

ACCESO AL E-BOOK GRATIS

- [+] Diríjase a la página web de la editorial www.tirant.com/mex
- [+] En *Mi cuenta* vaya a Mis promociones <https://www.tirant.com/mex/mispromociones>
- [+] Introduzca su mail y contraseña, si todavía no está registrado debe registrarse
- [+] Una vez en Mis promociones inserte el código oculto en esta página para activar la promoción

Código Promocional



Rasque para visualizar

La utilización del LIBRO ELECTRÓNICO y la visualización del mismo en NUBE DE LECTURA excluyen los usos bibliotecarios y públicos que puedan poner el archivo electrónico a disposición de una comunidad de lectores. Se permite tan solo un uso individual y privado.

No se admitirá la devolución de este libro si el código promocional ha sido manipulado

CIENCIA POLÍTICA
PERSPECTIVA MULTIDISCIPLINARIA

COMITÉ CIENTÍFICO DE LA EDITORIAL TIRANT LO BLANCH

- MARÍA JOSÉ AÑÓN ROIG**
Catedrática de Filosofía del Derecho de la Universidad de Valencia
- ANA BELÉN CAMPUZANO LAGUILLO**
Catedrática de Derecho Mercantil de la Universidad CEU San Pablo
- JORGE A. CERDIO HERRÁN**
Catedrático de Teoría y Filosofía de Derecho. Instituto Tecnológico Autónomo de México
- JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ**
Ministro de la Suprema Corte de Justicia de México
- OWEN M. FISS**
Catedrático emérito de Teoría del Derecho de la Universidad de Yale (EEUU)
- LUIS LÓPEZ GUERRA**
Juez del Tribunal Europeo de Derechos Humanos Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad Carlos III de Madrid
- ÁNGEL M. LÓPEZ Y LÓPEZ**
Catedrático de Derecho Civil de la Universidad de Sevilla
- MARTA LORENTE SARIÑENA**
Catedrática de Historia del Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid
- JAVIER DE LUCAS MARTÍN**
Catedrático de Filosofía del Derecho y Filosofía Política de la Universidad de Valencia
- VÍCTOR MORENO CATENA**
Catedrático de Derecho Procesal de la Universidad Carlos III de Madrid
- FRANCISCO MUÑOZ CONDE**
Catedrático de Derecho Penal de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla
- ANGELIKA NUSSBERGER**
Jueza del Tribunal Europeo de Derechos Humanos Catedrática de Derecho Internacional de la Universidad de Colonia (Alemania)
- HÉCTOR OLASOLO ALONSO**
Catedrático de Derecho Internacional de la Universidad del Rosario (Colombia) y Presidente del Instituto Ibero-Americano de La Haya (Holanda)
- LUCIANO PAREJO ALFONSO**
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Carlos III de Madrid
- TOMÁS SALA FRANCO**
Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Valencia
- JOSÉ IGNACIO SANCHO GARGALLO**
Magistrado de la Sala Primera (Civil) del Tribunal Supremo de España
- TOMÁS S. VIVES ANTÓN**
Catedrático de Derecho Penal de la Universidad de Valencia
- RUTH ZIMMERLING**
Catedrática de Ciencia Política de la Universidad de Mainz (Alemania)

Procedimiento de selección de originales, ver página web:

<http://www.tirant.net/index.php/editorial/procedimiento-de-seleccion-de-originales>

CIENCIA POLÍTICA

PERSPECTIVA MULTIDISCIPLINARIA

Coordinadores

XÓCHITL A. ARANGO MORALES
ABRAHAM A. HERNÁNDEZ PAZ

tirant lo blanc

México D.F., 2015

Copyright © 2015

Todos los derechos reservados. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética, o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación sin permiso escrito del autor y del editor.

En caso de erratas y actualizaciones, la Editorial Tirant lo Blanch México publicará la pertinente corrección en la página web <http://www.tirant.com/mex/>

© Xóchitl A. Arango Morales
Abraham A. Hernández Paz

© TIRANT LO BLANCH MÉXICO
EDITA: TIRANT LO BLANCH MÉXICO
Leibnitz 14
Colonia Nueva Anzures
Delegación Miguel Hidalgo
CP 11590 MÉXICO D.F.
Telf.: (55) 65502317
infomex@tirant.com
<http://www.tirant.com/mex/>
<http://www.tirant.es>
ISBN: 978-84-9086-747-1
IMPRIME: Guada Impresores, S.L.
MAQUETA: Tink Factoría de Color

Si tiene alguna queja o sugerencia, envíenos un mail a: atencioncliente@tirant.com. En caso de no ser atendida su sugerencia, por favor, lea en www.tirant.net/index.php/empresa/politicas-de-empresa nuestro Procedimiento de quejas.

El presente libro es el resultado del trabajo colaborativo que se generó en los siguientes *cuerpos académicos* de la facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública y grupos de investigación de las diferentes instituciones:

MÉXICO

Universidad Autónoma de Nuevo León

Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública

Cuerpos Académicos:

- Administración Pública
- Participación Ciudadana y Democracia
- Comunicación Política, Opinión Pública y Capital Social
- Gestión y Política Educativa
- Mercados y Estudios Regionales Internacionales

Universidad Autónoma Metropolitana

Universidad Autónoma de Baja California

Benemérita Universidad Autónoma de Puebla

ESPAÑA

Universidad de Zaragoza

ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| PRÓLOGO | 11 |
| Rafael Velázquez Flores <i>Universidad Autónoma de Baja California</i> | |
| <i>Capítulo 1</i> | |
| LA CIENCIA POLÍTICA. UN BALANCE | 15 |
| Víctor Alarcón Olguín <i>Universidad Autónoma Metropolitana</i> | |
| <i>Capítulo 2</i> | |
| SISTEMA POLÍTICO Y FORMAS DE GOBIERNO | 29 |
| Carlos Gómez Díaz de León <i>Universidad Autónoma de Nuevo León</i> | |
| <i>Capítulo 3</i> | |
| DEMOCRACIA Y TIPOS DE DEMOCRACIA..... | 49 |
| Karla Rodríguez Burgos <i>Universidad Autónoma de Nuevo León</i> | |
| <i>Capítulo 4</i> | |
| PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y EL EJERCICIO DEL PODER..... | 67 |
| Francisco Sánchez García Oswaldo Leyva Cordero <i>Universidad Autónoma de Nuevo León</i> | |
| <i>Capítulo 5</i> | |
| SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS | 83 |
| María de Lourdes López Flores <i>Universidad Autónoma de Nuevo León</i> | |
| <i>Capítulo 6</i> | |
| PARTIDOS POLÍTICOS | 101 |
| Gerardo Tamez González Víctor Néstor Aguirre Sotelo <i>Universidad Autónoma de Nuevo León</i> | |
| <i>Capítulo 7</i> | |
| GOBERNABILIDAD Y LEGITIMIDAD: DEL PACTO SOCIAL Y POLÍTICO ENTRE GOBERNANTES Y GOBERNADOS | 115 |
| Juan David Gómez-Quintero Joaquín Gregorio Tovar Barreto <i>Universidad de Zaragoza</i> | |

| | |
|--|-----|
| <i>Capítulo 8</i> | |
| PODER LEGISLATIVO Y GRUPOS DE PRESIÓN | 133 |
| Xóchitl A. Arango Morales | |
| <i>Universidad Autónoma de Nuevo León</i> | |
| Lidia Aguilar Balderas | |
| <i>Universidad Autónoma de Puebla</i> | |
| <i>Capítulo 9</i> | |
| ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL CRECIMIENTO DE LA DISCIPLINA Y NUEVOS CAMPOS DE ESTUDIO | 149 |
| Severo Efraín Villarreal Solís | |
| <i>Universidad Autónoma de Nuevo León</i> | |
| <i>Capítulo 10</i> | |
| GRUPOS VULNERABLES EN EL ESCENARIO POLÍTICO | 167 |
| Claire Wright | |
| Víctor Néstor Aguirre Sotelo | |
| <i>Universidad Autónoma de Nuevo León</i> | |
| <i>Capítulo 11</i> | |
| TEORÍA DEMOCRÁTICA MODERNA-FEMINISMO | 181 |
| Verónica Cuevas Pérez | |
| Abraham A. Hernández Paz | |
| <i>Universidad Autónoma de Nuevo León</i> | |
| <i>Capítulo 12</i> | |
| LA PARTICIPACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA ARENA PO- LÍTICA: APROXIMACIÓN DESDE LA CIENCIA POLÍTICA | 201 |
| Alma Rosa Saldierna Salas | |
| Dr. José Salvador Alvídrez Villegas | |
| <i>Universidad Autónoma de Nuevo León</i> | |
| <i>Capítulo 13</i> | |
| EL ESTADO Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES | 223 |
| José Manuel Vázquez Godina | |
| Salvador González Cruz | |
| <i>Universidad Autónoma de Nuevo León</i> | |

PRÓLOGO

RAFAEL VELÁZQUEZ FLORES

Universidad Autónoma de Baja California

Desde las primeras civilizaciones, el hombre se ha preocupado por entender el funcionamiento de la sociedad en sus diferentes dimensiones. Siempre se ha buscado una mayor comprensión de los fenómenos sociales para encontrar opciones que puedan llevar a mejores interacciones humanas. Un área de particular interés entre los estudiosos ha sido el comportamiento político. Desde la antigua Grecia, diversos filósofos buscaron fórmulas para explicar la organización y el funcionamiento del gobierno. Aristóteles, Platón, Sócrates, Cicerón, Tucídides y muchos otros aportaron ideas muy importantes para entender la conducta del ser humano en el ámbito político. Pero no fueron solamente los griegos quienes estudiaron estos fenómenos. También en la antigua India, China, Roma y otras civilizaciones, surgieron destacados pensadores que contribuyeron con relevantes conocimientos sobre lo que entonces se conocía como filosofía política. Su aportación fue fundamental para que más tarde otros pensadores dieran forma a la Ciencia Política (CP) moderna.

Las ideas de autores como Nicolás Maquiavelo, Thomas Hobbes, Montesquieu, Jean-Jacques Rousseau, John Locke, entre otros, pusieron las bases para la construcción de una Ciencia independiente encargada de estudiar el comportamiento político de los seres humanos. Bajo esta lógica, podríamos dividir en dos grandes etapas el desarrollo de esta rama del conocimiento. La primera fase se ubica con los filósofos clásicos de la antigüedad y la segunda comprende a los pensadores de la época de la Ilustración. En otras palabras, existe la Ciencia Política clásica que se origina en la época antigua y una moderna a partir de los escritos de los pensadores citados arriba. Obviamente, existen autores contemporáneos que también han aportado elementos importantes para entender la Ciencia Política, como son Max Weber, Norberto Bobbio, David Easton, Giovanni Sartori, Wilfredo Pareto, Antonio Gramsci, Gianfranco Pasquino, Gaetano Mosca, Maurice Duverger, Joseph Schumpeter, Robert Dahl, Arendt Lijphart, Leonardo Morlino, Guillermo O'Donnell, y una larga lista. Todos ellos han ofrecido significantes aportaciones al desarrollo de la Ciencia Política contemporánea.

En el marco de esta rama del conocimiento, ha existido una larga y profunda discusión entre los académicos por definir el objeto de estudio y su método. Algunos proponen que el principal objeto de estudio es el gobierno y su forma de organización. Otros consideran que el Estado es el interés clave entre los especialistas de la disciplina. Pero otros van más allá y afirman que el poder es el centro

de estudio de la Ciencia Política. Es decir, la principal preocupación de los especialistas debe ser, desde esta perspectiva, la obtención, el ejercicio y el mantenimiento del poder puesto que este término representa una categoría central en cualquier relación social. Podríamos afirmar que la Ciencia Política se dedica al estudio del poder al interior del Estado; mientras que la disciplina de las Relaciones Internacionales, hermana de la CP, se encarga de analizar el fenómeno del poder fuera de las fronteras del Estado. En este sentido, ambas disciplinas son necesarias para entender el poder en sus diferentes manifestaciones.

En cuanto a su método, la Ciencia Política ha recurrido a diferentes enfoques teóricos para explicar el fenómeno político. Los más representativos han sido el institucionalismo, el estructuralismo, el funcionalismo, el conductismo, la teoría normativa, así como la elección racional y la teoría de juegos. La variedad de enfoques ha enriquecido y fortalecido el acercamiento de los especialistas a la realidad política. Asimismo, existen metodologías que los politólogos han usado para sus trabajos académicos, como son la cuantitativa, cualitativa, comparativa, inductiva, deductiva, dialéctica, entre otras. Todos estos métodos de análisis han servido de fundamento para que la Ciencia Política tenga una base metodológica consistente y sólida. Ello le ha dado independencia y autonomía a tal disciplina. Sin embargo, es claro que la Ciencia Política debe ser multidisciplinaria. Es decir, debe abrirse y buscar el apoyo de otras ramas del conocimiento, como son la Economía, la Filosofía, la Sociología, la Historia, el Derecho, la Antropología, así como las Relaciones Internacionales. Una visión multi e interdisciplinaria fortalecerá sin duda un entendimiento más profundo de la realidad política.

En este contexto, el libro que el lector tiene en sus manos representa un aporte fresco, novedoso e multidisciplinario al estudio de la Ciencia Política. En primer lugar, el texto ofrece una visión amplia de los principales temas vinculados de manera directa a la Ciencia Política. En este libro, el lector podrá encontrar un análisis profundo de temas básicos de la disciplina como son: el sistema político, formas de gobierno, democracia, participación política, sistemas electorales y de partidos políticos, gobernabilidad, legitimidad, poder legislativo, grupos de presión, Administración Pública, medios de comunicación, relaciones internacionales así como las teorías feministas. En segundo lugar, esta obra convoca a destacados académicos especialistas en diferentes áreas de esta ciencia, tanto nacionales como extranjeros. Este rasgo garantiza una pluralidad y variedad de pensamiento, lo cual es necesario en este tipo de trabajos. Por lo tanto, el libro no está casado con una ideología o una sola visión analítica. En tercer lugar, el libro ofrece una forma sencilla y amigable para introducir al estudiante en la Administración Pública y la Ciencia Política. Cada capítulo presenta herramientas pedagógicas para apoyar la enseñanza en esta materia. Hoy día, los estudiantes y los interesados en el tema necesitan de una guía clara que los lleve a entender de forma concreta los

principales temas relacionados a la actividad política del ser humano. El libro que el lector tiene en sus manos logra este propósito.

Para muchos, la Ciencia Política representa un conocimiento abstracto, subjetivo y complicado de entender. Sin embargo, obras como ésta facilitan el aprendizaje y entendimiento de los fenómenos vinculados al poder, al Estado y al gobierno. La labor de los académicos es fundamental para la creación de herramientas de enseñanza pero también para la generación de nuevo conocimiento. La política, como fenómeno social, no es permanente. Es una realidad en constante cambio. Por ello, libros como el presente son necesarios para la actualización de los conocimientos y para el análisis de los temas que van surgiendo coyunturalmente al interior de los Estados y fuera de ellos. Es necesario felicitar a los autores y coordinadores de este libro porque su esfuerzo por explicar los temas básicos de la Ciencia Política es loable.

En México, la Ciencia Política es una disciplina muy joven. Fue a partir de los años cincuenta del siglo pasado cuando instituciones académicas empezaron a formar especialistas en esta materia. Asimismo, en esa misma época empezaron a surgir destacados académicos interesados en investigar y enseñar estos temas. Hoy podemos afirmar sin temor a equivocarnos que existen en el país un gran número de reconocidos especialistas que también han aportado nuevo conocimiento a la disciplina y que sus textos y enseñanzas llegan más allá de las fronteras nacionales. En este sentido, el libro hace una importante contribución al desarrollo de la disciplina en México. Sus páginas muestran la solidez y rigurosidad metodológica y argumentativa que caracteriza a la academia mexicana contemporánea.

Para todos es claro que la política en México es de naturaleza altamente compleja. Después de la etapa revolucionaria, el país gozó de un grado aceptable de estabilidad política; pero fue a base de un sistema autoritario y poco democrático. Las bases de esa estabilidad posrevolucionaria fueron una presidencia fuerte, un partido dominante, el corporativismo sindical, el control de los medios de comunicación, una oposición débil y prácticamente inexistente, una cultura política escasa de parte de la sociedad civil y un relativo crecimiento económico que permitió apaciguar a los diferentes sectores sociales que se conformaban con cierto nivel de vida sacrificando las libertades democráticas. Sin embargo, a finales de los años sesenta del siglo pasado el régimen priista empezó a mostrar visos de agotamiento. Aparecieron elementos novedosos y se agravaron algunos existentes que representaron una amenaza a la estabilidad del sistema político. El fraude electoral, la corrupción, la represión, el descontento social, la masacre de Tlatelolco de 1968 y el agotamiento del modelo económico trastocaron las bases del sistema priista. Las recurrentes crisis económicas y las nuevas políticas liberales desdibujaron la unidad del PRI y un sector del partido se separó, lo que representó una situación inédita para México. La disciplina al partido hegemónico se resquebrajaba. La caída del sistema en la elección de 1988 mostró de nuevo los métodos

fraudulentos del grupo en el poder y llevó a reformas electorales importantes. Sin embargo, el año de 1994 representó una crisis política profunda por la aparición del Ejército Zapatista en Chiapas, el asesinato del candidato presidencial y los errores de diciembre que llevaron a una profunda crisis financiera.

Como respuesta a los eventos anteriores, el país empezó a experimentar una apertura democrática gradual. Para el año 2000, el sistema político sufrió cambios profundos cuando el PRI perdió la elección presidencial frente al PAN. Hoy, México tiene un sistema político más competitivo y con un mayor número de actores. Asimismo, la presencia e influencia de distintos grupos de presión le dan a la política en México un rasgo de complejidad muy alto. Explicar el actual sistema político mexicano y sus cambios requieren de la formación de especialistas que puedan explicar y analizar el funcionamiento de la política en el país. En este sentido, este libro hace una aportación importante para entender la dinámica del sistema político mexicano.

El libro *Ciencia Política: Perspectiva multidisciplinaria* coordinado por los destacados académicos Xóchitl A. Arango Morales y Abraham A. Hernández Paz, es una obra de alto valor para los estudiosos e interesados en estos temas. La Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León, sin duda, esta obra se convertirá en un libro de texto de consulta obligada para los estudiosos de la Ciencia Política en México.

Capítulo 1

LA CIENCIA POLÍTICA. UN BALANCE

VÍCTOR ALARCÓN OLGUÍN*

Universidad Autónoma Metropolitana

SUMARIO: 1. PREMISA INTRODUCTORIA. 2. ¿SE PUEDE AFIRMAR QUE LA CIENCIA POLÍTICA HA LOGRADO UN NIVEL DE ACEPTACIÓN COMO DISCIPLINA CIENTÍFICA RECONOCIDA EN EL CAMPO DE LAS CIENCIAS SOCIALES? 3. ¿CUÁLES SON LOS INDICADORES MÁS CONSISTENTES QUE PERMITEN ESTUDIAR LOS AVANCES Y APORTES CIENTÍFICOS DE LA POLITOLOGÍA? 4. EN EL CONTEXTO DE VALORAR LOS APORTES Y DESAFÍOS LEGADOS POR LA CIENCIA POLÍTICA DEL SIGLO ANTERIOR, ¿CÓMO PODEMOS UBICAR UNA AGENDA DE AUTO-REFLEXIÓN QUE SE SITÚE DENTRO DEL ESPACIO PARTICULAR DE NUESTRA REALIDAD LATINOAMERICANA?

Resumen: El objetivo de este texto se concentra en establecer una serie de proposiciones que nos sirvan para establecer un juicio exploratorio de conjunto en torno a los avances logrados por el desarrollo y esencia de la disciplina politológica. Para ello, se parte de considerar las siguientes interrogantes, ¿Se puede afirmar que la ciencia política ha logrado un nivel de aceptación como disciplina científica reconocida en el campo de las ciencias sociales?, Si la respuesta a la primera pregunta puede defenderse como positiva, ¿cuáles son los indicadores más consistentes que permiten estudiar los avances y aportes científicos de la disciplina? En el contexto de valorar los aportes y desafíos legados por la ciencia política, ¿cómo podemos ubicar una agenda de auto-reflexión que se sitúe dentro del espacio particular de nuestra realidad latinoamericana?

Palabra clave: Ciencia política, Politología, Disciplina.

Keywords: Political Science, Politology, Discipline.

1. PREMISA INTRODUCTORIA

La intención de estas páginas debe considerarse apenas como un esfuerzo para colocarnos en la puerta que nos permita entrar a un complejo entramado de ejes y problemáticas que ubiquen y comparen los grados alcanzados por la disciplina.

* Politólogo. Profesor Investigador Titular «C», Departamento de Sociología, Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Iztapalapa (México). Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI).

En diversas latitudes, pero muy especialmente dentro de las exigencias marcadas por la realidad latinoamericana, misma que prosigue enfrascada en los debates esencialistas respecto a definir si hay o una disciplina; y si ésta se expresa como una simple extensión imitativa de tipo colonial; o bien puede afirmarse que se han comenzado a generar condiciones de hibridación, creatividad y autonomía que nos van llevando a la confección de aportes con carácter más propio.

De esta manera, lo que verá en las páginas siguientes se concentrará en atender estos tres dilemas analíticos antes mencionados, a reserva de que sin duda, éstos a su vez se desdoblarán en una serie de problemáticas adicionales que por el momento sólo tendrán una enunciación inicial, misma que deberá resolverse en otros momentos y lugares.

Sin embargo, conviene señalar que este texto parte de una pregunta previa: ¿qué tipo de conocimiento debe estar asociado con la ciencia política? La respuesta nos lleva a una dicotomía que justamente ha prevalecido en el cuerpo de destino con el cual pretenden identificarse los politólogos actuales: preservar las ideas sin convertirnos en simples anticuarios que buscan asociarse con historiadores y filósofos, a partir de pensar y reflexionar a la política como un ejercicio fundamentalmente ético y de valores asociados con la naturaleza humana. O por el contrario, nos encontramos con la perspectiva que vislumbra un estudio realista, factual y contextual de la política surgida desde los efectos y las consecuencias que se producen mediante las acciones concretas de los individuos, en donde lo que importa es la decisión en sí misma y su eficacia, lo cual implica una visión coyuntural y azarosa del quehacer humano, por cuanto vislumbra que los conceptos y los valores pueden —y siempre deben— ser puestos a prueba de manera permanente, con la pretensión científica de que se obtengan las mejores alternativas para el desarrollo y crecimiento de las propias sociedades.

Hasta ahora, estos argumentos se han tratado de afianzar bajo modalidades diversas, asemejando banderías que en forma por demás paradójica, tienen mucho más de prejuicio que de científicidad, y mucho más de ideología militante que de un ánimo orientado a buscar el diálogo, la posibilidad de compartir experiencias y en consecuencia, generar alternativas razonadas y razonables para atender a las diversas inquietudes que sin duda surgen de las identidades y actores inicialmente en pugna, pero que al final podrían arribar a consensos importantes que permitan abrir agendas de cooperación, comunicación y complementación entre sí, y no por ello cabría suponer que alguien tiene que perder forzosamente al final del proceso.

De esta manera, la colocación de los adjetivos «anticuario» u «realista pragmático», si bien responden a consideraciones muy parecidas a los puntos de vista que han tratado de ubicar diferencias importantes en torno a la idea de lo cultural-histórico versus lo científico, u de modo más particular entre lo hermenéutico-

interpretativo y el hiper-determinismo factualista de la polimetría, todo ello en sí mismo nos debe llevar a la postura de proponer —siguiendo a los clásicos de la propia disciplina—, al arribo de puntos intermedios y equidistantes que sean aceptables entre las partes, a efecto de hacer notorias las desventajas asociadas con apostar a condiciones únicas o de carácter excluyente en la generación, difusión y preservación de los saberes colectivos.

2. ¿SE PUEDE AFIRMAR QUE LA CIENCIA POLÍTICA HA LOGRADO UN NIVEL DE ACEPTACIÓN COMO DISCIPLINA CIENTÍFICA RECONOCIDA EN EL CAMPO DE LAS CIENCIAS SOCIALES?

Un primer elemento para poder argumentar en positivo de que la politología ha podido mostrar un alto grado de evolución en materia de su científicidad, podría darse a partir de que ésta cumple con dos importantes pasos en ese cometido: en primer lugar, es capaz de generar conocimientos de carácter ideográfico-descriptivo, esto es, cumple con el objetivo inicial de toda disciplina de ir generando taxonomías y clasificaciones que nos orientan a poder designar y darle sentido a las cosas, así como definir entonces los alcances de los atributos y los significados con que podemos generar las bases de un lenguaje con el cual podamos comunicar y orientar a nuestro pensamiento, así como poderlo derivar tanto en acciones inmediatas y / o procesos de largo alcance. Pero quizás el atributo más interesante es que la ciencia puede hacer autorreflexión y autocrítica de sí misma (Piaget, 1979; Bourdieu, 2003), sin por ello terminar en ser autorreferencial a la manera de los esquemas cerrados que fueron aplicados en el marco de la llamada teoría de sistemas y que han tenido en el campo de la sociología a Talcott Parsons y Niklas Luhmann, o en la ciencia política a David Easton y Karl Deutsch entre sus mejores exponentes.

En un segundo paso, la ciencia política ha podido colocarse en la dirección que permite «conjugarse», sistematizar y dar un orden coherente a dicho lenguaje formal. (Blalock Jr., 1984) Esto es, experimentar con las diversas rutas para encontrar explicaciones plausibles a nuestras necesidades, con el propósito de acercarnos a las soluciones más eficaces, y que las mismas produzcan también la mayor aceptación y beneficio posible. Bajo esta premisa, el carácter nomotético-prescriptivo dentro de la investigación científica nos obliga a generar un conocimiento de segundo nivel, que ha pasado de la mera observación y clasificación interpretativas, a una comprensión integral de los fenómenos, a partir de que se han podido comparar, jerarquizar y decidir en torno a los escenarios que mejor responden en el marco de las condiciones y recursos existentes, a las propias expectativas de los actores involucrados (Morton, 1999; King, Keohane y Verba, 2000).

Puesto de otra manera, el progreso y la evolución de la ciencia política se puede asumir por cuanto ahora podemos disponer de investigaciones o estudios de caso que muchas veces nos sirven para agregar nuevas palabras y conceptos a nuestro léxico, así como también comenzamos a disponer de habilidades más complejas que nos permitan eslabonar y crear enunciados cada vez más fundamentados en leyes, teorías e hipótesis, con los cuales comenzamos a generar asociaciones, inferencias y deducciones que vinculan procesos o situaciones que en un primer momento parecían no tener relación o causalidad entre sí (King, Keohane y Verba, 2000; Schmitter, 2013).

Se ha pasado entonces de lo aparente y lo obvio, a tratar con niveles de mayor complejidad, profundidad y sentido. Sin embargo, ello sólo será posible si somos capaces de interactuar asimilando cada uno de estos pasos, a efecto de poder disponer de metodologías cada vez más fuertes y capaces de diferenciar en forma precisa y adecuada respecto a la correcta selección de conceptos, preguntas y técnicas que nos acerquen a generar conocimientos cada vez más objetivos y consistentes, ya sea que éstos provengan de la experimentación y corroboración, o bien de la debida búsqueda que muchas veces nos obliga a ir al pasado para tratar de encontrar la evidencia o el dato que no puede ser construido o simulado de manera simple. De esta manera, puede verse que la ciencia política (como acontece con el resto de las ciencias sociales) necesita que se posean las habilidades y capacidades que provienen de una necesidad por comprender el origen y la esencia de las cosas, sin perder su sentido, lo cual afortunadamente nos mantiene adscritos a una suerte de perspectiva «anticuaria» de preservación (Bunge, 1999)

Pero por otra parte, resulta muy importante percibir la importancia de que una disciplina puede ser mucho más útil en la medida que asume que su desarrollo no puede dar vueltas en círculos solo alrededor de lo conocido, sino que su compromiso principal es responder a los cambios propios o provocados por otros individuos o instancias ajenas a uno mismo, y que nos obligan a salir precisamente de las condiciones seguras, para así adentrarnos a la incertidumbre y la exigencia por encontrar una nueva solución. Quizás la dificultad que se tiene para asimilar este paso se debe a que el ser humano se ha movido a una velocidad y en un contexto de aceleración del presente (y por tanto de los consumos de bienes culturales y de conocimientos) que en mucho viene superando a los elementos de valoración ética, histórica e incluso emocional con los cuales hemos vivido hasta antes de la era (post) (hiper) moderna en la que nos encontramos. (Wallerstein, 2005).

Pero así como se ha dado con claridad en el marco de la filosofía de la ciencia una seria aceptación desde hace poco más de medio siglo, de que dentro del campo de lo social se han dado pasos sustanciales que se manifiestan incluso al nivel de una «revolución científica» y de «cambio de paradigmas» (Kuhn, 1971), esto es justamente el reto que ha tenido que irse decantando y definiendo en el campo de la disciplina politológica, a efecto de hacer las vinculaciones que tiendan los

puentes entre los ya mencionados niveles ideográfico-interpretativo y nomotético-prescriptivo, rebasando los argumentos de lucha estéril que perciben este proceso como una suerte de subordinación —e incluso eliminación— del primer nivel de conocimiento social (y de las disciplinas que hasta ahora se han visto a sí mismas como deudoras a este proceso de construcción de taxonomías, como la historia, el derecho y ciertas formas de la sociología y la economía) a manos del segundo paradigma, el cual se percibe básicamente por una actitud adscrita a argumentar que los campos disciplinarios de lo social sólo pueden ser significativos en sus contribuciones, si los mismos sean capaces de aplicar ciertos métodos y técnicas que provean elementos mínimos de certidumbre progresiva, y con menores cargas de ideología y prejuicios. (Elster, 1990; Dogan 2001; Panebianco, 2011).

Siguiendo a esta lógica, las disciplinas sociales deberían tener menos reservas de todo tipo para colocarse entonces dentro de un espacio más abierto y flexible; aunque por otra parte no necesariamente esto tendría que tener como consecuencia que el proceso de experimentación y corroboración siempre deba validarse debido a la presencia de datos de naturaleza únicamente estadística. De lo contrario, como justamente ha sido criticado desde el corazón mismo de la disciplina politológica, el componente matemático u polimétrico estaría convirtiéndose en una condición crucial que marcaría la línea divisoria entre lo científico y lo que no lo es, cuestión que no necesariamente debería ser de dicha forma (Sartori, 2011).

De igual manera, estas posiciones han encontrado su recíproco inverso en algunas de las versiones del marxismo, los estudios culturales o postcoloniales, en la idea de que no hay negociación posible respecto a mover sus principios, cuando el hecho mismo es que sin duda nadie niega por principio la presencia e importancia de respetar las diferencias, si es que verdaderamente se maneja una postura plural, deliberativa e incluyente a partir de conocimientos o saberes construidos desde evidencias y no sólo desde intuiciones. Si bien se parte desde un escenario de incertidumbres que difícilmente serán eliminados por completo, la aspiración del conocimiento objetivo intenta partir entonces desde la presencia de consensos sólidos y persistentes en el tiempo (Boghossian, 2009).

Para el caso de la disciplina politológica, este fenómeno se puede identificar en torno a dos contextos muy específicos: por una parte, el papel jugado hasta ahora en torno a visualizar el cuerpo de estudio bajo las directrices generadas por la llamada historia de las ideas y el pensamiento político, el cual desde la antigüedad ha permitido una sistematización de los modelos y conceptos a través de las ideologías y en sus ámbitos de aplicación cultural que han llevado a tener en los Estado-Nación al conjunto de variables y contextos de aplicación de dichos modelos de integración y funcionamiento concreto de dichas ideologías. La variación tipológica existente y los niveles de creencia construidos culturalmente nos ofrecen entonces un modo de interpretar y comparar los usos y dimensiones de la

actividad política en su especificidad, con lo que puede hablarse de sus alcances y límites explicativos (Graciarena, 1979).

Sin embargo, la revolución positivista y conductual (behaviorista) que se produce desde principios del siglo XX hace que la disciplina politológica experimente un cataclismo similar al sufrido casi tres siglos antes con Galileo y Copérnico en el marco de trasladarse de la astrología a la astronomía moderna. La introducción de los factores cuantitativos y el deseo por ir más allá de los estudios de caso aislados (incluidos los Estados-Nación) hicieron potenciar el referido ámbito de la comparación como un instrumento de recolección y descripción de atributos que necesitan ligarse también a otros procesos sociales simultáneos.

Con el advenimiento del capitalismo, la reorientación del mundo se fue concentrando en una lógica de dos tipos: el desarrollo tecnológico definido para incrementar la explotación, acortar los tiempos de producción y acumular ganancias. Fenómenos como la desigualdad y la pobreza, antes explicados por causales de orden divino que serían compensadas en el más allá, ahora se encontraban atrapadas bajo la necesidad de alentar al consumo, mismo que genera como su necesidad más puntual la conquista de la libertad. Pero dicha emancipación no sólo será económica, sino también dentro de los demás ámbitos de la vida social, y especialmente en la parte política. Pero como ocurre en estos casos, no cualquier persona está capacitada para lograrlo, lo cual es una paradoja que debe estudiarse en sus fundamentos, por lo que el argumento de la educación y la cultura cívica se advierten como los medios «niveladores» con los cuales la política puede entrar a escena en medio de la era democrática y las masas (Kaplan, 1976; Nun. 1979).

La moderna ciencia política trata de entender entonces cuales son los comportamientos y acciones que impiden arribar a la igualdad y la democracia como evidencia misma de un ejercicio libre de la persona y los derechos que ahora son reconocidos de manera amplia y publica. Implica que la política debe ser algo más que simples creencias, sino capacidades y habilidades ciertas que deben estar disponibles para toda persona si éste realiza las decisiones correctas, como por ejemplo, aprenderlas dentro de los espacios educativos y posteriormente desempeñarlas en los ámbitos sociales como lo son las instituciones de gobierno, las asociaciones políticas tales como los partidos, los sindicatos o grupos profesionales, etc.

Para lograrlo, esto implica la introducción de modelos analíticos menos intuitivos y 'generalistas; por ende debe pasarse, como fue la conclusión adoptada por pensadores cruciales como Harold Lasswell, Charles Merriam, y más tarde gente como Paul Lazarsfeld, Charles Lindblom, James Burnham o David Reisman, de que una auténtica revolución copernicana en el ámbito de la ciencia política sólo ocurriría si se potenciaba su capacidad explicativa a través de cuatro nuevos ámbitos de acción y medición con fines comparativos: el componente

psicológico-motivacional, el componente racional, el componente asociativo de corte deductivo-inferencial y finalmente, el componente prospectivo-prescriptivo con el cual debe acompañarse toda propuesta de acción en materia de decisiones con alcances e impactos de naturaleza pública (Lindblom, 1990).

Esta manera de ver a la política bajo lentes nuevos hace también un impacto profundo en otros campos afines, como la sociología y la economía misma. LA exigencia de ir al trabajo de campo para recolectar y crear bases de datos, series de tiempo, así como encuestar / entrevistar a las personas en torno a conocer todo tipo de opiniones / percepciones sobre el acontecer diario, termina por constituir esa ruptura de fondo que antes tenía al estudio bibliotecario o los pasillos de las oficinas de gobierno (o las cortes palaciegas) como su fuente principal de información para generar la educación y los consejos a seguir por parte del gobernante.

Esta revolución científica además se ve acompañada de otro importante elemento: la ampliación y masificación de las fuentes mismas con que se genera la información. De manera progresiva, desde los primeros diarios, la radio, la televisión, hasta llegar a la era de las redes sociales y el internet, todos estos medios son vías de acceso y ventanas a una interminable condición de elementos con los cuales podemos crear múltiples maneras de abordar y resolver los asuntos públicos.

El nacimiento de las políticas públicas como manifestación concretas de las ciencia del gobierno (policy sciences) da una idea con que se ofrece una expectativa muy similar a lo que ocurre en muchos otros campos de conocimiento, en tanto se pasa del saber enciclopédico y poligráfico con que los intelectuales (scholars) habían sido el epicentro de la vida pública hasta mediados del siglo XX, para ahora dar paso a los profesionales de corte cada vez más especializado, cuya base de conocimientos no necesita de una formación general, sino que la misma se concentra de manera prioritaria en los ámbitos que ahora se le demandaran profesionalmente (Lindblom, 1990).

La crítica sencilla a esta postura era (y sigue siendo en muchos ámbitos) es que el politólogo se forma a la manera de un operador fabril concentrado en un solo procedimiento; el nacimiento del técnico social es una consecuencia de dicha lógica que se apodera como parte de dichas lecturas que vislumbran la reconversión y aligeramiento del peso que significaba el pasado en relación a la promesa que significaba tomar el rumbo de las nacientes y promisorias ciencias sociales bajo estos supuestos.

Sin embargo, el desarrollo de las ciencias, como parte misma de las sociedades, no es ni ha sido homogéneo (y quizás hay que decirlo, ojalá nunca lo sea). Pese a los avances de este paradigma, desde los epicentros mismos de la creación de dichos paradigmas nunca han cesado de existir voces que con mucha prudencia resaltan que el conocimiento si bien no puede quedarse en medio de la oscuridad atávica de los prejuicios que causen daño u cualquier tipo de exclusión, tampoco

puede apostar a ciegas por una visión del mundo de la vida que sólo haga caso a los registros demoscópicos o muestras estadísticas que paradójicamente arriban a las mismas generalizaciones absolutizantes que se presupone tratan de erradicar.

La defensa por la preservación de la cultura, los valores y la memoria histórica han convertido entonces al asunto de la naturaleza epistemológica de la ciencia política un asunto no menor, no sólo en cuanto a su especificidad se refiere, sino al papel que estos elementos juegan en general dentro del conjunto de las ciencias. En beneficio de esta vindicación cabe mencionar la presencia de los enfoques inter, multi y trans disciplinarios, así como la idea de la hibridación, bajo la premisa de que estamos en la condición de poder generar contextos de mucha mayor interacción e interdependencia, en lugar de seguir proponiendo perspectivas de asimilación, dominación e incluso eliminación de tramos sustanciales de conocimientos, que si bien pueden estar en el nivel de creencias, estos pueden ser pistas importantes para comprender y saber navegar de un tipo de sociedad a otra, así como entender los niveles de estructuración, funcionalidad y complejidad organizativa que se presentan dentro de los procesos y sociedades motivo de nuestros análisis y acciones (Lamo de Espinosa, et.al. 1994).

Como puede advertirse, la idea que se desea transmitir aquí es que estamos en condiciones de generar vías intermedias (o si se les quiere ver como puntos de intersección y convergencia) que permitan recuperar logros ya vislumbrados en el ámbito de la filosofía y la sociología de la ciencia (por ejemplo, con los teorías clásicas de rango medio postuladas desde los escritos de Robert K. Merton), y que sin duda son necesarias para el ámbito de la ciencia política, si es que deseamos escapar del reduccionismo principista que hace descalificarse mutuamente a los anticuarios y los hiper-modernos dentro de la propia disciplina (Merton, 1985).

3. ¿CUÁLES SON LOS INDICADORES MÁS CONSISTENTES QUE PERMITEN ESTUDIAR LOS AVANCES Y APORTES CIENTÍFICOS DE LA POLITOLOGÍA?

Convencido de que abordar la ciencia política desde los ángulos anticuario e hiper-moderno pueden ofrecer una visión comprehensiva útil y complementaria entre sí, uno podría señalar los aspectos positivos que han aportado cada una de las mismas para lograr una visión sistemática de los alcances y límites que posee la ciencia política hasta el momento presente.

Desde el lado anticuario, el cultivo de las dimensiones histórico-conceptual de la política está claramente asociado con los primeros textos de sistematización de las ideas y las ideologías. Existen al menos dos tradiciones importantes que han emergido a lo largo del siglo XX: la vertiente anglosajona con pensadores

radicados principalmente en Oxford y Cambridge, quienes han visualizado la idea de que el estudio de la política se inserta en contextos específicos que facilitan a su vez valorar la vigencia de un determinado autor, concepto u corriente de pensamiento. Por ejemplo, a lo largo del siglo XX puede destacarse la vigencia de autores como Quentin Skinner, J.A. Popock, Michael Oakeshott, Isaiah Berlin, o John Plamenantz.

Una segunda vertiente la podemos ver con la pretensión de detenerse más concretamente en ver las estructuras internas de un determinado modelo de pensamiento, pensando más en las peculiaridades lógicas de razonamiento que hacen consistente o no a dicha propuesta de pensamiento. En este sentido, los aspectos éticos y contextuales vienen a ocupar el papel de la variable dependiente, por cuanto éstos ocurren al margen de la propia percepción de los sistemas analizados. Bajo esta perspectiva, quizás puede hablarse de los aportes de la llamada Escuela italiana de Turín, la cual tiene desde luego a pensadores como Alessandro Passerin D'Entreves, Renato Treves, Norberto Bobbio y más recientemente a Michelangelo Bovero e inclusive a Luigi Ferrajoli o Maurizio Fioravanti, a sus principales exponentes.

Desde el lado hipermoderno, conviene pensar que el desarrollo de la ciencia política se ha tratado de orientar a un esfuerzo de generar las bases que configuren su estudio fijando primero la naturaleza del campo de estudio de la ciencia política, el tipo de preguntas a resolver, los métodos y técnicas aplicables, así como los elementos disponibles para interpretar, sistematizar y reportar los resultados de las investigaciones.

En un primer plano, las diferencias parten del valor que unos y otros la dan a parte epistemológica, como por ejemplo acontece con el caso sintomático de Giovanni Sartori, Mattei Dogan, John Dryzek, Angelino Panebianco, Ian Shapiro, Gianfranco Pasquino u Leonardo Morlino, cuya base es primero aprender a pensar para luego comenzar a hacer. Otra vertiente se refiere a ver las subdivisiones de la ciencia política cada vez más como campos propios que se mueven a través de complejas redes de intercomunicación, mientras que otros los observan como dinámicas de actores y procesos (por ejemplo, partidos, legislaturas, movimientos sociales); pero lo cual también implica desarrollan mecanismos de aproximación cada vez más especializados (Robert Goodin, Hans Klingemann o Kenneth Shepsle). Hay otra vertiente muy importante que podemos ubicar desde la perspectiva de corte institucionalista, como lo podríamos ver en la visión desde clásicos como Maurice Duverger, George Burdeau o más recientemente Dieter Nohlen, quienes se preocupan por ver los contextos y niveles de observación y diferenciación que se buscan dentro de los objetos de estudio como base para fijar entonces el tipo de intereses y preguntas.

Por otra parte, nos encontramos al nivel casi diríamos selvático que defienden la producción de textos que en forma concreta avanzan en la construcción de análisis asociados con campos particularistas (manuales de política comparada, políticas públicas y los de vinculación concreta con otras disciplinas, tales como psicología política, antropología política, etc.).

Finalmente, tenemos los trabajos que han colocado a la politología en el ámbito coyuntural, en donde los temas de análisis se determinan a partir de las áreas de decisión y aplicación particulares, como lo son estrategias y técnicas para el liderazgo u la selección de personal, ganar campañas electorales, promover comunicaciones asertivas, el manejo de crisis, mediación y resolución de conflictos, la administración del tiempo; u bien pensar en aspectos de corte normativo como los problemas de la democratización y evaluación de la calidad de los gobiernos, entre muchos de los temas que se despliegan en la dimensión de las políticas aplicadas.

Como puede verse, frente a los que defienden una idea de que la ciencia política no se caracteriza por su versatilidad y riqueza, esta simple y sencilla descripción de las diversas áreas en que se ha desplegado, debería ser más que suficiente evidencia de que la ciencia política enfrente entonces problemas de armonización y sistematización de sus lenguajes, a la par de condiciones adecuadas para generar un diálogo menos prejuicioso e ideologizado respecto al papel mismo que la disciplina debe jugar en el campo mismo de las ciencias, para así saber conectarlo entonces con la necesaria discusión de cómo pretendemos insertar un mejor desarrollo de las prácticas e instituciones de gobierno dentro de nuestra especificidad latinoamericana, De ahí que pasemos al tercer punto que anima a esta reflexión.

4. EN EL CONTEXTO DE VALORAR LOS APORTES Y DESAFÍOS LEGADOS POR LA CIENCIA POLÍTICA DEL SIGLO ANTERIOR, ¿CÓMO PODEMOS UBICAR UNA AGENDA DE AUTO-REFLEXIÓN QUE SE SITÚE DENTRO DEL ESPACIO PARTICULAR DE NUESTRA REALIDAD LATINOAMERICANA?

Lo que hasta aquí se ha podido discutir en estas notas de trabajo, el desarrollo de la ciencia política en América Latina presenta condiciones bastante asimétricas no sólo en lo que respecta a sus niveles de comprensión y aceptación dentro de la propia comunidad científica, sino evidentemente en lo relativo a su aceptación y reconocimiento social.

Ha sido claramente ubicado por muchos de los analistas que se han dedicado a vislumbrar desde hace varias décadas el proceso de conformación de las ciencias sociales y de la ciencia política en particular dentro de nuestro horizonte cultural

(p.ej. Jorge Graciarena, José Nun, Marcos Kaplan, Norbert Lechner. Guillermo O'Donnell u Orlando Fals Borda), que nuestra disciplina ha sufrido de los impactos de cada uno de los debates y paradigmas que se han enunciado en los dos apartados previos. Somos anticuarios y modernos, a veces una cosa más que otra, debido esencialmente a los procesos mismos de la formación y profesionalización con que los politólogos se han constituido, además de que los patrones de comunicación, educación y profesionalización han permitido condiciones de arraigo y desarrollo más promisorios en algunas naciones (De Sierra, 2007).

Sin embargo, es posible destacar que América Latina en general vive un proceso de vertiginoso crecimiento dentro de la disciplina. La creación de asociaciones nacionales, el mayor intercambio y movilidad de estudiantes ya no sólo hacia los centros europeos o estadounidenses, sino al interior de la propia región latinoamericana, propician que los autores y sus escritos sean conocidos de manera más rápida, con lo que puede hablarse de la conformación de núcleos y agendas de investigación capaces de cobrar mayor fuerza e impacto (al margen de que dichos conocimientos o no se desplieguen en otros idiomas, especialmente el inglés), gracias precisamente a la mayor capacidad que implican la formación de grupos de investigación de alcance multinacional, así como contar con medios de publicación y bases de datos menos costosas gracias a la existencia de los espacios virtuales (Barrientos, 2014).

Esta idea no debe confundirse con los problemas propios del reconocimiento y validez con que los conocimientos se transforman en productos que deben ser medidos en su impacto a través de sistemas de política científica, los cuales se interesan más en la «utilidad y beneficio» social que conllevan. Si bien esto no es un asunto menor, a partir de que es claro que en sociedades con carencias, cada actor debe hacerse responsable y es sujeto de rendición de cuentas, sobre todo si se manejan recursos públicos, esto nos obliga a considerar una serie de elementos centrales si es que pretendemos apoyar a una disciplina como la politología más allá de ciertos componentes, mismos que aquí se sintetizan en dos puntos:

- América Latina puede reducir distancias y diferencias a partir justamente de avanzar en esfuerzos conjuntos de construcción de experiencias de investigación, mismas que obliguen a trabajos de sistematización conceptual y metodológica con un carácter más propio, y no sólo simplemente trasplantar modelos u experiencias aplicadas en otras latitudes y tradiciones científicas.
- América Latina puede trazar en sus desarrollo politológico un importante salto en la medida que se consolide la profesionalización y el asociacionismo gremial en sus respectivos países, a efecto de seguir fortaleciendo polos de cooperación y así potenciar zonas que aprovechen sus coincidencias teóricas y problemáticas (como lo haría natural entre México, CA y el Caribe,

la región andina: Colombia, Ecuador, Perú y Chile, así como el sector de Mercosur, especialmente con los casos de Brasil, Argentina y Uruguay).

En la idea de que puede y debe haber mayor interacción entre dichos países y zonas de comunicación inmediata, no podemos renunciar evidentemente a los esfuerzos de cooperación que puedan darse con equipos y tradiciones como las de otras regiones del mundo. Sin embargo, estas no pueden seguir siendo enarboladas como parte de un simple procesos de colonialismo intelectual, sino parte de una proceso si bien global y abierto, sí que sea capaz de colocar la discusión sobre el desarrollo de la ciencia política a partir de logros y tareas cada vez más comunes.

A manera de conclusión se establece que, la ciencia política debe verse como un esfuerzo de construir y preservar. Difícilmente una visión será suficiente, pero es importante que si existen más de una, éstas sean capaces de convivir, enriquecerse y aceptarse como parte de un proceso, pese a que las miradas y posibles respuestas pudieran ser distintas en un inicio. Pensar en una +ética de responsabilidad y valores como parte de los contenidos que debe sustentar a todo conocimiento objetivo no necesariamente nos haría abandonar la exigencia que la ciencia tiene respecto a explorar todas las posibilidades, incluyendo hasta las más irracionales en apariencia.

La buena ciencia política, anticuaria o hipermoderna, curiosamente en el fondo responde a preocupaciones de fondo que poco han variados desde los tiempos más remotos: reducir los riesgos, crear oportunidades y sobre todo, dar sentido y perspectiva a que las grandes tareas son posibles gracias a la cooperación. El empleo de los mejores medios y recursos hacen entonces plausible dicha tarea.

De ahí que en América Latina, los desafíos son sin duda enormes, porque estamos en medio de una batalla que debe superar prejuicios, los cuales van más allá de la simple legitimación del prestigio y la utilidad de la disciplina, sino que nos obliga a demostrar la pertinencia de que nuestros conocimientos puedan hacer las cosas un poco mejor para todos nosotros.

ACTIVIDAD

1. Elabore 10 oraciones con las ideas más importantes del capítulo.
-

BIBLIOGRAFÍA

- Barrientos del Monte, Fernando (2014), *Buscando una identidad. Breve historia de la Ciencia Política en América Latina*. México, Fontamara.
- Blalock Jr. Hubert (1984), *Construcción de Teorías en Ciencias Sociales*. México Trillas.
- Boghosian, Paul (2009), *El miedo al conocimiento*. Madrid. Alianza Editorial.

- Bourdieu, Pierre (2003), *El oficio del científico. Ciencia de la ciencia y reflexividad*. Barcelona, Anagrama.
- Bunge, Mario (1999), *Buscar la Filosofía en las Ciencias Sociales*. México, S.XXI.
- De Sierra, Gerónimo, et.al. (2007), «Las ciencias sociales en América Latina. Una mirada comparativa», en Hégio Trindade (coord.): *Las Ciencias Sociales en América Latina*. México, S.XXI, pp. 17-52.
- Dogan, Mattei, «La ciencia política y las otras ciencias sociales», en Robert Goodin y Hans Dieter Klingemann (eds.): *Nuevo Manual de Ciencia Política*. Madrid, Istmo, V. 1, 2001, pp. 150-196.
- Dryzek, John S. (2006), «El progreso de la ciencia política», en Víctor Alarcón Olguín (coord.): *Metodologías para el Análisis Político. Enfoques, procesos e instituciones*. México, UAM-Plaza y Valdés, pp. 15-38.
- Elster: Jon. (1990), *Tuercas y tornillos. Una introducción a los conceptos básicos en Ciencias Sociales*. Barcelona, Gedisa,
- Fals Borda, Orlando (1970), *Ciencia propia y colonialismo intelectual*. México, Editorial Nuestro Tiempo.
- Graciarena, Jorge (1979), «Las ciencias sociales, la crítica intelectual y el Estado tecnocrático. Una discusión del caso latinoamericano», en Guillermo Boils Morales y Antonio Murga Frassinetti (comps.): *Las Ciencias Sociales en América Latina*, México, UNAM, pp. 94-116
- Kaplan, Marcos (1976), *Teoría Política y Realidad Latinoamericana*. México, FCE (Archivo del Fondo, n. 66)
- King, Gary; Keohane, Robert O. y Verba, Sidney (2000), *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid, Alianza Editorial.
- Kuhn, Thomas S. (1971), *La Estructura de las Revoluciones Científicas*. México, FCE.
- Lamo de Espinosa, Emilio; González García, José Ma. y Torres Alberro, Cristóbal (1994), *La sociología del conocimiento y de la ciencia*. Madrid, Alianza Universidad Textos, n. 147.
- Lindblom, Charles E. (1990), *Inquiry and Change. The troubled attempt to understand and shape Society*. New Haven, Yale University Press.
- Merton, Robert K. (1985), *Sociología de la ciencia. Investigaciones teóricas y empíricas*. Madrid, Alianza Universidad, 2 v.
- Morton, Rebecca B. (1999), *Methods & Models. A Guide to the Empirical Analysis of Formal Models in Political Science*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Nun, José. (1979), «Los paradigmas de la Ciencia Política en América Latina. Del formalismo al marxismo crítico», en Guillermo Boils Morales y Antonio Murga Frassinetti (comps.): *Las Ciencias Sociales en América Latina*, México, UNAM, pp. 121-166.
- Panebianco, Angelo. (2011), «Las Ciencias Sociales y la Política», en Jorge Sánchez y Juan Russo (coords.): *Repensar la Ciencia Política*. México. M.A. Porrúa-IEEG, pp. 9-95.
- Piaget, Jean. (1979), «La situación de las ciencias del hombre dentro del sistema de las ciencias», en Jean Piaget, et. al., *Tendencias de la investigación en ciencias sociales*. Madrid, Alianza Universidad, 4ª ed., pp. 44-120.
- Sartori, Giovanni (2011), *Cómo hacer Ciencia Política*. Madrid. Tauris.
- Shepsle, Kenneth E. y Bonchek, Mark S. (2005), *Las fórmulas de la Política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. México, CIDE-Taurus.
- Schmitter, Phillippe C. (2013), «El diseño de la investigación social y política», en Donatella della Porta y Michael Keating (coords.): *Enfoques y Metodologías de las Ciencias Sociales*. Madrid, Akal, pp. 281-312
- Wallerstein, Immanuel. (2005), *Las incertidumbres del saber*. Barcelona, Gedisa.

Capítulo 2

SISTEMA POLÍTICO Y FORMAS DE GOBIERNO

CARLOS GÓMEZ DÍAZ DE LEÓN*

Universidad Autónoma de Nuevo León

SUMARIO: 1. ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO. 2. DEFINICIONES DE SISTEMA POLÍTICO. 3. DEFINICIÓN DE ESTADO DESDE LA PERSPECTIVA JURÍDICA. 4. ESTADO, ÓRGANOS, FINES, FUNCIONES Y COMETIDOS. 5. FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO. 6. FORMAS DE GOBIERNO. 7. SISTEMA PRESIDENCIAL, SISTEMA PARLAMENTARIO Y SISTEMAS MIXTOS. 8. SISTEMAS AUTORITARIOS Y SISTEMAS TOTALITARIOS.

Resumen: El presente capítulo expone las principales teorías sobre la conceptualización, origen, formas y funciones del Estado, desde una perspectiva sociológica y jurídica; asimismo aborda dos conceptos que revisten particular relevancia para el estudio de los sistemas políticos: las formas de Estado y las formas de gobierno; haciendo referencia a la manera en que se relacionan los elementos fundamentales del Estado y a la forma en que se posicionan y relacionan los órganos de gobierno; para finalmente analizar las formas más comunes de los modelos contenidos en la clasificación de sistemas de gobierno.

Palabra clave: Sistema político, Estado, Formas de gobierno, Sistemas de gobierno.

Keywords: Political System, State, Forms of government, systems of government.

1. ESTADO Y SISTEMA POLÍTICO

La conceptualización del Estado como sistema político emerge en el marco de la Teoría General de Sistemas, que surge del contexto del estudio biológico desarrollado por Ludwig von Bertalanffy (1976, p. 29) a mediados del siglo XX y que propone su aplicación analítica en otras disciplinas, incluyendo las ciencias sociales. Es así que desde una perspectiva sociológica y siguiendo a Bobbio (1989, p.

* Tiene Doctorado en Derecho Público por la Universidad de Paris XI Sceaux desde 1986. Es miembro Nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores del CONACyT desde 2007. El Dr. Gómez es líder del cuerpo académico de «Administración Pública» e investigador, docente de nivel licenciatura en Ciencias Políticas, así como del doctorado en filosofía con orientación en Ciencias Políticas. El Dr. Gómez es consultor de la UANL, de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. Tiene diferentes publicaciones en libros y revistas científicas.

75) aparece el concepto de Estado como un componente fundamental del sistema social. Sin embargo, identificamos dos grandes teorías que explican esta integración del Estado en el sistema social, así como su función. La teoría marxista y la funcionalista.

Para la primera, la formación social se integra con dos elementos que no tienen el mismo nivel para la determinación respecto al desarrollo del sistema. Estos dos elementos son la base económica y la superestructura. Las instituciones políticas, es decir el Estado pertenece al ámbito de la superestructura. El factor determinante «en última instancia» es la base económica. La concepción funcionalista, en cambio, basada en las aportaciones del sociólogo norteamericano Talcott Parsons, y que es la dominante en nuestros tiempos por la influencia que ha tenido desde la politología norteamericana y en Europa en las últimas décadas, y el descrédito de los modelos socialistas, considera al sistema global dividido en subsistemas caracterizados por las funciones esenciales que cada uno de ellos desempeña dentro del sistema social para el mantenimiento del orden, equilibrio y adecuado funcionamiento. Este enfoque define cuatro funciones que deben ser realizadas por un sistema y que se convierten en requisitos imprescindibles para atribuir efectivamente la conceptualización de sistema social a un ente determinado:

- La adaptación, que se configura por la relación del sistema con el medio exterior, dentro del cual se encuentra y con el que, a su vez, interactúa. (Adaptation)
- La persecución de objetivos, que consiste en la movilización de las energías del sistema hacia las metas que se han propuesto. (Goal attainment)
- La de integración, que se define por las acciones que permiten mantener la coherencia del sistema. (Integration)
- Lo que denomina «latencia», que es la capacidad de motivación del sistema para alcanzar los objetivos señalados. (Patern-maintenance)

A estas funciones corresponden precisamente cada uno de los subsistemas sociales. Al subsistema político (goal attainment) se le asigna la función de dirección de la sociedad, lo cual se convierte en gobierno. Su génesis y aplicación al estudio del sistema político se atribuye a autores como David Easton, Almond, M. Weinstein o H. Jaguaribe, que aplican por primera vez la teoría sistémica a la vida política, añadiendo a su fundamento la concepción estructural funcionalista del sociólogo estadounidense Talcott Parsons sobre el análisis sistémico y estructural de la vida social que define funcionalmente los procesos de cambio en la sociedad y en la política. A diferencia del enfoque marxista, no existe diferencia de niveles entre las diversas funciones del sistema social. Al subsistema que se le atribuye una influencia preponderante es al subsistema cultural y no al económico (Bobbio, p. 75). En este sentido, mientras que en la teoría marxista se plantea el problema de la ruptura del sistema, en cambio, la teoría funcionalista se preocupa por el or-

den, por la conservación y mantenimiento del sistema. Así, el enfoque de sistema político ha desarrollado los conceptos de entradas, demandas, apoyos, salidas, productos, retroalimentación, caja negra, y ha presentado un esquema de análisis político más organizado, generalizando una terminología propia e independiente del análisis jurídico y sociológico dominante antes de los años cincuenta.

2. DEFINICIONES DE SISTEMA POLÍTICO

Veamos en primer lugar algunas definiciones de sistema político que nos permitirán comprender de manera más clara cómo se ha venido enriqueciendo el enfoque sistémico para el estudio de Estado y del proceso de gobierno.

Cuadro 1

CONTRASTIVO DE DEFINICIONES DE SISTEMAS POLÍTICOS

| Autor | Definición |
|---|---|
| David Easton (The political system: 1969) | Un sistema político es un conjunto de interacciones políticas. Lo que distingue las interacciones políticas del resto de interacciones sociales es que se orientan hacia la asignación autoritaria de valores a una sociedad |
| Jean William Lapierre (L'analyse de systèmes: 1976) | Un sistema político es un conjunto de procesos de decisión que concierne la totalidad de una sociedad global |
| Gabriel Almond (A functional approach to comparative politics: 1976) | Un sistema político es un sistema de interacciones, existente en todas las sociedades independientes, que realiza las funciones de <i>integración</i> y <i>adaptación</i> , tanto al interior de la sociedad como en relación con las otras, mediante el uso o la amenaza del uso de la violencia física más o menos legítima |
| Karl Deutsch | Conjunto capaz de autodirigirse a partir de la información que recibe del medio ambiente, con el cual interactúa mediante flujos (Modelo Cibernético). |
| Maurice Duverger (Instituciones políticas y Derecho Constitucional: 1955) | Sistema político es la entidad en el cual confluyen los actores políticos. Las instituciones políticas son, a su vez, las partes integrantes de un <i>subsistema político</i> que es lo que se denomina régimen político. |
| Samuel Phillips Huntington (Political Order in Changing Societies: 1968) | Conjunto formado por unas determinadas instituciones políticas, que tienen unas determinadas expresiones formales identificables en el régimen jurídico, en relación con un cierto nivel de participación que se manifiesta en conductas observables empíricamente y referidas al ejercicio del poder político por medio de las instituciones y los actos del gobierno. |

Fuente: Cuadro de elaboración propia.

El politólogo canadiense David Easton es el generador de un modelo teórico del Estado a través de la teoría de sistemas, creando un enfoque de estudio de la política como ente desde una doble perspectiva: biológica y política. El resultado de su trabajo se convierte en la primera definición del concepto efectivamente independiente del análisis jurídico y constitucional dominante antes de los años cincuenta en concordancia con la teoría organicista. Así, tomando Estado-Nación como muestra de estudio, en la concepción de Easton se configura como un sistema complejo, dentro del cual los elementos que lo integran, considerados como grupos o como individuos, interactúan de manera muy intensa en función de ciertas pautas de comportamiento. De esta forma, para Easton, lo que define a un sistema político es su función de distribuir valores que la sociedad considera útiles como el dinero, la educación, el poder, etc. (Easton, 2006, p. 111). Dichas interacciones operan mediante flujos entre entradas y salidas (*inputs* y *outputs*) a través de un cambio dinámico que se retroalimenta (*feedback*). Las entradas son las demandas, recursos y apoyos que el sistema recibe de los actores de la sociedad. Estas entradas se trasladan del ambiente social al sistema político responsable de la agregación y articulación de esas demandas, funciones que cumple la caja negra (*black box*), formada por aquellos que ocupan determinados roles, sean individuos o grupos, los cuales son capaces de orientar los contenidos del proceso político; que actúan como filtro del sistema, a través de mecanismos de reducción y selección de demandas. Los *outputs* son la respuesta del sistema a aquellas demandas, las decisiones y acciones que se toman tras el proceso de decisión y que cuando interactúan con el entorno, generan nuevas demandas y apoyos, por lo que el proceso vuelve a comenzar. Este modelo se ha denominado circuito de retroalimentación, o de autoreproducción, o de autopropagación (*feedback loop*) y permite a las autoridades sondear el estado del sistema y corregir errores y perturbaciones.

Su modelo principal estaba orientado por una visión organicista de la política, como si ésta fuera un ser vivo. Su teoría es una declaración de lo que hace que los sistemas políticos se adapten, sobrevivan, se reproduzcan y sobre todo que cambien. Así, con el apoyo de la teoría cibernética, Easton crea un modelo de circuito cerrado cuyo interior funciona e interactúa, unidad básica del análisis, construyéndolo mediante abstracción; y denominándolo sistema político. Éste concentra distintos elementos entre los que define:

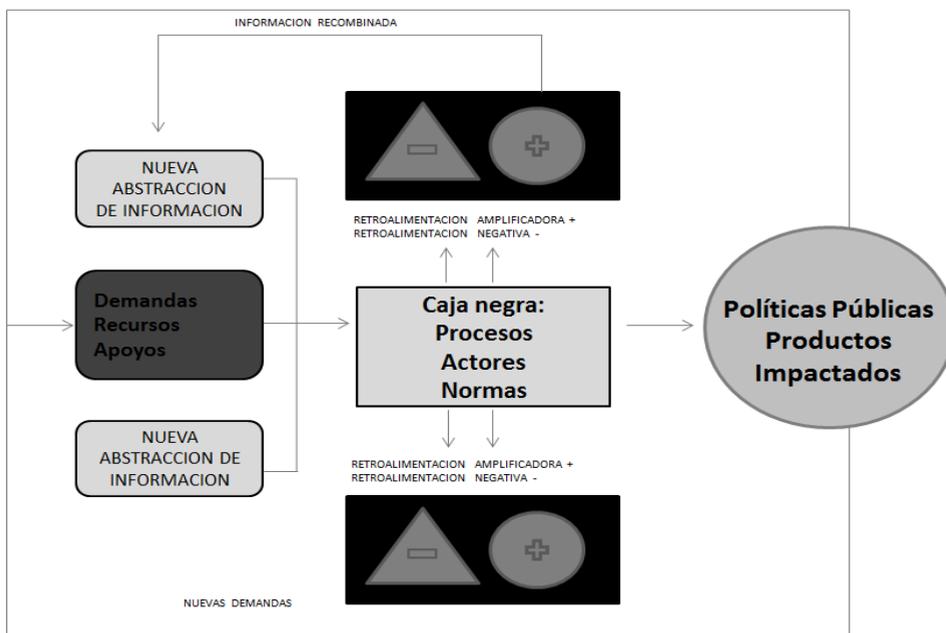
- Comunidad política: grupo de personas vinculadas por una división política del trabajo.
- Régimen político: conjunto de condicionamientos que tienen las interacciones políticas, que se compone por:
 - Valores: principios orientadores de la acción, objetivos a alcanzar.

- Normas: elementos que explicitan qué procedimientos son aceptables en la transformación y distribución de las demandas.
- Estructuras de autoridad: modelos formales e informales con los que el poder es organizado y distribuido.
- Autoridad: característica común que poseen aquellos que ocupan roles activos en la política que llevan a cabo la gestión política de un sistema: poder legitimado.

Easton interrelaciona el sistema político con su entorno socioeconómico y cultural a través de las demandas y apoyos. Las primeras reflejan las insatisfacciones que genera el sistema, lo que exige cambios en la distribución de los valores societarios escasos. Los apoyos permiten buscar soluciones a las demandas que posibiliten su estabilidad. De esta forma evalúa al sistema político en su dinámica y no en su estática, considerando la existencia de una permanente crisis e inestabilidad que en agudos momentos de conflicto y conmociones pueden conducir a un cambio del sistema. Considera pues, positivamente tanto a la estabilidad como el cambio, porque éste, en un momento determinado es el que puede favorecer la retroalimentación del sistema político. De esta forma, el hecho de que algunos sistemas sobrevivan es porque generan una capacidad de respuesta a las perturbaciones que se vinculan con su capacidad de adaptación a las mismas, permitiendo su supervivencia. Si el sistema sobrevive se denomina *sistema político estable*; si por el contrario quiebra se denomina *sistema político disfuncional*. Los conceptos fundamentales de este enfoque, según su autor, son la carga, la capacidad de carga, la demora, la anticipación y la ganancia. Estos elementos permiten la medición de los flujos y la construcción de indicadores de actuación del sistema.

- La *carga* es el total de información que es tomada en un momento dado.
- La *capacidad de carga* es definida como una función del número y clase de los canales de disponibles.
- La *anticipación* es la capacidad del sistema para reaccionar anticipadamente con base a previsiones de consecuencias futuras.
- La *demora* es una medida de la tardanza en informar y actuar sobre información referida a las consecuencias de las decisiones tomadas.
- La *ganancia* es la extensión de la respuesta del sistema a la información que recibe.

Figura 1
MODELO SISTEMA DE EASTON

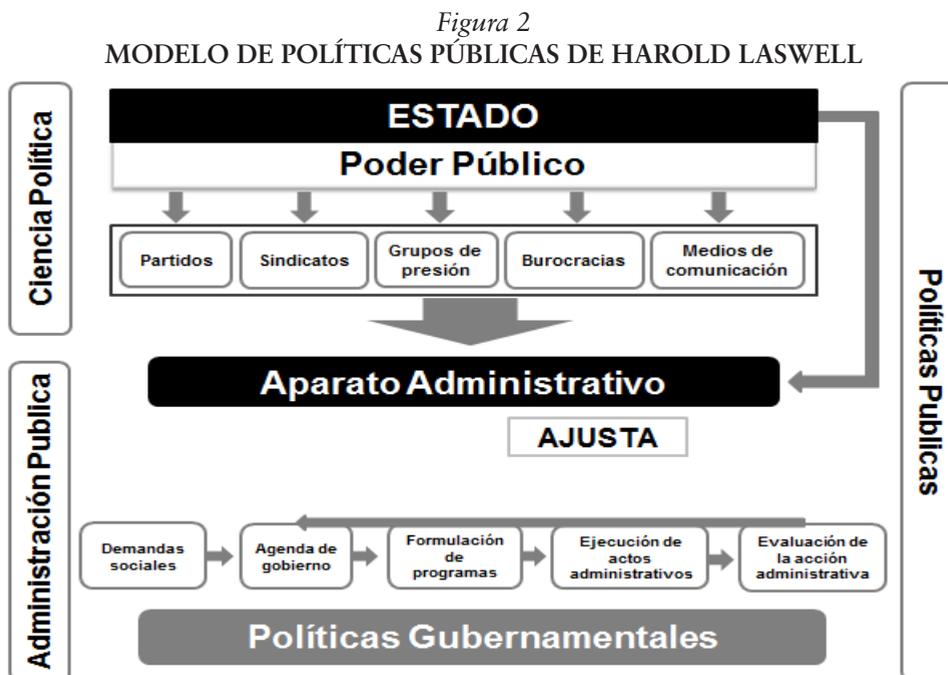


Fuente: Easton, 2066, p. 48).

El enfoque de Easton (2006, p. 48) permeó notablemente en la concepción sistémica en la ciencia política hasta finales de los años sesenta, donde destacan las aportaciones de Harold Lasswell con el modelo de políticas públicas, Karl Deutsch con su modelo de sistema cibernético y Robert Dahl con sus aportaciones a la teoría pluralista.

Se considera a Harold Laswell el pionero del enfoque de políticas públicas. Con su perspectiva, integra además de otras disciplinas sociales, la aportación combinada de la ciencia política y de la administración pública en el análisis del proceso de gobierno. El proceso de políticas públicas en términos muy sintéticos, inicia con la integración de la agenda a partir de las demandas sociales, las cuales son transmitidas al aparato gubernamental a través de los actores políticos de los diferentes partidos políticos y del propio aparato administrativo. Se discuten los proyectos y se delibera a fin de que el legislativo autorice los recursos que son finalmente asignados a proyectos y programas. Estos proyectos que emanan del sistema político constituyen precisamente las políticas públicas que son evaluadas por la ciudadanía con la manifestación republicana del sufragio. Si el ciudadano está conforme con las políticas, deposita su confianza en los gobernantes para que continúen en la titularidad del gobierno y si no, decide cambiarlo dándose de esta manera la alternancia política, característica fundamental de la democracia

moderna. Como consecuencia de esta continua comunicación, la agenda pública se ajusta a las nuevas necesidades y demandas y es como se opera el proceso de gestión de políticas públicas. (Ver Modelo abajo).



Fuente: Elaboración Propia.

Veamos ahora el enfoque jurídico o institucional para el estudio del Estado.

3. DEFINICIÓN DE ESTADO DESDE LA PERSPECTIVA JURÍDICA

En el ámbito disciplinario de la Ciencia Política, el Estado constituye el objeto de estudio privilegiado de ésta. Junto con el poder, desde los tiempos antiguos la reflexión sobre la organización política de la sociedad se ha centrado en alguno o en ambos conceptos poder y Estado. Para una mejor delimitación del concepto conviene destacar que por Estado nos referimos a la comunidad política, es decir a aquella organización que tiene que ver con intereses colectivos, a diferencia de otras organizaciones sociales que existen desde las primeras comunidades primitivas como la familia. Las fuentes principales para su estudio han sido, por una parte, la historia de las instituciones políticas y por otra, la historia de las doctrinas políticas. De acuerdo con Bobbio (1989, p. 69), esta última precedió al estudio de las instituciones que integran el sistema político. En efecto, la reflexión en

principio se centró en la relación entre gobernante y gobernado y posteriormente se hizo necesario el analizar las instituciones políticas para reconstruir el contexto en el que se daban estas relaciones entre ambos actores sociales. En este sentido conviene hacer una aclaración que nos permitirá comprender mejor ambos conceptos, Estado y Sistema político.

En estricto sentido, el concepto de sistema político es un concepto relativamente contemporáneo que trata de explicar desde una perspectiva distinta a la jurídica y a la sociológica el fenómeno político para dar mayor comprensión al proceso de gobierno. En términos generales se refiere a un conjunto de instituciones, grupos y procesos políticos, caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca (Urbani, p. 152). Un **sistema político** es la expresión organizativa de un conjunto de interacciones estables a través de las cuales se ejerce la política en un contexto limitado por la población. Este sistema viene formado por agentes, instituciones, organizaciones, comportamientos, creencias, normas, actitudes, ideales, valores y sus respectivas interacciones, que mantienen o modifican el orden del que resulta una determinada distribución de utilidades, conllevando a distintos procesos de decisión de los actores, que modifican la utilización del poder por parte de lo político a fin de obtener el objetivo deseado. En este capítulo abordaremos primeramente las nociones relativas al Estado y a las formas de gobierno y más adelante abordaremos el concepto de sistema político.

El término Estado tiene diferentes connotaciones; en la definición que contiene el diccionario de la lengua española (Alonso, 1988), éste se refiere al Estado como el «Orden, clase, jerarquía, calidad de las personas que componen un reino, una república o un pueblo, como el de eclesiásticos, el de plebeyos, el de nobles, etc. [...] Cuerpo político de una nación [...] País o dominio de un príncipe o señor de vasallos». Como podemos ver, la definición es muy general y se refiere a diferentes órdenes o estructuras sociales. Otras de las definiciones que maneja la lengua española nos permiten ubicar al Estado como el ámbito de interrelaciones de orden social en una comunidad.

Importantes debates se han suscitado por parte de los estudiosos de la filosofía política para definir el concepto de Estado y su naturaleza, pues en ocasiones se le analiza como una comunidad política que ha alcanzado su desarrollo gracias a la evolución que ha tenido la sociedad; a veces se le considera como sinónimo de sociedad; otras, como el espacio en que se desarrollan las finalidades políticas y jurídicas del grupo social, o bien, se le equipara con el concepto de poder o con el de nación; sin embargo, es importante destacar que el concepto de Estado corresponde al campo disciplinario de la teoría política, aunque se encuentra estrechamente vinculado con el derecho, que es incluso el que le da vida, siendo por lo tanto una realidad histórico-política. Es así, que en el Diccionario Jurídico Mexicano, se apunta que el Estado no es una mera realidad natural, sino que constituye un conjunto de funciones jurídicas cuya comprensión es necesaria para

entender el comportamiento de la comunidad política. En este sentido, nos señala el Diccionario, el Estado crea derecho, aplica la Constitución; contrata, representa a sus habitantes, tiene jurisdicción, ejecuta sanciones; celebra tratados, es sujeto del Derecho Internacional; en suma, es titular de derechos y obligaciones.

Desde el punto de vista de la teoría jurídica, para Kelsen (1988, p. 215-216), el Estado se puede personificar como el *orden jurídico nacional*, el autor lo delimita como «la comunidad creada por un orden jurídico nacional (en oposición al internacional). El Estado como persona jurídica es la personificación de dicha comunidad o el orden jurídico nacional que la constituye». Kelsen también personifica al Estado como *orden y como comunidad* constituida por ese orden, presupone su existencia como realidad social subyacente, toda vez que el orden jurídico es creado por el Estado y tiene validez para él como hecho social preexistente. De la misma manera, Kelsen considera al Estado *como una unidad sociológica* que, según afirma, se comprueba haciendo ver cómo los individuos que pertenecen al mismo estado forman una unidad, y cómo dicha unidad no está constituida por el orden jurídico, sino por un elemento que nada tiene que ver con el derecho, las acciones recíprocas. La fundamentación del estudio jurídico del Estado parte del hecho que siendo la norma jurídica uno de los elementos integrantes del Estado, la disciplina científica que estudia al fenómeno social y cultural jurídico está en relación íntima con la ciencia que estudia al Estado, que es el todo relacional humano organizado política y jurídicamente y del cual el Derecho es una parte fundamental. Efectivamente, el Estado lo configura la propia sociedad que ha decidido organizarse políticamente a través de su propio sistema jurídico, sistema que tiene como fuente los fenómenos sociales característicos del grupo a que corresponda, pero además, involucra valores propios, cultura, costumbres e historia, que incluye, casi siempre a la religión. Ciertamente es que las costumbres crean el derecho y las dos, costumbre y derecho, son producto de la actividad humana, como lo señala Serra Rojas (1985; p. 53) al afirmar, refiriéndose a Groppali que el derecho no surge sino en la sociedad, porque sólo los hombres, por sus facultades mentales más desarrolladas, han sido capaces de experimentar que, reprimiendo determinados actos y eliminando a sus autores, se verifica en el grupo social una disminución de repetición de dichos actos, y porque solamente en la sociedad humana a un lado y junto al derecho, se desarrollan otros fenómenos de orden económico, familiar, político, religioso, que en las agrupaciones animales no se encuentra nunca.

Ahora bien, el ser humano es un ser político, pues su propia inteligencia y la búsqueda de solución a la satisfacción de sus necesidades en grupo, le han obligado a estructurar las mejores formas de convivencia social que le permitan alcanzar sus finalidades. El Estado por sí mismo no conlleva únicamente finalidades políticas, éstas deben estar totalmente relacionadas con el bienestar social. Política, derecho y bienestar social están totalmente inmersas en la idea del Estado, pues la norma jurídica busca imponer el equilibrio social mediante la obligatoriedad

impositiva, misma que no podría darse sin el poder de decisión política, y este poder lo tiene la fuerza pública del propio Estado; por ello, ambas ciencias, la del Estado y la del Derecho, están íntimamente relacionadas.

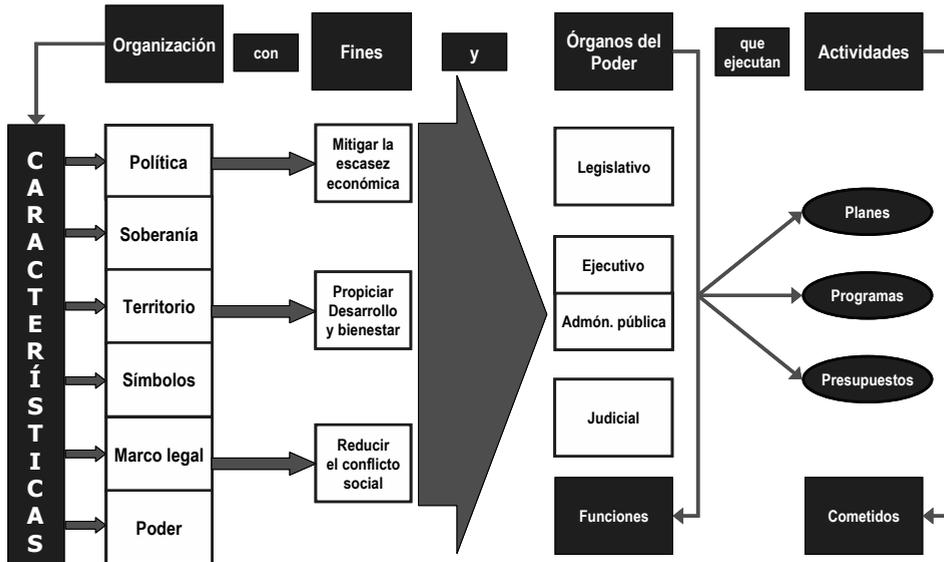
4. ESTADO, ÓRGANOS, FINES, FUNCIONES Y COMETIDOS

Considerando una interpretación formalista que es la que se desprende del enfoque jurídico que analizamos más arriba, identificamos al sistema político con el Estado. El concepto de Estado desde esta perspectiva, alude a un orden jurídico de convivencia que organiza y combina elementos sociales complejos en aras de servir a la sociedad. Los elementos constitutivos de éste son la población, asentada en un territorio y provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y que tiene a su cargo el cumplimiento de los fines sociales de mantenimiento de la paz y el orden público, el bienestar, el progreso y el desarrollo integral de los miembros de esa comunidad política (Serra, p. 205). De acuerdo con diversos autores, las funciones del Estado se desarrollan a través de los órganos de gobierno que se identifican respectivamente con los tres poderes que señala la teoría política clásica, a saber: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. Estas funciones son comunes a cualquier forma de sociedad política y en el Estado moderno se han separado para su ejercicio en la búsqueda de un equilibrio que evite la corrupción del poder en un solo órgano y/o persona. En este sentido, las funciones del Estado constituyen categorías generales, abstractas y universales, válidas para cualquier sociedad política, país o época. En el marco de las funciones, algunos autores distinguen las formales y las reales, identificando a estas últimas como las que le dan sustancia y contenido a la administración pública (Cortiñas-Peláez, p. XII). Siguiendo a Serra (p. 478), observamos que las funciones se ejercen por medio de los órganos del Estado, que son esferas de competencia determinada para cada uno de éstos. Es a través de estos órganos que se desarrolla el arte de gobernar. Los cometidos del Estado en cambio, constituyen categorías concretas y particulares que pueden variar según el avance técnico y cultural de cada país y de cada circunstancia histórica, por lo cual éstos se encuentran en constante mutación de acuerdo con las demandas y necesidades que plantea la población. Básicamente, los cometidos se pueden clasificar en cuatro categorías, a saber: esenciales, de servicio público, sociales y privados. En cada caso la población beneficiada se ve en diferente posición con respecto a cada uno de los tipos de cometidos (ver figura 2-11).

Acosta Romero (P. 60), en su texto sobre derecho administrativo, define al Estado como «una organización política soberana, de una sociedad humana establecida en un territorio determinado, con independencia y autodeterminación, con órganos de gobierno y de administración que persiguen determinados fines mediante actividades concretas». Por su parte, Serra Rojas concluye que El Estado

es una parte de la sociedad humana, asentada sobre un territorio jurídicamente organizado, bajo la forma de un gobierno independiente que se propone la realización de aquellos fines, que se determinan conforme a sus condiciones históricas (p. 215). A continuación presentamos gráficamente el concepto de Estado con sus componentes fundamentales.

Figura 3
ESTADO



Fuente: Elaboración propia.

Como podemos apreciar, los principales elementos del Estado como territorio, símbolos, comunidad política, marco legal, poder político, constituyen las características. Sus fines de desarrollo y bienestar pueden desdoblarse en mitigar la escasez económica derivada de la pobreza y la desigualdad, propiciar el desarrollo humano y el bienestar, y reducir el conflicto social. Para ello, en el ejercicio de sus funciones gobierna a través del accionar de los tres poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Estas actividades las realiza a través de programas, planes y proyectos que materializan los presupuestos para dar cumplimiento a los diversos cometidos que se le plantean a la organización política.

5. FORMAS DE ESTADO Y FORMAS DE GOBIERNO

En lo que se refiere a las relaciones que se establecen en el seno del Estado, existen dos conceptos que revisten particular relevancia para el estudio de los

sistemas políticos: las formas de Estado y las formas de gobierno. Por una parte, haciendo referencia a la manera en que se relacionan los elementos fundamentales del Estado (territorio, población y gobierno), se puede arribar a la clasificación de las formas de Estado, y por la otra, haciendo referencia a la forma en que se posicionan y relacionan los órganos de gobierno (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) se determinan las formas de gobierno (Acosta, p. 74).

En este sentido, al hablar de las formas de Estado nos referimos a la estructura o contorno de la organización política, es decir a la configuración total y unitaria de las instituciones políticas de una comunidad política nacional, de un Estado-Nación. La tipología más extendida en nuestros días sobre las formas de Estado son el Unitario y el Federal, mientras que las formas de gobierno típicas se clasificarían en parlamentario y presidencialista (ver figuras 2-12 y 2-13). El Estado Unitario de acuerdo con Serra (p. 531), se integra por un poder central, sin autonomía para las partes o regiones que la componen, y es el único que regula toda la organización y acción de un poder que coordina a todas las instancias públicas. De ahí deriva su organización centralista. En esta forma de organización estatal, todos los ciudadanos están sujetos a una autoridad única, al mismo régimen constitucional y a un orden jurídico común. Su funcionamiento se articula mediante la centralización política y la descentralización administrativa. El Estado Federal en cambio se integra con diversas entidades que conservan su autonomía constitucional con cierto grado de descentralización política, pero que se unen para ciertos fines de representación nacional. La existencia de entidades federativas implica desde luego una delimitación territorial, una población y órganos de gobierno autónomos que dirigen esa colectividad humana. Coexisten en consecuencia diferentes ámbitos de gobierno, así como órganos de poder: el federal, el estatal y el municipal.

Por otra parte, una manera adicional de clasificar las formas que adoptan los Estados, atiende a la forma de legitimación del titular del Estado, ya sea que se trate de una Monarquía o una República y a la temporalidad de éste. Así por ejemplo, la forma de sucesión del titular de una monarquía es mediante la herencia, mientras que en una república se renovará periódicamente, según los plazos previstos en la Constitución respectiva. El mandato de la titularidad en la monarquía termina con la muerte del soberano o su abdicación a favor de su heredero/a y el mandato en la república termina con el plazo establecido en la Constitución a favor de quien haya sido electo para tal fin. Sin embargo, esta última clasificación no determina el tipo de régimen de gobierno, es decir que ya sea república o monarquía pueden a su vez clasificarse en democrático, autoritario o dictatorial, según sea el caso.

El régimen político por su parte, se refiere a la distribución y jerarquización normativa y constitucional de los poderes públicos del Estado, así como a las formas jurídicas institucionales aplicables a su renovación y funcionamiento. Las

formas de gobierno configuran al régimen político. La forma de gobierno se refiere a la manera de organizar y distribuir las estructuras y competencias de los órganos que componen el gobierno.

En conclusión, podemos afirmar que las formas de gobierno consideran los modos de formación de los órganos esenciales del Estado, sus poderes y sus relaciones, mientras que las formas de Estado están determinadas por la estructura de éstos y se refieren a las relaciones que se establecen entre población, territorio y soberanía, según se integren en un orden estatal único o estén descentralizadas en los diferentes ámbitos de competencia de conformidad con el pacto constitucional. En lo que se refiere específicamente a las formas de organización política y administrativa de los Estados, las formas de organización tanto políticas como administrativas son métodos o sistemas encaminados a la estructuración de las funciones jurídicas. Constituyen los medios a través de los cuales se conseguirán propósitos tales como la atención técnica de un servicio, los problemas de una región y el aseguramiento de ideales democráticos, o, en última instancia, la adecuada participación popular en los asuntos públicos. Estas formas de organización pueden clasificarse en forma de centralización, descentralización o desconcentración política o administrativa.

Figura 4
PERSPECTIVA JURÍDICA DEL ESTADO



Fuente: Elaboración propia.

6. FORMAS DE GOBIERNO

A lo largo de la historia de la humanidad, los hombres han diseñado diversas instituciones que de acuerdo con sus creencias, costumbres y hábitos de obediencia, les han permitido gobernarse manteniendo la estabilidad y el orden social

para la consecución de los fines colectivos de paz, progreso y justicia, lo que ha significado el crear formas de organización política y con ello han venido surgiendo diferentes regímenes políticos y formas de gobierno. Esta organización que provee orden, estabilidad y dirección a cualquier sociedad es precisamente el sistema político. La función principal que cumple este sistema es la de conducir los esfuerzos de la comunidad hacia los propósitos que esta misma se ha propuesto. De acuerdo con la participación mayor o menor en las decisiones que conciernen a la colectividad, así como el grado de imposición o consenso es como se determinan los regímenes políticos y las formas de gobierno.

En el curso de la historia hemos conocido variadas formas de gobierno, según el grado y número de participación de los gobernados. De acuerdo con Bobbio (1989, p. 144), en la tradición clásica de la ciencia política podemos distinguir tres tipologías de formas de gobierno: la clasificación de Aristóteles, la de Maquiavelo y la de Montesquieu. La primera clasificación nos la ofrece el filósofo estagirita Aristóteles, en su obra *Política* expone la teoría general de las constituciones, y recorre en su análisis los conceptos de la ciudad (polis), del ciudadano y de la virtud política, y deduce de eso las seis formas posibles de gobierno, buenas o malas: —con la autoridad de uno solo— la monarquía o la tiranía; —con la de varios— la aristocracia o la oligarquía; —con la de todos— democracia o la demagogia. Hay dos cosas que caracterizan las formas de gobierno según Aristóteles: la persona o personas sobre las que recae el gobierno, y el objetivo que dicho gobierno persigue. Así por ejemplo, conocemos la tiranía, que es el gobierno del tirano, de uno solo, que impone contra derecho el gobierno, y lo ejerce sin justicia y con discrecionalidad. Un ejemplo de éste es el gobierno de Nerón, quien provocó el incendio de Roma (julio del 64 d.C.) y la persecución implacable de los cristianos en el siglo I de nuestra era. También han existido gobiernos aristocráticos y despóticos, es decir aquellos que son dirigidos por unos cuantos notables, como en el caso de gobiernos colegiados de notables que gobernaron en el período más álgido de la Revolución que conmovió a Europa a fines del siglo XVIII. Por último tenemos la democracia, el gobierno de todos y para todos. En contrapartida se ubica el modelo demagógico, como deformación de la democracia y que se sustenta en la manipulación y el engaño al pueblo.

La siguiente clasificación corresponde al tratadista florentino Maquiavelo, que en su obra el Príncipe disminuye su tipología a dos formas de gobierno, en función de que se trate del gobierno de uno solo o de una asamblea o cuerpo colegiado. Si bien distingue entre repúblicas aristocráticas y democráticas, la diferencia fundamental se identifica con el número de personas que participan en la función gubernamental. Finalmente el tratadista francés Montesquieu retorna a una triple clasificación, retomando las dos que propone Maquiavelo, República o Monarquía, y agregando una degeneración del gobierno de uno solo al incorporar el despotismo. En esta forma se consideran las experiencias históricas que ofrecieron

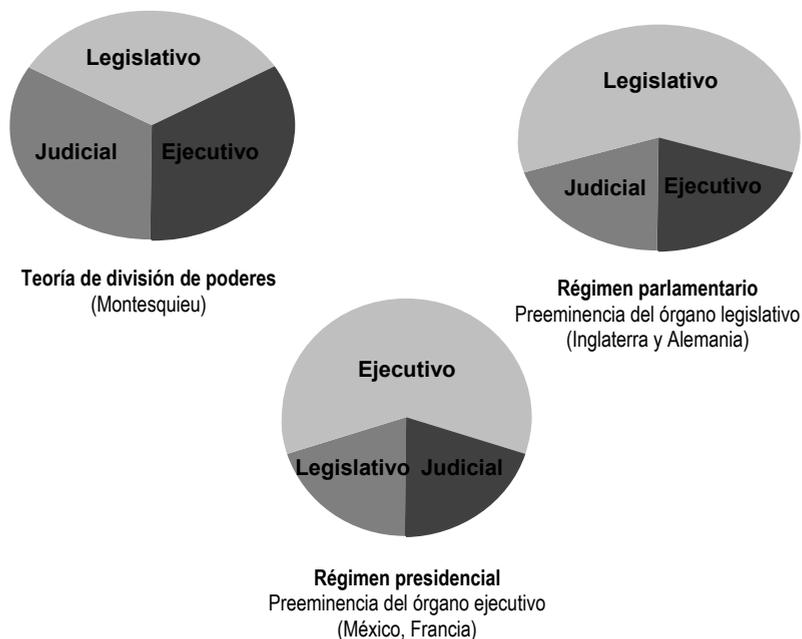
las monarquías orientales antiguas, las repúblicas integradas por las asambleas democráticas griegas, las repúblicas aristocráticas romanas, y las formas despóticas de oriente vigentes hasta bien entrado el período contemporáneo (Japón, China, algunos países árabes, entre otros).

En la actualidad cualquier gobierno que pretenda justificarse frente a sus gobernados se autodefinirá como democrático, ya que éste se ha constituido en el paradigma universal del sistema político moderno, que promueve los valores de igualdad, libertad, justicia y participación.

Por otra parte, la premisa expresada en el párrafo anterior da lugar a otra clasificación mucho más actual de las formas de gobierno. Desde la perspectiva de la teoría clásica de la división y equilibrio de poderes diseñada por el Barón de Montesquieu y en las categorizaciones de los sistemas políticos modernos y que reúnen las características de una democracia (Sartori: 1994: p. 97), los regímenes pueden clasificarse en dos tipos, según la preponderancia en la relación entre los poderes. Estos dos sistemas son por una parte, el sistema presidencial en el cual se observa una preponderancia del órgano Ejecutivo sobre el poder Legislativo y por otra parte el parlamentario, en el cual existe preeminencia del Legislativo e incluso en muchos casos el propio poder Ejecutivo emana del parlamento para configurar el gabinete de gobierno. Por ello a este último se le denomina parlamentario.

Figura 5

TEORÍA DE LA DIVISIÓN DE PODERES



Fuente: Elaboración propia.

Si bien la teoría clásica parte de un necesario equilibrio de poderes que mantenga balanceadas las instituciones mediante un sistema de pesos y contrapesos tendería a una cierta igualdad, la realidad es que en la práctica en la mayoría de los casos, los sistemas políticos modernos y que además podemos catalogar como democráticos, se colocan en la clasificación entre régimen parlamentario o presidencial. Según el peso de condiciones históricas, culturales, e instrumentales, estos dos tipos de sistemas son los que prevalecen en nuestros días.

7. SISTEMA PRESIDENCIAL, SISTEMA PARLAMENTARIO Y SISTEMAS MIXTOS

De acuerdo con la metodología clasificatoria que nos propone Sartori, para que estemos en presencia de un sistema presidencial es necesario cumplir con ciertos criterios. En primer lugar, que el jefe del Estado sea electo popularmente de manera directa o casi directa. Un segundo criterio proviene del hecho de que el gobierno o el propio Ejecutivo, no puede ser designado o desbancado por un voto del legislativo. La integración de los miembros colaboradores del titular del Ejecutivo es una prerrogativa del presidente. Aun y cuando en algunos casos la Constitución prevea una ratificación por parte del Congreso, la designación corresponde al presidente. Un tercer criterio que nos señala este autor se refiere a la dirección efectiva del gobierno que tiene a su cargo el presidente (1994, p. 99).

Los sistemas parlamentarios en cambio, de acuerdo con el mismo autor (p. 116), deben su nombre a la soberanía del parlamento sobre el gobierno. En estos sistemas el poder Ejecutivo se comparte, es decir que el gobierno requiere del apoyo del parlamento para la integración del gabinete, para apoyar las políticas públicas, para evitar la destitución de los miembros del gobierno, etc. Sin embargo, al interior de estos sistemas podemos apreciar variantes, según el poder preponderante en el gobierno. Por un lado está el modelo inglés, en el cual el Ejecutivo prevalece sobre el parlamento. En el otro extremo está el modelo francés de la tercera y cuarta república, en el cual se gobierna por asamblea y finalmente tenemos el tercer modelo en el cual son los partidos los que controlan al gobierno. Estos serían los casos en los cuales los partidos determinan el funcionamiento del sistema. En este sentido, señala Sartori (p. 116) que el problema subyacente del parlamentarismo es el de tener partidos cuyos miembros no se aparten en las votaciones de las cámaras, de los lineamientos del partido. Por lo tanto, agrega, los partidos adecuados para el parlamentarismo deben mantenerse unidos en el apoyo del gobierno que han designado.

Un sistema alternativo al presidencial y al parlamentario que permite ubicarlo como modelo es el sistema semi-presidencial. Así como el prototipo del sistema presidencial son los Estados Unidos de Norteamérica y del parlamentarismo el sistema

inglés, en el caso del sistema presidencial, el modelo es la V República de Francia. Las premisas fundamentales de este sistema según Sartori (pp. 148-149), son 5:

1. El jefe de Estado (Presidente) es electo mediante sufragio universal para un determinado período de tiempo;
2. Se comparte el poder Ejecutivo entre el Presidente y un primer ministro, lo que conlleva una estructura dual de poder con tres características y que complementan las premisas;
3. El Presidente es independiente del Parlamento, pero no puede gobernar solo, sino que su voluntad es canalizada y procesada a través del gobierno que encabeza el primer ministro;
4. El primer ministro y su gabinete son independientes del presidente ya que dependen del parlamento y están sujetos a su voto de confianza o censura;
5. La estructura dual provoca diferentes balances de poder, a condición de que se mantenga el nivel de autonomía de ambos componentes.

El caso de México, con fundamento en el artículo 40 constitucional, se ubica en un régimen presidencial, republicano, democrático y con una organización federal (Ver figura 6). El caso de Estados Unidos de Norteamérica es también un sistema presidencial pero con importantes limitaciones que derivan del peso específico que tiene el Congreso en el funcionamiento general del sistema con independencia de que se trate de una república federal.

8. SISTEMAS AUTORITARIOS Y SISTEMAS TOTALITARIOS

Frente a la clasificación correspondiente a sistemas políticos democráticos, cuyas formas más comunes corresponden a los modelos parlamentarios y presidenciales, se encuentran aquellos regímenes políticos que están basados en ciertas prácticas opresivas que impiden el ejercicio de la libertad y la autonomía, además de que se fundan en el abuso del poder, la arbitrariedad y la impunidad de la autoridad frente a los gobernados. Estos sistemas que siguiendo a Linz podemos llamar genéricamente como «no democráticos» son dos: los autoritarios y los totalitarios.

En realidad, el grado de utilización de la fuerza represiva así como de la libertad que ofrezca el sistema, es lo que diferencia a los regímenes totalitarios de los autoritarios. De conformidad con la concepción de Linz (1975), los regímenes autoritarios son sistemas políticos con un pluralismo político limitado y no responsable; sin una ideología elaborada y propulsiva (sino con las mentalidades características); sin una movilización política intensa o vasta (excepto en algunos momentos de su desarrollo), y en los que un jefe (o tal vez un pequeño grupo) ejerce el poder

dentro de límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsible. De acuerdo con el enfoque que destaca sus rasgos principales, sus características se centran en cuestiones como la *concentración de poder* en manos de un *líder* o una pequeña *élite* que no es constitucionalmente *responsable* ante la ciudadanía, y el ejercicio *arbitrario* del poder sin consideración de *otros cuerpos* que puedan limitarles (efectiva *separación de poderes*), y también la inexistencia de mecanismos que permitan una efectiva *alternancia en el poder*, como las *elecciones libres multipartidistas*. Los sistemas autoritarios presentan ciertos rasgos de los regímenes democráticos, pero deforman el funcionamiento institucional con prácticas que desvirtúan la legitimidad. Así por ejemplo, si bien existen elecciones y partidos de oposición, éstas son controladas por las autoridades, sin que exista la posibilidad real de alternancia. Por ello se habla de un pluralismo limitado, con aparente libertad de expresión, y otros mecanismos, presentes en las democracias.

Por otra parte, se da una evidente manipulación de las masas a través de movilizaciones, acarreo corporativistas y otros mecanismos fundados en el cacicazgo y en el culto a la personalidad. En este sentido podemos identificar ciertos regímenes que nacidos de elecciones más o menos democráticas se transforman en sistemas autoritarios y posteriormente en sistemas altamente represivos, con características de totalitarios. Tal es el caso de los modelos generados en Italia con el fascismo de Mussolini, del nacionalsocialismo desarrollado en Alemania a partir de la elección de Adolfo Hitler como Canciller, el franquismo y el falangismo en España, y algunos casos más en América Latina con una orientación más civilista como es el caso de México con el General Lázaro Cárdenas, Argentina con el Peronismo y Brasil con el régimen de Getulio Vargas y un control fundado en la manipulación corporativista. En estos últimos casos se mezclan ingredientes populistas, con importantes movilizaciones de masas, pero con características de los regímenes autoritarios señalados más arriba.

En el otro extremo, tenemos los sistemas totalitarios cuyas características define Linz de la siguiente manera:

1. Se observa un centro de poder monista con cierto pluralismo institucional derivado de ese mismo centro y mediatizado sin que se genere cualquier dinámica social;
2. Existe una ideología exclusiva, autónoma y con la cual se identifican los líderes, y que además sirve como fundamento para su política y es utilizada para legitimar esta política.
3. La participación ciudadana es alentada, exigida y compensada a través del mismo partido para tareas políticas y colectivas.

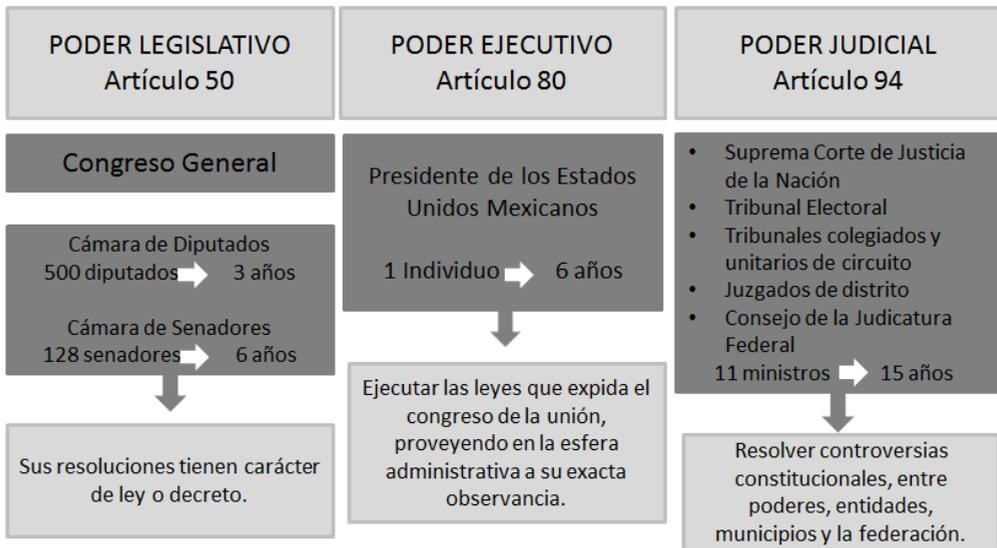
Algunos totalitarismos han sido derivados de fuertes movimientos sociales generados en Revoluciones de las que emanan gobiernos que imponen mediante represión condiciones de dominación y gobierno, limitando las libertades y cual-

quier tipo de disidencia. Los modelos típicos de este tipo de regímenes son los que nos ofrecen la Unión Soviética después de la Revolución de octubre, la China comunista a raíz de la ascensión de Mao Tse Tung al poder, y otros regímenes que persisten aún en nuestros días, como es el caso de Corea del Norte. El común denominador de estos sistemas es que se legitiman desde una perspectiva antagónica al sistema capitalista y sus fundamentos tienen sus raíces en la ideología marxista comunista. Sin embargo, también pueden observarse en la historia casos de sistemas políticos autoritarios sustentados en contextos de capitalismo subdesarrollado como es el caso de las dictaduras latinoamericanas del último cuarto del siglo XX (Chile, Argentina, Uruguay, Paraguay, entre otros).

El caso de México, a pesar de contar desde hace mucho tiempo con las instituciones propias a la democracia, ha sido clasificado como régimen autoritario. Si bien desde el fin de la Revolución Mexicana se han celebrado elecciones con diversos partidos, el contexto social no ha sido caracterizado como democrático, tal es el caso de Duverger (1970) y el propio Linz. Sin embargo, otros autores sí consideran que México cuenta con las condiciones propias de una democracia. González Casanova (1966) en su clásica obra *La democracia en México* consideraba que se daba el suficiente equilibrio de poderes como para considerar a nuestro régimen como democrático.

En este contexto histórico veamos la configuración actual del Régimen político mexicano.

Figura 6
RÉGIMEN POLÍTICO MEXICANO



Fuente: Elaboración propia.

En un intento de clasificar al régimen político mexicano, lo ubicamos en el grupo de democracias en transición de acuerdo con el enfoque de Juan Linz. Si bien podemos encontrar rasgos indudables de sistemas democráticos modernos, también se encuentran todavía serias deficiencias en materia de rendición de cuentas, corrupción, impunidad, defensa de los derechos humanos y algunos otros aspectos que minan la percepción democrática del sistema. Por lo tanto, constituye un reto el diseño institucional para un mejor gobierno.

ACTIVIDAD

Realiza un cuadro de doble entrada en donde contrasten los sistemas políticos y formas de gobierno de diferentes países del mundo, selecciona países por continente.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, R. M. (1988), *Teoría General del Derecho Administrativo*. México: Porrúa.
- Aguilar, V. L. (1992), *El estudio de las políticas públicas*. México: Porrúa.
- Alonso, M. (1988), *Enciclopedia del idioma*. México: Ediciones Aguilar.
- Bertalanffy, L. v. (1976), *Teoría General de Sistemas*. México: FCE.
- Bobbio, N. (1989), *Estado, Gobierno y Sociedad*. México: FCE.
- Bobbio, N. y. (1988), *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI.
- Deutsch, K. (1985), *Los nervios del gobierno*. México: Paidós.
- Deutsch, K. (1976), *Política y gobierno*. México: FCE.
- Duverger, M. (1970), *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*. Barcelona: Ariel.
- González, C. P. (1966), *La democracia en México*. México: Era.
- Guerrero, O. (1985), *Teoría de la Administración Pública*. México: Porrúa.
- Kelsen, H. (1988), *Teoría General del Derecho y del Estado*. México: UNAM, Facultad de Derecho.
- Linz, J. (1975), *Totalitarian and authoritarianism regimes*. New York: Addison-Wesley.
- Serra Rojas, A. (1985), *Ciencia Política*. México: Porrúa.
- UNAM, I. d. (1999), *Diccionario Jurídico Mexicano*. México: Porrúa.

Capítulo 3

DEMOCRACIA Y TIPOS DE DEMOCRACIA

KARLA RODRÍGUEZ BURGOS*

Universidad Autónoma de Nuevo León

SUMARIO: 1. DEMOCRACIA DIRECTA. 2. DEMOCRACIA LIBERAL: SOCIAL Y ECONÓMICA. 3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA. 4. OTROS TIPOS DE DEMOCRACIA. 5. PROBLEMAS DE LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS ACTUALES. 6. LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO.

Resumen: El presente artículo muestra un amplio panorama en torno al término de democracia, abordando de manera general el significativo tema de la transición, así como también menciona algunos tipos de democracia, esto con el objeto de conceptualizar y referir el proceso de adopción de los regímenes democráticos en América Latina, además de exponer los problemas actuales que se presentan en las democracias latinoamericanas. Finalmente se analiza el caso Mexicano; y los cambios históricos que fueron el parteaguas que generaron las condiciones necesarias para la transición democrática en nuestro país.

Palabra clave: Democracia, Transición a la democracia, Tipos de democracia.

Keywords: Democracy, Transition to democracy, types of democracy.

1. DEMOCRACIA DIRECTA

La democracia es un sistema político en el que se tiene el derecho al voto para elegir a los representantes en elecciones periódicas, sin embargo, a lo largo del

* Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Autónoma de Nuevo León de donde es Profesora de Tiempo Completo Sus líneas de investigación son democracia, cultura política, participación ciudadana y metodología aplicada. Actualmente cuenta con Perfil PROMEP y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Entre sus publicaciones se encuentran: *Percepción y conceptualización de la democracia actual mexicana* (2014), *Habilidades investigativas* (2014), *Grupos de enfoque* (2014), *Participación política y hábitos comunicativos de los jóvenes universitarios en Nuevo León* (2013). *Estudios sobre la percepción de la democracia en Monterrey* (2013), *Percepción del consumidor en la actuación de las empresas socialmente responsables* (2013), *Investigación cuantitativa: diseño, técnicas, muestreo y análisis cuantitativo* (2012), *Percepciones asociadas a la democracia en el municipio de Monterrey, Nuevo León, México*. (2012). *Promoción de la participación ciudadana* (2010). *Democracia, origen y perspectiva* (2008). Contacto: karoburgos@yahoo.com.mx.

tiempo, a este concepto se le han agregado características, derechos, libertades, requisitos económicos, sociales y políticos que han llevado a pensar que la democracia es un sistema político que ya no puede existir más.

En una democracia directa, los ciudadanos pueden votar directamente en las elecciones, decidiendo lo que se tiene que hacer para el bien de la sociedad. Aristóteles (2004) se declaraba en contra de la democracia, ya que era un gobierno de las masas, en donde los pobres buscarían obtener su propio beneficio, por lo que se generaría una lucha de clases (Rosenberg, 2006).

Rousseau (2006) sugirió que la única forma de que existiera una verdadera democracia era con una mayor cantidad de gobernantes que de gobernados, en Estados pequeños donde todo mundo se conociera, reuniéndose frecuentemente para discutir los asuntos públicos y donde no existiera diferencia de riquezas. Por lo tanto, Rousseau propone una democracia directa y deliberativa, en donde la ciudadanía decidiera sobre los asuntos públicos por medio de la deliberación de las propuestas.

La democracia directa le permite a los ciudadanos involucrarse directamente en los asuntos públicos, discutiendo o debatiendo las decisiones que debían tomarse para el mejoramiento de la sociedad, sin embargo, hay que tomar en cuenta que este tipo de democracia se daba sin contemplar a todos los ciudadanos para debatir acerca de los asuntos públicos o problemas que enfrentaba la sociedad, es por ello que surgió la democracia representativa, en donde un grupo de gobernantes elegidos por la sociedad son quienes van a tomar las decisiones acerca de los asuntos públicos. (Rodríguez Burgos, 2010).

La representación es la forma en la que un elegido actúa de acuerdo con los intereses de los que lo eligieron, esto es, representando al elector para la toma de decisiones en los asuntos públicos, de acuerdo con Duverger (2001). Montesquieu (2007) definía a la democracia como una república, donde el poder residía en el pueblo. La elección de quienes serían los gobernantes debía ser por sorteo, y la elección de los mismos debía ser por votación de los ciudadanos buscando la igualdad y bienestar para todos.

Aunque existen teóricos que entran dentro de la categorías de democracia representativa, se observó que la corriente liberal se entremezcla con esta definición, es así que primero delimitaremos la democracia liberal en general, para después separar esta corriente en dos vertientes, primero la democracia social en donde se le da un mayor peso a la igualdad social de las personas, para después dar paso a la democracia económica, en donde los exponentes de esta corriente explican la democracia con características económicas que debieran cumplir.

2. DEMOCRACIA LIBERAL: SOCIAL Y ECONÓMICA

De acuerdo con Cerroni (1992), el liberalismo otorga la dignidad igual de los hombres, al igual que define los procedimientos que se necesitan para asegurar la competencia libre entre las personas en la búsqueda del poder. En las aportaciones que hace Mill (1970) al pensamiento liberal moderno, además de darle importancia a la libertad individual, también le agrega la característica de participación a través del voto, eligiendo periódicamente a los representantes.

En una democracia liberal los individuos buscan mayores libertades civiles, de expresión, de asociación, con la mínima interferencia por parte del Estado para contribuir al bienestar social de todos los ciudadanos. Por otra parte, el liberalismo económico se asocia en un sentido *laissez faire*, esto es, de libre mercado, donde se debe dejar que el mercado se ajuste por sí mismo con la interferencia mínima del Estado (Carter, 2005).

La democracia social definida por Sartori (2002), se basa en la igualdad, en donde los miembros de la sociedad se vean y se traten como iguales. Además incluye la efectividad de derechos sociales y la disminución de las desigualdades sociales para toda la población (Paramio, 1996). Por lo tanto, la democracia social se relaciona con conceptos políticos, económicos y culturales (Moya Palencia, 1982).

La sociedad con la que se encuentra Tocqueville (2005), era una sociedad basada en la soberanía del pueblo, con principios establecidos en la Constitución de los Estados Unidos, tales como orden, ponderación de los poderes, libertades y respeto a los derechos. Por tanto, se encuentra con una democracia socialmente más desarrollada tanto en igualdad de derechos como en libertades, diferente al tipo de democracia que se presentaba en ese momento en Europa.

La democracia social fue seguida por James Bryce (2007), en donde explica que en los Estados Unidos se desarrollaba una democracia con mayor igualdad entre hombres y mujeres, no en política, sino en aspectos sociales y legales, además de ser más respetuosa con los individuos, quienes no estaban dispuestos a sacrificar su libertad. Agrega a la concepción de Tocqueville una mayor igualdad, denotada como igualdad de estima, en donde todos los ciudadanos debían tratarse como iguales (Sáenz López, Gorjón Gómez & Rodríguez Burgos, 2008).

Como una forma de adaptar las teorías democráticas a los resultados presentados en las sociedades avanzadas, se incorporan términos económicos a estas teorías, no sólo como una nueva concepción, sino para legitimar la distribución del poder en las sociedades (Morán, 1996). Por lo tanto, la incorporación de términos económicos a la democracia se da primero como una forma de explicar la definición de la democracia de una forma económica, vista como una competencia de libre mercado entre gobernantes por la obtención de la mayor cantidad

de votos, además de incorporar bases o elementos económicos que favorecen el sostenimiento de las democracias. (Sáenz López, Gorjón Gómez & Rodríguez Burgos, 2008).

De acuerdo con Sartori (2002), la democracia económica se basa en la igualdad económica, esto es, tener una mejor redistribución de la riqueza para el bien de todos, sin embargo también hay un desarrollo de las teorías económicas de la democracia, en donde se utilizan conceptos y términos de la ciencia económica para explicar los procesos políticos.

El término de democracia económica fue acuñado por Marx (1999), quien tomando en consideración un modelo de democracia directa, agrega características como igualdad y libertad, pero además se debía buscar la eliminación del Estado, y al ser todos los ciudadanos iguales, se daría una planificación de la economía con una mayor eficiencia en el uso de los recursos traducidos en un mejoramiento para todos por igual.

Aunque considerada también como democracia industrial, Sidney & Beatrice Webb describen ésta como una parte de la democracia económica, la cual debe darse en el trabajo, esto con el objetivo de tener una representación en favor de los derechos de los trabajadores (Sartori, 1999); dicho de otra manera, es la participación de las personas en el área laboral, en la toma de decisiones, mediante estructuras y procesos que deben seguirse, que implican un intercambio de autoridad y responsabilidad en el trabajo.

Calificada como una definición "minimalista de la democracia" (Paramio, 1996) o como sólo un método político para la elección de los líderes encargados de tomar las decisiones políticas (Morán, 1996), fue la ofrecida por Schumpeter (1950), quien define a la democracia como un método para la designación de quienes nos gobiernan, esto es, una lucha de competencias por el voto del pueblo, en donde el pueblo elige a un gobierno por medio de la elección de un líder. Es así que existe una clara competencia entre líderes, muy parecida a la competencia de mercado.

Por otro lado, Anthony Downs describe a los partidos políticos como máquinas que buscan la mayor cantidad de votos posibles por medio del desarrollo de políticas que convengan al electorado para la obtención del poder (Heywood, 2004). De acuerdo con Downs (2001), un sistema democrático reunía características como competencia entre partidos en elecciones periódicas, el partido electo tiene el control hasta las siguientes elecciones, los partidos perdedores no intentan impedir el ascenso al poder del partido ganador y cada individuo tiene un solo voto en cada elección.

A partir de estas características deduce que en una democracia los partidos compiten en una lucha para la obtención de votos, para una vez obtenido el control, el partido elegido lleva a cabo políticas que satisfagan las necesidades de

ciertos grupos de interés, por lo tanto dice que la función social del partido está relacionada con las motivaciones privadas que deben realizar a fin de quedarse en el poder, obtener beneficios y tener un mayor prestigio y por parte de los ciudadanos, considerándolos racionales, consideran las elecciones como un medio de elección del gobernante que más les beneficie (Downs, 2001).

3. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

La democracia participativa contiene una diversidad de formas de participación, sin embargo todas encerradas en un mismo ideal, los ciudadanos deben ser más activos, informados y racionales no sólo para elegir a sus representantes, sino también para participar en la toma de decisiones. Esto se da en función de una mejor educación ciudadana, desarrollo de una cultura política e incluso en debates públicos que permitan discutir las diferentes opciones. (Sáenz López & Rodríguez Burgos, 2010).

La democracia descrita por Weber (1991) tiene que ver con un sistema político que proporciona elecciones periódicas para el cambio de gobernantes, permitiendo la participación de la mayor parte de la población para influir en la toma de decisiones mediante la elección de los gobernantes para que ocupen un cargo público (Lipset, 1987). La relación entre el papel de la burguesía en la formación de la democracia en una sociedad industrial fue establecida por Weber, sin embargo, en esa época los países gobernados democráticamente eran una excepción (González Enríquez, 1996).

Por su parte, John Dewey (2004) indica que la democracia solo se dará en la medida en la que los ciudadanos estén más involucrados activamente en el proceso político, siendo elemento indispensable la educación de los ciudadanos, reconociendo los intereses mutuos como "factor del control social" para así generar un cambio continuo en los hábitos sociales. Con ciudadanos educados se podrían hacer mejores elecciones y para obedecer las resoluciones que dictaban sus gobernantes. Por tanto, se considera que una sociedad es democrática en la medida en la que se facilita la participación de los ciudadanos en condiciones iguales (Dewey, 2004).

Pateman señaló que el término participación tomó fuerza en el panorama político para dar paso a nuevas formas y derechos de participación a los ciudadanos (Vergara Estévez, 2005), agregando que las teorías de democracia participativa requieren de una participación de los ciudadanos para darle un sentido de competencia que debe ser desarrollado en una democracia (Pateman, 1999), siendo además necesaria una mayor igualdad para que el sistema político sea más par-

ticipativo, en donde los ciudadanos se comprometan directamente en la toma de decisiones (Bernazza, Iriarte y Vázquez, 2003).

Por otro lado, Touraine (2006) define a la democracia participativa como la penetración de un mayor número de actores que se inmiscuyen en problemas sociales, individuales y colectivos para una mejora en la toma de decisiones. Las condiciones básicas que deben darse son la libertad de los individuos para elegir a sus gobernantes en elecciones periódicas, y además deben complementarse con tres dimensiones, el respeto a los derechos fundamentales, que los individuos se sientan ciudadanos y la representatividad de los dirigentes (Touraine, 2006).

Mclaughlin (1992) marca estándares mínimos y máximos que debe cumplir una ciudadanía, como mínimos indica que la ciudadanía debe tener una actitud pasiva ante las leyes, pero debe ser activo en el ejercicio de los derechos políticos. Por el lado de los máximos, el autor dice que para que exista una «auténtica democracia» se debe buscar tener una participación más amplia, en donde todos los ciudadanos cuenten con la oportunidad de ser activos, si así lo desean.

De acuerdo con O'Donnell (1994), tanto la democracia participativa como la ciudadanía descansan sobre la participación, es así que, el tener ciudadanos activos, brindará nuevas oportunidades para participar en la regulación de los sistemas de toma de decisiones en la sociedad. Por lo tanto, para alcanzar un mayor grado de democracia, es necesario robustecer los sistemas de participación ciudadana, que hagan cumplir una parte de la «fiscalización» que es la rendición de cuentas de los funcionarios públicos.

4. OTROS TIPOS DE DEMOCRACIA

Además de las definiciones de democracia en donde se incluyen libertades, e igualdades, también se le da gran importancia a la participación, sin embargo lo anterior, existen otras características que deben tomarse en cuenta en una democracia para que subsista este régimen. Es así que aparecen otros tipos de democracia como la deliberativa, la consensual, la procedimental y la constitucional, las cuales serán descritas a continuación.

En la democracia deliberativa se buscan razones para justificar las leyes que se adoptan apelando a principios de libertad y justicia, aceptando los derechos que les corresponden a los ciudadanos, pero permitiendo que dichos derechos puedan ser interpretados y aplicados con cambios mediante el proceso de deliberación en el proceso político, para encontrar términos justos de cooperación que puedan ser aceptados por la mayoría (Encyclopedia of Democratic Thought, 2001).

El énfasis de la democracia deliberativa se encuentra en el discurso público, mediante el respeto de la diversidad cultural y de los valores liberales (Carter,

2005). Las teorías que sustentan la democracia deliberativa dan un énfasis a la argumentación razonada que debe seguirse, mediante debates informados, imparciales y civiles, para llegar a un acuerdo en las decisiones políticas (Carter, 2005). Las cámaras de representantes son el espacio en donde debe darse la deliberación mediante la legislación de los asuntos que les concierne a todos los ciudadanos (Ramírez Sáiz, 2002).

La democracia deliberativa es una concepción de democracia política en donde las partes involucradas, los ciudadanos y los gobernantes, buscan razones para justificar las leyes que se adoptan, conteniendo una serie de principios para la evaluación de las democracias actuales y especificando el proceso por el cual se llevarán a cabo esos principios (Encyclopedia of Democratic Thought, 2001).

Habermas (1999) indica que el proceso que se debe tener en cualquier país democrático debe conllevar el discurso y la deliberación. Entre las condiciones que deben darse dentro de un país democráticamente constituido se encuentran la formación de una sociedad civil, la construcción de un espacio público y la creación de una cultura política, siendo estas cualidades referidas a las democracias europeas.

Además indica que en las sociedades modernas existe una deficiencia de democracia, siendo un modelo de representación en la toma de decisiones (Habermas, 1989), en donde necesita ser corregido debido a que los medios de comunicación, las restricciones a la libertad de expresión, la falta de información completa, entre otros factores, hacen difícil el proceso de deliberación que toda democracia debe tener (Aguilera Portales, 2006).

La democracia consensual es cuando se tiene una posición diferenciada entre gobernantes y gobernados, esto es, cuando la ciudadanía está en desacuerdo y tiene diferentes preferencias a las elegidas por los que ostentan el poder, por lo que se busca satisfacer las necesidades de una mayor parte de la población por medios como la inclusión y el compromiso con la sociedad.

La Enciclopedia del Pensamiento Democrático (2001) describe diez características distintivas en una democracia consensual, entre las que se encuentran el compartir el poder entre coaliciones multipartidistas; no existe un peso predominante en las relaciones del ejecutivo y legislativo, existencia de múltiples partidos, un gobierno federal descentralizado, legislaturas bicamerales con igualdad de poder, constituciones fuertes, revisiones judiciales de la legislación por parte de las cortes supremas, independencia en los bancos centrales, sistemas de grupos de interés corporativistas y una representación proporcional.

Por otro lado, la democracia procedimental identifica como procedimientos de decisión popular las elecciones regulares, derecho para votar en las elecciones, procedimientos reconocidos para determinar a la ciudadanía, protecciones al proceso participativo de los ciudadanos como las libertades de expresión, asociación

y libertad de prensa. La democracia procedimental permite observar a la democracia como un procedimiento en la toma de decisiones que bajo circunstancias de libertades e igualdades políticas puede producir formas de vinculación en la toma de decisiones aceptadas por los participantes (Encyclopedia of Democratic Thought, 2001).

La democracia concebida por Rawls (1993) se define como un procedimiento que tiene como elemento principal la justicia, relacionada con la igualdad de la libertad y en lo económico, esto es, la justicia tiene como elemento principal la igualdad de las libertades básicas de los ciudadanos, teniendo libertad para pensar, para actuar, así como también debe existir una igualdad económica entendida como una mayor igualdad de oportunidades para los que menos tienen.

El término de democracia constitucional hace referencia a la relación que existe entre la democracia y la Constitución, como resultado de la "democratización del constitucionalismo" (Justo López, 1987), en donde los fines, principios y técnicas del constitucionalismo en relación con la democracia están basados en el estado de derecho y las limitaciones del poder.

La democracia constitucional definida por Buchanan & Tullock (2007) sirvió para relacionar la integración de problemas políticos y económicos en la organización social. Esta idea nos dice que en la medida en que el interés personal tome lugar, será necesario tomar en consideración la organización de la constitución política, la cual sirve como una regla para las decisiones que pueden ser realizadas colectivamente, sin embargo este tipo de democracia es criticado al no tener una operación directa de la regla de mayoría.

Ferrajoli (1998) describe dos tipos de democracias, una formal en donde estipula que se deben llevar a cabo los procedimientos para la toma de decisiones de manera colectiva, y por otro la sustancial que consiste en respetar los derechos fundamentales y las normas sustanciales. Por lo tanto, concluye que la democracia está relacionada con los derechos fundamentales, permitiendo espacios e instrumentos jurídicos que son necesarios para obtener el derecho de la libertad, que permite el desarrollo y realización de la democracia.

Por otro lado, Robert Dahl (1999) menciona que las democracias debieran ser llamadas poliarquías, debido a que el control de las decisiones gubernamentales por medio de los funcionarios electos, elecciones periódicas, derecho a voto, derecho a libertad de expresión, acceso a fuentes de información y derecho a formar asociaciones políticas, dándole prioridad a las libertades, de expresión, de asociación y de acceso a la información, también señala que se debe tener derecho a voto, con una libre competencia en elecciones que se lleven a cabo periódicamente de forma libre y justa, siendo un gobierno democrático aquel que responde a sus preferencias, sin establecer diferencias políticas entre ellos (Dahl, 1989).

5. PROBLEMAS DE LAS DEMOCRACIAS LATINOAMERICANAS ACTUALES

La relación que había entre la democracia y riqueza fue observada por Lipset (2001) en el estudio de los requisitos sociales de la democracia. En los resultados que presenta, observó cómo la mayoría de los países ricos eran democráticos, y la mayoría de los países democráticos eran ricos, por lo que para algunos países el adoptar un régimen democrático conllevaba al desarrollo económico como se presentaba en los países industrializados.

Por otro lado, Przeworski (1992) también indica que los países desarrollados muestran condiciones de estabilidad económica, con una mayor unión, inversión, crecimiento económico, gasto de la riqueza y una mejor distribución del ingreso. Por lo tanto, las democracias desarrolladas tienden a tasas de crecimiento mayores que los regímenes autoritarios.

Así pues, al observar que los países con regímenes democráticos tenían mejores niveles de desarrollo económico, se genera un auge en el mundo para adoptar un régimen democrático pensando que de esta forma podrían solventar los problemas sociales, políticos y económicos que enfrentaban. Es así que surgen problemas en torno a la transición democrática, el quiebre de las democracias y la consolidación democrática.

Los países considerados en una transición hacia la democracia, eran aquellos que presentaban algún tipo de cambio político, en donde el país se encontraba en un proceso de apertura, liberalización o transición a la democracia. Esta transición incluía cambios en las instituciones políticas, en los partidos políticos, en el poder judicial, en el poder ejecutivo, en las elecciones, entre otros (Lesgart, 2003).

Przeworski (1988) señala que la transición de un régimen autoritario a un sistema democrático consistía en dos procesos principalmente: el primero tenía que ver con la liberalización del régimen autoritario y el segundo era el instaurar instituciones democráticas. Mientras que la transición definida por O'Donnell & Schmitter (1991) era un proceso en el cual se disuelve un régimen autoritario y se establece, ya sea, algún tipo de democracia, otro tipo de régimen autoritario o una alternativa revolucionaria.

El quiebre de las democracias, de acuerdo con Linz (1990), se debe a las desigualdades sociales y económicas que prevalece en los países debido a la concentración que existe del poder económico en pocas personas, la dependencia que existe con otros países, los problemas socioeconómicos prevalecientes, así como también debido a la inestabilidad de las instituciones democráticas que permiten la movilización de las masas.

Por otro lado, es importante destacar que la democracia en los países latinoamericanos presentan problemas para su consolidación, al tomar modelos o con-

ceptos esquematizados de países europeos o de Estados Unidos, para aplicarlos en América Latina, sin tener en consideración las condiciones económicas, sociales y políticas que imperan en estos países, esperando en este caso que sea la democracia quien solucione los problemas que enfrentan.

Aunque Cansino (1999), por su parte, señala que hay una relación muy cercana entre la consolidación de las democracias en América Latina y la eficacia de las instituciones que llevan a cabo el proceso de la toma de decisiones para enfrentar los problemas económicos que tienen estos países, por lo que la consolidación democrática se da años después de que un régimen se ha adoptado, siempre que no se genere alguna crisis, entonces hay un avance en la consolidación de la democracia y esto provoca que se mantenga el régimen.

En consecuencia, señala que las características que deben ser tomadas en cuenta en un proceso de consolidación democrática para América Latina deben ser la estabilidad del gobierno, la no intervención militar en los asuntos políticos, el aumento de organismos y la cantidad de partidos, además de existir una identidad partidista (Cansino, 1999).

Por otro lado, Ronald Inglehart (2007) indica que las cualidades que han dado pie a la consolidación de la democracia son, entre otros, la tolerancia de los individuos, la confianza interpersonal, el énfasis valorativo en los derechos civiles y en la participación política, así como un sentido de bienestar subjetivo, lo que refleja altos niveles de desarrollo económico, características fundamentales para el desarrollo de la democracia y de la cultura política.

El problema de la transición no está ligado a lo político de la democracia, ya que los problemas que se presentan se deben a los objetivos sociales que se persiguen configurados como objetivos democráticos, pero siendo éstos superados por lo que puede hacer un régimen político (Salinas Figueredo, 1999).

En este caso debe tomarse en cuenta que la democracia no tiene problemas para su consolidación, sino que es la forma en la que se espera que este sistema de gobierno sea un solucionador de problemas, no sólo en el aspecto social, también en los problemas políticos y económicos que enfrentan las sociedades latinoamericanas.

Por consiguiente, es erróneo culpar a la democracia de los problemas de subdesarrollo económico y social como indica Nohlen (1995), ya que no es la democracia la que ha provocado estos problemas, sino la falta de políticas que sustenten el desarrollo de los países. Schmitter y Karl (1991) mencionan que bajo un régimen democrático se determinan los compromisos o estructuras políticas que deben ser alcanzados por los grupos de interés, quienes juegan un papel importante en la toma de decisiones y en la elaboración de la política.

Es a partir de los años ochenta que se da un auge de la democracia en los países de Latinoamérica, en donde el objetivo que se pretende alcanzar es más bien un mejoramiento social, en vez de encontrar un aseguramiento político, buscando sobre todo la igualdad de las condiciones sociales en la población de los países de América Latina (Ansaldi, 2007).

Si bien es cierto que en países que han tenido un sistema democrático por más de 40 años, como lo indica Lijphart (2004), tienen un mejoramiento económico, además de mejores niveles y condiciones de vida, hay que tomar en cuenta que cuando hablamos de las condiciones de vida de los países latinoamericanos, no estamos bajo las mismas condiciones.

Como indica Nohlen (1995), no hay que ligar el subdesarrollo de los países de América Latina con el proceso de democratización. Esto es, no se debe pensar que la democracia ha ocasionado los problemas sociales actuales de esos países, sino se deben entender las condiciones desfavorables, económicas y sociales por las que pasan estos países, para corregir que cualquier régimen que se escoja será igualmente criticado. Con esto hay que aclarar que no es un problema en sí de la democracia, sino un problema cultural, político, social y económico que debe ser resuelto sobre todo en países de América Latina.

6. LA TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

La transición mexicana a la democracia puede ser situada desde el movimiento estudiantil en 1968, la reforma política en 1977, las primeras elecciones competidas en 1988 y la alternancia de 2000, siendo interpretado este último movimiento como el inicio de la transición de acuerdo con Hernández Avendaño (2004).

De manera que la transición mexicana a la democracia puede situarse entre 1988 y el 2000, debido a los eventos que sucedieron entre estas fechas, cimentando las bases de la democracia y que dieron finalmente el triunfo al candidato de la oposición en el 2000 (Hernández Avendaño, 2004).

En las elecciones de 1988, el candidato del PRI, Carlos Salinas de Gortari, gana con un 48.7% de los votos frente al candidato del Frente Democrático Nacional, actualmente Partido de la Revolución Democrática (PRD), Cuauhtémoc Cárdenas, quien obtiene un 31% de acuerdo con los resultados electorales (Sirvent, 2002).

Debido a que esta contienda fue considerada como fraudulenta (Ackerman, 2007), se generó la necesidad de realizar cambios en los procesos electorales. Además en las mismas elecciones de 1988, el PRI pierde varias entidades federativas, siendo éstas Baja California, Estado de México, Michoacán, Morelos y el Distrito Federal (Sirvent, 2002).

Además de lo anterior, el PRI pierde dos tercios de la Cámara de Diputados en el Congreso, cifra requerida para que un solo partido pudiera realizar y aprobar reformas constitucionales (Sirvent, 2004). Es así que los dos partidos de la oposición, el PAN y el Frente Democrático Nacional, consiguieron por primera vez casi la mitad de los escaños en el Congreso entre los dos, situación que merma el poder que tenía hasta ese entonces el PRI (Cansino, 2000).

En el Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2009, encontramos que en 1994, Ernesto Zedillo gana las elecciones del PRI con un 48.8%, frente a su más cercano opositor Diego Fernández de Cevallos del PAN quien obtuvo el 25.9% de los votos. Sin embargo, la situación del país en ese momento se encontraba en condiciones inestables de acuerdo con Cansino (2000). Acontecimientos como el levantamiento zapatista, la muerte de Luis Donald Colosio, candidato presidencial del PRI y del líder del partido dominante Francisco Ruiz Massieu, afectaron el funcionamiento del partido, y por ende al sistema político mexicano (Piñeyro, 1999).

Aunado a esto, cuando Ernesto Zedillo accede en 1994 al poder, se genera una crisis en México conocida como, el error de diciembre, en donde al flexibilizarse la paridad del peso frente al dólar se generó una devaluación en México.

Es hasta 1996 cuando se realizan reformas a la Constitución que permitirían la disminución del poder ejecutivo, siendo éstas, la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral, organismo que se encargaría de organizar las elecciones (Hernández Avendaño, 2004) quienes además de tener autonomía para elegir a sus consejeros, también pudieron restringir la intervención de los partidos políticos en la toma de decisiones (Ackerman, 2007).

También a partir de esta reforma se crea el Tribunal Electoral, institución que protege los derechos políticos de los ciudadanos, teniendo como función la fiscalización a la autoridad electoral, permitiendo así el acceso de todos los partidos a los medios de comunicación, eliminando la sobre representación en el Congreso y estableciendo condiciones para el acceso a nuevos partidos (Hernández Avendaño, 2004).

Es así que en 1997, debido a los cambios en las reformas electorales, el PRI pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (Sirvent, 2004), quedando con un 39.11%, el PAN obtiene un 26.63% y el PRD 25.7%, mientras que en la Cámara de Senadores los resultados son similares con un 38.5% para el PRI, 26.9% para el PAN y 25.8% para el PRD (IFE, 2010).

Estos cambios fueron el parteaguas que generaron las condiciones necesarias para la transición democrática, definida por Cansino (2000), a partir de que se producen cambios institucionales y contando con prácticas políticas más definidas. A partir de lo anterior, las políticas necesitaban ser discutidas, garantizadas

por la Constitución y además debían de existir mecanismos para el incremento de la participación de la ciudadanía. (Cansino, 2000).

La transición en México de acuerdo con Woldenberg (2002), se da al instaurar instituciones democráticas para hacerlas funcionar, refiriéndose con esto a la creación de instituciones autónomas, operadas por quienes están a cargo, y no que sean organismos que dependan del poder ejecutivo en donde no se podían realizar cambios ni una libre toma de decisiones.

Además también señala que para que se dé la transición democrática en México era necesario realizar Reformas Electorales, a fin de evitar el fraude en las votaciones. Aunado a esto, era necesario desarrollar a los otros partidos políticos, creando instituciones que tuvieran el poder de regular a ambos (Woldenberg, 2002).

Por ende, concluye que es a través de cambios a la Reforma Electoral que se darán las condiciones necesarias para tener elecciones confiables (Woldenberg, 2002), y que finalmente harán que se recupere la confianza que se ha perdido a través del tiempo, ocasionada por fraudes electorales.

Es así que en el año 2000 se da la alternancia de partido en el poder, cuando el candidato del PRI, Francisco Labastida Ochoa pierde las elecciones con un 36.11% ante el candidato del PAN, Vicente Fox Quezada, quien obtiene un 42.52% de los votos (IFE, 2010) terminando con la llamada «dictadura perfecta» (Ansaldi, 2007), en donde en México se sostuvo al PRI por setenta años, desde su creación en 1929.

El PAN, en el año 2000, no sólo gana las elecciones federales, sino además gana las elecciones de 21 estados, mientras que el PRI únicamente se queda con 10 estados del país, siendo éstos Nayarit, Sinaloa, Durango, Zacatecas, Chiapas, Oaxaca, Hidalgo, Tabasco, Tlaxcala y Guerrero, el PRD nada más gana Michoacán y el resto de los estados los gana el PAN (IFE, 2010).

El proceso de consolidación de la democracia, se va dando con elecciones periódicas, reguladas, con alternancia de los partidos, sin embargo, en el 2006, las elecciones presidenciales se vieron ganadas por el candidato del PAN, Felipe Calderón, quien obtuvo un 35.89% de las votaciones, mientras que su más cercano opositor de la Coalición por el Bien de Todos (La Coalición por el Bien de Todos estaba conformada por la alianza del Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo y Convergencia) Andrés Manuel López Obrador obtiene un 35.33%, quedando con un margen de 0.5% de diferencia, lo que generó una crisis postelectoral que dejó finalmente al país en un ambiente de inestabilidad política (Zovatto, 2007).

En las últimas elecciones federales de 2012, el PAN pierde la presidencia de la República, quedando en tercer lugar con Josefina Vázquez Mota (25.39%), en

segundo lugar se coloca el PRD representado por Andrés Manuel López Obrador con 31.61% de los votos y en primer lugar regresa el PRI, en donde el entonces candidato, Enrique Peña Nieto, gana las elecciones con un 38.21% (INE, 2014).

Como se muestra con anterioridad, el caso mexicano está plagado de información para el análisis, de datos duros que ayudan a comprender mejor el fenómeno de transición, pero más que como una crítica, o recapitulación, es observado por su potencial para tener más elementos que ayuden a resolver las problemáticas que se presentan actualmente en las democracias latinoamericanas, lo que destaca la importancia de abordar este tema, así como de su estudio.

Adicionalmente es de destacar la relación del fenómeno democrático y la riqueza o estabilidad económica de algunos países, no con el objeto de culpar a la democracia de los problemas sociales actuales, sino para entender las condiciones desfavorables, económicas y sociales por las que pasan algunos países.

Es por todo lo anterior que de la democracia está en proceso de construcción y entendimiento en México; desde hace algunos años se utiliza como sinónimo de libertades, derechos, participación, transparencia, honestidad, sustento de las instituciones, bandera en discursos políticos, entre otras muchas funciones, características y elementos que debe contener una democracia, haciendo que la democracia cargue un peso cada vez más grande e insostenible y que por lo tanto, algunos autores mencionen que la democracia es un sistema que está por quebrarse. (Rodríguez Burgos, 2010).

ACTIVIDAD

1. Construye tu propia definición de Democracia.
 2. ¿Cuáles son los elementos, características y valores que debe tener una democracia?
 3. ¿Existe la democracia en México?
 4. ¿Cómo puede contribuirse a mejorar la democracia en México?
 5. ¿Cuáles son las ventajas y desventajas de una democracia?
-

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, J. M. (2007), *Organismos autónomos y democracia: El caso de México*. México. UNAM-Siglo XXI Editores.
- Almond, G. & Verba, S. (2001), *La cultura política*. En ALMOND, Gabriel. et. al. *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona. Ariel.
- Almond, G. & Verba, S. (1989), *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, California. Sage Publications.
- Ansaldi, W. (2007), *A mucho viento, poca vela. Las condiciones socio históricas de la democracia en América Latina. Una introducción*. En ANSALDI, Waldo. (Comp.) *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*. Argentina. Fondo de Cultura Económica de Argentina.

- Aristotle. (2004), *Politics*. Translated by Benjamin Jowett. USA. Nu Vision Publications.
- Bernazza, C., Iriarte, A. y Vázquez, M. (2003), *Democracia y ciudadanía: Reflexiones sobre la democracia y los procesos de democratización en América Latina*. Revista trimestral Latinoamericana y Caribeña de Desarrollo Sustentable. No. 4. Vol. 1.
- Bovero, M. (2002), *Democracia y derechos fundamentales*. Serie Positivismo crítico, derechos y democracia. Edición digital de la Revista de Teoría y Filosofía del Derecho. Num. 16. Abril 2002.
- Bovero, M. (1997), *Los adjetivos de la democracia*. Colección Temas de la Democracia. Serie Conferencias Magistrales 2. IFE. México.
- Bryce, J. (2007), *The American Commonwealth. Volume III*. New York. Cosimo
- Buchanan, J. & Tullock, G. (2007), *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Michigan. University of Michigan.
- Cansino, C. (1995), *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. México. CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- Cansino, C. (1999), *Consolidación democrática y reforma del Estado en América Latina*. En SALINAS FIGUEREDO, Darío. *Problemas y perspectivas de la democracia en América Latina*. México. Triana Editores-Universidad Iberoamericana-Asociación Latinoamericana de Sociología.
- Cansino, C. (2000), *La transición Mexicana 1977-2000*. México. Centro de Estudios de Política Comparada.
- Carter, A. (2005), *Direct action and democracy today*. Cambridge. Polity Press
- Cerroni, U. (1992), *Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*. Traducción de Alejandro Reza. México. Siglo XXI Editores.
- Collier, D. & Levitsky, S. (1996), *Democracy «with adjectives»: Conceptual Innovation in Comparative Research*. Working Paper. Num. 230. August 1996.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Encuesta Nacional de Gasto en los Hogares*. México. 2008. Recuperado de www.coneval.gob.mx
- Dahl, R. A. (1999), *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus. España.
- Dahl, R. A. (1989), *La Poliarquía participación y oposición*. Editorial Tecnos. Madrid.
- Dewey, J. (2004), *Democracia y Educación*. 6ª. ed. Madrid. Ediciones Morata.
- Diamond, L. (1995), *Promoting Democracy in the 1990's: Actors and Instruments Issues and Imperatives*. A report to the Carnegie Commission preventing deadly conflict. Carnegie Corporation. New York.
- Diccionario Electoral 2000*. (1999), México. Mario Silva Martínez y Roberto Salcedo Aquino. Instituto Nacional de Estudios Políticos.
- Downs, A. (2001), *Teoría económica de la acción política en una democracia*. En Almond, G. et. al. *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona. Ariel.
- Duverger, M. (2001), *Influencia de los sistemas electorales en la vida política*. En Almond, G. et. al. *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona. Ariel.
- Encyclopedia of Democratic Thought*. (2001), London. Paul Barry Clarke and Joe Foweraker (eds.) Routledge.
- Ferrajoli, L. (1998), *Derecho y razón*. Madrid. Trotta.
- González Enríquez, C. (1996), *Revoluciones y transiciones a la democracia: dos formas de cambio político*. En Benedicto, J. y Morán, M. L. (eds.) *Sociedad y política. Temas de sociología política*. Madrid. Alianza Editorial.
- Habermas, J. (1999), *La inclusión del otro: estudios de teoría política*. Barcelona. Paidós.

- Habermas, J. (1989), *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. Trad. Manuel Jiménez Redondo. Madrid. Cátedra.
- Hadenius, A. (1994), *The duration of Democracy: Institutional vs. socioeconomic factors*. En BEETHAM, David. *Defining and measuring democracy*. Sage modern politics series. Vol. 36. England.
- Hernández Avendaño, J. L. (2004), *El papel de la oposición política en la transición mexicana a la democracia*. En UNAM, Dirección General de Estudios de Posgrado. *Transiciones a la democracia: Visiones críticas*. México. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Heywood, A. (2004), *Political theory. An introduction*. 3ª ed. New York. Palgrave Macmillan.
- Huntington, S. P. (1994), *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*. Trad. Josefina Delgado. Barcelona. Paidós.
- Inglehart, R. (2007), *Modernización, cambio cultural y democracia. La secuencia del desarrollo*. Centro de Investigaciones Sociológicas. España.
- Instituto Federal Electoral. *Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2009*. 2010. México. Recuperado de www.ife.org.mx
- Instituto Nacional Electoral. *Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2012*. 2014. México. Recuperado de <http://siceef.ife.org.mx/pef2012/SICEEF2012.html#>
- Justo López, M. (1987), *Introducción a los estudios políticos. Volumen II. Formas y fuerzas políticas*. 2ª ed. Buenos Aires. Depalma.
- Lesgart, C. (2003), *Usos de la transición a la democracia. Ensayo, ciencia y política en la década del '80*. Rosario, Argentina. Homo Sapiens.
- Linz, J. J. (1990), *La quiebra de las democracias*. Traducción de Rocío de Terán. México. Alianza Editorial Mexicana-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.
- Lijphart, A. (2004), *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. México. Ariel.
- Lipset, S. M. (2001), *Algunos requisitos sociales de la democracia: Desarrollo económico y legitimidad política*. En Almond, G. et. al. *Diez textos básicos de ciencia política*. Barcelona. Ariel.
- Lipset, S. (1987), *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Traducción de Elias Mendelievich y Vicente Bordoy. Madrid. Tecnos.
- Marx, C. (1999), *El capital: Crítica de la Economía Política*. México. FCE.
- Mill, J. S. (1970), *Sobre la libertad*. Alianza Editorial. Madrid.
- Montesquieu, C. (2007), *Del espíritu de las Leyes*. Estudio preliminar de Daniel Moreno. México. Porrúa.
- Morán, M. L. (1996), *La distribución del poder en las sociedades avanzadas*. En Benedicto, J. y Morán, M. L. (eds.), *Sociedad y política. Temas de sociología política*. Madrid. Alianza Editorial.
- Moya Palencia, M. (1982), *Democracia y participación*. México. UNAM.
- Nohlen, D. (1995), *Democracia y neocrítica en América Latina*. Madrid. Iberoamericana.
- O'Donnell, G. (1994), *Delegative Democracy*. Journal of Democracy. Vol. 5. No. 1. enero 1994.
- O'Donnell, G. & Schmitter, P. C. (1991), *Transiciones desde un gobierno autoritario. 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Traducción de Leandro Wolfson. Buenos Aires. Paidós.
- O'Donnell G. & Schmitter, P. C. (1995), *Transitions from authoritarian rule: Tentative conclusions about uncertain democracies*. En Kritz, N. *Transitional Justice. How emerging democracies reckon with former regimes. General Considerations*. Vol. 1. United States Institute of Peace Press. USA.

- Paramio, L (1996), *Democracia y sociedad*. En BENEDICTO, Jorge y María Luz Morán (eds.) *Sociedad y política. Temas de sociología política*. Madrid. Alianza Editorial.
- Pateman, C. (1999), *Participation and Democratic Theory*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Piñeyro, J. L. (1999), *Las fuerzas armadas en la transición política de México: rupturas y continuidades*. En SALINAS FIGUEREDO, Darío. *Problemas y perspectivas de la democracia en América Latina*. México. Triana Editores-Universidad Iberoamericana-Asociación Latinoamericana de Sociología. 1999.
- Przeworski, A. (1988), *Algunos problemas en el estudio de la transición hacia la democracia*. En O'Donnell, G., Schmitter P. C. & Whitehead, L. (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas 3*.
- Przeworski, A. (1992), *The games of transition*. En Mainwaring, S., O'Donnell, G. & Valenzuela, J. S. *Issues in democratic consolidation: The new South American democracies in comparative perspectives*. Notre Dame, Indiana. University of Notre Dame Press.
- Ramírez, A. F. (1962), *Antología del pensamiento político*. México. Editorial Trillas.
- Ramírez Sáiz, J. M. (2002), *Democracia directa. La primera iniciativa popular de ley en México*. Tlaquepaque, Jal. ITESO.
- Rawls, J. (1993), *Teoría de la Justicia*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Rodríguez Burgos, K. E. (2010), *Percepciones y valores asociadas a la democracia en Monterrey*. (Tesis de Doctorado en Filosofía con Acentuación en Ciencias Políticas, Universidad Autónoma de Nuevo León). Recuperado de http://eprints.uanl.mx/2802/1/Tesis_Karla_Eugenia_Rodriguez_Burgos.pdf.
- Rosenberg, A. (2006), *Democracia y lucha de clases en la antigüedad*. España. El viejo topo.
- Rousseau, J. J. (2006), *Contrato social o principios de derecho político*. 15ª ed. México. Porrúa.
- Sáenz López, Karla Annett Cynthia, Rodríguez Burgos, Karla Eugenia (2010), *La promoción de la participación ciudadana*. En Estrada Camargo, Manuel y Karla Annett Cynthia Sáenz López (coords.) *Elecciones, gobierno y gobernabilidad*. Instituto Federal Electoral.
- Sáenz López, Karla Annett Cynthia, Gorjón Gómez, Francisco Javier y Rodríguez Burgos, Karla Eugenia (2008), *Democracia, origen y perspectiva*. En Ribeiro Mendes, Fernando. et. al. (coords.) *Democracia y Políticas Públicas*. Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo. México.
- Salinas Figueredo, D. (1999), *Transición y democracia en América Latina. Puntualizaciones en la trayectoria de una discusión inconclusa*. En Salinas Figueredo, D. *Problemas y perspectivas de la democracia en América Latina*. México. Triana Editores-Universidad Iberoamericana-Asociación Latinoamericana de Sociología.
- Sartori, G. (2002), *Elementos de teoría política*. Traducción Ma. Luz Morán. Madrid. Alianza Editorial.
- Sartori, G. (1999), *¿Qué es la democracia?* México. Editorial Patria.
- Schmitter P. C. & Karl, T. L. (1991), "What democracy is...and is not" *Journal of Democracy*. Vol. 2. Núm. 3. Summer 1991.
- Shumpeter, J. (1950), *Capitalism, Socialism and Democracy*. Harper & Row. USA.
- Sirvent, C. (2004), *Entender a México sin la transición*. En UNAM, Dirección General de Estudios de Posgrado. *Transiciones a la democracia: Visiones críticas*. México. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sirvent, C. (2002), *Partidos políticos y proceso electorales en México*. México. Miguel Ángel Porrúa.
- Stephens, J. (1993), *Capitalist development and democracy. Empirical research on the social origins of democracy*. En Copp, D. J. & Roemer, J. E., (eds.) *The idea of democracy*. New York. Cambridge University Press.

- Tocqueville, A. (2005), *La democracia en América*. 13ª ed. México. FCE.
- Touraine, A. (2006), *¿Qué es la democracia?* México. FCE.
- Universidad Autónoma de Nuevo León, *La cultura Política en el Escenario Postelectoral. Influencia de las Elecciones Presidenciales y Locales de 2012 en la Ciudadanía de Nuevo León*. UANL. México. Encuesta.
- Vanhanen, T. (2003), *Democratization. A comparative analysis of 170 countries*. New York. Routledge research in comparative politics.
- Vergara Estévez, J. (2005), *La concepción de la democracia deliberativa de Habermas*. Quórum Académico. No. 5. vol. 2. no. 2. diciembre 2005.
- Weber, M. (1991), *Essays in sociology*. England. Routledge.
- Whitehead, L. (1988), *Aspectos internacionales de la democratización*. En O'Donnell, G., Schmitter P. C. & Whitehead, L. (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Perspectivas comparadas 3*. Traducción de Leandro Wolfson. Buenos Aires. Paidós.
- Woldenberg, J. (2002), *Transición a la mexicana: Lo electoral como eje del cambio político*. En HÉMOND, A. & Recondo D. (coords.), *Dilemas de la democracia en México. Los actores sociales ante la representación política*. México. Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos-IFE.
- Zovatto, D. (2007), *Balance Electoral latinoamericano: noviembre 2005-diciembre 2006*. En MALAMUD, C. et al. *Anuario Iberoamericano 2007*. Madrid. Real Instituto Elcano. 2007.

Capítulo 4

PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y EL EJERCICIO DEL PODER

FRANCISCO SÁNCHEZ GARCÍA*

OSWALDO LEYVA CORDERO**

Universidad Autónoma de Nuevo León

SUMARIO: 1. LA CIUDADANÍA. 2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 3. PARTICIPACIÓN POLÍTICA.

Resumen: La participación ciudadana es un elemento fundamental de los sistemas democráticos, es por ello que en el presente capítulo se definirá el concepto de ciudadanía siendo éste el actor más importante dentro de la arena política, así como lo relativo a los conceptos vinculantes a la participación ciudadana y participación política, finalizando con la bibliografía.

Palabra clave: Participación política, poder, ciudadanía.

Keywords: Political participation, Power, Citizen.

1. LA CIUDADANÍA

Las democracias tienen como función central la búsqueda de mejores condiciones de vida para el pueblo. Ahora bien aunque el pueblo es la fuente de la soberanía, entendida esta como la máxima autoridad que existe en dentro de una organización política, es además el destinatario de las acciones públicas del Estado, es decir, de la tareas que debe realizar para beneficio de toda la comunidad.

* Doctor en Filosofía con acentuación en Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León; docente de tiempo completo en la misma Facultad; Reconocido con el Perfil deseable PROMEP. Líneas de Investigación: Cultura política y participación ciudadana.

** Doctor en Gerencia y Política Educativa por el Centro de Estudios Universitarios de Baja California; Doctorante en Filosofía con acentuación en Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Docente de tiempo completo en la misma Facultad; Reconocido con el Perfil PROMEP. Líneas de investigación: Gestión y política educativa, y métodos cuantitativos.

No es el pueblo entendido en su totalidad los que tienen derecho a participar en el proceso de elección de los gobernantes, ni en la toma de decisiones de los órganos de gobierno. Lo que posee esos derechos son los ciudadanos.

El concepto de ciudadanía aparece en la antigua Grecia ya Aristóteles en su libro de La Política «El ciudadano, pues, que lo es absolutamente... se distingue tan bien como en el participar del público juicio y del público gobierno» (p. 109) Por esa magistratura entiende a los que tenga el derecho a participar en la asamblea. Eso significaba en la antigua Atenas los 20 años para acceder a la Asamblea y los 30 para pertenecer a los tribunales como juez. En este sentido el ser ciudadano implica el goce del derecho de participación, más aun como señala Aristóteles que sólo es plenamente ciudadano el que tiene participación en los poderes públicos.

Para caer en la categoría de ciudadanos los habitantes de las ciudades griegas debía participar en los asuntos políticos, ya sea en sus asambleas, en el ejército o en algún cargo público como funcionario o jurados, el no participar el rehuir sus deberes cívicos con llevaba la pena más dura para los antiguos la pérdida de la ciudadanía (Heater, 2007, 28).

En Roma la historia es diferente la ciudadanía implica un condición jurídica y una condición socio-participativa, esto involucra la existencia de reglas para alcanzar la condición de ciudadano, gozar de los derechos que esto implicaba. Esto es prerrogativas, y obligaciones entre las que incluían en prestar servicios a la república. Las ideas griega y romana sobre la ciudadanía coinciden en la obligación de los que ciudadano es su participación en los asuntos públicos. Ahora bien esta noción de la ciudadanía desaparecerá con la llegada del cristianismo. En donde se funde la visión religiosa y política, para dar forma a estructuras de gobierno en las que la autoridad política y la religiosa se funden. De esta manera se establece como requisito para la pertenencia a un grupo la profesión de la fe. Además desaparece la noción de ciudadanía para dar paso a la de pueblo. La vida política pasa a segundo término y queda la vida religiosa como la más importante. En este sentido la participación política no es un asunto al que los habitantes en general tengan acceso y este se restringe a los señores feudales.

Sin embargo, la aparición de una naciente clase media en las ciudades de Europa, que acceden a la educación al tener recursos para ellos, se dan cuenta que no poseen derechos políticos pero si poder económico. Esta situación será cuestionada por pensadores como Marsilio de Padua y Maquiavelo vean a la política como una actividad diferente a la religiosa, y buscan que población su participación en la vida social en la vida pública de sus comunidades. De manera particular Maquiavelo expone una visión republicana del gobierno en la que observa como condición la necesidad de la existencia de ciudadanos virtuosos que conlleve al establecimiento de Estados fuerte. Para Maquiavelo los ciudadanos son de nueva cuenta los que se involucren en las decisiones políticas de la comunidad y esto im-

plicaba tres condiciones; participar en los asuntos públicos en el pago de impuesto y en la defensa de su Estado.

Las grandes revoluciones de los siglos XVII, y XVIII, la de Inglaterra, Estados Unidos y la de Francia, dan un fuerte desarrollo a la idea de la ciudadanía como una factor de legitimidad de los gobiernos que deben buscar el bienestar de la población. Esto implicó simultáneamente el desarrollo de una serie de derechos que volvieron al hombre al su categoría jurídica de ciudadanos. En este sentido el teórico inglés Thomas H. Marshall, sostiene que los derechos del ciudadano se fueron dando en tres partes; civil política y social. Estos derechos corresponden a tres tipos de ciudadanía. Esto significa que los derechos evolucionaron de igual forma primero los derechos civiles, en segundo lugar los políticos y en tercer lugar los derechos sociales. En los primeros encontramos derechos como el de la propiedad y la libertad de tránsito, en los segundos tenemos derechos como el de la libre asociación y la posibilidad de votar o ser electo para un cargo popular, y los terceros hay derechos como a la educación a un trabajo digno a la salud. En este regreso de la idea de ciudadanía se hace necesario recuperar también la noción de participación ciudadana como condición que permita el desarrollo del ser humano como parte central de la vida política de una comunidad que aspira a la democracia. Ve al ciudadano como elemento político como el que tiene «el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política, o como elector de los miembros del tal cuerpo» (Marshall 1949. p. 302.) A estos tres tipos de ciudadanía debemos agregar *ciudadanía multicultural* al, que implica como señala Adela Cortina (2009) una ciudadanía multicultural, dada «la diversidad de culturas que hace que la ciudadanía se compleja, pluralista y diferenciada y, en lo que se refiere a sociedades en que conviven culturas diversas», (p. 152). Misma ciudadanía que Wilhelmi denomina *ciudadanía cultural* y busca asegurar que la participación ciudadana se dé desde las identidades culturales, otro tipo de *ciudadanía ambiental*, que implica la existencia de mecanismos para la participación en temas medioambientales. (p. 262). El tipo ideal que expone Adela Cortina de *ciudadanía cosmopolita*, en la que todos los habitantes de se sepan y sientan ciudadanos del mundo, con derechos reconocidos, como los de la ciudadanía social y multicultural.

En el caso mexicano la ciudadanía se alcanza a los 18 años y en ese momento se puede votar por los gobernantes, pero será a partir de los 21 en los que se puede ser electo para diputado federal, 25 años para senador y a los 35 años para presidente. A los 18 años puede ser nombrado a ocupar empleos o comisiones del servicio público e incluso iniciar leyes.

La concepción de ciudadanía ha tenido en realidad un largo periplo en su desarrollo. Cobrará especial importancia en América Latina cuando tras la caída de los regímenes dictatoriales se determina que la opción para el desarrollo de los estados era el establecimiento de gobiernos democráticos. Pero la pregunta era qué

tipo de democracia, la llamada *democracia procedimental*, en ésta la participación ciudadana se reduce al ejercicio del voto, lo que se traduce en un *ciudadano mínimo*, que terminada las elecciones y designado el nuevo gobernante se concentra en los asuntos de su vida privada. Otra opción es la *democracia participativa*, pero esta requiere de un tipo de ciudadano diferente al ciudadano de la democracia procedimental, exige un ciudadano activo en los asuntos de la comunidad. Un ciudadano que está preparado para asumir el reto de la participación política, que tiene la voluntad de participar y posee el conocimiento de sus deberes y obligaciones, y asume como suyo el reto de involucrarse en la solución de los problemas de la sociedad. Esto implica la transformación de hombre común en «ciudadano».

Este proceso de ciudadanización se ha dado como en todas partes con carácter fragmentario e inacabado. Paradójicamente los mayores avances en el terreno de la ciudadanía según Esteban Castro se ha dado en aquellos países en donde los sistemas autoritarios, eran dictaduras militares, que negaron a las personas todos sus derechos, lo impulso a la sociedad a exigir esos derechos. (Esteban Castro, 2002): Al hacerlo de esa manera los habitantes de esos países adquirieron en el ejercicio y la práctica su condición de ciudadanos. Dejaron de lado la tutela de los gobernantes para vivir la experiencia real de su ciudadanía y el ejercicio de derechos ciudadanos que les serán reconocidos en sus nuevas constituciones. Lo que ocurre es que la democracia y la participación se convierten en una experiencia y como señala Richard Bernstein lo que «recalca es la cultura y la práctica de la democracia en la vida de todos los días. La democracia es una fe reflexiva en la capacidad de juicio inteligente, de deliberación y de acción de todos los seres humanos, cuando se les proporcionan las condiciones adecuadas.» (Aguilera Portales 2008; 51). Esto sirve esto para crear los cimientos de una cultura cívica política y comunitaria en la sociedad.

En este sentido Bartels (1996) observa que el interés político basado en la noción de preferencias expuestas, sugiere que varios grupos de y clases de individuos debieran perseguir objetivos dados, cuando los miembros de los grupos expuestos, vean esas metas como un reflejo de sus intereses. Los ciudadanos que estan interesados en la política o que conversan de manera informal sobre ella, participan más en el proceso político que los que no están tan implicados (Milbrath y Goel, 1977).

2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El establecimiento de gobiernos democráticos en América Latina enfrentaba una frágil estabilidad económica y política que ponía en riesgo a las nacientes democracias en los años ochenta y noventa del siglo XX. La solución ante este peligro fue asumir que la única forma de salvar a las democracias era ampliar los

espacios de la democracia. Es decir democratizar la democracia. Esto se lograría con el establecimiento de formas de gobierno tipo *democracia republicana*, en este sentido hablamos de *democracias participativas y deliberativas*. Esta forma de gobierno enlaza las nociones de pueblo como el titular de la soberanía pero la misma ejercida por ciudadanos que son iguales ante la ley. De igual forma este modelo exige que los ciudadanos no se vean asimismo solo como portadores de derechos, sino ciudadanos que tienen una serie de obligaciones, poseedores de una cultura participativa en una gama mayor de asuntos sociales y políticos. Lo que conlleva una cultura cívica y política, en la que este arraigado la participación en los asuntos sociales y políticos de la comunidad.

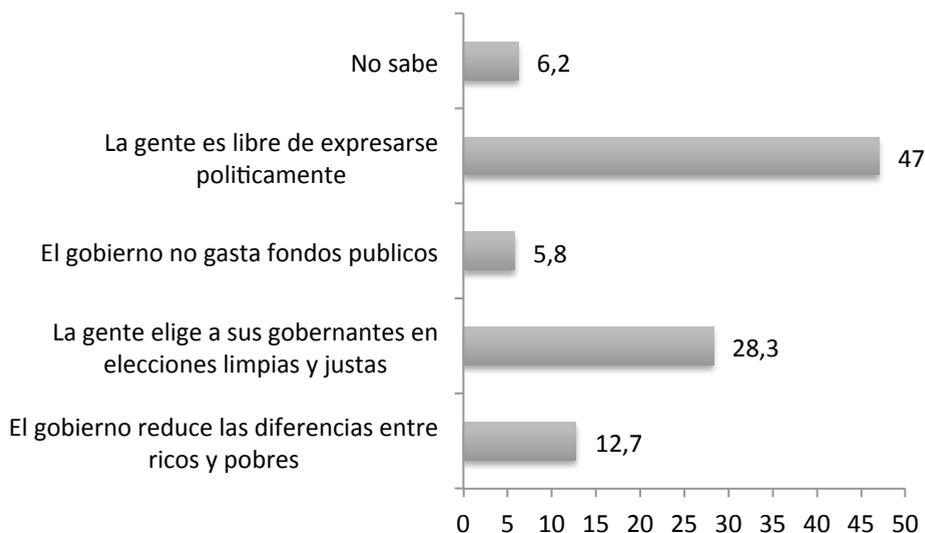
Una de las cuestiones centrales está dado por la autopercepción del propio ciudadano que en primera instancia el ciudadano debe considerar que tiene algo realmente importante que decir, que su opinión es tan válida como la de cualquier otro ciudadano, es se llama *eficacia interna*. En segunda instancia el ciudadano debe estar convencido de que su opinión es tomada en cuenta por parte de los gobernantes, es lo que se denomina *eficacia externa*. Si reúne las dos condiciones el ciudadano podrá ser un ciudadano activo que se involucre en los temas de la sociedad. En este sentido el ciudadano percibe su capacidad de participación y su grado de influencia en los asuntos políticos, tanto interna donde se piensa que puede ser efectivo en el terreno político y externa en el cual el sistema político responde a las acciones de los ciudadanos, el cual se denomina *eficacia política* (Rojas, 2006).

Esto implica un tipo de ciudadano educado, sobre sus derechos y obligaciones, pero además con una educación que le permita un conocimiento reflexivo y crítico de la realidad. Zaller (1992) citaba a Converse (1964), donde explica que las personas que obtienen una alta puntuación en pruebas de conocimiento político, son substancialmente más estables en sus reportes de actitud, que la gente que obtiene baja puntuación en conciencia política, sin embargo, la gente que se describe a sí misma como altamente interesado en política, Zaller los toma en cuenta como una forma de participación afectiva, no son significativamente más estables que las personas que expresan poco interés político.

Los ciudadanos al poseer estas condiciones puedan dialogar, deliberar entre sí y con el gobierno y tomar las mejores decisiones. Michelangelo Bovero expone la idea de esta participación ciudadana no debe reducirse sólo al acto de elegir a nuestros representantes, sino el juego democrático sale del control de la ciudadanía y se corre el riesgo de que sea sólo el juego de los representantes, mismo que al no tener la vigilancia de la población sobre sus actos pueden decidir a las espaldas de la población. No basta con ser ciudadano de un día, los ciudadanos deben participar asumiendo la figura de entes críticos de las acciones. «El ciudadano como elector es una especie de juez de los candidatos, pero después de las elecciones debe prolongar su actividad volviéndose juez de los elegidos». (1998).

Un ejemplo de la percepción que tiene el ciudadano con respecto al impacto que pueda tener su participación en las democracias actuales, es el caso de los resultados presentados por la Corporación Latinobarómetro en el informe 2013, donde se analiza la democracia y las expectativas que tiene los ciudadanos sobre ésta en cada uno de los 18 países de América Latina, como se muestra a continuación.

Gráfico 1
CARACTERÍSTICAS MÁS REPRESENTATIVAS DE LA DEMOCRACIA DESDE LA PERCEPCIÓN DEL CIUDADANO EN AMÉRICA LATINA 2013



Fuente: Latinobarómetro, 2013.

Los resultados obtenidos en este informe destaca los juicios que realizan los ciudadanos en su experiencia, donde se percibe que la característica más importante de una Democracia es la libertad de expresión en la política con un 47%, en segundo lugar con un 28.3% la selección de gobernantes en las elecciones limpias y justas, en el caso de la desigualdad, reflejada en la reducción de las diferencias entre pobres y ricos se menciona con un 12.7%, sin embargo existen ciudadanos con un 6.2% los cuales todavía no saben cómo se ve reflejada la democracia en la vida diaria.

En este contexto la participación ciudadana es un elemento central de las denominadas democracias participativas y deliberativas, este tipo de democracia pretende incorporar a los ciudadanos y los grupos sociales, se asume la constante participación de la ciudadanía en los asuntos de la comunidad en los procesos de toma de decisiones, y en el proceso de supervisión, evaluación y control de las políticas públicas, con la finalidad responder a demandas planteadas al gobierno por

los distintos actores políticos. Tejera Gaona ve «la participación ciudadana como aquella dirigida a incrementar la injerencia y control ciudadanos en el empleo de los recursos del Estado, incidiendo en las instituciones gubernamentales que los administran» (Tejera Gaona, 2006; 47). Por su parte Elice Navarro define «la participación ciudadana como el derecho y la oportunidad, individual o colectiva, que tiene los ciudadanos de manifestar sus intereses y demandas a través de actos y actitudes legales a fin de influir en la formulación y toma de decisiones gubernamentales en los diferentes niveles: nacional, regional o local; contribuyendo de esa manera a mejorar la gestión pública y la calidad de vida de los ciudadanos» (Elice Navarro, 2004). En sentido la participación incluye la intervención de los ciudadanos en asuntos que van más allá de temas exclusivamente políticos e incluye asuntos en los que no es necesaria ni obligatoria la participación de gobierno. Tiene por finalidad que sea la propia ciudadanía organizada la que busque mejorar sus niveles socioeconómicos y políticos. La participación ciudadana incluye entonces la intervención en asuntos sociales, ecológicos, educativos, económicos y se puede realizar de manera individual o colectiva a través de las organizaciones no gubernamentales (ONG's).

La participación puede ser espontánea para enfrentar un tema de particular urgencia o puede ser organizada en torno a temas o asuntos relevantes para la comunidad. Debemos dejar claro que la participación dirigida a asuntos de la comunidad como sería la participación en voluntarios, asociaciones de barrios, de padres de familia, de iglesias y sindicatos, corresponde a espacios propios de la vida social, y en estos no es necesaria la intervención del Estado. Mientras que la participación política sería aquella destinada a elegir a candidatos a cargos de representación política y a tratar de influir en la toma de decisiones. Asimismo también se debe diferenciar del concepto de atención ciudadana, aunque tienen un elemento en común que es la interacción de los ciudadanos con la administración pública, la atención ciudadana se refiere a los medios instituidos en el gobierno para atender de manera directa a los particulares en trámites y servicios y para recibir, canalizar y responder sus sugerencias, quejas o denuncias.

Los gobiernos democráticos tienen un interés particular de fomentar la participación ciudadana. Por un lado, es mandato constitucional que exige en su artículo 26 la organización de «sistema de planeación democrática» además «esta será democrática y deliberativa», y que busca recoger «las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y programas de desarrollo». Los ciudadanos y los gobiernos que busquen la legitimidad deben establecer mecanismos que permitan y fomenten la participación ciudadana. Estas prácticas tienen un efecto positivo que va más allá del apoyo al gobierno en turno, permiten al ciudadano por un lado ejercer sus derechos y por otro ejercitarse como ciudadanos, lo que los lleva a ser mejores ciudadanos, además de valorar de una manera más positiva a los gobiernos democráticos que les permiten este tipo de participación.

Desde esta perspectiva Merino (1996) establece que la participación ciudadana, es un factor importante en la consolidación de la gobernabilidad democrática, ya que busca que los ciudadanos participen e influyan en sus decisiones en la vida colectiva. De modo que puedan intervenir en las actividades públicas representando intereses particulares, al participar los ciudadanos irrumpen en el espacio público, ejerciéndose en el ámbito de lo cotidiano y en el espacio local (Ziccardi, 1998). Apostar por la participación ciudadana conlleva asumir nuevas formas de relacionarse con la ciudadanía que permitan trabajar a políticos y ciudadanía conjuntamente en un clima de colaboración

La participación permite concretar el ejercicio de la ciudadanía en sus diferentes dimensiones: la ciudadanía civil asociada a derechos propios de la libertad individual, la ciudadanía política que se sustenta en los principios de la democracia liberal y que supone el derecho de participar como elector y elegido, a través del sufragio universal y la ciudadanía social que refiere a los derechos a la salud, la educación, la seguridad social, la vivienda que debe garantizar el Estado al conjunto de la ciudadanía (Marshall, 1998). Todas las formas de participación presentan ventajas y desventajas, además es difícil decidir cuál de ellas es la más adecuada, no obstante la democracia puede funcionar con ciudadanos mejor informados.

La participación ciudadana se distingue de la llamada participación comunitaria y de la social porque, aun cuando éstas también nos hablen de un tipo de interacción especial entre la sociedad y el Estado, los objetivos y fines de la acción que caracterizan a estas últimas, se ubican y agotan, fundamentalmente, en el plano social (Cunill, 1991).

Cuadro 1
Tipos de participación sobre el ejercicio de la ciudadanía

| | |
|---------------------------|--|
| Participación Ciudadana | Es aquella en la que los ciudadanos se involucran de manera directa en acciones públicas, con una concepción amplia de lo político y una visión del espacio público como espacio de ciudadanos. |
| Participación política | Acciones con las que los ciudadanos tratan de influir en las decisiones que toman los representantes públicos, e introducir nuevos temas en la agenda. Es una participación mediada por los mecanismos de la representación política. |
| Participación social | Puede ser individual o colectiva e incidir en ámbitos sociales o comunitarios. Presupone aumentar la motivación, la capacidad y la posibilidad de que los individuos colectivamente e intervengan en los asuntos sociales. El interlocutor principal no es el Estado sino otras instituciones sociales. |
| Participación comunitaria | Representa un componente esencial de la realización humana, en tanto que es un medio para relacionarse con el resto de la sociedad, permite satisfacer inquietudes personales, como también reivindicar necesidades. El interlocutor principal de estas acciones no es el Estado y, en todo caso, lo que se espera de él es recibir apoyo asistencial. |

Fuente: Elaboración propia.

Ziccardi (1998) hace una tipología de las formas de participación partiendo de criterios como si está reglamentada la misma, si se da desde la sociedad, si existe un intercambio de bienes o servicios y si esta busca ampliar la participación. De esta manera divide la participación en *institucionalizada* como aquella que está reglamentada por el gobierno y busca la participación ciudadana. No institucionalizada como aquella que no está reglamentada. Autónoma es la que se realiza desde organizaciones no gubernamentales sin el control del gobierno. La autoridad y la sociedad se relacionan mediante un intercambio de favores. La incluyente o equitativa como la forma de participación que busca incentivar que toda la ciudadanía participe.

Cuadro 2
Tipos de participación con relación a la dependencia gubernamental

| Tipo de participación | Características |
|-------------------------|--|
| Institucionalizada | Está reglamentada para que la ciudadanía participe en los procesos decisorios del gobierno local. |
| No institucionalizada | Participación informal o formal pero que no está reglamentada. |
| Autónoma | La ciudadanía participa a través de algún tipo de asociación no gubernamental que, aunque participe en instancias de gobierno, no depende ni es controlada por éste. |
| Cientelística | La autoridad y los individuos o grupos se relacionan a través de un intercambio de favores o cosas. |
| Incluyente o equitativa | Se promueve la participación de toda la ciudadanía, independientemente de la pertenencia o identidad partidaria, religiosa o de clase social. |

Fuente: Ziccardi (1998).

En este sentido Hernández Yaneth recupera en su estudio las distintas formas de participación ciudadana que existe. Estas formas de participación han evolucionado en lo que la autora denomina generaciones de formas de participación tres en total. La primera generación incluye como forma de participación la electoral, es decir se da partir de la elección de candidatos a cargos populares. La segunda generación incluye instrumentos como son: referéndum. Referéndum: es la consulta a la población para que se apruebe rechace mediante el voto un texto constitucional, una reforma legal, o un tratado internacional. Plebiscito. Es otro mecanismo de participación vía votación para que se apruebe rechace una política del gobierno. Iniciativa legislativa popular, es el derecho que tiene el pueblo de impulsar una nueva ley. En estos casos se debe llegar a la consulta popular. La constitución política mexicana, en su artículo 35 refiere la posibilidad de participación ciudadana a través de dos mecanismos uno de ellos es la iniciativa legisla-

tiva popular y la otra la consulta popular, en la que pueden votar o proponer la realización de una consulta popular.

Otras formas de participación sería la *Afirmativa Ficta*, en la que se da por aceptada una reclamación o un asunto cuando los gobiernos mantenga el silencio y no contesten una petición, la *Revocación de Mandato*, mediante esta figura se podía destituir a un funcionario electo antes de que termine su mandato, y la *Voz Ciudadana*, esta figura implica que los ciudadanos de un municipio puedan participar en la decisiones de gobierno. Una variante de la promoción de la ley por parte de la ciudadanía es la denominada *Iniciativa ciudadana*, en la que uno o varios ciudadanos podían presentar propuestas de ley.

De manera particular con los mecanismos de esta generación, se establecen forma de democracia directa que mediante la consulta al ciudadano se le hace corresponsable de la creación o aprobación de leyes, lo que regresa al ciudadano la titularidad del poder legislativo, que en el modelo de democracia electoral no tiene el ciudadano, dado que son sus representantes que actúan a su nombre sin consultarlos sobre las leyes trascendentales para la sociedad.

En el caso de los mecanismos de tercera generación estos son: Presupuesto participativo, que es una mecanismos mediante el cual los ciudadanos decide en que se va a gastar una parte del presupuesto. Asambleas de Barrios, Asambleas zonales, en los que la sociedad desde grupos comunitarios presenta propuesta o demandas al gobierno (Yaneth, 2005).. Tenemos también la participación en Foros de Debate, en los que el ciudadano puede expresar sus propuestas, los Cabildos abiertos, en se reúnen a los ciudadanos para participar en las decisiones del mismo, era una modalidad que ya existía desde tiempos de la colonia en Hispanoamérica. Los comités de proyectos, cuya función es definir los criterios para el desarrollo técnico administrativo, definir las políticas, objetivos y metas así como los mecanismos de evaluación y seguimiento de las políticas públicas. La auditoría social, cuya función básica es evaluar la calidad de la democracia que se practica. Los observatorios ciudadanos que dan seguimiento a las acciones de los representantes populares o de los organismos de gobierno.

Como se ve los mecanismos de segunda y tercera generación exigen una mayor participación ciudadana y esto se logra con un nuevo tipo de ciudadano, uno preocupado por lo que sucede en su comunidad y además se involucran en los asuntos públicos. Debemos destacar que el desarrollo de estos mecanismos de participación se debe a los temores tradicionales a formas de gobierno autoritarias en la región y esto a generado una democracia bajo vigilancia ciudadana.

3. PARTICIPACIÓN POLÍTICA

Para autores como Brussino, Rabbia y Sorribas (2009) de acuerdo con Conway (1990) nos dicen que «la participación política incluye todos aquellos comportamientos que realizan personas y grupos para influir en los asuntos públicos: a través de estas prácticas, los ciudadanos explicitan sus preferencias respecto a qué tipo de gobierno debe regir una sociedad, cómo se dirige al Estado, y cómo aceptan o rechazan decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros individuales» (p. 279). Desde nuestra perspectiva la participación política en un Estado democrático es la acción que el ciudadano exterioriza para intervenir en la selección de sus representantes e incidir directa o indirectamente en la toma de decisiones por parte del gobierno.

Por lo anterior la participación política es considerada como la acción política mediante la cual el ciudadano exterioriza sus apoyos o demandas para incidir en la toma de decisiones y ejecución de políticas por parte la autoridad; desde el punto de vista de Vallés (2006) se entiende por «acción política la conducta individual o de grupo que incide a veces de forma muy remota, a veces muy directa en el proceso de gestión de los conflictos sociales» (p. 309). Asimismo es claro que la participación política se puede manifestar de manera individual, pero a su vez es evidente que ésta puede transformarse en una acción colectiva. Todo grupo social tiene la necesidad de tomar decisiones obligatorias para todos los miembros con el objeto de cuidar la supervivencia interior como exterior, así la Democracia puede considerarse como un conjunto de reglas primarias o fundamentales que establecen quien está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos (Bobbio, 1996).

Sin embargo para poder entender las tendencias de la participación política se tiene que analizar desde una visión más compleja. En primer lugar estudiar las preferencias e intereses individuales, grupos y organizaciones, además de las características del mismo sistema político, y el espacio público. En segundo lugar la relación de la participación política con los procesos sociopolíticos tomando en cuenta las bases culturales de la vida política (Benedicto, 2004).

Una de las propuestas de diferentes investigaciones sobre esta temática, es considerar no solamente las actividades reguladas por el gobierno, sino también las actividades que se encuentran fuera de esa estructura. Esta idea de la participación política se estima como multidimensional, porque se considera que cada conjunto de actividades se encuentra determinado por una composición de diferentes dimensiones.

De esta manera podemos encontrar diferentes formas de dividir a la participación política. Para Durand Ponte (2004) La participación política se caracteriza por darse estrictamente en el ámbito la actividad social denominada política, lo que implica la elección de representantes y tratar de influir en sus decisiones. En

este sentido empieza por dividirla en primer lugar en *participación subjetiva* que consiste en el posicionamiento personal del ciudadano frente a la política, en los que son su sentir y sus emociones los criterios determinan su posición política. En segundo lugar la denominada *participación práctica* esta se da por la acción realizada que busca obtener fines propiamente políticos, es decir, la participación práctica busca satisfacer una demanda. Desde ese criterio hace una tipología del ciudadano. Si tiene participación subjetiva y práctica es un *militante*. Si tiene participación práctica pero no posicionamiento subjetivo estamos ante un movilizadillo. Mientras si no realiza acciones políticas pero si asume una posición subjetiva ante la política tenemos un *participante pasivo*. Si no participa de forma práctica ni subjetiva, estamos ante el *apolítico*.

Otra división es la que realizan Sandoval y Hatibovic (2010) que dividen la participación por la forma de darse en convencional y no convencional. De acuerdo a la participación convencional es definida «como las formas tradicionales de acción ciudadana destinadas a influir en la elección de gobernantes y en las decisiones que éstos pueden tomar» (p. 12), la manera en que el ciudadano exterioriza su participación es mediante el voto, la promoción de algún candidato o su pertenencia a un partido político. La participación política no convencional de acuerdo a Sandoval et al. (2010) es aquella que «se refiere al conjunto diverso de acciones voluntarias destinadas a influir directa o indirectamente en resoluciones que afectan a distintos ámbitos de la vida social y cultural» (p. 12), y se exterioriza mediante marchas, boicots o en acciones de desobediencia civil.

Conforme a lo anterior la participación política convencional está representada por aquellos actos o actividades que se llevan dentro de los cauces legales y están aprobadas por la sociedad en la cual se desarrollan; en contraste las formas en que se expresa la participación política no convencional no siguen un marco legal y por lo regular no son aprobadas por la mayoría de la sociedad.

Estos dos tipos de participación política permiten hacer distinciones entre los ciudadanos que actúan de forma convencional o no convencional, en este sentido nos es útil la clasificación que hace en su investigación David (2012) quien maneja seis tipos de ciudadanos en función de su nivel y tipo de participación:

Los *inactivos* que por lo regular no se involucran en los diferentes tipos de participación política. Los *especialistas en derecho a voto* que solo acuden a votar y no participan de ninguna otra manera. Los *activistas del partido* que son propensos a ser parte activa de un partido político. Además, su propensión a participar en las campañas públicas y debates públicos es superior a la media. Los *participantes orientados a los problemas* que participan en los debates públicos, campañas públicas y peticiones. Los *manifestantes* que se involucran en todos los modos de actividad de protesta como las manifestaciones legales e ilegales (desobediencia civil), peticiones y acciones de protesta en línea. Los *activistas completos* que se

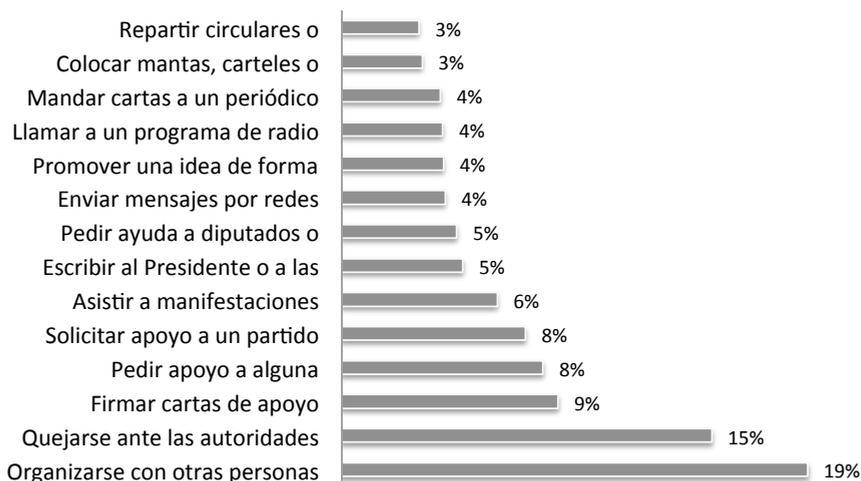
involucran en todo tipo de actividades es decir su participación política es tanto de forma convencional como no convencional.

En todo caso, lo que ocurre es una relación entre el ciudadano y el poder político. Esta relación debe buscar el fortalecimiento de la forma de gobierno democrático, que al hacer partícipe a los ciudadanos de las tareas del gobierno permite un incremento en la gobernabilidad del sistema política. Provoca también un aumento en la legitimidad de las acciones que realiza. Con ello se logra una relación menores niveles de tensión entre el gobierno y la sociedad.

Una cuestión importantes en este marco, es el avance de los movimientos sociales de iniciativas ciudadanas, de grupos u organizaciones no gubernamentales que ponen de manifiesto que existen muchas y diferentes formas de participación política, en algunos casos las prácticas de participación se llevan a cabo dentro de los canales legales o tradicionales, mientras que en otros se desarrollan a través de procedimientos más o menos legales jurídicamente. La inclusión de esta dimensión dentro del modelo pluralista permite entender la protesta y la acción política directa, no como una peligro de desestabilización del sistema político, sino como un elemento más de acción política (Barnes y Kaase, 1979, en González, S. 2007).

Como se observa en la gráfico 2, la participación política no se centra únicamente en actividades de participación tradicional, sino que también se tomaron en cuenta el contacto que pudiera tener el ciudadano con el gobierno, las actividades comunitarias en el ámbito local y el involucramiento que pudiera tener el ciudadano con grupos políticos y no políticos en su comunidad, sin embargo los niveles de participación son muy bajos, con tan sólo un 13%.

Gráfico 2
FORMAS DE PARTICIPACIÓN DE LA POBLACIÓN EN MÉXICO, 2012



Fuente: Elaboración propia con base en los de datos ENCUP, 2012

Con respecto al desarrollo de nuevas prácticas de participación, han aparecido en relación a la incorporación de las nuevas tecnologías en la política, además se amplía las posibilidades de comunicación y participación ciudadana, estas tecnologías no solo son utilizadas por los ciudadanos, sino que también por los partidos políticos, líderes y asociaciones, debido a que las usan como mecanismos para mejorar la interactividad con los ciudadanos y electores. De tal forma que se han desarrollado nuevas prácticas participativas que han facilitado una mayor implicación de los ciudadanos, además permite ampliar la legitimidad del modelo de democracia participativa. Estas nuevas formas de participación política pretenden ser vías alternativas a través de las cuales el ciudadano se sienta miembro de una comunidad política (Mateos, 2012).

ACTIVIDAD

Describe en media cuartilla, una propuesta para aumentar la participación ciudadana en tu estado de origen.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilera Portales, R. E. (2008), *Problemas de gobernabilidad democrática y ciudadanía social en América Latina*. En F. B. Gómez, *Las transformaciones del derecho en Iberoamérica*. Granada: UANL.
- Aguilera Portales, R. (2010), *Ciudadanía y participación política en el Estado democrático y social*. México: Porrúa.
- Aristóteles, *La Política: Traducción de Pedro Simon Abril*. Madrid: Ediciones Nuestra raza.
- Bartels, L. (1996), «Uninformed Votes: Information Effects in Presidential Elections», *American Journal of Political Science*, 40 (1), pp. 194-230.
- Bobbio, N. (1996), *El futuro de la democracia*, FCE, México, 2ª edición, 1996.
- Bovero. M. (1998), *Los verbos de la democracia*. Este país.
- Bovero, M. A. (2002), *Una Gramática de la democracia*. Madrid: Trotta.
- Brussino, S., Rabbia, H. H. y Sorribas, P. (2009), *Perfiles socio-cognitivos de la participación política de los jóvenes*. *Interamerican Journal of Psychology*. 43(2), 279-287.
- Cortina, A. (2009), *Ciudadanos del Mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*. Tercera Edición. Madrid: Alianza Editorial.
- David, J. (2012), *Specific political knowledge and citizen's participation: Evidence from Germany*. *Acta Política*, 47(1), 42-66.
- Durand Ponte, V. M. (2004), *Ciudadanía y Cultura Política (México, 1993-2001)*, Distrito Federal: siglo XXI editores.
- Esteban Castro, J. (2002), *El retorno del ciudadano. Los inestables caminos de la ciudadanía en América Latina*. Perfiles Latinoamericanos.
- Elice Navarro, José. (2004), *Participación ciudadana en la gestión parlamentaria: el concepto de «auditoría social»*. IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Madrid, España, 2-5 Nov 2004.

- González, S. (2007), «La implicación ciudadana en el gobierno local: del debate teórico a la experiencia participativa», Cuadernos para el diálogo, 21.
- Heater, D. (2007), *Ciudadanía. Una breve historia*. Madrid: Alianza.
- Hernández Medina, Yaneth. (2005), *Nuevas Formas de participación ciudadana. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República «Belisario Domínguez»*. México.
- Iazzeta, Osvaldo M. (2005), *Reflexiones sobre la auditoría ciudadana como herramienta de control y participación ciudadana*. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 18-21 Oct. 2005
- Marshall, T. (1949), *Ciudadanía y Clase Social. Traducción Casado*, M^a Teresa y Noya Miranda Francisco Javier. Reis 79/97, pp 297-344. Consultado en septiembre 07 de 2014 <http://catedras.fsoc.uba.ar/isuani/marshall.pdf>.
- Marshall, T. (1998), *Ciudadanía y clase social*, Madrid: Alianza.
- Merino, Mauricio (1996), *La Participación Ciudadana en la Democracia*. ILPES, CEPAL, Quito. Ecuador.
- Milbrath, L. W. y Goel, M. I. (1977), *Political participation* (2nd Ed.), Rand McNally College Publishing Company, Chicago, U.S.A.
- Sandoval Moya, J. y Hatibovic Díaz F. (2010), *Socialización política y juventud: el caso de las trayectorias ciudadanas de los estudiantes universitarios de la región de Valparaíso*. Última Década, 18(32), 11-36.
- Tejera Gaona, H. (2006), *Cultura ciudadana, gobiernos locales y partidos políticos en México*. Revista Sociológica.
- Vallés, J. M. Martí Puig, S. (2006), *Ciencia política*. Una introducción (5^a edición). Barcelona: Ariel.
- Yaneth, H. M. (2005), *Nuevas formas de participación ciudadana*. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República «Belisario Domínguez», 42-45
- Wilhelimi, M. A (2013), *Ciudadanías intensas. Alcances de la refundación democrática en las constituciones de Ecuador y Bolivia*. En Noguera Fernández, A.(Coord.) (2013), *Crisis de la democracia y nuevas formas de participación* (pp. 245-271). México D.F. Tirant Lo Blanch.
- Ziccardi, A. (1998), *Gobernabilidad y participación ciudadana en la ciudad Capital*. México: UNAM-Miguel Ángel Porrúa.

Capítulo 5

SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS

MARÍA DE LOURDES LÓPEZ FLORES*

Universidad Autónoma de Nuevo León

SUMARIO: 1. BREVE INTRODUCCIÓN AL SISTEMA ELECTORAL. 1.1. Sufragio y Elecciones. 1.2. La representación política. 1.3. Relevancia de los Sistemas Electorales. 2. COMPONENTES DEL SISTEMA ELECTORAL. 2.1. Representación Nacional y Demarcaciones electorales. 2.2. La oferta política y los cargos que se eligen. 2.3. Umbrales de acceso y barreras legales. 2.4. Las Autoridades Electorales. 3. CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES. 3.1. Principio de Mayoría. 3.2. Mayoría Relativa. 3.3. Mayoría absoluta. 3.4. Principio de Representación Proporcional. 3.5. Sistemas electorales mixtos. 4. SISTEMAS DE PARTIDOS. 5. RELACIÓN ENTRE SISTEMAS ELECTORALES Y SISTEMAS DE PARTIDOS.

Resumen: Este capítulo se ocupa de aspectos relevantes de los sistemas electorales y de partidos políticos. Partiendo de los antecedentes históricos de la representación política, se examinan los conceptos centrales de los sistemas electorales, su importancia, funcionalidad y modalidades. Además, se revisa la tipología de los sistemas de partidos y la relación que guardan con los sistemas electorales.

Palabra clave: Sistemas electorales, Sistemas de partidos, representación.

Keywords: Electoral systems, Party system, representation.

1. BREVE INTRODUCCIÓN AL SISTEMA ELECTORAL

La competencia por ejercer el poder político en una sociedad que se precie de ser democrática, está regulada por diversos factores que determinan su funcionamiento y efectividad en el propósito de convertir la voluntad popular en representación pública. El estudio de los sistemas electorales se concentra, esencialmente, en los principios que sustentan el modelo de integración de la representación política, sea mayoritario o proporcional, y en los mecanismos utilizados para colmar cada uno de esos principios. Al seguir esta proposición es importante distinguir al

* Doctora en Política Pública, es Maestra en Educación y Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Autónoma de Nuevo León. Es docente en la misma institución desde 1986, tarea que, de 1997 a 2008, combinó con la función electoral. Actualmente es profesora de posgrado en de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública y en la Facultad de Derecho y Criminología de la UANL.

sistema electoral del «*régimen electoral*», que se refiere concretamente, al conjunto de normas formales previstas en la Constitución y las Leyes electorales.

Mientras que el régimen electoral define las reglas del juego político, el sistema electoral define el modelo representativo de una sociedad. En este sentido el régimen electoral es el camino que se sigue para materializar, en el espacio de representación política, al sistema electoral.

Los sistemas electorales están intrínsecamente relacionados con los sistemas de partidos políticos; esta relación es bilateral, toda vez que el diseño y comportamiento de uno, afecta al otro y viceversa.

Por considerarlos objeto de estudio básico de la Ciencia Política, en este capítulo se revisan aspectos relevantes de ambos sistemas; para este propósito en los primeros cinco apartados, se aborda de manera general, desde los antecedentes históricos de la representación política; después se presentan los conceptos centrales de los sistemas electorales, empezando por la definición de su función e importancia, para posteriormente revisar las modalidades posibles y las variables que comprenden. En el quinto y sexto apartado se revisa rápidamente la tipología de los sistemas de partidos, que es definitoria de las condiciones reales de la competencia electoral y la relación que guardan los sistemas de partidos con los sistemas electorales. En la última sección, se ofrecen algunas consideraciones sobre el Sistema Electoral Mexicano.

1.1. *Sufragio y Elecciones*

Un sistema electoral no surge espontáneamente en la sociedad; de hecho es el resultado del acuerdo entre actores políticos y sociales que pretenden introducir un modelo determinado de democracia, entendida ésta, como un régimen de gobierno que requiere el consentimiento de la población, expresado mediante la emisión del sufragio. En su acepción más amplia, el sufragio es el derecho que tienen los integrantes de una comunidad política, de participar conjuntamente en la adopción de decisiones que incumben al gobierno de esa colectividad política y fundamentalmente, decidir quién integra los órganos de gobierno. (Andrade Sánchez, 1990; Aragón, 2007). El grado de involucramiento de los ciudadanos depende fundamentalmente de considerar el voto solamente como un derecho, o asumirlo también como una obligación; algunos países imponen a los ciudadanos, sanciones por no acudir a votar.

La tendencia general en los países democráticos es que el sufragio sea: universal, libre, igual, secreto y directo¹. En el caso de México, los principales requisitos

¹ «El voto de los ciudadanos ha de valer igual, ha de emitirse sin intermediarios y ha de ser la manifestación de una decisión libre, esto es, de una voluntad no coaccionada. El secreto del

para emitir el sufragio son: ciudadanía, edad, estar inscrito en el padrón de electores, tener credencial para votar y estar en pleno ejercicio de los derechos político-electorales. El derecho al sufragio es uno de los principales bienes públicos de los Estados democráticos.

1.2. La representación política

La figura de la representación política surge durante la Edad Media, como un mecanismo de protección de los intereses particulares de la nobleza, frente a los abusos del soberano. Esta representación, de carácter imperativo, obligaba a los representantes a atender exclusivamente el mandato de quienes le habían elegido. Con la propagación del pensamiento liberal a partir del siglo XVII, la idea de la representación política se desarrolla para incorporar el interés general como propósito de un gobierno representativo y así se crea una fuente de legitimidad del gobierno, en donde la soberanía popular sustituye al derecho divino. Las grandes revoluciones de finales del Siglo XVIII, como la francesa y la Independencia de los Estados Unidos de América, apuntalan la expansión de la idea de la representación popular como base de los gobiernos modernos.

1.3. Relevancia de los Sistemas Electorales

En las sociedades democráticas, las instituciones políticas establecen las reglas del juego político democrático y en sí mismo, el sistema electoral es una institución política flexible, que se adapta a las condiciones de cada sociedad, por lo que es posible que existan tantos sistemas electorales como sociedades democráticas haya. Pero, en cualquier caso, el sistema electoral cumple la función de estructurar las preferencias políticas de los electores y producir resultados electorales que formalicen el ejercicio del poder político (Nohlen, 1994). La articulación de las expectativas electorales de los ciudadanos permite disminuir e incluso erradicar las tensiones que produce la competencia partidista. La eficiencia de un sistema electoral puede medirse en función de la capacidad que tenga para incorporar la diversidad social en la oferta política. Un sistema electoral podrá considerarse justo en la medida que favorezca la participación de grupos minoritarios, y canalice su expresión hacia los espacios formales de decisión pública. En síntesis, un sistema electoral sirve para ordenar y dar un cauce institucional a la competencia partidista porque brinda certeza, tanto a competidores como a los electores y produce arreglos institucionales que favorecen la interacción política y la estabilidad social.

voto garantiza, precisamente, la libertad de emitirlo» (Aragón, 2007).

Que la contribución fundamental de los sistemas electorales pueda materializarse, depende de múltiples factores: en primer término, el contexto social y político en que se desarrollan juega un papel fundamental; la tradición o vocación democrática de los ciudadanos es uno de los aspectos más relevantes, de poco sirve abrir espacios para la expresión y la participación política, si las elecciones no son un aspecto significativo en la vida pública de los ciudadanos. El involucramiento en las decisiones colectivas a través del ejercicio del sufragio es el primer eslabón en la cadena de la democracia electoral (Dahl, 1991); los efectos de un sistema electoral dependen en gran medida del modo en que está constituida la sociedad: de su homogeneidad o heterogeneidad; de la cantidad y dispersión de la población; de la diversidad ideológica, religiosa, étnica o socioeconómica; de la existencia de partidos políticos, consolidados o emergentes y también, de manera muy significativa, de la cultura política.

El funcionamiento de un sistema electoral generalmente entraña la introducción de valores políticos afines al modelo democrático que se pretende, y requiere también de un cuerpo de leyes y reglas partidarias que reglamenten y ordenen la disputa electoral entre partidos políticos y al interior de ellos (Cox, 2004).

2. COMPONENTES DEL SISTEMA ELECTORAL

El sistema electoral debe hacerse cargo de la forma en que se establece el vínculo entre los ciudadanos y sus representantes, este lazo se crea a través de la emisión del sufragio o voto. Las democracias contemporáneas se allanan predominantemente al modelo representativo, en el cual los ciudadanos eligen representantes a partir de las propuestas presentadas por los partidos políticos o de postulaciones independientes a éstos.

Para ordenar ese procedimiento de elección, un sistema electoral debe atender distintas variables, cuya combinación asigna al voto valores específicos que producen un modelo determinado de representación. Sin discusión, se reconoce en el sufragio la manifestación plena de la soberanía popular, y en las democracias representativas esta manifestación se ajusta a cuatro cuestiones fundamentales: además del principio que se adopte para convertir votos en escaños, y que fue revisado en el apartado anterior, son elementos esenciales del sistema electoral: 1. El ámbito territorial en el que se vinculan electores y representantes, es decir, las demarcaciones o circunscripciones electorales; 2. en quienes recae el voto, esto es: partidos y candidatos y; c) las barreras legales y umbrales de acceso a la representación (Nohlen, 1994).

2.1. *Representación Nacional y Demarcaciones electorales*

El diseño de las instituciones representativa cruza por distintos dilemas que se van resolviendo en aras de garantizar la estabilidad de las estructuras del poder político. En un inicio, armonizar el cumplimiento del ejercicio soberano del poder político a los ciudadanos, con las intenciones y expectativas de las elites burguesas, llevó a acotar los alcances de la voluntad popular; de ahí el surgimiento de la democracia delegativa, creada para encauzar el principio de un ciudadano un voto. Se puede decir que éste es el tópico central en el diseño de sistemas electorales: cómo hacer que el derecho individual ejercido mediante el sufragio, no fragmente a las estructuras políticas y, qué hacer para que la universalidad del voto (accesible para todos), no ponga en riesgo la ventaja de las élites económicas.

En el siglo XVIII, Edmundo Burke justificó el rechazo del mandato imperativo en la representación política, argumentando que los representantes, una vez electos, no son portadores de un interés específico, sino que se convierten en representantes de la nación. Esto es, que los representantes son responsables ante toda la nación y no solamente frente a los electores que votaron por ellos. En el sistema político norteamericano, la reelección ha jugado un papel importante para establecer un vínculo estrecho entre representantes y representados, dejando en esta figura, la de la reelección, la oportunidad que tienen los electores de sancionar el desempeño de sus representantes, castigándolos o premiándolos.

El centro de la preocupación de las teorías sobre la representación política tiene dos vertientes, una es el método de la elección de representantes, y la otra, de lo que nos ocuparemos a continuación, es la definición de las demarcaciones electorales.

Las elecciones se realizan para definir la representación política que corresponde a un ámbito territorial definido; la estructura de las demarcaciones electorales, comúnmente denominadas circunscripciones o distritos, se refiere al área geográfica específica, prescrita por la ley, donde se concentran los electores a cuyos votos corresponde un número de representantes necesario para garantizar la igualdad del valor de los votos.

El total de las demarcaciones electorales corresponde al número de escaños en disputa y resulta de dividir el total de la población entre los escaños. En el caso de los sistemas electorales proporcionales o mixtos que se votan mediante listas, los criterios para definir la magnitud de las demarcaciones deben estar previstos en las normas constitucionales y legales en materia electoral. La manipulación de los trazos geográficos para delimitar el territorio de los distritos electorales para beneficiar o perjudicar a determinados competidores, especialmente en sistemas mayoritarios, puede producir el denominado «efecto salamandra» (Nohlen, 1994; Colomer, 2004).

Cuando solamente es un escaño en la demarcación, se trata de una **circunscripción o distrito uninominal**; si en la circunscripción se asigna más de un asiento, entonces es **plurinominal**. El nivel de competencia es distinto en cada modalidad; se requieren más votos cuando se compite por un escaño, que cuando están disponibles más de uno (Lijphart A., 1995).

En México, la definición de la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales está prevista en el artículo 53 de la Constitución Política² y la base para su establecimiento es el censo poblacional que se realiza cada diez años, lo que implica una periodicidad replicable para la revisión de los límites distritales. Por lo que se refiere a la definición de las circunscripciones plurinominales, la Constitución remite a la legislación electoral la precisión de los criterios correspondientes (López & Centeno, 2014). Con la Reforma Político Electoral de 1977, se estableció que serían 300 un total de distritos electorales uninominales, más 100 de **Representación Proporcional (RP)**, con lo que se acrecentó la representatividad de Cámara de Diputados. Posteriormente, con la reforma de 1986, se duplicó el número de diputados de **RP**, para quedar en 200, equivalente al 40% del órgano legislativo.

2.2. *La oferta política y los cargos que se eligen*

La emisión del voto por parte del electorado es la conducta agregada que materializa las estrategias implícitas en el sistema electoral que a final de cuentas debe ser el reflejo de la estructura social prevaleciente. Los diseños electorales son prácticamente únicos, como también lo es la sociedad en la que se introduce. En condiciones de fragmentación social, es posible que se instaure un sistema proporcional soportado por un sistema multipartidista; cuando la sociedad es homogénea, es altamente probable que se consolide un sistema bipartidista, o un pluralismo limitado de partidos políticos (Cox, 2004). En cualquier circunstancia, el sistema electoral, induce la modalidad en que los electores conocen y reciben la oferta política para pronunciarse frente a ella.

² El artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que «. La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría. Para la elección de los 200 diputados según el principio de RP y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones».

Tradicionalmente, la competencia electoral ha privilegiado la competencia partidista, aunque la figura de los candidatos juega un papel importante. En este sentido, hay países que han incorporado la figura de las candidaturas no partidistas o independientes aplicables, esencialmente, en la representación uninominal. Cuando se vota por candidaturas personales, basta con señalar la opción preferencial; en el caso de las listas propuestas por partidos, se identifican tres modalidades básicas:

- a) **Listas cerradas y bloqueadas.** En esta lista, no es posible modificar el orden en que se presentan los candidatos. Los electores emiten solamente un voto para expresar su preferencia entre las listas propuestas por los partidos políticos.
- b) **Listas cerradas y no bloqueadas.** En esta modalidad es factible cambiar el orden de los candidatos que, a través de la lista, postulan los partidos políticos. Aunque el elector tiene a su disposición solamente un voto para definir su preferencia por un candidato en particular, tiene la potestad de cambiar el orden de prelación de los candidatos que postula el partido.
- c) **Listas abiertas.** En este caso es posible conformar una lista distinta a la que originalmente proponen los partidos. Para esto, cada elector cuenta, al menos, con dos votos: uno previsto para optar por la lista del partido que prefiera, y otro para apoyar a un candidato particular que aparezca en esa lista. Cuando tiene a su disposición varios votos, el elector puede elaborar una lista propia, con base en las propuestas de los partidos (Nohlen, 1994).

La dimensión del órgano que se elige es otro factor relevante del sistema electoral, y tiene un fuerte impacto en la proporcionalidad de los resultados y la cantidad de partidos representados. Aunque en apariencia este elemento no es característico del sistema electoral, indudablemente es el factor determinante para establecer el alcance de la competencia electoral y la asignación de escaños (Lijphart A., 2000). La importancia del número de cargos legislativos que se eligen, particularmente mediante principios de proporcionalidad se justifica, al menos, con dos argumentos: en primer término, el número reducido de cargos electivos en los congresos o parlamento, obstaculiza el alto grado de proporcionalidad; la probabilidad de integrar una representación proporcional exacta, o cercana a la exactitud, se incrementa cuando el número de escaños es mayor. En segundo lugar, por lo general, los países densamente poblados cuentan con cuerpos legislativos amplios y los que tienen poblaciones reducidas tienen parlamentos más pequeños, pero en ambos casos la tendencia general es que el número de escaños equivale a la raíz cúbica de la población. Las elecciones por mayoría suelen no ser proporcionales, y esta desproporción se incrementa cuando el número de legisladores es inferior a la raíz cúbica (Shugart & Taagepera, 1989).

2.3. *Umbrales de acceso y barreras legales*

Se denomina umbral o barrera legal, al porcentaje o cantidad de votos que debe alcanzar un partido para tener derecho a participar en la distribución de escaños por el principio de representación proporcional. El análisis comparado muestra que en los diversos sistemas electorales predominan dos tipos de barreras legales:

1. Umbrales altos, cuando se requiere más del 5% de la votación para tener acceso a los escaños.
2. Umbrales bajos, cuando se requiere menos del 5%.

Los umbrales altos tienden a beneficiar a los partidos grandes, y los umbrales bajos favorecen la representación pluripartidista al permitir a los partidos minoritarios formar parte de los parlamentos. En el caso de México, actualmente, a partir de la reforma electoral del año 2014, el umbral se incrementó del 2 al 3%.

En adición a la barrera legal, formalmente existe otro umbral, denominado efectivo o real, que es una medida estadística, mediante la cual se define el costo de alcanzar un escaño. Este resulta de la relación matemática entre el número de asientos y el porcentaje de votos; en este caso, también es relevante el número de candidatos o partidos que compiten; la constante es que mientras más grande es el distrito, menor será el umbral efectivo. Otra variable a considerar es el porcentaje de participación ciudadana en las elecciones: cuando la participación es baja, en términos de votos, es más fácil para los partidos pequeños lograr el umbral de inclusión porque con un número menor de votos es posible alcanzar el porcentaje establecido.

Puede suceder que, derivado del resultado electoral, un partido alcance el umbral legal para participar de la repartición de escaños pero que éste no sea suficiente, en relación a otros partidos para obtenerlo. Esto depende de la fórmula de RP que se aplique para la distribución.

Las barreras legales pueden ser interpretadas como la puerta de acceso o de salida por la que un partido cruza al participar en el sistema electoral. En el caso de México, lograr el porcentaje de votación del 3%, les da a los partidos políticos la oportunidad de obtener el registro definitivo, y por consiguiente, además de tener la posibilidad de obtener al menos un escaño en la cámara de diputados, tienen el derecho a recibir prerrogativas: esto es, participar del régimen especial que la Constitución y las Leyes electorales conceden a los partidos políticos, como son el financiamiento público, el acceso a los medios de comunicación y tener representación ante los órganos, entre otras prerrogativas.

2.4. *Las Autoridades Electorales*

Un aspecto también relevante en el diseño de los sistemas electorales, es la definición de la estructura responsable de recibir y contabilizar los votos. Dada la naturaleza de las elecciones, consideradas el mecanismo idóneo para la integración de la representación pública, invariablemente en el mundo se consideran como una función de Estado. Esto no significa, necesariamente, que los gobiernos organicen siempre los procesos electorales; esta obligación se cumple de diversas maneras. En algunos países, como Inglaterra y España, la tarea electoral es cumplida por entes privados, que son contratados por el gobierno para actuar sólo cuando se celebran las elecciones; en otros, como los Estados Unidos de América, la función se ejerce desde las estructuras de la administración pública, pero se desconcentra hasta los condados, que es la estructura equiparable a los Municipios en México. Otra modalidad es la de Argentina, en la que el Gobierno cumple la tarea de manera centralizada a través del Ministerio del Interior el cual, para cada elección y a nivel nacional, instala una estructura operativa que recibe y cuenta los votos.

En el caso de México, después de un largo período de desconfianza en la organización y resultados de las elecciones, desde 1990 la función estatal se cumple a través de un organismo especializado, el cual inicialmente fue un órgano desconcentrado del Gobierno Federal, pero que en 1996 obtuvo autonomía técnica y jurídica, para ser dirigido por ciudadanos. El originalmente denominado Instituto Federal Electoral (IFE), en el año 2014 se transformó en Instituto Nacional Electoral (INE), y aunque sus atribuciones se han incrementado, la tarea electoral básica, es decir, la recepción y el cómputo de los votos, descansa en un ejército de ciudadanos que son reclutados mediante procedimientos aleatorios. Con este modelo se busca dar la confianza a los electores y que tengan la seguridad de que sus votos están en manos de ciudadanos.

3. CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

A partir del análisis comparado de las democracias en el mundo, se pueden identificar tres tipos básicos de sistemas electorales: sistemas de mayoría, los sistemas de **RP** y los sistemas mixtos y combinados. Dieter Nohlen señala que el criterio básico para alinear en esta clasificación a un sistema electoral determinado, es el del principio de representación que pretende (Sistemas Electorales y Partidos Políticos, 1994).

3.1. *Principio de Mayoría*

En la representación por mayoría se elige al candidato que obtiene la mayoría (absoluta o relativa) de los votos emitidos por la totalidad de los electores. La aplicación de este principio busca esencialmente la formación de mayorías que trae como consecuencia la asignación desproporcionada de los escaños. Al utilizar esta modalidad para elegir representantes al Congreso o Parlamento, un partido o una coalición de partidos puede asegurarse el control del mismo, limitando las manifestaciones de la pluralidad política y generar problemas de sobrerrepresentación política (Valdés, 1998). Para la elección de cargos del Poder Ejecutivo, el principio de mayoría es prácticamente el único aplicable y definitivamente el más conveniente, porque la sola sumatoria de los votos ofrece claridad sobre la definición del ganador.

3.2. *Mayoría Relativa*

Usualmente, los sistemas de mayoría relativa o pluralidad, se basan en distritos uninominales o unipersonales, y como se señalaba, el candidato ganador es el que obtiene el mayor número de votos en relación a otros candidatos. La principal debilidad de este sistema de elección es que quien obtiene la mayor cantidad de votos, no necesariamente cuenta con la mayoría absoluta de los mismos, en este caso, el resultado puede derivar en problemas de legitimidad política. La aplicación pura del principio de mayoría relativa, favorece a los partidos con mayor peso electoral, aunque esta condición resulta de la distribución de la votación restante entre sus partidos opositores (por ejemplo, la suma de los votos que recibieron los partidos perdedores, puede superar la votación que recibió el partido ganador, por lo que en todo caso, sólo representa a la minoría más grande). Los regímenes políticos que se apuntalan primordialmente en el principio de mayoría, pretenden contar con condiciones para el ejercicio pleno del poder político, acotando la interacción con los opositores partidistas.

3.3. *Mayoría absoluta*

Para corregir las fallas de mayoría o mayoría relativa, en algunos sistemas electorales se ha introducido la variante de reconocer al ganador sólo cuando ha alcanzado al menos la mitad más uno de los votos, la cual es denominada mayoría absoluta (Valdés, 1998). Una ventaja del modelo de mayoría absoluta es el que le da a los cargos unipersonales el respaldo mayoritario del electorado y consecuentemente la fuerza política para ejercer su mandato. En caso de que en la elección, ningún candidato alcance la mayoría absoluta, procede la realización de una se-

gunda ronda de votación también conocida como *ballotage*. De este método se pueden identificar al menos tres modalidades (Cox, 2004):

- a) *Sin barreras de acceso*, que implica que a la segunda vuelta, pasarán los candidatos que hayan obtenido más votos; será ganador quien logre la mayoría simple.
- b) *Acceso simple*: cuando ningún candidato alcanza la mitad más uno de la votación recibida, se celebra a segunda vuelta con la participación solamente de los dos candidatos que obtuvieron más votos, sin importar la distancia entre primero y segundo lugar.
- c) *Mecanismo compuesto de acceso*, el cual impone restricciones para la realización de la segunda vuelta. Por ejemplo, que la distancia entre el primero y segundo lugar sea reducida (menos del 10%), y que el primer lugar no haya alcanzado el 40 o 45% de la votación total emitida.

En algunos países, la segunda vuelta también se utiliza en elecciones legislativas, en el caso de que en algún distrito o demarcación electoral, en la primera ronda de votación ningún candidato alcance el 50%. En la segunda vuelta participan los mismos candidatos o los que alcancen un porcentaje de votación predeterminado. El ganador de la segunda vuelta se define por mayoría relativa. Otra posibilidad es ir a la segunda ronda sólo con los dos candidatos mejor posicionados.

3.4. Principio de Representación Proporcional

El debate teórico sobre la preeminencia de la **Representación Proporcional (RP)** sobre la elección mayoritaria, se alimenta en la percepción de que la primera favorece la toma de decisiones por consenso, esto es, que se logra la incorporación de todas las posiciones en torno a un asunto determinado especialmente en países con sistemas multipartidistas (Lijphart A., 2000). Como método de asignación de espacios de representación política es mucho más complejo que la aplicación de la regla de la mayoría, pero facilita la integración más representativa de los Congresos o Parlamentos y por lo tanto, se considera que afianzan el establecimiento de regímenes democráticos.

Los sistemas electorales de **RP** tienen el propósito de vincular, de manera equilibrada, los votos obtenidos con la asignación de escaños para asegurar la presencia en el parlamento de representantes de los distintos segmentos de electores; si coinciden votos y escaños, la representación será exacta; si el porcentaje de votos supera al porcentaje de escaños asignados habrá «*subrepresentación*», si es en el sentido inverso, es decir, que el porcentaje de escaños asignado es superior al porcentaje de votos obtenidos, habrá «*sobrerrepresentación*» (Duverger, 1992). El punto de partida es el establecimiento de la cuota de representación, es decir: la cuota de habitantes de un estado que valga un representante. Este factor, relacio-

nado con el número de escaños que integra el Congreso o Parlamento, determina el alcance de la proporcionalidad (Colomer, 2004).

En la búsqueda de la representación exacta, se han diseñado fórmulas matemáticas, mediante las cuales, se puedan vincular, de manera eficiente, votos con escaños; la variedad es amplísima, y el modelo que cada democracia adopte depende, en gran medida, del contexto político que impone la competencia partidista. Es decir que, los factores que afectan el diseño tienen que ver con la cantidad de partidos y el tamaño de éstos: cuántos partidos alcanzarán una tajada de ese gran pastel que es la representación pública. En la actualidad, los principales métodos utilizados para la asignación proporcional de escaños son de dos tipos: sistemas de listas basadas en el **método de divisor o cifra mayor** y; **método de cociente o cuota electoral** (Cox, 2004; Colomer, 2004). Los métodos más utilizados son: el D'Hont, de Santa-Lagué, Droop y el Hare. (Reynolds, Ben, & Ellis, 2006).

Para la definición del tipo de representación, las fórmulas de asignación de curules son muy relevantes, pues éstas pueden producir un efecto «**reductor**», en el caso de que se favorezca a pocos partidos, o «**multiplicador**», si se favorece a muchos. En cualquier caso, el fin virtuoso de la proporcionalidad podría ser «**desproporcionado**», al propiciar que muchos partidos lleguen al congreso con pocos representantes, y viceversa: que pocos partidos lleguen con muchos (Nohlen, 1994).

La fórmula D'Hont se utiliza en algunos países de América Latina, como Argentina, Guatemala y República Dominicana. El sistema electoral mexicano se caracteriza por la baja proporcionalidad y se construyó para favorecer un efecto multiplicador de los partidos de oposición, aunque la tendencia actual es la reducción de partidos con representación en el Congreso. En nuestro país, la asignación de escaños se hace mediante la aplicación de las fórmulas de Hare, combinada con la fórmula de resto mayor (Valdés, 1998).

3.5. *Sistemas electorales mixtos*

En los sistemas electorales mixtos se busca combinar las bondades de los sistemas de mayoría y los de RP. Usualmente, en este tipo de sistemas coexisten dos o más métodos que utilizan distintas fórmulas para hacer valer los votos. Estos sistemas tienen su base en la estructura de mayoría simple en distritos uninominales, que se perfecciona con diputaciones adicionales, asignadas mediante fórmulas de RP. Según sean elecciones presidenciales o de asamblea, los sistemas electorales suelen clasificarse separadamente, de ahí que puedan coexistir diversos principios de votación y su asignación de escaños parlamentarios. Hay tres tipos predominantes de sistemas electorales mixtos:

- a) **Sistemas de coexistencia**, que son aquellos que definen reglas diferentes para diferentes votantes o escaños, en diferentes distritos.

- b) **Sistemas de asignación en múltiples niveles**, en los que al voto de un elector se aplican dos o más reglas. En los sistemas proporcionales cada elector vota sólo por una lista, aunque se aplica en dos o más distritos sobrepuestos, para conceder más escaños, con base en los mismos votos. Este modelo recurre frecuentemente a la aplicación de la fórmula de Hare, conocida también como exacta y la fórmula Droop, entre otras, que necesitan un criterio adicional para distribuir, los escaños restantes.
- c) **Sistemas paralelos**, que involucra dos votos y dos reglas. Cada votante tiene dos votos, uno destinado al candidato y otro para una lista. Los escaños se determinan en diferentes segmentos, a partir de cada uno de los votos aplicando dos reglas distintas, que incluyen las de mayoría absoluta o relativa y la de **RP**. (Colomer, 2004).

El sistema electoral mexicano es de tipo mixto. En el caso de la elección de cargos del poder ejecutivo, como la de Presidente de la República o Gobernador, se aplica el principio de mayoría relativa. En el caso del Congreso de la Unión, se combina el sistema de mayoría con el de **RP** en un esquema de asignación en múltiples niveles. La Cámara de Diputados, hasta hoy se integra por 500 legisladores: 200 electos por el principio de mayoría relativa y 200 electos por el principio de **RP**, con base en 5 listas plurinominales que se eligen por el voto ejercido en el principio de mayoría. Esto es que, cuando el elector vota por un partido o candidato, vota también por la lista de **RP**. Este sistema a su vez coexiste con los sistemas electorales de los estados, en los que hay una variada gama de métodos para asignar las curules de representación que corresponden a los Congresos Estatales.

4. SISTEMAS DE PARTIDOS

Los partidos políticos, como institución, cobraron importancia en el siglo XIX, pero su figura se fue perfilando desde los inicios de la edad moderna, esto es, en el siglo XVIII. En esta etapa, los representantes a las asambleas públicas o en el parlamento atendían fundamentalmente a los intereses de dos segmentos de la población: por una parte, los nobles o aristócratas, y por la otra, el interés del pueblo. Con la expansión del modelo republicano y el sufragio como mecanismo de decisión, se diseñaron reglas para ordenar la disputa electoral por el poder político. Los partidos políticos modernos se formaron asociados a las estructuras representativas del parlamento y reflejan la composición de la sociedad en sus partes. En el origen sólo dos visiones se expresaban, los *conservadores*, que pretendían mantener el status quo, y los *liberales*, que buscaron imponer en la representación política, el cumplimiento de los principios de soberanía popular e igualdad entre los individuos. En la actualidad, en la mayor parte de los países del mundo, el espectro de los partidos políticos se mueve entre estos dos extremos. Pero desde

el origen, los partidos políticos son, como lo define Leonardo Valdés: «*un instrumento privilegiado de organización política, de comunicación entre gobernados y gobernantes, y de conformación de la representación política ciudadana*» (1998). En el deber ser, los partidos son articuladores de la participación popular en la integración de los órganos de gobierno y el ejercicio del poder político.

El referente básico en el estudio de los sistemas electorales, es la emisión de votos y el punto de llegada, es la adjudicación de puestos de representación pública; entre ambos, aparecen diversos elementos cuyo diseño e interacción pueden producir efectos distintos en el modelo de representación. El sistema electoral está íntimamente relacionado al sistema de partidos políticos, el cual comprende la cantidad y variedad de la oferta política puesta a disposición de los ciudadanos para que éstos elijan a sus representantes en el poder ejecutivo, en el legislativo o en ambos. Los sistemas electorales y los sistemas de partidos se afectan mutuamente.

Mientras que el sistema electoral es el conjunto de reglas y procedimientos diseñados para designar mediante los votos populares a los representantes públicos, el sistema de partidos puede entenderse como «*la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado*» (Nohlen, 1994, p. 38). Para Giovanni Sartori, está constituido por las interacciones derivadas de la competencia entre partidos (2005). Debemos asumir entonces, que el comportamiento de los partidos políticos está supeditado a las condiciones de la competencia por el poder político, las cuales varían de una sociedad a otra.

En estudios pioneros sobre el tema, Duverger identificó al sistema electoral como el factor explicativo de la estructura y desarrollo de los sistemas de partidos, posición que fue criticada por otros teóricos como Sartori, Lapalombara y Winer, quienes consideran que los sistemas de partidos están determinados por variables adicionales, como son: *a)* el número de partidos, *b)* su tamaño, *c)* la distancia ideológica entre ellos, *d)* sus pautas de interacción, *e)* su relación con la sociedad o con grupos sociales y *f)* su actitud frente al sistema político (Nohlen, 1994). Con base en estos elementos se han elaborado diversas tipologías que aportan elementos para el análisis de los sistemas de partidos; en este apartado se revisan algunas de ellas.

5. RELACIÓN ENTRE SISTEMAS ELECTORALES Y SISTEMAS DE PARTIDOS

Una vez conocidas las diferencias genéricas entre ambos sistemas, es importante recordar que entre ellos existe una relación en doble vía. Toda vez que los sistemas electorales son diseñados para reducir las tensiones que genera la compe-

tencia electoral, están encaminados a producir estructuras definidas de representación. Una consecuencia notoria es la integración del poder legislativo que refleja el comportamiento del sistema de partidos. Los elementos del sistema electoral relativos a la definición de las demarcaciones, al método para procesar los votos y los umbrales de inclusión, inciden directamente en la determinación de la oferta política. La aplicación de los principios de mayoría y proporcionalidad, o la combinación de ambos, impone pautas específicas para la interacción partidista: los sistemas electorales de mayoría tienden a fortalecer los sistemas bipartidistas; los sistemas de proporcionalidad favorecen a los sistemas partidistas plurales y, con los sistemas mixtos se refuerza el régimen de partido dominante.

En un círculo virtuoso, con alta propensión a desvirtuarse, los partidos políticos con representación en el legislativo, tienen la capacidad para introducir cambios legales al régimen electoral que les permita mejorar su *status quo* en el sistema de partidos. Impulsar la formación de nuevas fuerzas políticas que participen de la competencia electoral y de las prerrogativas que les confiere la vida política, es una potestad de los partidos en el poder, sea ejecutivo o legislativo. Cuando el contexto social hace evidente que la oferta política, formalmente representada, no satisface las expectativas ciudadanas, mediante adecuaciones al sistema electoral es posible reducir las tensiones y canalizar, a través de procesos formales de participación, las demandas sociales. Y también, en sentido inverso, cuando la sociedad parece satisfecha o al menos se conduce de manera pasiva frente a los procesos políticos, también mediante cambios en el sistema electoral, las élites partidistas encuentran la oportunidad de fortalecer sus privilegios.

En el caso concreto de México, el sistema electoral es de tipo mixto. Como ya se ha dicho, el principio de mayoría relativa y por lo tanto de una ronda o vuelta, se aplica para elegir al Presidente de la República, Gobernadores de los Estados, los Presidentes Municipales quienes encabezan los Ayuntamientos, y por ese principio, se eligen además, a nivel federal, a un segmento de las Cámaras de Diputados y de Senadores, el resto es electo bajo el representación proporcional. En los Estados de la Federación, el poder legislativo se integra también bajo ambos principios. Esta pauta es el resultado de un proceso constante de adecuaciones legales y constitucionales que se han dado en el transcurso de casi cuarenta años, el cual inició con la reforma electoral de 1997 que favoreció la incorporación de nuevos partidos políticos a la competencia electoral e introdujo la representación proporcional.

Desde entonces y con distinto ritmo se han hecho ajustes que permitieron transitar de un régimen de partido hegemónico a uno plural de partidos políticos. En este trayecto, el umbral de inclusión ha sido establecido, en distintos momentos, entre el 1.5% y el 3%, por lo que la configuración de la oferta política ha tenido un comportamiento que puede calificarse como elástico, ya que desde 1997, el número de partidos políticos ha variado constantemente. No obstante lo anterior,

además de los partidos mayoritarios, que son: el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), ambos con más de 70 años de antigüedad y, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), que se formó en 1989, tomando el registro del extinto Partido Mexicano Socialista (PMS), mediante la formación de coaliciones electorales, se han mantenido presentes en la competencia electoral los partidos minoritarios.

No obstante, el desempeño de los partidos políticos no ha sido el idóneo para articular las demandas populares. Los mecanismos diseñados para crear condiciones para una competencia electoral equitativa han derivado en el establecimiento de un régimen de privilegio para los partidos políticos, distanciándolos del ánimo popular. La más reciente reforma electoral, aprobada finalmente en el año 2014, consolida ese régimen.

Al establecer el 3% de la votación como umbral de acceso formal y definitivo al sistema de partidos, se favorece la preeminencia de los partidos políticos mayoritarios y la incorporación y permanencia de nuevas tendencias partidistas parece una opción lejana. Por otra parte, se han incorporado figuras como la reelección de los legisladores que favorece la permanencia de las élites partidistas consolidadas, en detrimento de la posibilidad de renovar los cuadros políticos; si bien también se abre la posibilidad de contar con candidaturas no partidistas, los términos previstos en las normas aprobadas, dificultan su instrumentación.

Por otra parte, la concentración de la competencia electoral en tres fuerzas partidistas predominantes, ha conducido al estancamiento en la redefinición de las demarcaciones electorales, distorsionando los alcances de la representación popular.

Si bien en el plano formal se ha resuelto el problema de la confianza en la recepción de los votos, y que éstos cuenten efectivamente para los destinatarios electos por los ciudadanos, la competencia real que de esto deriva, ha llevado a complicar las reglas electorales, trasladando a la etapa de campañas electorales la manifestación de los dilemas que inciden en la calidad de las elecciones.

ACTIVIDAD

Realiza un cuadro de doble entrada en donde compares los sistemas electorales de diferentes países, uno por cada continente.

| País | Descripción del sistema electoral |
|------|-----------------------------------|
| | |
| | |
| | |
| | |
| | |

BIBLIOGRAFÍA

- Andrade, S. E. (1990), *Introducción a la Ciencia Política*. México, D.F.: HARLA.
- Colomer, J. M. (2004), *Cómo Votamos. Los sistemas electorales en el mundo: pasado, presente y futuro*. Barcelona: Gedisa.
- Cox, G. W. (2004), *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*. Barcelona: Gedisa.
- Dahl, R. (1991), *La Poliarquía*.
- Duverger, M. (1992), «Influencia de los Sistemas Electorales en la Vida Política». En AAVV, *Diez Textos Básicos de Ciencia Política* (pp. 37-76). Barcelona: Ariel.
- Lijphart, A. (1977), *democracia en las sociedades plurales. Una investigación Comparativa*. Yale: Prisma.
- Lijphart, A. (1995), *Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos: Un estudio de veintisiete democracias 1945-1990*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Lijphart, A. (2000), *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.
- López, L., & Centeno, J. C. (2014), «De la Reforma a la Contra reforma. 25 años de Cambios en el Sistema Electoral Mexicano». En L. López, *Sistemas Electorales en América Latina*. Universidad de la Plata.
- Nohlen, D. (1994), *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rendón Corona, A. (s.f.), *Jurídicas UNAM*. Obtenido de <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/19961/pr/pr5.pdf>
- Reynolds, A., Ben, R., & Ellis, A. e.-a. (2006), *Diseños Electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*. México, D.F.: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, IDEA internacional; IFE.

- Sartori, G. (1996), *Ingeniería Institucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, G. (2005), *Partidos y Sistemas de Partidos: Marcos para un análisis*. Madrid: Alianza Editorial.
- Shugart, M., & Taagepera, R. (1989), *Seats and Votes: The effects and determinants of Electoral System*. New Haven Londres: Yale University Press.
- Valdés, L. (1998), «Sistemas Electorales y de Partidos». *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*. No. 7. Instituto Federal Electoral.

Capítulo 6

PARTIDOS POLÍTICOS

GERARDO TAMEZ GONZÁLEZ*
VÍCTOR NÉSTOR AGUIRRE SOTELO**
Universidad Autónoma de Nuevo León

SUMARIO: 1. PARTIDOS POLÍTICOS. 2. ESTRUCTURA DE LOS PARTIDOS. 2.1. Estructura Directa y Estructura Indirecta. 3. ELEMENTOS DE BASE. 4. SISTEMA DE PARTIDOS. 5. FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. 6. CLASIFICACIÓN DE LOS PARTIDOS. 7. DEFINICIÓN DE PARTIDO POLÍTICO. 8. EVOLUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Resumen: Los partidos políticos tienen un papel de importancia para entender las democracias liberales. En este sentido, el presente capítulo aborda la historia, evolución, definición, estructura, elementos y funciones de los partidos políticos. También, analiza la conformación del sistema de partidos, los factores que lo integran y la clasificación del mismo según su ideología, al mismo tiempo que se expone la forma en que se relaciona y es influenciado por el sistema electoral, para finalmente, conocer los diferentes sistemas electorales más representativos que existen en el mundo.

Palabra clave: Partidos políticos, Sistema de partidos, Sistema electoral, Clasificación de los partidos políticos.

Keywords: Political parties, Party system, Electoral system, Classification of political parties.

1. PARTIDOS POLÍTICOS

Es inconcebible el desarrollo de la Democracia y de los Estados modernos sin los partidos políticos, el presente material reconoce la visión de los mismos como una herramienta fundamental para las democracias y su papel central.

* Doctorado en Gerencia y Política Educativa, pertenece al Sistema Nacional de Investigadores de CONACYT, perfil PROMEP. Pertenece al cuerpo académico «Gestión y política educativa». El Dr. Tamez es director de la facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UANL.

** Doctorado en Filosofía con acentuación en Ciencias Políticas. Actualmente Secretario Académico de Internacionalización y Plan Bilingüe de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UANL, perfil PROMEP. Pertenece al cuerpo académico «Participación ciudadana y democracia».

La realidad, describe un mundo cambiante donde el rol de los partidos políticos, es preponderante, y además, no está exento de las modificaciones, de la evolución que de ellos se exige para seguir teniendo cabida en la escena política. Las dinámicas en las que están inmersos no son las mismas que hace algunos años, ni siquiera los partidos políticos lo son, ejemplo de ello es la transformación que se ha presentado en torno a la participación política, situación que los ha trastocado de forma significativa.

Con el objeto de entender estos y otros cambios, es necesario remontarse a la conceptualización, origen, historia, funciones y demás fundamentos básicos; que en mucho aportarán para potencializar la visión de los partidos políticos como herramientas de la vida democrática de un país, no solo en el ámbito académico, sino por su función de vínculo entre ciudadanos y gobierno en donde indudablemente se encontraran algunas áreas de oportunidad.

Los partidos políticos juegan un gran papel en la actualidad, no se podría entender las democracias liberales sin ellos, la selección de candidatos, las campañas políticas, las votaciones, sus resultados, las apelaciones. Lo anterior forma parte de la vida democrática de un país y se vuelven el centro de atención de los medios de comunicación, con el fin de que la ciudadanía participe, decida y emita su voto. Los partidos son el enlace entre ciudadanía y gobierno, el cual dirige los destinos del estado tanto en los aspectos políticos como económicos y sociales. Incluso en democracias no liberales y no competitivas el partido político tiene un rol central en el Estado, como es el caso del partido comunista en China.

«Los partidos políticos son la gran herramienta para la democracia» (Roskin, Cord, Medeiros, & Jones, 2006). Por lo que es importante conocer un poco de su historia, clasificación, estructura, elementos de base, funciones, además de conocer también los diferentes sistemas de partidos y su relación con el sistema electoral, la vigencia y evolución de los partidos políticos además del marco jurídico de los partidos políticos en México, iniciando con la Constitución, la Ley General de Partidos políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De acuerdo con Andrade Sánchez (2012, p. 124) «El partido político es un fenómeno relativamente reciente. En realidad, no se asienta en la vida política de los Estados sino hasta bien entrado el siglo XIX. Sus raíces más antiguas las encontramos en la Inglaterra del siglo XVII.» El origen de los partidos políticos está ligado a la vida parlamentaria, en el parlamento inglés se formaron los primeros grupos de representantes que tenían ideología similar, como estos tenían una estructura o maquinaria política en sus lugares de origen, la unificación de estos dos elementos dio origen a la configuración de los primeros partidos políticos.

El surgimiento de los partidos políticos es una de las principales características de los gobiernos modernos. Según Duverger (1957), los partidos políticos, tal como los conocemos hoy, eran prácticamente inexistentes en el año de 1850. El surgimiento de los partidos políticos está vinculado con el surgimiento de la democracia, del voto y la representación parlamentaria.

Cuanto más ven crecer sus funciones y su independencia las asambleas políticas, mas sienten sus miembros la necesidad de agruparse por afinidades, a fin de actuar de acuerdo; cuanto más se extiende y se multiplica el derecho al voto más se hace necesario organizar a los electores a través de comités capaces de dar a conocer a los candidatos y canalizar los sufragios en su dirección. El nacimiento de los partidos está ligado, pues, al de los grupos parlamentarios y los comités electorales. (Duverger, 1957, p. 15)

«El mecanismo general de esta génesis es simple: creación de grupos parlamentarios, en primer lugar; en segundo lugar, aparición de comités electorales; y, finalmente, establecimiento de una relación permanente entre estos dos elementos.» (Duverger, 1957, p. 16). Esto dará origen a los partidos conservadores y liberales clásicos de la primera etapa del desarrollo de la democracia.

Sin embargo, de acuerdo con este mismo autor (Duverger, 1957). Históricamente los partidos de masas tienen otro origen, les llama un origen externo, por ejemplo los partidos socialistas, los cuales son conformados como partidos políticos por organizaciones políticas previas como lo son los sindicatos, cooperativas agrícolas, las iglesias, las logias masónicas, los periódicos, sociedades secretas o agrupaciones clandestinas, y asociaciones de antiguos combatientes. Este tipo de organizaciones darán origen posteriormente a los partidos socialistas, o de extrema derecha: fascismo o de extrema izquierda: comunismo.

Hasta el año de 1900 la mayoría de los partidos existentes eran del primer tipo, mientras a partir de ese año los partidos que surgen son en su mayoría de creación externa. (Duverger, 1957).

2. ESTRUCTURA DE LOS PARTIDOS

2.1. *Estructura Directa y Estructura Indirecta*

Generalmente los partidos surgidos en la primera fase histórica, grupos parlamentarios y comités electorales, son más centralizados, mientras que en los partidos de origen externo son generalmente más descentralizados. (Duverger, 1957). En relación a la influencia de los parlamentarios en los partidos políticos, teóricamente en los partidos centralizados tienen mucha influencia, mientras que en los partidos descentralizados es el partido el que controla a los parlamentarios.

Los partidos de estructura directa son aquellos que están compuestos por individuos, únicamente como tales puedes formar parte del partido. En cambio aquellos partidos de estructura indirecta, lo componen otras organizaciones sociales tales como sindicatos, organizaciones campesinas, empresariales, etc. (Duverger, 1957). Por ejemplo, en el siglo pasado en nuestro país, el PAN únicamente aceptaba a individuos como miembros del partido, mientras que el PRI lo conformaban ciertos sectores como la CTM, y la CNC que a su vez estaba conformado por sindicatos u organizaciones campesinas, de esta manera el PRI era un partido que contaba con elementos de una estructura indirecta mientras que el PAN sigue siendo un partido de estructura directa.

3. ELEMENTOS DE BASE

Cada partido es distinto en cuanto a su organización interna y en cuanto a los elementos de base que lo distinguen, sin embargo de acuerdo con Duverger (1957), en términos generales podemos establecer los siguientes: el comité, la sección, la célula y la milicia.

Comité: El número de miembros de un comité es pequeño, por tanto su acceso es de carácter limitado, no busca tanto la cantidad sino la calidad. Por lo tanto, no busca el reclutamiento ni la propaganda y es más bien un grupo cerrado. A pesar de ello, el comité puede disponer de un gran poder. «Constituye una agrupación de notables, escogidos por su influencia.» (Duverger, 1957, p. 48). Su actividad es estacional, llegando al máximo en tiempo de elecciones y posteriormente su actividad disminuye. Generalmente los partidos de derecha están organizados de esta manera.

«A estos comités de notables podrían oponerse los comités de “técnicos”, compuestos por gentes escogidas no tanto por su influencia personal como por su conocimiento de los medios que permiten una acción electoral: los comités de los partidos norteamericanos, por ejemplo» (Duverger, 1957, p. 49).

Sección: La sección tiene un carácter amplio, la sección busca cantidad en primer término, la sección es abierta, el que desee entrar es bienvenido. El comité reúne notables y la sección llama a las masas. (Duverger, 1957). Su base geográfica es más limitada que el comité. Su actividad es importante durante los tiempos electorales, pero también lo es, cuando no hay elecciones, pues en este periodo se busca la educación política de las masas. La organización de la sección es más compleja en cuanto a la jerarquía y la división de tareas. La sección fue inventada por los partidos socialistas.

La Célula: Su base de agrupación es profesional: junta a los miembros de un partido que trabajan en un mismo lugar; células de fábrica, de taller, de tienda,

de oficina, etc. Su número es reducido: tres miembros pueden integrar una célula. Por lo demás, se busca que estas no sean muy numerosas, el ideal es que sean de 15 a 20 miembros. Es un grupo permanente, puesto que se reúnen en su lugar de trabajo y el contacto es constante, por lo que los miembros se conocen bien y la solidaridad hacia el partido es más elevada. Si el partido hace bien su trabajo en cuanto a la educación política tendrá sobre sus miembros un gran control. Por la ventaja de la célula es que puede actuar tanto en forma legal como en forma clandestina. La célula es característica de los partidos comunistas cuya organización es más centralizada y más disciplinada.

La milicia: Es parecido a un ejército privado, cuyos integrantes se organizan militarmente, con una formación similar a la de los soldados, sin embargo, sus miembros continúan siendo civiles, pero están aptos para combatir a los contrarios por medio de la fuerza. Su movilización no es permanente pero están listos para cuando sea necesario. La milicia es el elemento de base característico de los partidos fascistas o de extrema derecha. La organización es jerárquica y centralizada.

Este tipo de elementos de base no es exclusivo de un partido político, más bien en la actualidad es una combinación de algunos de ellos, según las necesidades del partido. Por otra parte, en la actualidad no importa tanto los miembros del partido como a inicios del siglo pasado, sino los electores y la mercadotecnia política dirigida a ellos, todo con el fin de ganar las elecciones.

4. SISTEMA DE PARTIDOS

El sistema de partido se compone tanto de factores propios como de factores generales. Entre los factores internos encontramos la tradición, la historia, las condiciones económicas y sociales, la religión, las etnias, los grupos nacionales, etc. mientras que entre los factores generales el régimen electoral sería el más relevante. (Duverger, 1957).

La clasificación más simple sería la de contar el número de partidos dentro del sistema, si existe uno sería un sistema de partido único, si existen dos sería bipartidista y más de dos sería multipartidista. Sin embargo, no es únicamente el número lo que cuenta, también cuenta si las elecciones son equitativas, y si los partidos pequeños tienen capacidad o no de negociar y de su peso dentro de la conformación de alianzas.

El sistema de partidos hace referencia al número de partidos, a sus interrelaciones, a sus alianzas, a la capacidad de negociación de cada uno de ellos. También hace referencia a su ideología y a su comportamiento frente al régimen electoral que puede ser tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

El número de partidos depende entonces de la combinación de diversos factores. Un autor clásico en cuanto a este tema es Giovanni Sartori (1987) quien clasifica a los sistemas de partidos de la siguiente manera:

1. Sistema de partidos no competitivo:

- a) Partido Único: Es el único partido permitido legalmente dentro del sistema: Ejemplo: Los partidos comunistas de China, Cuba, Corea del Norte y Vietnam.
- b) Partido Hegemónico: La ley permite varios partidos, pero no existen las condiciones para una competencia justa, el partido hegemónico cuenta con todas las condiciones y el apoyo del aparato estatal para seguir con el control político. Ejemplo: El PRI antes del año 2000.

2. Sistema de partidos competitivo:

- a) Partido Predominante. Existen condiciones electorales justas entre los partidos, sin embargo, existe un partido que gana las elecciones en forma consecutiva durante un periodo prolongado de tiempo. La rotación en el poder entre los diferentes partidos no es una realidad. Ejemplo: El Partido Democrático Liberal de Japón antes de 1980 y el Partido del Congreso en la India.
- b) Bipartidismo: Existen dos partidos que se turnan constantemente en el poder, en cada elección ambos tienen posibilidades reales de acceder o mantenerse en él. Ejemplo. El bipartidismo entre demócratas y Republicanos en Estados Unidos y entre Conservadores y Laboristas en Gran Bretaña.
- c) Pluralismo Moderado: Es cuando existen de 3 a 5 partidos políticos. La fragmentación partidista es moderada y los partidos ideológicamente también tienden hacia el centro. En este sistema se realizan coaliciones gubernamentales en forma frecuente para la formación de los gobiernos. Ejemplo, Países Bajos, Suiza, Bélgica y República Federal Alemana (Ware, 1996).
- d) Pluralismo Polarizado: Existe una multiplicidad de partidos. El centro ideológico se debilita y empiezan a tomar fuerza la extrema izquierda o la extrema derecha. Cuando los gobiernos se vuelven débiles o impopulares, los partidos del centro pierden fuerza y los partidos extremistas se convierten en una opción viable. Ejemplos, el caso de Alemania en la República de Weimar. (Ware, 1996).
- e) Atomización partidista: Existen de 15 a 20 partidos pequeños, ninguno es verdaderamente relevante. Este tipo de sistema existe en las primeras etapas de la vida democrática de un país. Conforme la democracia se va

fortaleciendo el número de partidos va disminuyendo. En caso contrario, el sistema colapsa y se convierte en un sistema autoritario.

5. FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

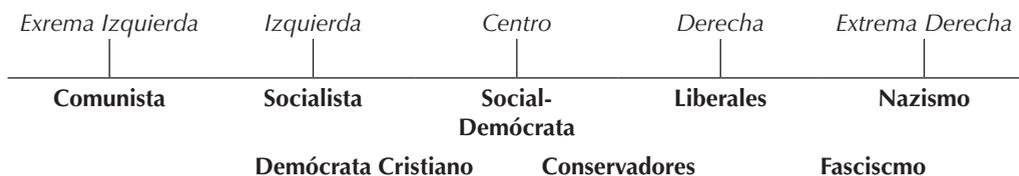
De acuerdo con (Roskin, Cord, Medeiros, & Jones, 2006) los partidos políticos cumplen las siguientes funciones:

1. **Son puente entre los ciudadanos y el gobierno.** Los partidos políticos son las instituciones por excelencia para hacer llegar las demandas de los ciudadanos al gobierno. Son los intermediarios.
2. **Aglutinan los diferentes intereses de la sociedad.** Si cada grupo de interés se convirtiera en un partido político, la sociedad sería un caos, por tanto los diferentes grupos con intereses afines se ven obligados a coaligarse y cooperar.
3. **Integran a los diferentes grupos dentro del Sistema Político.** Los partidos políticos aglutinan diferentes grupos de interés dándoles la oportunidad de participar en la conformación de la plataforma política del partido. Los integrantes del partido se sienten representados y desarrollan un sentido de lealtad y respeto a las reglas del sistema político.
4. **Socialización Política.** En la medida que integran a diferentes grupos, les enseñan las reglas del juego político. Preparan a los candidatos, les enseñan cómo hablar en público, como manejarse en los mítines. Ayudan por tanto a la creación de políticos más competentes y comprometidos con el sistema.
5. **Movilización del Electorado.** En las campañas políticas los partidos políticos movilizan a sus electores en la búsqueda del voto.
6. **Organización del Gobierno.** El partido político que obtiene el poder, obtiene también puestos del gobierno, y trata de establecer las políticas públicas de acuerdo a su ideología.

6. CLASIFICACIÓN DE LOS PARTIDOS

En primera instancia haríamos una clasificación de los partidos de acuerdo a su base ideología, esto es mejor representado por una línea que a continuación presentamos:

Figura 1
CLASIFICACIÓN DE LOS PARTIDOS DE ACUERDO A SU IDEOLOGÍA



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, la evolución de los partidos hoy en día hace que en un ambiente de competencia libre y democrática, los partidos se muevan hacia el centro, para atraer más electores, o simplemente la ideología pasa a segundo término y lo más importante es ganar votos y convertirse en gobierno. Los individuos pierden más la conciencia de la posición ideológica en cuanto a la política y son las personalidades y no los partidos y su posición ideológica los que atraen más a los electores.

Algunos autores como Garner, Ferdinand & Lawson (2009, p. 263) establecen la siguiente tipología de los partidos políticos:

1. Liberal o radical: partidos que buscan derechos de igualdad legal política, en lo económico abogan por el libre mercado.
2. Conservador: tienden a apoyar formas tradicionales de relaciones sociales, incluida la jerarquía. También llaman hacia el nacionalismo. Son neoliberales y apoyan las políticas económicas del libre mercado.
3. Democracia Cristiana: Estos se desarrollaron después de la Segunda Guerra Mundial, bajo la influencia Católica y tratan de encontrar una tercera vía entre el liberalismo y el socialismo. Promueve las relaciones autoritarias tradicionales, prefiriendo que las mujeres se mantengan en el hogar educando a los hijos. Promueven el estado benefactor.
4. Socialismo o Social Democracia: Estos partidos abogan por que los trabajadores controlen los medios de producción. Usualmente mantienen cercanas relaciones con los movimientos sindicales y muchos eran afiliados a la Internacional Socialista. También abogan por el estado de bienestar. Sin embargo, contrario a los comunistas, aceptan la necesidad de mantener las economías de mercado, aunque también prefieran alguna forma de planeación estatal.
5. Comunismo: Estos partidos estaban inspirados en la Revolución Rusa de 1917 y buscaban expandir el comunismo basado en las enseñanzas de Marx y Lenin. Estos partidos también se distinguen por su doctrina organizacional de lealtad incondicional al partido y estricta disciplina de partido.

6. Partidos Regionales: Estos partidos aparecen para defender los intereses de una región particular de un país y buscan, en forma abierta o encubierta, establecer su propio estado.
7. Partidos ambientalistas: Estos aparecen recientemente, inicialmente surgen de grupos de presión interesados en la defensa del medio ambiente. Típicamente obtienen el apoyo de los jóvenes y de las clases medias y tienden a ser escépticos frente a las políticas del libre mercado. Abogan por que las decisiones sean tomadas en consenso y por la justicia social.
8. Partidos Nacionalistas: estos ciertamente florecen en las antiguas colonias, en la medida en que los nuevos regímenes tratan de establecer sus valores nacionales. Estos también se desarrollaron en el Este Europeo y en Rusia con el fin de la Guerra Fría. Generalmente aspiran a una posición hegemónica en el sistema político lo que dificulta la cooperación con otros partidos.
9. Partidos Islámicos: Los partidos políticos islámicos son relativamente recientes, debido a la naturaleza autoritaria de muchos regímenes Islámicos en el Medio Oriente. Al igual que los partidos nacionalistas, los partidos islámicos buscan hablar por la sociedad como un todo y no por los intereses de parte de ella, en consecuencia buscan también una posición hegemónica dentro del sistema político.

7. DEFINICIÓN DE PARTIDO POLÍTICO

Después de lo anterior, finalmente llegamos a una definición de partido político, pero antes distinguiremos la diferencia entre un partido político y un grupo de presión:

Un grupo de presión: Conjunto de personas con intereses en común que tienen como objetivo influir en las instancias gubernamentales para que sus decisiones los beneficien. Ejemplos: Sindicatos obreros o empresariales, Iglesias, Estudiantes, Corporaciones, etc.

Un partido político: es un conjunto de personas con intereses en común y con afinidades ideológicas y que tienen como objetivo llegar al poder, es decir, convertirse en gobierno. Ejemplos: PRI, PAN, PRD.

De acuerdo con Ware (1996, p. 5) un partido político es una institución que busca influir en el estado, frecuentemente intenta ocupar posiciones en el gobierno, y usualmente tiene más de un interés dentro de la sociedad y en consecuencia intenta aglutinar intereses.

Para Andrade Sánchez (2012, p. 121) el concepto de «*partido político*», debemos considerar que se trata, en principio, de *agrupaciones organizadas con carác-*

ter permanente, cuyo propósito es gobernar o participar en el gobierno mediante la proposición o designación de personas para ocupar puestos públicos.»

Los partidos políticos juegan un rol esencial en los sistemas políticos actuales, su importancia es tal que no se podrían conocer la realidad estatal sin su presencia, ya sea dentro de una democracia occidental o un partido de estado como el sistema chino. (Andrade Sánchez E., 2012). Sin embargo, el rol que han jugado dentro del sistema ha ido evolucionado en la historia reciente.

8. EVOLUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Al terminar la segunda guerra mundial, la ideología era un elemento clave que caracterizaba a los diferentes partidos, sin embargo, a partir de ese momento los partidos han evolucionado hacia lo que se llama «partidos ‘catch-all’ (atrapa todo), partidos que dedican menos atención a la ideología y más a las estrategias para ganar sobre el votante medio». (Garner, Ferdinand, & Lawson, 2009, p. 258) Por lo tanto, la ideología pierde importancia y lo relevante ahora es buscar el voto de los electores y ganar las elecciones. El resultado ha sido que ya no es tan necesario el proselitismo personal de los integrantes de partido, la búsqueda de miembro para engrosar la lista de los militantes, sino más bien buscar el voto a través de los medios de comunicación, este fenómeno otorga más poder a los dirigentes y a la cúpula y disminuye la importancia de los miembros comunes del partido.

Más recientemente los partidos europeos y americanos han mutado y se convierten en «cartel parties». Como la membresía de los partidos ha declinado, esto ha fortalecido la autoridad de la maquinaria política, la cual se ha tornado crecientemente profesional en su manejo de todos los medios alternativos para hacer llegar sus mensajes a los votantes. (Garner, Ferdinand, & Lawson, 2009, p. 258).

Los partidos políticos colocan ahora su atención en la mercadotecnia política y en contratar a profesionales listos para hacer ganar al candidato que surja, la personalidad del candidato adquiere mayor relevancia que el partido como organización pasa a segundo término. En consecuencia se busca determinar el producto final que será vendido a los electores.

Hay una creciente división entre los profesionales del partido y los miembros... los partidos en Europa ‘han reducido su presencia en la sociedad, y se han convertido en parte del Estado’. Están menos preocupados en jugar la función de la oposición y más preocupados en prepararse para gobernar. El corolario de esta es que la fundamental diferencia entre los miembros del partido y lo ciudadanos comunes en la vida interna de los partidos se ha erosionado. (Garner, Ferdinand, & Lawson, 2009, p. 272).

Anteriormente se hablaba de propaganda al referirse a la difusión de la ideología de los partidos políticos. Sin embargo, hoy en día no se habla más de propa-

ganda sino de mercadotecnia política. Es decir todas las estrategias de la mercadotecnia comercial se adaptan ahora para las cuestiones políticas. El ciudadano pendiente de la vida cívica y de su comunidad, que decide racionalmente su voto se va perdiendo para centrarnos exclusivamente en el elector y convencerlo por cualquier medio, aludiendo generalmente a los sentimientos para que vote a favor de determinado partido.

En la década de los 90, muchos autores hablan de las crisis en los partidos políticos. Puesto que muchos partidos políticos que habían gobernado durante largos periodos empezaron a colapsar en consecuencia comenzaron a buscar canales alternativos de participación política. (Ware, 1996). Por su parte en sistemas no competitivos, los partidos comunistas desaparecieron casi por completo y en el caso de México en el 2000 el PRI perdió la elección frente al PAN.

En la era de la globalización la democracia se esparce y se generaliza, a mayor democracia mayor competencia de los partidos, sin embargo, los partidos se desideologizan y por tanto los partidos se vuelven más pragmáticos y más moderados, los extremos van desapareciendo y los partidos tanto de izquierda y de derecha se acercan más al centro. Puesto que los electores temen a los extremistas.

Es en este punto en que los partidos políticos desideologizados empiezan a perder el atractivo político y la legitimidad de que gozaban en épocas anteriores por lo que los ciudadanos sienten que ya no son realmente representados por los partidos políticos y empiezan a reclamar otras formas de participación ciudadana, como son los referéndums, plebiscitos, consulta popular, y por supuesto, las candidaturas independientes dentro del ámbito electoral.

México: Partidos Políticos, Sistema Electoral y Legislación electoral

En cuanto a México, podemos decir que contamos con un sistema de partidos multipartidista, contamos con al menos tres grandes partidos a nivel nacional como lo son el PRI, el PAN, y el PRD quienes se disputan frecuentemente la presidencia de la república, además de contar con gubernaturas estatales, además de otros partidos de menor envergadura como los son el PVEM, el PT, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza, además de otros partidos creados en el 2014 como lo son MORENA, Partido Encuentro Social y Partido Humanista.

Como menciona Sartori, (1987) lo importante en realidad no es el número de partidos sino su capacidad para hacer alianzas e influir dentro del sistema político. Por otra parte contamos con un sistema electoral mixto, pues 300 de nuestros diputados se eligen por mayoría relativa y 200 por representación proporcional. De acuerdo con Duverger (1957) un sistema electoral de mayoría relativa nos produce un sistema bipartidista, mientras que un sistema de representación proporcional nos produce uno multipartidista.

En México la creación, permanencia, así como los derechos y obligaciones de los partidos políticos están regulados por la ley en el artículo 41 constitucional se establece:

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.

Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales. El partido político nacional que no obtenga, al menos, el tres por ciento del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones que se celebren para la renovación del Poder Ejecutivo o de las Cámaras del Congreso de la Unión, le será cancelado el registro.

Conforme los diferentes países van democratizándose, de acuerdo al modelo occidental, las campañas políticas y la búsqueda del voto se vuelven centrales con el fin de llegar a convertirse en gobierno. Votar es el mecanismo por excelencia para tomar decisiones colectivas, de la misma manera votar es el medio por el cual se expresa la mayoría para la elección de cierto candidato o de ciertas políticas públicas (Garner, Ferdinand, & Lawson, 2009). Las elecciones son el método para asegurar las preferencias a través del voto, las elecciones son «el elemento clave del ejercicio de la democracia es la celebración a intervalos periódicos de elecciones libres y justas, que permitan la expresión de la voluntad popular». (Unión Interparlamentaria, 1997).

Acorde con la anterior en nuestro país contamos con una Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales la cual regula en su artículo 2 lo siguiente:

- a) Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos;
- b) La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- c) Las reglas comunes a los procesos federales y locales, y
- d) La integración de los organismos electorales. (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos 2014).
- e) La Ley General de partidos Políticos, establece los derechos y obligaciones de los partidos (artículo 25), de sus obligaciones en materia de transparencia, de los asuntos internos de los partidos, de los documentos básicos de los partidos como: declaración de principios, programa de acción y estatutos. También se mencionan los derechos y obligaciones de los militantes, de los

órganos internos de los partidos, de los procesos de integración de órganos internos y de Selección de Candidatos, de la justicia partidaria, del acceso a la radio y a la televisión, del financiamiento de los partidos políticos, del financiamiento público y del privado. Del régimen financiero de los partidos políticos, de los frentes, las coaliciones y las fusiones.

Uno de los apartados más importantes de la LGPP es que en el artículo 25 se mencionan las obligaciones de los partidos políticos, entre las más importantes destaca que deben:

- Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias y de cualquiera de las personas a las que las leyes prohíban financiar a los partidos políticos;
- Abstenerse en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnie a las persona;
- Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos.
- Garantizar la paridad entre los géneros en candidaturas a legisladores federales y locales. (Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 2014)

Entre sus prerrogativas más importantes se encuentran las siguientes según el artículo 26:

- Tener acceso a radio y televisión en los términos de la Constitución y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Participar, en los términos de esta Ley, del financiamiento público correspondiente para sus actividades.

Anteriormente se consideraba a los partidos políticos como pertenecientes a la esfera privada, eran individuos que se agrupaban con el interés de formar una asociación política que establecían sus objetivos y estrategias en forma privada, sin embargo, actualmente los partidos cada vez han sido más regulados por parte del Estado. En el caso de México, en 2014, se creó una Ley General de Partidos Políticos, por lo que ahora están altamente regulados, para ser reconocidos como partidos políticos y para permanecer como tales necesita cumplir ciertos requisitos. Lo anterior debido a que en nuestro país, los partidos políticos reciben fondos del erario público por lo que también se someten a las leyes de transparencia y de fiscalización que se exigen a otras instituciones del Estado. Los partidos políticos vienen a formar parte entonces de las instituciones del Estado.

La concepción teórica del partido como la vía prevista para el acceso de los ciudadanos al gobierno se ha matizado al abrirse paso a la Figura de las candidaturas «independientes», que se incorporó el texto del art. 41 constitucional en la reforma de 2012. La posibilidad de que los ciudadanos organizados por fuera de los partidos puedan pro-

poner candidatos responde a un proceso de pérdida de prestigio y credibilidad de los partidos —fenómeno de alcance mundial—, en parte debido a su apartamiento de las demandas populares y al predominio en ellos de élites dirigentes que tienden a defender sus propios intereses según se deriva de la llamada ley de hierro de la oligarquía y en parte por una embestida constante dirigida desde otros poderes sociales que buscan incorporarse al ejercicio del poder al margen de las organizaciones partidistas.» (Andrade Sánchez, 2012, p. 135).

Finalmente, vivimos en un mundo cambiante donde el rol de los partidos políticos se ha ido modificado para adecuarse a las nuevas realidades, en algunos países los partidos políticos tradicionales están tan desacreditados que las nuevas organizaciones políticas evitan llevar el nombre de «partidos». Por otra parte, la ciudadanía busca nuevas formas de participación política, que no implique necesariamente la intermediación de los partidos políticos. Sin embargo, como se dijo al principio es inconcebible el desarrollo de la Democracia y de los Estados modernos sin los partidos políticos.

ACTIVIDAD

ESTUDIO DE CASO: realizar un análisis en grupos de tres estudiantes, respecto a cómo el sistema de partidos de México pasó de un Partido Hegemónico o Predominante a un sistema Multipartidista. De un sistema no competitivo a uno competitivo. De un sistema corporativista a uno no corporativista y la influencia de la representación proporcional en la conformación actual de los partidos. Explica cuál ha sido la evolución y cambios que ha sufrido el PRI durante este período de transición.

BIBLIOGRAFÍA

- Andrade, S. E. (2012), *Introducción a la Ciencia Política*. México: Oxford.
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (23 de mayo de 2014), *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (23 de mayo de 2014), *Ley General de Partidos Políticos*. México: Diario Oficial de la Federación.
- Duverger, M. (1957), *Los Partidos Políticos*. México: FCE.
- Garner, R., Ferdinand, P., & Lawson, S. (2009), *Introduction to Politics*. New York: Oxford University Press.
- Roskin, M., Cord, R., Medeiros, J., & Jones, W. (2006), *Political Science: An Introduction*. New Jersey: Pearson.
- Sartori, G. (1987), *Partidos y Sistemas de Partidos. Marco para un análisis*. Madrid: Alianza Editorial.
- Unión Interparlamentaria. (1997), *Declaración Universal Sobre la Democracia*. Ginebra.
- Ware, A. (1996). *Political Parties and Party Systems*. New York: Oxford University Press.

Capítulo 7

GOBERNABILIDAD Y LEGITIMIDAD: DEL PACTO SOCIAL Y POLÍTICO ENTRE GOBERNANTES Y GOBERNADOS

JUAN DAVID GÓMEZ-QUINTERO*
JOAQUÍN GREGORIO TOVAR BARRETO**
Universidad de Zaragoza

SUMARIO: 1. UN BREVE RECORRIDO POR LAS DEFINICIONES DE LA GOBERNABILIDAD. 2. DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD. 3. SOBRE LA LEGITIMIDAD Y SU INCIDENCIA EN LA GOBERNABILIDAD. 3.1. Tipos de Legitimación.

Resumen: El capítulo aborda los antecedentes, algunas definiciones y el debate actual sobre los conceptos de Gobernabilidad y Legitimidad. El planteamiento de partida sostiene que no existe una versión única y definitiva de ambos conceptos, al contrario, son corrientes de pensamiento diversas enriquecidas por autores clásicos y contemporáneos a lo largo de la historia. Entre estas perspectivas destacan el pensamiento conservador, el liberal y el socialista que aportan nociones muchas veces contrapuestas en sus formas de concebir al Estado, la ciudadanía y la democracia. La invitación a los lectores no es asumir estas corrientes como dogmas incuestionables, sino como perspectivas que pueden enriquecer la formación de una mirada analítica sobre la sociedad actual.

Palabra clave: Gobernabilidad, democracia, legitimidad.

Keywords: Governability, democracy, legitimacy.

* Licenciado en Sociología por la Universidad de San Buenaventura de Medellín (Colombia) y doctor en Sociología por la Universidad de Zaragoza (España). Cuenta con más de 30 publicaciones sobre temas tales como desarrollo, sociedad civil e inmigración.

** MASTER (IMAS) en études de développement —Institut de Hautes Études Internationales et du Développement— Suiza; Se ha desempeñado como profesor universitario y coordinador en la formulación, gestión e implementación de proyectos. Actualmente, estudiante del doctorado «Sociología de las Políticas Públicas y Sociales».

1. UN BREVE RECORRIDO POR LAS DEFINICIONES DE LA GOBERNABILIDAD

Gobernabilidad es una palabra relativamente nueva que proviene del verbo *gobernar*, que tiene su origen en el término latino *gubernare*, que significa «pilotar un barco». De tal manera, podríamos afirmar que, etimológicamente, la Gobernabilidad es la habilidad o capacidad para gobernar.

No obstante, el término no debe remontarse a la antigüedad, ya que empezó a utilizarse y hacerse popular en la segunda mitad del siglo XX.

La Gobernabilidad no es un tema de reciente preocupación en las ciencias sociales, si bien algunos autores como Camou (2001: 32), Prats i Català (2001: 104-105), identifican el *Reporte Trilateral* elaborado en el año de 1975 por Crozier, Huntington y Watanuki, como el esquema básico para el análisis del tema. Existe una historia aún más lejana en el tiempo, no referida propiamente al concepto de la Gobernabilidad como tal, pero sí a la forma como el Estado debe garantizar su adecuado funcionamiento y responder a las necesidades y expectativas de la sociedad en su conjunto.

En ese orden de ideas, reconocemos la existencia de una extensa y larga tradición del pensamiento político y filosófico interesado en aportar argumentos para tratar de entender las relaciones que se establecen entre el Estado y la Sociedad. No obstante, nuestra intención no es hacer un recorrido exhaustivo sobre los orígenes del Estado, ni del rol que deben desempeñar sus ciudadanos. Al contrario, se trata de adelantar un ejercicio académico menos exigente. Concretamente, consiste en reconocer que algunas civilizaciones, diferentes pensadores clásicos, y corrientes contemporáneas, se han preocupado por analizar e interpretar el propósito de la función de gobernar.

Para iniciar, le daremos sentido y contenido a este tema tomando como marco de referencia, casi que obligado, la cultura griega y romana. Si bien las mismas se destacaron por ser sociedades altamente desiguales, (por ejemplo en Roma estaban patricios, plebeyos y esclavos), la noción y el ejercicio político de la ciudadanía fue entendido y asumido como un bien preciado concedido por los dioses, también considerado como legado hereditario o como una condición familiar, política o económica. Esto dio, entre otros resultados, una fuerte distinción y diferenciación estamental.

La cultura Ateniense (Siglo VIII a.C.), entendía la esfera pública como un asunto donde aquellas personas consideradas ciudadanas debían participar de forma activa (Susín, 2008; Giner, 2013; Gallego, 2012; Sancho, 2012); al respecto, Platón (Siglo V a.C.), en su libro *La República*, (Platón 2009: IV 443 ed.: 354), recalca la necesidad de definir un acuerdo de voluntades entre Estado y Ciudadanos,

donde ambos se preocupaban, proponían alternativas y asumían mutuamente responsabilidades para gobernar de forma adecuada.

En contraste, la cultura romana (753 a.C. 476 d.C.) le imprimió a la democracia una alta dosis del derecho público, dándole vida a las instituciones jurídicas, a las formas del poder público y la administración del territorio (Cortina, 2001; Susín, 2008; Giner, 2013). Las decisiones tomadas podían estar vigentes para todo el Estado siempre y cuando hubieran sido aprobadas por la *Asamblea de las Centurias*, la cual abarcaba a todo el pueblo romano y detentaba la soberanía (Giner, 2013).

En síntesis, la cultura griega le concedió al Estado la tradición Republicana, haciendo de la política el arte de administrar lo público, donde los hombres buscaban el bien colectivo. Hoy en día, este tipo de democracia es conocida como «democracia participativa». La cultura romana, origen de la tradición liberal, donde la política era considerada un medio para garantizar los intereses de la vida privada y los propios ideales de felicidad, actualmente la conocemos bajo la denominación de la «democracia representativa» (Cortina, 2001: 2). Dos perspectivas diferentes que, al mismo tiempo, aportaron elementos clave al sentido práctico de la Gobernabilidad, el manejo de los asuntos de la esfera pública y la mediación del Estado frente a la siempre conflictiva la relación público-privado.

Algunos teóricos clásicos se interesaron también por entender la forma como el Estado debía gobernar para dar respuestas a las necesidades de los súbditos o ciudadanos. Al respecto, Maquiavelo (1469-1527), en su obra *El Príncipe*, es uno de los primeros autores en reconocer que Estado y Sociedad no son la misma cosa, si bien se necesitan mutuamente y se complementan, cumplen funciones diferentes. Como postulado ideológico concibe el Estado como una organización que tiene su propia vida y dinámica, que se da sus propias leyes (Maquiavelo, 2008). Esta concepción implícitamente lleva a entender al Estado como único dueño del poder, adjudicatario de su propia soberanía y niega la existencia de fuerza superior que lo pueda reemplazar.

Autores como Hobbes, Locke y Rousseau le imprimieron, con matices diferentes, un mayor contenido y sentido a la relación Estado-Sociedad. A diferencia de sus predecesores, sus ideas no se basaron en la existencia de fuerzas divinas o mágicas, historias de ficción o fábulas que ilustraran y explicaran las relaciones entre los individuos y gobernantes. Al contrario, interpretaron de forma acertada los hechos sociales y políticos vividos por los hombres en ese inmenso océano, tejido de redes y convenciones sociales que han servido de sustento para recrear la historia.

Thomas Hobbes (1588-1679), filósofo y político liberal inglés, fue uno de los pioneros en plantear de forma clara y concreta dicha relación. Uno de sus planteamientos consistió en reconocer que, si bien el Estado se encarga de definir los

designios de la sociedad, son los hombres quienes delegan en él su derecho a participar a partir de un acuerdo de voluntades. Todo esto es posible gracias al establecimiento de leyes que conformarán un cuerpo jurídico institucional sólido de la administración de los asuntos públicos y privados de la sociedad (Hobbes, 2009).

Un argumento diferente postula John Locke (1632-1704), filósofo inglés que planteó que es la misma sociedad quien define su propio gobierno, teniendo como principio fundamental la garantía de la libertad e igualdad de los hombres ante la ley y negando la posibilidad de que un ciudadano pueda tener más derechos que los demás (Locke, 1991).

Jean-Jacques Rousseau (1712-1778) nos propone otra posibilidad. El estado de naturaleza fue un sistema fundado sobre la desigualdad y la injusticia. Con el fin de superar esta situación los hombres se vieron en la necesidad de crear un contrato social, el cual permite hacer realidad la voluntad general, la soberanía, la confianza en la comunidad, en particular, las leyes serán elaboradas por el mismo pueblo como cuerpo político soberano (Rousseau, 2005).

Immanuel Kant (1724-1804), quien entre sus postulados definió que, antes de aceptar la existencia de gobiernos paternalistas y despóticos, su apuesta era por la dignidad y la igualdad de las personas ante la ley. Con este autor, se pueden descifrar los orígenes del Estado de Derecho, donde se definieron y establecieron de forma concreta los atributos jurídicos de los ciudadanos como miembros del «estado civil» (Kant, 2006: 143-144; también citado por Susín, 2008: 35). La importancia de sus aportes radican en sostener que la esencia y elaboración de las leyes no está sólo en dotarlas de contenidos pragmáticos, llenos de ideología y esencialismos sobre el deber ser. Al contrario, es necesario tener presente las condiciones objetivas de la realidad social, las cuales le impregnan sentido lógico de aceptación y legitimación moral para guiar la voluntad humana y la misma sociedad. Se trata entonces de la formulación de principios objetivos, —en su formulación denominados imperativos—, de orden netamente práctico, los cuales los hombres asumen no necesariamente guiados por su facultad racional, pero sí cumpliendo con la condición de ser categóricos o absolutos.

Max Weber (1864-1920) sostuvo que la relación entre Estado e Individuo se establece mediante la dominación determinada por la probabilidad de encontrar obediencia por parte de la sociedad frente a una forma o tipo de autoridad. La misma expresa y se puede constatar en tres tipologías básicas (Weber, 1984: 172-173):

- a. *La Tradicional*: Basada en la creencia de que son las tradiciones históricas las que determinan el ejercicio y peso de la dominación.
- b. *La Carismática*: Donde la dominación es ejercida por una persona que asume el poder gracias a sus atributos individuales, como por ejemplo su liderazgo.

c. *La Racional*: Basada en la existencia de un marco normativo legítimo que deposita en el Estado el ejercicio de la autoridad legal.

Particularmente la dominación racional coloca un especial acento en reconocer al Estado como aquel que tiene el poder y la dominación de hacer uso exclusivo del monopolio legítimo del manejo de la violencia para garantizar el mantenimiento del orden establecido. Por ello, tiene la necesidad de definir la existencia de un cuerpo jurídico, compuesto de una jerarquía administrativa-racional con sentidos y contenidos normativos legales, permitiéndole a todos los ciudadanos participar de los aspectos relacionados de interés y bien público (Weber, 1984: 174-178).

Después de repasar de forma general las tradiciones clásicas e ilustradas en torno a la relación entre los gobiernos de los estados y los ciudadanos, es más que necesario mirar al mundo occidental contemporáneo.

Para echar un vistazo a las teorías contemporáneas, identificaremos cuatro corrientes teóricas que son conocidas como las concepciones convencionales sobre la gobernabilidad. Veamos el siguiente cuadro síntesis:

Cuadro 1
CORRIENTES TEÓRICAS Y AUTORES RELEVANTES SOBRE LA GOBERNABILIDAD

| CORRIENTE | PROBLEMA | CONCEPCIÓN DE GOBERNABILIDAD | EXPONENTES |
|---------------|---|--|-----------------------------|
| CONSERVADORES | Crisis del Estado Asistencial. | Reducir la democracia para salvar la economía de mercado. | O'Connor, J. Huntington, P. |
| | El intervencionismo estatal ha ido demasiado lejos y la economía de mercado sufre los excesos del expansionismo estatal. | Acción del gobierno y de los poderes públicos, eliminando sus acciones negativas sobre el mercado. | |
| | Crisis Fiscal: Originada por la sobrecarga de las instituciones del Estado. A las demandas: a. No se les puede dar respuesta por la falta de recursos. b. Si se dan respuestas, se paga un precio demasiado costoso. | Impermeabilizar a las instituciones democráticas de las demandas sociales inconvenientes para el mercado. Si es necesaria la introducción de elementos autoritarios, es un riesgo que se debe asumir. | |

| CORRIENTE | PROBLEMA | CONCEPCIÓN DE GOBERNABILIDAD | EXPOSITORES |
|------------------|--|--|--|
| NEOCONSERVADORES | La ineficacia de la gobernabilidad se evidencia en los resultados del carácter pernicioso que supone cualquier relación entre Estado y Sociedad. | Dado que la sociedad se auto-regula —especialmente en lo que respecta a las relaciones económicas—, la acción del gobierno sólo se justifica si se constriñe a los límites que marcan los derechos individuales y, en último extremo, interviene sólo para asegurar la seguridad pública y de los contratos. | Nozick, R; Hayek F. A.; de Jasay, A. |
| | Son contrarios a cualquier actuación estatal que vaya más allá de los derechos individuales. | | |
| | Abogan por un Estado Mínimo. | | |
| LIBERALES | Sobrecarga y distorsiones del mercado que caracterizó la coyuntura de crisis del Estado asistencial. | Se hace necesario restaurar la autonomía de la política restringiendo su alcance hasta el límite del mercado para, simultáneamente, reconstruir la libertad de éste. | De Tocqueville, A; Brittan, S; |
| | Su mayor preocupación es la reordenación de la relación entre Estado y mercado a fin de mantener la libertad política y económica. | Es necesaria la depuración de la vida política, liberándola de expectativas «excesivas» —igualitaristas— y también, en la medida de las posibilidades, libre de las presiones de los diversos grupos de interés. | |
| MARXISTAS | El poder político ampara una explotación que beneficia a un núcleo reducido de la sociedad. | Es necesario poner en descubierto aquello que mantiene la eficacia de la acción del gobierno: Su legitimidad cambiante y el potencial recurso a soluciones autoritarias. | Habermas, J; de Cabo, C; Offe, C; Segura, J. |
| | Mientras se mantenga la propiedad privada de los medios de producción, el poder político actuará para defender los intereses del capitalismo. | | |

Fuente: Arbós y Giner (1994: 28-33).

Recordemos que una definición conceptual permite, por lo general, dar contenido, razón y sentido, esto es, entender e interpretar determinado problema o proceso social; sin embargo, en las ciencias sociales no existen definiciones únicas de un concepto como tal. Las mismas son plurales, en algunos casos convergentes, y en otras, se diferencian profundamente. Inmerso en la definición de un concepto hay una apuesta, una postura política, un deber ser. Un concepto como Gobernabilidad, particularmente en nuestro caso, no es la excepción, así que, ilustraremos algunas definiciones con el propósito de dar a entender su sentido y utilidad en el marco de las ciencias sociales.

Una perspectiva de estudio, le confiere a la Gobernabilidad el papel y la responsabilidad fundamental de llevar a cabo el ejercicio de gobernar, contando para tal fin, con la existencia de una serie de instituciones y procedimientos democráticos (Lechner, 2001). Bajo esta argumentación, se identifican cuatro dimensiones básicas para su estudio (Montero, 2012: 11-19; Prats i Català, 2001: 120):

- a. El Gobierno, como marco de referencia de ejercicio del poder.
- b. El marco institucional, la promulgación e implementación de leyes definidas, previo acuerdo entre Estado y Sociedad.
- c. Las relaciones entre diferentes actores estratégicos para la toma de decisiones colectivas y la tramitación de los conflictos.
- d. La definición de un sistema de reglas y de procedimientos formales o informales —que pueden registrar diversos niveles de institucionalización— dentro del cual formulan sus expectativas y estrategias.

Una segunda perspectiva concibe la Gobernabilidad como una cualidad de la democracia, siendo un componente permanente y diferenciador de una comunidad política determinada (Arbós y Giner, 1994; Camou, 2001: 51; Prats i Català, 2001: 122), la cual le confiere un quehacer, unas funciones y un deber ser, así como define la actuación de las instituciones en un espacio considerado como legítimo por la ciudadanía.

Una tercera aproximación conceptual considera la Gobernabilidad como un instrumento técnico fundamental al servicio del Estado, en tanto contribuye aportando a la generación de condiciones más equitativas y al aumento de opciones para superar la pobreza. Bajo esta perspectiva, se debe tener un marco normativo de referencia, unos objetivos y unas metas a cumplir. Un ejemplo, al respecto, son los Objetivos de Desarrollo del Milenio (O.D.M.) (PNUD, 2004: 25).

Esta definición posee algunas características. La primera, considerarle una herramienta utilizada para la formulación, el seguimiento y la evaluación de indicadores y metas de una política pública determinada. La segunda, se encuentra bajo la presión de múltiples actores que buscan incidir de forma directa e indirecta en la cuestión pública; algunos de ellos considerados «internos» —iglesia, instituciones estatales, partidos políticos, asociaciones, fuerzas militares, ong's, organizaciones sociales, gremios, grupos empresariales, sindicatos; y actores «externos» —multinacionales, organismos de cooperación internacional, estados socios, agencias de cooperación—. Esto significa, la existencia de un mapa diverso de actores que buscan tener algún tipo de control en el manejo de los recursos del poder, por tal razón, el análisis de la gobernabilidad no debe centrarse de forma exclusiva en abstracciones teóricas sobre «el Estado», «el sector privado» o las «organizaciones de la sociedad civil»; es imprescindible estudiar los intereses, las

formas de actuación, las necesidades de las organizaciones, grupos y personas (Prats i Catalá, 2001: 122).

De forma particular, algunos autores como Arbós y Giner (1994) y Camou (2004), subrayan que la Gobernabilidad no se puede concebir simplemente de forma dicotómica (Gobernabilidad/Ingovernabilidad). Todo lo contrario, se le debe considerar como un fenómeno pluridimensional, donde bajo su misma dinámica están inmersos cuatro niveles significativamente complejos (Arbós y Giner, 1994: 36 a 41):

- a. *El dilema Legitimidad/eficacia*: La eficacia de un gobierno se evalúa según la consecución de sus objetivos. Se suman las demandas de diferentes actores y sectores sociales, quienes formulan demandas sociales no coincidentes con las de la agenda gubernamental, esperando ser asumidas por el gobierno con los mismos criterios de prioridad, generando así mayor presión sobre los recursos.
- b. *Las presiones y demandas del entorno o la sobrecarga de responsabilidades*: El Estado y gobierno se enfrentan a tres esferas de exigencias, cada día más, ejerciendo mayor presión:
 - La esfera propia del Estado y la sociedad gobernada.
 - La esfera social del Estado.
 - El entorno estatal mismo del propio gobierno.
- c. *La reestructuración de la sociedad civil*. Muchas organizaciones que hoy agrupan clases «subordinadas» entran en el juego general político. Entre otras cosas, aparece el importante fenómeno al que se le denominan gestión colectiva del conflicto social junto al gobierno colectivo de la sociedad.
- d. *El cambio tecnológico*: La intensidad de los procesos de cambio técnico puede aumentar, en muchos casos, la gobernabilidad; sin embargo, el cambio tecnológico debe entenderse como un proceso que se intenta planificar y controlar pero que posee un elemento clave de imprevisibilidad y que, por tanto —dado su gran alcance— desorganiza de una manera sistemática el ámbito del orden social y los proyectos gubernamentales».

No podemos dejar de mencionar el trabajo adelantado, desde la década de los noventa del siglo XX, por un grupo de investigadores que llevaron a cabo el proyecto denominado *Indicadores mundiales de Gobernabilidad* (Kaufmann, Kraav y Mastruzzi, 2010), por encargo del Instituto del Banco Mundial. Estos autores definen la Gobernabilidad como las tradiciones e instituciones a través de las cuales se ejerce la autoridad en un país, y consideran que incluye el proceso por el cual los gobiernos son elegidos, controlados y reemplazados; la capacidad del gobierno para formular y aplicar eficazmente políticas acertadas y el respeto de la ciudadanía y el Estado por las instituciones que regulan las relaciones económicas

y sociales entre ambos. Los indicadores que proponen miden seis amplias dimensiones de Gobernabilidad:

1. *Voz y rendición de cuentas*: la medida en que los ciudadanos de un país pueden participar en la elección de su gobierno, así como la libertad de expresión, la libertad de asociación y la libertad de prensa.
2. *Estabilidad política y ausencia de violencia*: la probabilidad de que el gobierno esté sujeto a actos de desestabilización a través de medios institucionales o violentos, incluidos actos de terrorismo.
3. *Eficacia del gobierno*: la calidad de los servicios públicos, la capacidad de la administración pública y su independencia de las presiones políticas, y la calidad de la formulación de políticas.
4. *Calidad del marco regulatorio*: la capacidad del gobierno para establecer políticas y reglamentaciones acertadas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado.
5. *Estado de derecho*: el grado de confianza de los agentes en las reglas sociales y su nivel de acatamiento, incluidos la calidad del cumplimiento de los derechos de propiedad, la policía y los tribunales, así como el riesgo de que se cometan delitos.
6. *Control de la corrupción*: la medida en que se ejerce el poder público en beneficio privado, incluidas las modalidades de corrupción en pequeña y gran escala, y el control del Estado por minorías selectas.

Para terminar este punto, acogemos la definición brindada por Camou, que aporta una descripción tan elemental como útil. Argumenta que la Gobernabilidad puede ser entendida como «*un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político para responderlas de manera legítima y eficaz*» (Camou, 2004:10).

El mismo autor considera que esta definición, en sí misma, contiene tres elementos fundamentales para comprender y estudiar la Gobernabilidad. El primero de ellos, *La Eficacia* (efectividad o eficiencia); Rial (1987) la define como una propiedad particular de los gobiernos y los actores para alcanzar el logro de sus metas. El segundo elemento, *La Legitimidad*, entendida por Flisfisch (1989) como calidad del desempeño gubernamental con un alto contenido de ‘aceptación social’; y Arbós y Giner (1993), como aprobación, consentimiento y obediencia cívica de la ciudadanía a las formas de actuación eficaz de las instituciones de gobierno. El tercer elemento, resultado de las conclusiones brindadas por los autores del Reporte Trilateral (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975), *La Estabilidad*, entendida como la capacidad de adaptación y una mayor flexibilidad institucional respecto de los cambios de su entorno nacional e internacional, económico, social y político (Camou, 2004:32).

2. DEMOCRACIA Y GOBERNABILIDAD

La Gobernabilidad, como cualidad irrefutable de la democracia, es el eje sobre el cual giran las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. Inmersa bajo esta afirmación se encuentra su función central: Contribuir, mediante múltiples significados y contenidos, a la Eficacia, la Legitimidad y la Estabilidad de la arquitectura institucional estatal (Arbós y Giner, 1994; Camou, 2001).

Al ser así, cuando un Estado asume como forma de gobierno la democracia debe definir las instituciones que habrán de administrar el ejercicio del poder. Al respecto, se considera un Estado democrático cuando garantiza (PNUD, 2004: 26; Camou, 2001: 45):

- Una ciudadanía integral.
- Asegura un conjunto de derechos y libertades básicas (de opinión, de información, de asociación, de reunión, etc.).
- Define la organización de los poderes y su buen funcionamiento.
- El procedimiento de toma de decisiones se rige por el principio de mayoría.
- Cuenta con un régimen electoral, que no se reduce exclusivamente a las elecciones.

Para lograr tan importante empresa, gobernantes y gobernados definen la forma de planificar, administrar y gestionar, en la medida de las posibilidades, los recursos existentes (naturales, económicos, sociales, políticos, culturales, humanos...), con el propósito de dar respuesta, por una parte, a los intereses y deseos de sus miembros y, por otra, a las demandas sociales. Dicho de otra manera, se trata de resolver preguntas esenciales de la cuestión pública como: ¿Cuáles son las prioridades?, ¿Con qué recursos se cuentan?, ¿En qué tiempo se harán?, ¿Quiénes son los responsables?

No obstante, para que un gobierno democrático ejerza sus funciones y obligaciones necesita definir sus leyes y normas, sin embargo... ¿esto cómo se hace? En un escenario democrático, por medio de la denominada relación de Gobierno, también conocida como el vínculo existente entre Gobernantes, *de los poseedores del poder de mandar*, y de los Gobernados, *de los destinatarios del deber de obedecer* (Bobbio, 1989: 5). Esta relación se materializa mediante un contrato social, —denominado Constitución Política—, donde quedan pactados los derechos, deberes, condiciones, funciones y compromisos que deberán cumplir ambas partes.

Si bien dicha relación de gobierno se puede considerar con un matiz significativamente dicotómico —donde los unos no pueden existir sin los otros—, la misma no es simple, lineal o cordial. Al contrario, está llena de matices y condiciones. Desde cualquier orilla que se estudie sus actores, dependiendo del contexto socio-político, siempre serán diversos; pero, más allá de eso, con intereses y múltiples

motivaciones. Para lograr sus objetivos establecerán alianzas, relaciones de cooperación y solidaridad; definirán el territorio político delimitando sus fronteras; establecerán sus tácticas y estrategias para acceder al poder; buscarán superar y controlar a «ese otro», considerado diferente. Es el enfrentamiento continuo por detentar el poder de mandar y poseer el control del sistema de gobierno. Estamos indudablemente en el escenario del conflicto, donde su presencia y dinamización es una constante en cualquier tipo de sociedad política, y aún más, en aquellas denominadas democráticas. Al respecto, Savater nos recuerda que la «*Democracia nació entre conflictos y sirvió para aumentarlos en lugar de resolverlos... Por lo tanto, lo único garantizado es que habrá más conflictos que tranquilidad*» (Savater, 1995: 248-250).

El argumento anterior no habrá de conducirnos a mirar con malos ojos la presencia del conflicto en el marco de acción de la Gobernabilidad. Al contrario, puede ser significativamente positivo si se utiliza para conocer las diferencias, los intereses, los deseos, es decir, cuando su trámite y su resolución se hace de forma positiva, utilizando como principal recurso el diálogo y la comunicación. El problema radica cuando su uso es negativo —especialmente mediante la utilización de la violencia bajo cualquiera de sus expresiones—, desacreditando, negando, minimizando o buscando desaparecer a «ese otro» considerado diferente. El conflicto, por definición, es un elemento articulador de la pugna de intereses que rodea a la gobernabilidad.

Teniendo en cuenta ese referente ¿Cómo se práctica la gobernabilidad? La mayoría de veces su ejercicio político no se entiende propiamente como una «cualidad», sino, como una «condición» para el uso exclusivo de los recursos del Estado. Se convierte así, en herramienta de acceso y control al poder estatal de forma particular, formalista, abstracta y llena de vaguedades. De forma más explícita, un porcentaje significativo de gobernantes, diferentes partidos políticos, diversos líderes políticos, algunas corrientes académicas, múltiples organizaciones sociales, medios de comunicación, a favor de los dueños del poder político o económico... reconocen la validez, importancia y contribución de la Gobernabilidad al fortalecimiento de la democracia, sin embargo, necesariamente ello no implica su implementación de forma efectiva. Al respecto, hoy en día los sondeos de opinión, las múltiples movilizaciones ciudadanas, la creciente apatía ciudadana y la desafección política muestran que temas significativamente sensibles como el desempleo, la inseguridad o la movilidad urbana, están íntimamente ligados al inconformismo y la débil credibilidad de los ciudadanos hacia sus mandatarios, su clase dirigente y los mismos partidos políticos. Esa tendencia refleja que estamos ante un desbalance del «equilibrio dinámico» entre las demandas sociales y las respuestas gubernamentales. Esto es, una crisis de Gobernabilidad.

A pesar de la situación anterior, no podemos argumentar de forma categórica que la Gobernabilidad, por sí sola, es la vía para la resolución efectiva de todos los

problemas que afectan a una sociedad. Tampoco, se puede considerar la panacea para que un gobierno tenga la capacidad absoluta de dar respuestas a todos los problemas de una sociedad. A pesar de ello, considerada como cualidad, es en sí una variable fundamental para identificar los problemas, definir prioridades, planificar e implementar políticas públicas, así como para evaluar los resultados de la gestión gubernamental sobre asuntos considerados sensibles de la cuestión pública.

Tenemos una primera conclusión preliminar. La Gobernabilidad es el eje sobre el cual giran las demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. Al respecto, al momento de llevar a cabo su estudio de forma práctica, en un gobierno determinado, es importante tener en cuenta estos tres elementos:

- a. *>La Eficacia*: La capacidad de gestión gubernamental para administrar los recursos.
- b. *La Legitimidad*: Entendida como el reconocimiento, aceptación, respeto y obediencia de sus ciudadanos; y
- c. *La Estabilidad*: Su capacidad de adaptación a los cambios y de mantenerse en el tiempo.

3. SOBRE LA LEGITIMIDAD Y SU INCIDENCIA EN LA GOBERNABILIDAD

La Gobernabilidad, como ejercicio político referido exclusivamente al ámbito del poder estatal, tiene dentro de sus fines esenciales satisfacer las necesidades, intereses y demandas colectivas de la sociedad. Algunos de esos fines, de forma no tan generalizada «como lo deseáramos encontrar», se obtienen con significativos niveles de eficiencia, gracias al reconocimiento, cooperación, participación, aprobación y obediencia de diferentes sectores de la sociedad. En otras situaciones, no necesariamente excepcionales «como lo deberíamos de esperar», detrás del logro de algunos de esos fines, se encuentran actores representativos del mundo social, económico y político, con marcados intereses particulares que, en la búsqueda por alcanzar sus intereses, inciden de forma directa sobre el poder estatal.

Esta situación se presenta en cualquier sociedad, es una realidad complejamente inminente y forma parte de la cotidianidad del paisaje político. Al ser así ¿Por qué la sociedad otorga la facultad de obedecer al Estado? La respuesta a esta pregunta, en buena medida, se resuelve, teniendo en cuenta dos referentes centrales que le dan vida y sentido al Estado, el poder de su Legitimidad y la administración de la Justicia.

Desde la perspectiva de Max Weber, el concepto de Legitimidad es entendido como la aceptación y validez de un orden social determinado entre un número representativo de miembros de una sociedad (Weber, 1984). Esta aceptación mayoritaria de un orden social se regula por medio de un marco normativo, donde se explicitan las reglas del juego democrático. Para no quedar convertidas en letra muerta, se necesita de dos actores clave: de una parte, la sociedad, quien dinamiza y da vida a dichas reglas re-creándolas en la cotidianidad de la vida social, económica, cultural y política, expresando sus demandas, exigencias, apuestas, y también, cooperando, colaborando y siendo solidaria; de otra parte, el Estado, representado en aquellos encargados de administrar el poder político y la justicia. Para conseguirlo deberán contar con una significativa credibilidad y plena confianza por parte de la sociedad. El juego, en sí, consiste en poner a prueba la obediencia «habitual» de las personas que forman parte de la infraestructura administrativa y de la sociedad vinculada, de una u otra forma, a dicho poder (Serrano, 1994).

La forma, como se define el otorgamiento del reconocimiento y la obediencia al poder estatal, tiene múltiples explicaciones y argumentaciones. Por ejemplo, autores europeos clásicos como Hobbes (2009), Kant (2006), Locke (1991), Maquiavelo (2008), Rousseau (2005), y Weber (1984), convergen en un punto en común: reconocer que la Legitimidad del poder del Estado se logra mediante el otorgamiento de la voluntad general y la obediencia, dada la firma de ese pacto de voluntades entre súbditos o ciudadanos. La diferencia de sus argumentaciones estriba en la forma como se concibe el ejercicio de la Legitimidad, dada la función que cumplen los gobernantes y los deberes y derechos que asumen los gobernados.

Veamos en el siguiente cuadro las principales ideas de sus argumentos:

Cuadro 2

PRINCIPALES PROPUESTAS TEÓRICAS EN EL MARCO DE LA LEGITIMIDAD

| PERSPECTIVA DE LEGITIMIDAD | AUTOR | CONDICION PARA LA LEGITIMIDAD | |
|------------------------------------|------------|--|--|
| | | GOBERNANTES | GOBERNADOS |
| DEBER Y OBLIGACIÓN | MAQUIAVELO | Son administradores del poder y adjudicatarios de su propia Soberanía. | Patriotas, con un alto sentido de pertenencia e identidad y se consideran parte fundamental del mismo. |
| | HOBBS | Detentan el poder político supremo. | Depositatan sus derechos al Estado. |
| Administran y manejan la justicia. | | Súbdito poseedor de deberes y obligaciones. | |

| PERSPECTIVA DE LEGITIMIDAD | AUTOR | CONDICION PARA LA LEGITIMIDAD | |
|----------------------------|----------|---|--|
| | | GOBERNANTES | GOBERNADOS |
| DERECHOS LIBERTADES | KANT | Garantizan: libertad legal, la igualdad civil y la independencia civil. Se traduce en la titularidad y disfrute de una serie de derechos y facultades. | Poseen la capacidad de regular su propia libertad, autonomía e independencia y sus mismos límites. |
| | | | Deciden el tipo de Estado, ajustando las respuestas a sus propias necesidades. |
| | LOCKE | Garantizan el respeto y cuidado de los derechos, a partir de lo determinado por la Sociedad y los individuos. | Modelo de ciudadanía altamente participativa, libre, racional y portadora de unos derechos naturales. |
| | ROUSSEAU | Garantizan el Contrato Social: La voluntad general está por encima de la particular. | Posee un status: Ser Libre. Se debe a sí mismo su propia soberanía. |
| | | | Participa de forma directa en la toma de decisiones frente al Estado. |
| | WEBER | Tiene el poder y la dominación de hacer uso exclusivo del monopolio legítimo del manejo de la violencia para garantizar el mantenimiento del orden establecido. | Legitiman su aceptación y acatamiento, no por vía de la imposición de la autoridad, sino, a partir de su pleno compromiso. |
| | | | Los ciudadanos participan de los aspectos relacionados de interés y bien público. |
| | | | Obedecen a una autoridad estatal, reconociéndose como dignos de confianza y solidarios frente a lo sucedido en su entorno. |

Fuente: Elaboración propia de los autores a partir de la información bibliográfica acopiada.

Bajo cualquier perspectiva teórica que se asuma, el Estado deberá contar con las herramientas y los medios —institucionales, jurídicos y legales—, necesarios para:

- a) Administrar los recursos
- b) Brindar y prestar de forma eficiente los servicios
- c) Afianzar el orden institucional

- d) Garantizar los derechos y el bienestar colectivo
- e) Dar respuestas a las necesidades, expectativas, intereses y demandas sociales.

A pesar de esas condiciones, es importante tener en cuenta que la legitimidad no opera necesariamente en un Estado considerado democrático, mediante imposición de la ley o mandato determinado, de allí la frase popular: *Un hecho político podrá ser institucionalmente reconocido pero no legítimamente aceptado*. Esto significa que las diferentes ramas del poder podrán legislar para crear diferentes leyes, así como diseñar la estructura jurídica e institucional del Estado. Para que esto suceda, se necesita de su reconocimiento mediante la voluntad general (Rousseau, 2005) y la creencia en su legalidad (Weber, 1984).

Sin embargo, puede suceder que no toda la sociedad en su conjunto apruebe una ley o mandato determinado; incluso, que ni conozca o practique parte de ese marco jurídico. No obstante, para esto las democracias dieron cabida a la participación ciudadana —bajo diferentes formas y matices—, con el propósito, no siempre conseguido, de darle forma y sentido a la legitimidad.

El dilema radica en una condición hasta al momento nada fácil de resolver: la participación directa de todos los ciudadanos. Aunque para solucionar este problema se han creado diferentes mecanismos de representación, esto no deja de ser un inconveniente, porque prácticamente se convierte, de forma paradójica, en un criterio legitimador de la voluntad particular de los representantes (De Vega García, 1998:9). Como también lleva a fragmentar los procesos de legitimación política, siendo así, el ciudadano podrá legitimar determinadas acciones o problemas considerados de interés públicos, pero no necesariamente significa que legitime en su conjunto, el ejercicio del poder estatal, incluso lo puede desaprobado, interpelar o confrontar (Ibíd: 8).

Si esta situación se presenta en todas las sociedades consideradas democráticas ¿Cuál es la relación existente entre Legitimidad y Gobernabilidad? Básicamente la relación se explica a partir de la forma como una sociedad interpela, justifica, acepta y obedece el manejo del poder político del Estado, mediante su Gobernabilidad, buscando garantizar el bienestar colectivo, el respeto, defensa y protección sobre los bienes y recursos considerados de uso público por determinada sociedad. Razón, por la cual se necesita de un consenso generalizado de un número significativo de la población, de tal forma, «...que asegure la obediencia sin que para ello sea necesario, salvo casos marginales o excepcionales, recurrir al uso de la fuerza organizada» (Monoreo y Monereo, 2006: XIII-XIV). No olvidemos que dicho uso recae sobre el Estado, quien tiene el monopolio exclusivo de la violencia; esto se traduce en el manejo, control, dirección y vigilancia de aquellas instituciones creadas para tal fin, como son las fuerzas militares, policía, organismos de seguridad, el aparato o la rama judicial.

3.1. Tipos de Legitimación

En este punto tendremos como referente central a un autor como Serrano. Para él, la diferencia existente entre las diferentes argumentaciones que se tienen sobre la legitimidad se encuentra en las distintas interpretaciones sobre el principio de justicia. Punto fundamental será entender, no sólo las discusiones filosóficas y teóricas, también por la forma como se concibe la administración, organización, las funciones y los límites del poder político (Serrano, 1994: 12-13).

Los tipos de Legitimación ilustrados por este autor son los siguientes:

Cuadro 3
TIPOS DE LEGITIMACIÓN

| TIPO | ARGUMENTO | AUTOR |
|---|---|----------------------------|
| LA LEGITIMIDAD COMO LEYENDA DEL GRUPO DOMINANTE | La Legitimidad sólo representa una auto justificación no susceptible de ser examinada o cuestionada racionalmente, es decir, considerarle una especie de «leyenda» o «ideología» con la que el grupo dominante busca justificar su posición. | Max Weber |
| LEGITIMACIÓN A TRAVÉS DE DÁDIVAS | La legitimidad no es el resultado de un consenso entorno a valores y normas, sino consecuencia de la capacidad del sistema político de repartir beneficios y ventajas entre los distintos grupos sociales. | David Easton |
| LEGITIMACIÓN POR DECISIÓN | La tesis central de esta corriente consiste en afirmar que cualquier contenido puede obtener validez jurídica mediante una decisión de la autoridad y, por el mismo camino, perderla. La dominación legal, propia del Estado moderno, se caracteriza porque en ella no se obedece directamente a la persona que detenta el poder, sino a la regla estatuida. En la dominación legal la autoridad sostiene su Legitimidad en la legalidad. | Max Weber- Carl Schmitt |
| LEGITIMACIÓN A TRAVÉS DE PROCEDIMIENTOS | Plantea la necesidad de desligar el concepto de Legitimidad de las decisiones personales, para, de esta manera, poder investigar adecuadamente las condiciones de la institucionalización y la capacidad de aprendizaje en los sistemas sociales. | Niklas Luhmann. |
| LEGITIMIDAD, PLURALIDAD CULTURAL Y RELATIVISMO | Esta posición cuestiona la existencia de un criterio racional que nos permita sustentar la crítica a la diversidad de estándares normativos de las distintas sociedades. Considera que rechazar la existencia de un orden o principio trascendente (divino, natural, histórico o racional) para fundamentar los valores y normas de una sociedad deja como única alternativa viable el etnocentrismo. | Richard Rorty |

Fuente: Tomado de Serrano, Enrique. (1994). 21-33.

ACTIVIDAD**EJERCICIO 1**

Con la idea de reflexionar de forma práctica sobre las diferentes definiciones que hemos dado, indaga en diferentes páginas web gubernamentales, pueden ser de tu propio país o de otros países, propuestas de políticas públicas, planes o agendas de gobierno, el marco constitucional o jurídico. Las preguntas guías de trabajo son las siguientes:

1. ¿Cómo se define o se concibe la gobernabilidad? ¿Qué similitudes y diferencias existen entre las nociones dadas en este capítulo?
2. Elige una administración gubernamental e intenta identificar en su presentación (página de inicio de su portal web) los conceptos que has estudiado, cuáles aparecen y cómo aparecen. Realiza una lectura analítica y crítica de esa presentación gubernamental.
3. ¿Cuáles son los actores (ciudadanos, sociedad civil, organizaciones, etc.) que salen en la presentación de la administración gubernamental seleccionada en la pregunta anterior y qué papel se les asigna?

Realiza una reflexión personal sobre la importancia de la gobernabilidad para las Ciencias Sociales. Podrías, por ejemplo, indicar cuál sería el papel o la función de un profesional de las ciencias sociales en este tema al interior de una administración gubernamental.

EJERCICIO 2

Al leer con detenimiento estos temas, nos han surgido algunas preguntas que te proponemos reflexiones sobre ellas, inclusive que las tengas presentes en tu cotidianidad académica:

1. ¿Cuáles son los usos dados a la Gobernabilidad en los asuntos de la cuestión pública?
2. ¿Cuál es la relación existente entre la Gobernabilidad y la Legitimidad?
3. ¿Podrías dar un ejemplo de cómo los gobernantes implementan la gobernabilidad en tu municipio, provincia o país?

¿Cuáles son las mayores demandas sociales existentes en tu municipio, provincia o país?
¿Cómo se expresan, cómo se exigen, cómo se manifiestan por parte de los ciudadanos y de la sociedad civil?

BIBLIOGRAFÍA

- Arbós, X. y Giner, S. (1994), *La Gobernabilidad. Ciudadanía y Democracia en la encrucijada mundial*. Círculo de Lectores. España.
- Bobbio, N. (1989), *Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la Política*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Camou, A. (2001), *Los Desafíos de la Gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación*. Editorial Plaza y Valdés, S.A. De C.V. México.
- Cortina, A. (2001), *Ciudadanía Política: Del hombre político al hombre legal*. Tomado de http://www.cs.usb.ve/sites/default/files/CSA213/Adela_Cortina_CIUDADAN%C3%8DA_POL%C3%8DTICA.doc. Recuperado en marzo 12 de 2014.
- De Vega, G. P. (1998), Legitimidad y representación en la crisis de la democracia actual. Working Papers # 141. Institut de Ciències Polítiques i Socials. Universitat Autònoma de Barcelona. España.

- Gallego, J. (2012), *La Democracia Ateniense en el desierto de Lemnos. El Filoctetes de Sofócles y la Política del Dêmos*. (69-102). En Sancho, Laura; Iriarte, Ana y Gallego, Julián (Comp.). LÓGOS Y ARKHÉ. Discurso Político en la Grecia Antigua. Miño y Dávila Editores. España.
- Giner, S. (2013), *Historia del Pensamiento Social*. 13ª edición. ARIEL. España.
- Hobbes, T. (2009), *Leviatán o la Materia, Forma y Poder de un Estado Eclesiástico y Civil*. Alianza Editorial. España.
- Kant, I. (2006), *Crítica de la Razón Pura*. Editorial TECNOS (Grupo Anaya, S.A.). España.
- Kaufmann, D. Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2010) *The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues*. www.govindicators.org. The World Bank Group.
- Lechner, N. (2001), *Cultura Política y Gobernabilidad Democrática*. (87-95). En Camou, Antonio (Comp.), Los Desafíos de la Gobernabilidad. Estudio preliminar y compilación. Editorial Plaza y Valdés, S.A. De C.V. México.
- Locke, J. (1991), *Dos Ensayos sobre el Gobierno Civil*. Colección Austral. ESPASA CALPE. España.
- Maquiavelo, N. (2008), *El Príncipe*. Ediciones Cátedra (Grupo Anaya, S.A.). España.
- Monereo, J. y Monereo, C. (2006), *Estudio Preliminar: La tensión ente los principios de Legalidad y Legitimidad en Carl Schmitt*. En Schmitt, Carl. Legalidad y Legitimidad. Editorial Comares, S.L. España.
- Montero, J. C. (2012), *Gobernabilidad: Validez/Invalidez o moda del concepto*. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Universidad Nacional Autónoma de México. Año LVII, núm. 216, septiembre-diciembre de 2012: 9-23.
- Platón. (2009), *La República*. Ediciones Akal. España.
- Pratsi Catalá, J. (2001), *Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico*. *Revista Instituciones y Desarrollo* N° 10: 103-148. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya. España.
- Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo (PNUD) (2004), *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Editorial Aguilar, Altea, Taurus, Alfaguara. Argentina.
- Rousseau, J. (2005), *Del Contrato Social. Sobre las Ciencias y las Artes. Sobre el Origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*. Alianza Editorial. España.
- Sancho, L. (2012) *Demóstenes EYMBYAOE (I), El Discurso Demosténico sobre el deber, la concordia social y la financiación de la guerra (355-346 A.C.)*. En LÓGOS Y ARKHÉ. *Discurso Político en la Grecia Antigua*. Comps. Laura Sancho, Ana Iriarte y Julián Gallego. 119-157. Miño y Dávila Editores. España.
- Susín, R. (2008), *Capítulo 2. Ciudadanía. En Conceptos para pensar el Siglo XXI*. Coord. Andrés García, Andrés y Carmen Marcuello Servós. Los libros de la Catarata. Colección Investigación y Debate. Universidad de Zaragoza. España.
- Savater, F. (1995), *Misterios Gozosos*. Editorial Espasa Calpe. España.
- Serrano, Enrique. (1994), *Legitimación y Racionalización. Weber y Habermas: La dimensión normativa de un orden secularizado*. Anthropos. Universidad Autónoma Metropolitana. España.
- Weber, Max. (1984), *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica. México.

Capítulo 8

PODER LEGISLATIVO Y GRUPOS DE PRESIÓN

XÓCHITL A. ARANGO MORALES*

Universidad Autónoma de Nuevo León

LIDIA AGUILAR BALDERAS**

Universidad Autónoma de Puebla

SUMARIO: 1. CONCEPTO FUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO. 2. LOS GRUPOS DE PRESIÓN Y GRUPOS DE INTERÉS. 2.1. Concepto y funciones.

Resumen: En el presente capítulo se abordarán dos actores que se identifican por sus acciones mutuas y constantes dentro de la arena política: el sistema legislativo mexicano y los grupos de presión así como grupos de interés. A través de un análisis del concepto, funciones y relación entre ambos, se llega al término de lobbying o cabildeo así como las formas en que este puede presentarse; lo anterior, con el objeto de reflexionar sobre la posibilidad de que los grupos de presión actúen como transgresores del sistema político cuando buscando generar injerencia en la toma de decisiones gubernamental.

Palabra clave: Poder legislativo, grupos de presión, grupos de interés, cabildeo.

Keywords: Legislature, pressure groups, interest groups, lobbying.

1. CONCEPTO FUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO

El sistema de gobierno de México es presidencial, integrado por tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. En este capítulo se abordará el poder legislativo, el

* Xóchitl A. Arango Morales tiene maestría en Políticas Públicas y doctorado en Filosofía con acentuación en Ciencia Política por la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León; la Dra. Arango es docente de tiempo completo, miembro del cuerpo académico de Administración Pública, su línea de investigación es la ética pública, ha realizado investigaciones y expuesto en congresos en temas relacionados con la ética, administración pública y el sistema legislativo mexicano

** Lidia Aguilar Balderas es Licenciada en Derecho, tiene maestría en Ciencias Políticas con especialidad en el Sistema Político Mexicano y Doctorado en Sociología Política, por la Universidad Autónoma de Puebla. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores SNI, nivel I, profesora investigadora de tiempo completo en la Facultad de Derecho de la BUAP, miembro del Cuerpo Académico, «Estudios de Política y Procesos de Gobierno». Sus líneas de investigación son análisis jurídico político, partidos políticos y estudios de elites y grupos de poder político.

cual recae en el Congreso de la Unión, integrado por un cuerpo legislativo bicameral, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

Los legisladores como representantes de la ciudadanía, son actores que participan dentro de la arena política tomando decisiones fundamentales para el ordenamiento de la sociedad en su conjunto, de tal forma que cuando dichos actores interactúan entre sí, la decisión que ellos tomen cualquiera que ésta sea, impacta de manera determinante en el funcionamiento del resto del sistema. Entre los actores con los que interactúan los diputados y senadores, se encuentran el Ejecutivo (presidente de la república), el poder judicial, los Medios de Comunicación, los Partidos Políticos, los Organismos No Gubernamentales, así como las y los Ciudadanos y los Empresarios, entre otros.

Es por lo anterior que en el presente capítulo se abordarán los dos órganos del poder legislativo (diputados y senadores), los cuales se caracterizan por ejercer acciones mutuas y constantes de control dentro de la arena política, primero se describirán las funciones del sistema legislativo en México y en un segundo apartado se hará referencia a los grupos de presión o grupos de interés, concepto, clasificación, ventajas y desventajas.

Uno de los sistemas que genera un impacto significativo en el funcionamiento del Estado es el sistema legislativo, el cual representa un gran peso para cualquier sistema democrático, ya que es desde donde se generan las leyes que protegen y ordenan a la sociedad.

Es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, título tercero en su capítulo II junto con sus cuatro secciones, en dónde se hace mención del Poder Legislativo, desde el artículo 50 hasta el 79. El artículo 50 menciona que el poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en el Congreso General, que se dividirá en dos cámaras, una de diputados y otra de senadores. La conformación de la Cámara de Diputados se establece en el artículo 52, en el que estipula que se integra por 300 diputados electos según el principio de votación de mayoritaria relativa, mediante distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional bajo el esquema de listas regionales. Los diputados tendrán una responsabilidad en el cargo por tres años, de acuerdo a una reciente reforma al artículo 59, ahora los diputados tienen la posibilidad de reelección inmediata hasta por cuatro ocasiones.

La integración de la Cámara de Senadores se estipula en el artículo 56 constitucional, el cual menciona que se integra por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría bajo la misma boleta electoral, siendo en total 32, también son designados 32 senadores según el principio de representación proporcional. Los miembros del senado cuentan con

posibilidad de reelección consecutiva para un periodo más, según lo estipulado en el ya mencionado artículo 59 de la ley suprema.

El Legislador como representante de la ciudadanía tiene a su cargo varias funciones¹ establecidas mediante un ordenamiento constitucional, las cuales se mencionarán a continuación:

- Función presupuestal. Tiene como objetivo evaluar el ingreso y egreso del erario público.
- Función deliberativa. Tiene como objetivo garantizar los derechos democráticos de las minorías parlamentarias, así como permitir el debate para enriquecer el trabajo legislativo.
- Función de control. Tiene como objetivo supervisar las labores de la Administración Pública. De acuerdo con Cabrera, implica la labor política por excelencia y genera una permanente rendición de cuentas.
- Función electoral. Tiene como objetivo designar el nombramiento del Presidente de la República para el caso de muerte, interdicción, renuncia o desaparición, para lo cual el Congreso o en su receso la comisión permanente, puede nombrar a un presidente sustituto o interino².
- Función de comunicación. Tiene como objetivo establecer el vínculo entre representados y representantes, así como la congruencia de éstos (Cabrera, 2012, p. 5).

En el mismo tenor Berlín Valenzuela menciona las funciones parlamentarias que van desde ser «representativas, deliberativas, financieras, legislativas, de control, políticas, de inspección, jurisdiccionales, de indagación, de comunicación y educativas» (Berlín, 1994, p. 129).

La importancia de los parlamentarios o legisladores radica en que son electos para representar a la comunidad, con el objetivo de realizar tareas legislativas, así como de gestión, representación, control, jurisdiccionales y de fiscalización entre otras; la representación política que los legisladores ostentan, tiene incluso mayor legitimidad que otros poderes, esto se justifica porque dicho poder cuando esta compuesto por un pluripartidismo, se entiende que está integrado por represen-

¹ Si atendemos a las facultades que en sí son ejercidas por el poder legislativo mexicano, se pueden identificar los siguientes tipos: Facultades legislativas, facultades político-administrativas, facultades de fiscalización y control así como las facultades jurisdiccionales. Véase (Casar, 2010, pp. 91-95 y Fernández, 2004, pp. 307-338).

² Fracción XXVI del artículo 73 constitucional. Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de interino o sustituto, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

tantes de diversas fuerzas políticas y sociales, minorías y mayorías, con ideologías divergentes, así como también con una variedad de programas en donde se encuentra representada la voluntad de la población.

No obstante el planteamiento anterior, también puede ocurrir que la representación política de la que gozan los legisladores termine por pervertirse, ocasionando con ello una crisis de la misma con diferentes magnitudes de manifestaciones. Por ejemplo Nicolas Tenzer define a la crisis, como un estado intelectual, social, económico, político, cultural, donde la perturbación es tan grande que ya no se disciernen las salidas posibles. En materia política, nos dice, la configuración del mundo moderno se basa en la ilusión de un espacio político. La crisis política reviste cuatro aspectos fundamentales:

1. El estrechamiento del ámbito político, con el encierro de la política en una visión particularista y encuadradora de los problemas, y donde el historicismo o el mesianismo tradicionales hacen las veces de política.
2. El sentimiento de la inutilidad de la política.
3. La desaparición del sentimiento de comunidad, de alcanzar un sentido común, es decir, de construir un espacio en el que las palabras tengan el mismo sentido para todos y donde valga la pena laborar en una tarea común.
4. La idea, tan marcada como falsa, de un serio antagonismo entre la sociedad y la política. (Tenzer, 1992, p. 11).

Es por ello que, al ser el parlamento el ente donde se alberga la soberanía popular de acuerdo con Vargas y Petri (2008), «se constituye en un pilar fundamental en la conducción de los asuntos públicos, razón por la cual sus funciones tienden a ser de representación, deliberación, legislación y fiscalización, dándose en la práctica una combinación de las mismas, tendientes a garantizar la representatividad proyectada en actuaciones de comunicación, educación, indagación entre otras (p. 10).

Podemos decir con lo anteriormente expuesto, que el Poder Legislativo es el principal medidor de la democracia, ya que mediante la representación de los diputados y senadores ante los ciudadanos, se identifica al pueblo, actúa en su nombre, sirve de freno al poder, y orienta la gestión política y legislativa.

El poder legislativo en México detenta hoy en día un nuevo periodo que le da la oportunidad de fungir como «vitrina del pluralismo», el giro que hoy se establece en el congreso de la unión es la negociación y el consenso para un mejor desempeño en el marco de la democratización del país. Es decir, se busca que se vea al legislador como el representante del pueblo que buscará negociar, cabildear y generar un impacto positivo en la comunidad a la cual representa.

No obstante los aspectos profundamente positivos de una composición plural de las cámaras, en otra vertiente, se corre el riesgo de que tanta pluralidad parla-

mentaria, conlleve a una de las grandes problemáticas con las que tienen que convivir los ciudadanos cada periodo electoral en el sistema legislativo, es la llamada *parálisis legislativa*. Everardo Rodríguez en Linz (1990) nos dice que «la cercanía de las elecciones hace necesario la diferenciación entre las fuerzas políticas. Si los partidos de oposición cooperan en políticas exitosas con el partido gobernante, éste recibirá el crédito, mientras que si algunos partidos de oposición apoyan medidas impopulares impulsadas por el gobierno, tendrán que compartir los costos electorales» (2005, p. 46), mientras tanto, la ciudadanía es la más afectada en dichas acciones políticas.

En el lado opuesto del incumplimiento de los legislativos, su poder deriva de la coerción y de las creencias acerca de la legitimidad³, para ello ésta se caracteriza por desempeñar dos funciones básicas y exclusivas, como son las de determinar las metas, se refiere a dejar claros los objetivos que quiere lograr en cada legislatura y mantener el orden para realizar un trabajo eficiente y eficaz.

Por otro lado, el control legislativo se refiere a la capacidad que tienen las legislaturas para presentar, modificar, demorar y rechazar iniciativas de ley, la cual se divide en control positivo (proactivo) y control negativo (reactivo); el primero se refiere a la capacidad, interés y voluntad del legislador de oposición por ofrecer visiones tendientes a enriquecer, aportar, y apoyar la iniciativa de ley, sin que esto cree un conflicto parlamentario en las relaciones del gobierno con la oposición; en el lado opuesto, el control negativo concierne a las actuaciones de los parlamentarios, cuya finalidad o intencionalidad es frenar, limitar o evitar la aprobación del proyecto de ley o incluso alargar dicho proceso lo más que se pueda (Vargas y Petri, 2008).

Resulta también pertinente identificar que el denominado control legislativo en su connotación moderna implica «la suma de instrumentos y mecanismos que posee el congreso para desarrollar un amplio control y fiscalización de la actuación de las actividades del gobierno y en donde las minorías parlamentarias juegan un papel muy principal). (Aragón, 1995, en Espinoza-Weldon, 2007, p. 294).

De igual forma, diversos estudios en diferentes países señalan que hoy en día la mayor parte de los ciudadanos no se sienten representados por sus representantes. En el caso del Latinobarómetro muestran que el promedio de las calificaciones

³ Independientemente de que cuando se habla de legitimidad del poder legislativo, se hace indisoluble referencia a aquella legitimidad que deriva de la representación política condicionada por el proceso electoral, existen también otros tipos de legitimidad, uno que llama la atención, por el tema que aquí se trata es el de llamada Legitimidad Funcional, en este caso, citando a Cecilia Mora-Donattio plantea al respecto que esta «tiene relación con la eficacia a través de la cual las instituciones democráticas... desarrollan todas y cada una de las funciones que constitucionalmente se les atribuyen y justamente por ser eficaces se legitiman a sí mismas» (Mora-Donattio, 2007, p. 281).

de las instituciones políticas y de representación (congresos y partidos políticos) ubican a estas en los últimos dos lugares desde hace varios años.

La reflexión sobre los asuntos públicos implica concentración, de otra forma se puede caer en la creación de «leyes al vapor». El tema de la imagen de los congresos es fundamental, ya que los legisladores deben reconstruir su imagen pública, los diputados podrán asumir en plenitud y con legitimidad social su rol como agentes que practican la transparencia, por lo que deben comenzar por generar normas y prácticas que se apliquen a los propios legisladores.

En este mismo orden de ideas, sería ideal que los legisladores cada cierta frecuencia emitieran informes o reportes precisos y puntuales ante sus electores, respecto a los logros, así como las limitaciones a las que se enfrentan en el trabajo legislativo.

En mucho se trata del tema cada vez más de vanguardia, se trata de la denominada «rendición de cuentas»⁴, esta tiene dos dimensiones básicas. Incluye por un lado, la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificarlas en público (*answerability*). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos (*enforcement*). (Shedler, 2004.p. 12).

De acuerdo con Chávez (2006, p. 101) «El futuro de un país se encuentra determinado por el tipo de parlamento que posea. No puede haber democracia sólida sin un congreso con desarrollo institucional que garantice la estabilidad política, la confianza y seguridad jurídica; y que además, promueva férreamente el desarrollo económico y social».

Una de las variables que ha generado discusión, es la pertinencia de la profesionalización como un paliativo para el fenómeno legislativo, definamos que se entiende por Profesionalización legislativa, de acuerdo con Ríos (2009, p. 21) es «la capacidad de los legisladores para la creación y evaluación de leyes y políticas públicas». Ríos considera que la profesionalización no sólo es un hecho aislado del legislador, debido a que éste se apoya de un grupo de especialistas, quienes les proporcionarán los recursos de investigación y análisis para la creación y evaluación de políticas públicas.

⁴ «Rendición de cuentas» es un término que traduce de manera limitada el significado de la palabra anglosajona *accountability*, que en inglés significa «el estado de ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo; [...] ser responsable de algo (liable) [...] ser sujeto y responsable para dar cuentas y responder a preguntas (*answerable*)». *Accountability* se derivan de *account*, que significa «descripción oral o escrita de eventos o situaciones particulares [...] explicación de una conducta a un superior [...] razones, sustentos [...] balance de ingresos y gastos [...] registros financieros [...]» (*The Random House Dictionary of the English Language*, en Ugalde, 2002, p. 11).

De acuerdo con Valencia (2009), la profesionalización del legislador se puede dividir para su estudio en cuatro elementos, el primero de ellos es: Experiencia legislativa. Ésta se refiere al tiempo que un legislador permanece en el Congreso, pues a través del tiempo cuando el diputado aprende y llega a dominar procesos y técnicas legislativas, es mediante este aprendizaje que la actividad legislativa se ve favorecida. Por otro lado, Carrera legislativa, se refiere a los cargos que ocupan dentro de las comisiones de la Cámara de Diputados, es decir, el trabajo técnico especializado que se realiza en las comisiones en términos de producción para las propuestas de iniciativas a los problemas que aquejan a la sociedad. Valencia afirma que en México la Cámara alta engloba una mayor experiencia acumulada en los legisladores en relación a la Cámara baja.

La especialista Valencia menciona que la capacitación de los legisladores está sustentada en la experiencia de los mismos, es decir, el conocimiento previamente adquirido por el propio legislador. Bajo estos elementos, los partidos políticos tienen la tarea de seleccionar a sus mejores hombres para acceder a los cargos de representación; lo pertinente a preguntar sería ¿qué es lo que más les conviene a los partidos? Un candidato con un currículum que garantice el buen desempeño de su función o alguien que con su movilización garantice el triunfo electoral del partido (p. 74).

La profesionalización de los legisladores no garantiza la efectividad del trabajo legislativo; sin embargo, el contar con un Congreso en donde la profesionalización es imperante, ayuda de manera determinante y paulatina a la concreción de un trabajo más elaborado.

2. LOS GRUPOS DE PRESIÓN Y GRUPOS DE INTERÉS

2.1. *Concepto y funciones*

El término pluralismo, de acuerdo con Norberto Bobbio, «es el modelo de una sociedad compuesta por varios grupos o centros de poder, los cuales limitan, controlan y contrastan el centro de poder históricamente identificado con el Estado» (1991, 1184), lo cual puede generar una desestabilización del contexto social y provocar tensión entre los diferentes grupos. Específicamente en el caso de los grupos económicos, es necesario establecer algunos contrapesos; al respecto, Robert Dahl plantea que los mecanismos jurídicos y constitucionales pueden trastornarse si algunos ciudadanos o grupos adquieren porciones desproporcionadas de poder en comparación con otros ciudadanos, el poder potencial de un grupo debe ser controlado por el poder de otro grupo.

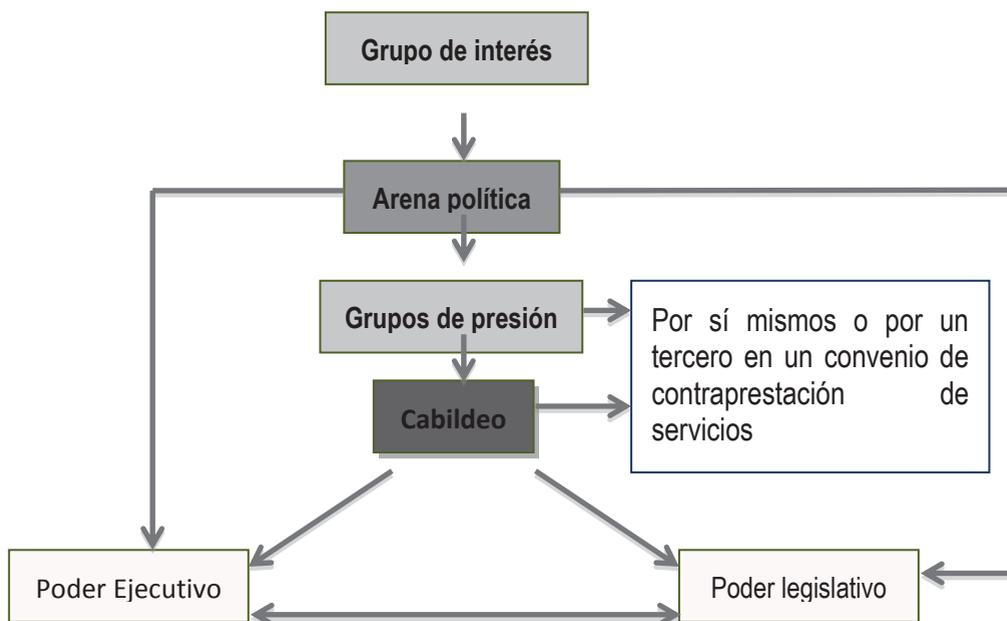
A manera de concreción, el pluralismo es un sistema político en el que el poder no lo monopoliza una élite más o menos compacta u homogénea y capaz de

imponer sus intereses particulares sobre el interés general, sino que está disperso y en manos de una multiplicidad de grupos de interés, asociaciones y organizaciones incapaces cada una de ellas de imponerse sobre las demás, pero con poder suficiente para intervenir en las decisiones que más les afectan, resultando de todo ello, una cantidad muy grande de compromisos y negociaciones.

Se puede decir que son diversas las circunstancias que impulsan el pluralismo en el congreso de la unión, desde luego que en primera línea de aproximación, se ubican a las consecutivas reformas político-electoral que desde 1977 han procurado las condiciones formales de fortalecimiento de los grupos parlamentarios, además de la representación proporcional que apertura la posibilidad de que las minorías realmente pudieran acceder a dichos espacios.

El siguiente mapa señala cómo en el pluralismo los grupos de interés devienen grupos de presión y tratan de incidir sobre los tomadores de decisiones públicas.

Mapa 1
MAPA DEL PLURALISMO



Fuente: Gómez, 2006, 28.

A través de la historia en todo el mundo, han existido grupos en pro de la defensa de sus intereses, ejemplo de ello es la iglesia, hasta las presiones militares de cada época por mencionar algunas; Alexis de Tocqueville se sorprendía de la propensión estadounidense a formar asociaciones o grupos desde que dos o más individuos o entidades privadas, reunidas y organizadas por un interés común,

buscaban actuar conjuntamente en defensa de ese interés, así como de hacer conocer sus pretensiones o negociar con otros actores sociales.

Los grupos o asociaciones que mantienen un objetivo en común, tienen su origen en la Alemania imperial y en la Francia republicana, los cuales se hicieron más evidentes a partir de la II Guerra Mundial en Europa y Estados Unidos.

Los objetivos que unen a las asociaciones son espirituales o materiales y éstos pueden darse en el ámbito de lo social; en esta categoría pertenecen los grupos de interés y de promoción y en la segunda categoría se clasifican a los partidos políticos. El caso de los grupos de presión comulgan en ambas categorías.

Aterrizando la forma en cómo se organiza el poder legislativo en México, en términos de la conformación de los grupos parlamentarios, se establece el siguiente cuadro que muestra los mecanismos formales de su constitución al interior de las cámaras.

Cuadro 1
LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

| Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos mexicanos | | |
|--|---|-----------------------|
| Marco Legal | Obligación | Sujeto |
| PÓLITICO-ADMINISTRATIVO | | |
| Art 14,4 | Para la conformación de los grupos parlamentarios los partidos comunicarán a la cámara a más tardar el 28 de agosto, la integración de su grupo y enviarán: Denominación del Grupo parlamentario; listado de integrantes; y nombre del coordinador. | Grupos parlamentarios |
| Art 17 | Para la elección de la Mesa Directiva, los Grupos Parlamentarios postularán a quienes deban integrarla, conforme a los criterios establecidos en el artículo 18. Art. 18 Los integrantes de la Mesa Directiva los Grupos Parlamentarios cuidarán que los candidatos cuenten con una trayectoria y comportamiento que acrediten prudencia, tolerancia y respeto en la convivencia, así como experiencia en la conducción de asambleas. | Grupos parlamentarios |
| Art. 26 | En la primera sesión ordinaria de la Legislatura, cada Grupo Parlamentario de conformidad con lo Que dispone esta ley, entregará a la Secretaría General: el acta de constitución; normas de funcionamiento. | Grupos parlamentarios |

| Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos | | |
|---|--|------------------------------|
| Marco Legal | Obligación | Sujeto |
| PÓLITICO-ADMINISTRATIVO | | |
| Art. 29,1 y 2 | La Junta de Coordinación Política dispondrá una subvención mensual para cada Grupo Parlamentario, integrada por una suma fija de carácter general y otra variable, en función del Número de diputados. | Grupos parlamentarios |
| Art. 45, 6 | Elaborar su programa anual de trabajo; b) Rendir un informe semestral de sus actividades | Comisiones ordinarias de CDD |
| Art. 45,6 | d) Sesionar cuando menos una vez al mes | Comisiones ordinarias de CDD |
| Art. 72 | Para la constitución de los grupos parlamentarios deberán presentar: Acta constitutiva, nombre del coordinador y estatus o normas internas. | Grupos parlamentarios |

Fuente: Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>

Existen controversias en bibliografías acerca de la denominación de estos grupos, algunos prefieren llamarles grupos de interés y algunos otros grupos de presión. Autores como Bobbio, Linz, García Pelayo, Morlino utilizan los dos términos de manera indistinta.

Con frecuencia los grupos de interés llegan a un punto de insuficiencia del sistema político que buscan ingresar en la arena política para defender sus demandas, el grupo de interés queda circunscrito a un ámbito no estrictamente político y es aquí en donde pasan de ser un grupo de interés a convertirse en grupo de presión, es decir cuando este grupo entra en la esfera política operando como actor, entonces se transforma en grupo de presión.

Una de las características que distingue a los *grupos de interés* es que sus miembros comparten precisamente intereses comunes o que los lleva a actuar de manera conjunta para defender dichos intereses e influir en las políticas gubernamentales, con el objetivo de asegurar decisiones favorables a sus intereses o que no vayan en contra de los mismos.

A menudo los grupos de interés son de conocimiento público, como los sindicatos, las organizaciones patronales, las grandes empresas, las asociaciones de profesionales, las Organizaciones de la Sociedad Civil, etc.

La mayoría de la sociedades modernas reconocen y legitiman a los grupos de interés y regulan las modalidades de su accionar, de modo que no afecten la forma

en que se encuentra regulada en cada país la toma de decisiones políticas. Una modalidad característica de la canalización institucional de los grupos de interés, son los consejos económicos y sociales que existen en varios países. Es habitual que los grupos de interés realicen sobre los poderes públicos una actividad particular denominada *lobbying*, con el fin de tratar de incidir a su favor en el proceso de toma de decisiones públicas.

Los grupos de interés se pueden transformar en grupos de presión cuando los responsables utilizan la acción sobre el aparato gubernamental para hacer triunfar sus aspiraciones y reivindicaciones.

Por otro lado, los *grupos de presión* se definen como el conjunto de individuos que se organizan para defender intereses o ideales comunes. Los estudios que realiza el escritor francés Jean Meynaud sobre este fenómeno quedan reflejados en varias de sus obras. En *Los grupos de presión* (1965), Meynaud clasifica estos grupos en dos variantes: 1) organizaciones profesionales, que buscan conquistar ventajas materiales para lograr un mayor bienestar (como sindicatos, corporaciones profesionales, asociaciones de consumidores, cámaras de comercio y un largo etcétera) y 2) agrupaciones de vocación ideológica, cuya finalidad es defender posturas espirituales o morales, o promover una causa determinada (grupos religiosos, patrióticos, defensores del medio ambiente o de los derechos de mujeres, hombres, animales y otros).

Las características de los grupos de presión son:

1. Tienen, por lo común, una organización permanente, con órganos propios que los dirigen y representan.
2. El factor que une y reúne a sus integrantes es la defensa de un interés común entre ellos y que es particular con referencia a la sociedad global.
3. Sus integrantes, en principio, no ocupan cargos de gobiernos.
4. Devienen en fuerzas políticas (se politizan) al desplegar una acción encauzada a ejercer influencia en la adopción de decisiones políticas, pero no se proponen obtener cargos de gobierno para sus componentes, ni participan por tanto directamente en los procesos electorales.

Existen numerosas clasificaciones de los diferentes grupos de presión. Von Beyme (1986) los dividía en: «grupos de interés económico especializado», definido como aquellos que buscan ante todo su propio beneficio y los «grupos de interés público», son los que están motivados primordialmente por defender los intereses de los demás. A partir de esta contraposición el mismo Von Beyme (1986: 82) diferencia cinco grupos principales: a) organizaciones de empresarios o inversores (*business associations*); b) sindicatos; c) grupos profesionales y corporativos de clase media (*professional associations*); d) grupos de promoción y asociaciones cívicas, de iniciativa

privada (*promotional groups, public interest groups*); y finalmente, e) asociaciones políticas.

Los grupos de presión, a diferencia de los grupos de interés, influyen o presionan en el gobierno, en la opinión pública o en los centros de toma de decisiones a la hora de hacer uso de la presión para reivindicar, defender o cumplir sus intereses. Por lo tanto, se diferencian claramente de los partidos políticos, porque éstos buscan directamente el poder político.

Algunas de las ventajas de los grupos de presión son que: ayudan a que se genere discusión en asuntos de decisión política, permiten la organización y expresión de intereses que afectan a la población, permiten a quien toma las decisiones escuchar diferentes puntos de vistas y generan equilibrio entre intereses.

Las desventajas son: el recurso económico y organizativo da la posibilidad de imponer intereses minoritarios al interés general, emplean métodos no legítimos como el chantaje y la corrupción para lograr sus fines, deteriorando con esto el sistema político, permiten la acumulación de poder en unas cuantas manos, por mencionar algunas.

De acuerdo con Maurice Duverger, los grupos de presión no participan directamente en el ejercicio del poder, sino que actúan sobre éste; la forma de actuación de dichos grupos son: la persuasión, acciones directas (huelgas, protestas, apoyo a candidatos, financiamiento de campaña, audiencias, cabildeo), amenaza o intimidación, el dinero, sabotaje de la acción de gobierno.

Los grupos de presión hacen uso de dos técnicas de persuasión, por un lado el *lobbying* o cabildeo y por otro el empleo de los medios de comunicación, iniciemos por un término que genera controversia, *lobbying* o cabildeo como se le llama en español, dicho término fue introducido por Maurice Duverger en Europa pero surge en los Estados Unidos como una técnica de los grupos de presión quienes encontrándose en los pasillos o vestíbulos de los congresos o edificios gubernamentales hacían trabajo de convencimiento sobre algún interés en particular sobre los parlamentarios o funcionarios del gobierno.

La técnica del *lobbying* tiene por objetivo influir en las decisiones del gobierno, estas personas lobistas son contratados como profesionales que buscan promocionar los intereses de los grupos a los que representan; el sociólogo Linz los define como organismos activos de mantener contacto con los poderes públicos, particularmente el poder legislativo. Estas asociaciones privadas tienen objetivos que pasan por filtros de las decisiones políticas.

Para G. Sartori el término grupos de presión es de mayor interés por encima de grupos de interés debido a que, interés no sirve para calificar a los grupos que ejercen presión política, Finer rechaza las expresiones grupo de presión y de interés y prefiere el término lobby ya que este término para él, abarca tanto a los grupos de

interés como a los de presión y se usa para designar la acción de personas venidas del exterior y que se mezclan entre los legisladores en los pasillos para influir en las decisiones. Concretando los términos, *lobby* es el grupo que ejerce influencia sobre cualquier autoridad pública para promover los intereses o causas de sus miembros; *lobbying* es la actividad ejercida para influir sobre el Congreso sobre un asunto y *lobbyists* es la persona que recibe un pago por aprobar o evitar la aprobación una determinada legislación.

La técnica del *lobbying* puede ser utilizada de forma directa, es decir, ejerciendo presión directamente contra los poderes públicos sin hacer uso de los medios u opinión pública o mediante los partidos políticos; otra manera de usar la técnica es de forma indirecta mediante la movilización de la opinión pública para influir mediante acciones como cartas, llamadas a medios, llamadas telefónicas a los tomadores de decisiones.

El cabildeo es un término que se utiliza en español, como técnica puede ser favorable para entablar una negociación con los órganos tomadores de decisiones, siempre que se conozcan de manera clara y abierta los objetivos e interés del grupo que intenta influir; en algunos países existen reglas que norman el comportamiento de los cabilderos, así como también se rigen por códigos de ética.

El cabildeo puede darse de varios tipos, entre los más utilizados se mencionan:

- Cabildeo directo. Es la acción directa que se realiza ante los poderes públicos, sin actuar a través de la opinión pública.
- Cabildeo indirecto. También se le asigna el nombre de movilización de la base, genera movilización de la opinión pública mediante peticiones, telegramas, cartas, etc. Dichas acciones se realizan mediante la acción sobre los medios colectivos de comunicación.
- Cabildeo empresarial. Promovido por un grupo específico empresarial cuando sus intereses se ven afectados o también cuando desean alcanzar algún privilegio.
- Cabildeo administrativo o gubernamental. Éste se realiza por agencias especializadas que buscan incidir en la toma de decisiones públicas emanadas del poder ejecutivo.
- Cabildeo legislativo. Esta forma de cabildeo se ejerce por grupos, gremios, gobiernos locales e inclusive oficinas especializadas ante el poder legislativo.

Existe una gran variedad de formas típicas de presión que ejercen acción directa sobre los grupos de presión contra el gobierno, buscando generar conflicto social; las presiones que se ejercen por mencionar algunas, son: huelgas, resistencia pasiva, retiro de capitales del país; estos grupos típicos son grupos de empresarios, medios de comunicación, grupos de agricultores, agrupaciones religiosas, organizaciones de trabajadores, ejército.

Los grupos de presión o grupos de interés se analizan como unidades básicas de observación de descripción de fenómenos políticos que acontecen en la arena política de los países, una teoría que le da explicación a dicho comportamiento es la *teoría de grupos*, en ella se establece que el surgimiento de los diferentes grupos mantiene un carácter dinámico y ante cualquier descontento provocado por la acción de un grupo, surgirá otro alternativo que actúe de contrapeso al primero. Entendida de esta manera, la teoría de grupos puede considerarse como un conjunto de posiciones analíticas que explica el comportamiento de alguno de los actores intervinientes en el proceso político desde tres perspectivas de análisis, desde lo individual, desde lo organizativo, y desde lo funcional o sistemático.

Si lo pensamos desde el ámbito del poder legislativo, si éste no funciona eficientemente legislando para proteger u ordenar a la sociedad, causa efectos adversos que se convierten en detonantes de problemas; es por ello que puede afectar a otros sistemas que están en relación con el legislativo, por lo que se debe buscar su eficacia a fin de que no contamine el resto de los sistemas; esto es como un engranaje en donde la imperfección de uno impacta de manera negativa en el otro, generando como consecuencia ineficiencia en el resto de los engranajes.

Se puede concluir que históricamente las colectividades han generado influencia en los tomadores de decisiones a favor de sus intereses, ha sido en los sistemas políticos plurales y democráticos que más evidencian esta situación, pues a medida que en la integración legislativa se incorporan partidos diversos, esto conlleva a plantear la existencia de competencia política que deviene de los procesos electorales, para después aterrizar en la conformación de los grupos parlamentarios, los cuáles históricamente han representado los diferentes intereses políticos de los sectores sociales y de los grupos de poder que interactúan en el sistema político.

No obstante el planteamiento anterior, no se puede soslayar que independientemente de los aspectos positivos que conlleva el pluralismo legislativo, también se puede convertir en un arma de doble filo al llevar al extremo la representación de los intereses grupusculares y/o de facción. Consecuentemente, los grupos de interés o grupos de presión se convierten en transgresores del sistema político cuando buscando generar injerencia en la toma de decisiones gubernamentales o influir en actos del gobierno, corrompen a los funcionarios, servidores públicos, legisladores, autoridades en general y están desarticulando y generando actos de corrupción para beneficio de un grupo específico.

Es precisamente con la acción del *lobbying*, en dónde se pueden pervertir las acciones legislativas que llevarían a que en el ejercicio de sus facultades, los legisladores puedan usar el sistema para inducirlo en beneficio de grupos que distan mucho de compaginar sus intereses con los de las colectividades.

ACTIVIDAD

Identifica 5 diferentes grupos de presión que existen en México.

BIBLIOGRAFÍA

- Berlín, V. F. (1994), *Derecho Parlamentario*. FCE. México.
- Bobbio, N. (1991), *Pluralismo* en N. Bobbio, *Diccionario de política*. Siglo XXI Editores, México 1991.
- Cabrera, P. B. L. (2012), *Necesidad de una métrica legislativa*. Congreso REDIPAL. Recuperado en junio 2012 de: www.diputados.gob.mx/cedia/sia.../CRVIII-ESP-02-10_resumen.pdf
- Cárdenas, G. J. (2006), *Poderes facticos e incompatibilidades parlamentarias*. UNAM, México.
- Cámara de Diputados. [En línea]. Recuperado en marzo 29, 2010 de: <http://www.diputados.gob.mx/inicio.htm>
- Casar, M. (2010), *Sistema Político Mexicano*. Oxford. México.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. *Última reforma publicada en el DOF 29-07-2010*. Recuperado en mayo 7, 2010 de: www.constitucion.gob.mx
- Chávez, H. E. (2006, ene-abril), *Ética en el poder legislativo*. REDIPAL. UNAM. Núm. 115. Recuperado en abril 27, 2010 de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/115/art/art3.htm>
- Espinoza, T. R. y Weldon, J. (2007), *Para qué sirve el poder legislativo*. Porrúa, Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad de Colima. México.
- Easton, D. (1989), *Esquema para el análisis político*. Amorrortu editores. Argentina.
- Fernández, R. J. (2004), *Poder Legislativo*. Porrúa-UNAM. México.
- Gómez, V. J de J. (2006), *El cabildeo de los grupos de presión, a la Cámara de Diputados en México durante la LVIII Legislatura (2000-2003)*. IEEJ. Guadalajara, Jal.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/168.pdf>.
- Pampillo, B. J. P. (2008), *El PRI, el sistema político mexicano y la transición democrática. Historia, balance y perspectivas*. Educación y Cultura. México.
- The Randon House Dictionary of the English Language*. (2002), En Ugalde, Luis Carlos «Rendición de Cuentas y Democracia en México». IFE. México.
- Ríos, C. A. (2008-2009), *Instituciones políticas estatales y presupuesto. Las causas de la discrecionalidad*. PNUD. División de Administración Pública, CIDE. Recuperado en junio 2011 de: www.undp.org.mx/IMG/pdf/Institucional_3_A
- Shedler, A. (2004), *¿Qué es la rendición de cuentas?* Cuadernos de transparencia 03, IFAI. México.
- Tenzer, N. (1992), *La sociedad despolitizada, ensayo sobre los fundamentos de la política*. Paidós. España.
- Valencia, E. L. (2009), *Élites parlamentarias y profesionalización legislativa en México*. Vol. 24, Núm. 155, pp. 69-76. Redalyc. México. Recuperado en agosto 13, 2010 de: <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=32512745008>
- Vargas, J. P., y Petri, D. P. (2008), *Efectividad Parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua*. San José, Costa Rica: DEMUCA.

Capítulo 9

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL CRECIMIENTO DE LA DISCIPLINA Y NUEVOS CAMPOS DE ESTUDIO

SEVERO EFRAÍN VILLARREAL SOLÍS*

Universidad Autónoma de Nuevo León

SUMARIO: 1. LOS OBJETOS TRADICIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. 2. EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO DISCIPLINA CIENTÍFICA. 3. LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO NORTEAMERICANO.

Resumen: En este capítulo se contempla llevar a cabo una reflexión acerca del objeto tradicional de estudio de la administración pública, destacando los nuevos alcances de su análisis teórico y práctico. Se pretende además, examinar la evolución de esta disciplina social en Europa continental hasta la conformación de una disciplina científica. La visión *progresista* norteamericana será importante incluirla en el texto, con la finalidad de observar en ese contexto, el desarrollo y la transformación de la administración pública como ciencia social e identificar las causas y fundamentos teóricos que propician los nuevos objetos de estudio, sus perspectivas y su conceptualización, finalmente se aborda el núcleo del debate donde se amalgaman los nuevos campos de estudio que contribuyen a la reconstrucción de las relaciones entre el Estado y una sociedad más participativa.

Palabras clave: Administración pública, nueva gerencia pública, gobernanza, políticas públicas, rendición de cuentas.

Keywords: Administration Public, New Public Management, Governance, Policy, Accountability.

* Doctor en filosofía con acentuación en Ciencias Políticas por la UANL, Profesor-Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León, es colaborador del cuerpo académico de Administración Pública.

1. LOS OBJETOS TRADICIONALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El desarrollo de la teoría de la administración pública ha dependido sustancialmente de la transformación y renovación de las instituciones políticas y administrativas en los diferentes contextos nacionales.

Por otro lado, las instituciones dedicadas al estudio del fenómeno administrativo y aquellas formadoras de especialistas en la función pública han sido influenciadas de distinta forma. Las diversas corrientes disciplinares como la ciencia política, la economía, la psicología, el derecho, la sociología y la administración han aportado una gran variedad de teorías y argumentaciones para analizar y explicar el fenómeno de la acción administrativa en el Estado moderno.

Se advierte que la disciplina de la administración pública, aún en nuestros días está en la búsqueda de una definición, pretende consolidarse como una disciplina autónoma y específica. Los diferentes planteamientos teóricos han generado una confusión para definirla, la tradición europea (Francia) la concibe como *ciencia administrativa o ciencia de la administración*, en otros casos la prefieren llamar *ciencias administrativas* como un conglomerado de distintas disciplinas sociales (*Management, Public Policy, Policy Sciences, Governance, etc.*) refiriéndonos a la corriente Norteamericana.

El estudio de las tendencias actuales en la administración pública, se inicia con el debate de los desaciertos de las acciones gubernamentales insertadas en el paradigma tradicional de la disciplina reflejada en la práctica administrativa. La capacidad de respuesta institucional se ha reducido sensiblemente, afectando la eficiencia, la eficacia y la legitimidad de la acción gubernamental. En este contexto, la operación y función adecuada de los organismos y dependencias de la administración pública en los tres niveles de gobierno, representa un gran desafío para la gestión tradicional, como consecuencia, se han desarrollado nuevos campos de estudio y con ello se amplían las perspectivas y contenidos teóricos, así como prácticos de la disciplina.

Es común observar nociones de administración pública con influencia del derecho, de la ciencia política o de la administración, que intentan definir a la administración pública de acuerdo al ámbito de la influencia de cada disciplina. Para el estudioso de la disciplina, José J. Sánchez González, (Uvalle, 2005, pp. 30-34), los objetos tradicionales de la ciencia de la administración tienen que ver con su devenir histórico y teórico, los más representativos que aborda en su propuesta de reflexión son:

- En primer lugar el objeto de la ciencia de la administración es el **Estado**, la noción de Estado como elemento que integra a todas las fuerzas de la sociedad para potenciar su desarrollo, en este sentido la administración pública

es la actividad organizadora del Estado. El Estado es el objeto de estudio, uno de sus instrumentos es la administración pública;

- El segundo objeto de la ciencia de la administración es el **gobierno**, la perspectiva norteamericana (Woodrow Wilson, Frank Goodnow entre otros), comenzaron a suscribir límites del objeto de estudio de la administración pública, considerando al gobierno como materia de estudio;
- El tercer objeto de estudio relacionado con la ciencia política es el **poder**, el poder es el objeto de la administración pública como un campo de la ciencia política, en una forma instrumental no en la arena política y sus disputas, el orientado al poder que se desprende de las funciones inherentes al aspecto gubernamental de sus tareas administrativas y su interacción con la presencia del poder en la sociedad, Baena de Alcázar (1988);
- El cuarto objeto de estudio de la disciplina administrativa es el **poder ejecutivo**, considerando la importancia que significa la separación de poderes públicos, el ejercicio de recursos y la atención a demandas sociales representa la mediación permanente entre el Estado y la sociedad a través del poder ejecutivo, que implica un fenómeno identificable;
- El quinto objeto de estudio de la disciplina es la relación que existe **entre los poderes** (ejecutivo, legislativo y judicial), como lo señala Félix Nigro (1981) la relación y conexión con estos tres poderes públicos tradicionales es la puesta en práctica, en el caso de leyes aprobadas en el poder legislativo, desde la perspectiva de administración de su ejecución. En el caso, de impartir la justicia con base en la pauta jurisdiccional (poder judicial). A pesar de que en los poderes se desprenden acciones de carácter administrativo, es el poder ejecutivo el que proyecta mayor relevancia, identidad y coherencia, y especialmente impacto a través de sus acciones administrativas;
- El sexto objeto de estudio tradicional es **la burocracia**, desde la concepción de Max Weber (1966), hasta los estudios del Guy Peters, *La política de la burocracia* (1999), la óptica abordada es la tarea que tiene la burocracia en el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos contemporáneos y su eventual vinculación con la sociedad actual, especialmente cuando se ha sostenido una crítica permanente y es objeto de profundas reflexiones;
- El séptimo objeto de estudio tradicional de la disciplina tiene que ver con un tema nodal: **las organizaciones**. La teoría de la organización se desarrolló análogamente a la administración pública, teniendo una influencia notable en la explicación del fenómeno administrativo, Herbert Simon (1947), en su publicación doctoral sostuvo que la teoría de la organización era de carácter universal, eliminando las fronteras entre la administración pública y la privada.

Una consideración acerca del objeto de estudio de esta disciplina, tiene relación con la visión pragmática de las administraciones públicas, definida como un conjunto de acciones poco homologadas y diversas en el contexto Latinoamericano, ubicándolas de acuerdo a una amplia variedad de estrategias, estructuras y procesos organizacionales caracterizados por una gran complejidad y un dinamismo gubernamental en entornos inestables. Los objetos tradicionales han aportado fundamentos teóricos que han contribuido a enriquecer los conocimientos y las técnicas de investigación en la administración pública como disciplina y como práctica.

Añadiríamos que una apreciación importante inmersa en este capítulo, es motivar a la reflexión acerca de la administración pública como disciplina científica vinculada a la práctica en las administraciones públicas de nuestra región de América Latina y a su desarrollo institucional, particularmente en nuestro país, ampliando con ello la perspectiva hacia nuevos objetos de estudio de la ciencia de la administración, como es el caso de los estudios de políticas públicas, la nueva gestión pública o la gobernanza.

2. EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO DISCIPLINA CIENTÍFICA

Después de esta revisión fundamental donde se clarificaron los objetos característicos del estudio de la disciplina de la administración pública, nos remontaremos a la historia para apreciar el desarrollo y la conformación de la administración pública como disciplina científica. Observando la evolución que ha tenido en principio, en la Europa Continental, el caso de Alemania y Francia son muy relevantes, las características en el bastimento teórico de la administración pública en Europa es el siguiente:

La evolución de la administración pública, fue configurada por la influencia del derecho administrativo que postergó cualquier intento de investigación en la incipiente práctica. En Alemania se desarrolló desde el siglo XVII una ciencia aplicada de la administración pública llamada *ciencias camerales* hasta principios del siglo XVIII, este campo se orientó al estudio específico de las instituciones administrativas, Lorenzo Von Stein publicó entre 1866 y 1867 su obra *La teoría de la administración*, en ella se propuso construir una ciencia social que explicara las relaciones sociales y en donde el conocimiento sería el fundamento para la acción administrativa. Sin embargo, hasta ese momento el derecho administrativo era hegemónico para cualquier investigación y ejercía su influencia en la administración pública.

De acuerdo con el profesor Gómez (1998), «En el siglo XVIII, en Francia surgió la ciencia de la *policía* que orientaba a la administración como un arte para dirigir los asuntos públicos con fines prácticos. El estudio de Nicolás de Lamare, *El tratado de la policía*, publicado entre 1704 y 1710, agrupa la dimensión del derecho positivo y el estudio de las estructuras administrativas, por lo cual se empezaba a edificar una ciencia administrativa, pero fue hasta el siglo XIX, cuando se concentraron diversos estudios para fortalecer a la administración pública como una ciencia con estatus científico. La obra de Bonin, *Principios de administración pública*, publicada en 1808, impulsó el estudio de las relaciones entre la sociedad y los administradores en un proceso continuo de resultados, se insistió en la separación del derecho administrativo y la ciencia administrativa» (p. 10).

Podemos argumentar que es Francia el origen de la ciencia administrativa moderna, sin embargo la separación entre administración pública y ciencia política así como su disociación del derecho, se dio a partir del desarrollo de la administración científica. La disciplina del derecho no fue suficiente para explicar el fenómeno administrativo asociado a la conducta humana y a la optimización de los recursos, cedió campo ante el avance tecnológico y económico principalmente en los Estados Unidos de Norteamérica, donde se desarrolló un enfoque pragmático y técnico de la administración, apartándose del tema especulativo clásico Europeo.

La noción contemporánea de la administración pública, surge a finales del siglo XIX y principios del siglo XX en Estados Unidos, con una visión progresista de la ciencia administrativa, observando el desarrollo indistinto y a la par de la administración privada y pública. Además, el estudio menos acentuado del derecho administrativo, fueron las características del avance de la administración pública en los Estados Unidos.

Es destacable el pensamiento de Woodrow Wilson (Shafritz J. y Hyde A., 1999), presidente de los Estados Unidos (1913-1916), quién publicó en 1887, el notable texto *El estudio de la administración Pública*. En éste, abordaba entre otros, el tema del objeto de estudio administrativo: «El objeto de estudio administrativo es descubrir, primero, lo que el gobierno puede hacer legítimamente y bien, y segundo, cómo puede hacer estas cosas apropiadas con la mayor eficiencia posible y con el menor costo posible de dinero o de energía, en ambos puntos hay una necesidad de claridad, y se requiere un estudio para dilucidar esos aspectos, antes de esa reflexión es necesario: Tomar en cuenta lo que otros han hecho en esa línea (La historia del estudio); precisar cuál es su tema; y determinar cuáles son los mejores métodos para desarrollarlo y clarificar las concepciones políticas para adentrarnos en él» (p. 73).

En la publicación *Clásicos de la Administración Pública* de Shafritz J. y Hayde A. (1999), Woodrow Wilson sostenía acerca del tardío resultado del estudio de la

ciencia de la administración como fruto de la ciencia de la política que se remonta a 22 siglos. Señalaba que era un «brote» del siglo que transcurría, y cuestionaba su letargo: ¿Por qué esperó hasta nuestro ajetreado siglo para exigir nuestra atención?», la administración es la parte más obvia del gobierno; es el gobierno en acción; es el lado ejecutivo, el operativo, el más visible del gobierno y, desde luego, es tan antigua como el gobierno mismo. Es el gobierno en acción, y naturalmente esperaríamos encontrar que el gobierno en acción hubiera llamado la atención y provocado el análisis de los escritores de política, desde los albores de la historia del pensamiento sistemático» (p. 74).

La administración pública carecía de sustento teórico propio de acuerdo a Hugues Harry Lhérisson en su estudio introductorio del Texto *Administración Pública. El Estado Actual de la Disciplina* de Naomi B. Lynn y Aarón Wildavsky (1999), sus principales postulados y métodos eran aportados por el derecho y la ciencia política. Por otra parte, «los principios y conceptos básicos de la administración pública como subcampo de la ciencia política tales como: ética, participación política, democracia, equidad y respeto a la norma, entre de otros, tenían otro significado con relación a los principios de la administración científica, como eficiencia, eficacia y productividad, la brecha con la ciencia política implicó el desarrollo de una nueva perspectiva adoptando nuevos valores» (p. 16).

Lo anterior propició el desarrollo de la administración pública como disciplina adoptando las propuestas y principios de Frederick Taylor¹, para fortalecer las bases científicas de la administración pública. Los principios de la administración de acuerdo a Taylor eran cuatro a saber (Robbins, 1994, pp. 32-33):

- Desarrolla una ciencia para cada elemento en el trabajo de un individuo, lo que reemplaza el antiguo método *grosso modo*;
- Selecciona científicamente y luego capacita, enseña y desarrolla al trabajador (antes los obreros escogían su propio trabajo y se entrenaban a sí mismo lo mejor que les era posible);
- Coopera con los obreros, a fin de asegurarse que todo el trabajo sea realizado de acuerdo con los principios de la ciencia que ha sido desarrollada;

¹ Para establecer una fecha y señalar cuándo nació la teoría administrativa moderna, se puede estimar que fue el año de 1911, en este año se publicaron *Los Principios de la Administración Científica* por Taylor, ampliamente aceptados en todo el mundo. En ellos se describía entre otras cosas, el método científico para definir la única y mejor forma para realizar un trabajo, se estableció el papel de planear y controlar, y el de los trabajadores de desempeñarse en la forma como se les instruía, Taylor presentó sus ideas y estas fueron inmediatamente adoptadas en los EUA, además se diseminaron en Francia, Alemania, Rusia y Japón, comenzaba así la gran influencia del científicismo en la administración.

- Divide el trabajo y la responsabilidad en partes iguales entre la administración y los trabajadores. La administración se hace cargo de todo el trabajo para el cual está mejor preparada que los trabajadores. (Con anterioridad, casi todo el trabajo y la mayor parte de la responsabilidad recaía en los obreros).

Los estudios aportados por Taylor y sus seguidores fueron incorporados al sector público, con ello se estableció una prolongada relación entre la administración privada y la administración pública. Es importante mencionar las contribuciones del francés Henry Fayol (1841-1925), con sus catorce principios de la administración que influyeron a las corrientes administrativas que se desarrollaron en Estados Unidos. El caso de Francis Goodnow, su estudio sobre la separación entre la política-administración fue sobresaliente. Surge el pensamiento de Leonard D. White, divergente al punto de vista de la dicotomía clásica, aportando a la reflexión la perspectiva de la administración pública como un arte que busca la eficiencia y eficacia, con enfoque de sistema trataría de alcanzar los fines que busca el Estado.

Haciendo referencia de autores como Woodrow Wilson (1887) y Francis Goodnow (1900), la administración pública a principios del siglo XX, en Estados Unidos fue llamada como la era «progresiva» con base en la conceptualización generalizada en esa época de que la tarea del gobierno suponía un serio compromiso con el desarrollo general de una nación, como el motor central en su avance. Por tal motivo, requería un gran aparato administrativo, sólido y efectivo. La influencia para desarrollar esta visión fue el modelo inglés del siglo XVII, a partir de éste se desarrollaron las instituciones administrativas de la Unión Americana. (Véase Arrellano, 2004, p. 18).

La idea que se concibió en ese momento entendía que la administración pública estuviera separada de las influencias políticas y económicas que podrían y de hecho lo hacían en las decisiones públicas. Ante esta imagen se diseñaban mecanismos que impulsaban el accionar de la administración pública progresiva: un gran cuerpo burocrático técnico, un servicio civil de carrera, el desarrollo de un sistema minucioso de normas y procesos rígidos sujetos a mejoramiento constante, supervisado por instancias técnicas.

3. LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL CONTEXTO NORTEAMERICANO

De acuerdo a la tradición norteamericana el análisis y estudio de la administración pública ha pasado por las siguientes etapas: la ortodoxia; la heterodoxia; la corriente neoclásica; las políticas públicas; la nueva administración pública;

la nueva economía pública; la gestión pública; y la nueva gestión Pública. Dicha propuesta se aborda por los estudiosos Edgar Ramírez y Jesús Ramírez, (Arellano, 2004, p. 101). Perspectiva que compartimos en esta reflexión.

En primera instancia, el modelo de organización objeto de estudio de los Clásicos Ortodoxos, se caracterizaba por una administración científica que se respaldaba de principios universales, desde el punto de vista organizacional, por una estructura jerárquica tradicionalmente vertical, altamente centralizada en donde se ejercía el poder de manera descendente, el control se instrumentaba de forma personal y burocratizada.

Este modelo privilegia el proceso y de acuerdo a este esquema, se cumplirían favorablemente los objetivos para el que fue diseñado. El factor humano está ausente en sus consideraciones, concebido como una máquina y basado en el principio de la previsibilidad. El componente humano se omitió de este diseño organizacional, además la imposibilidad de la clásica dicotomía entre política y administración abordaría con dificultad el reto de la eficiencia organizacional en un entorno político complejo.

Con la visión anterior la administración pública debería, como la administración científica, aplicarse a maximizar la eficiencia, la eficacia y la economía. El enfoque empresarial se vio nutrido por la influencia de Frederick Taylor. Leonard White en su libro *Introduction To The Study of Public Administration*, (1926), afirmaba que «el estudio de la administración pública debe partir de la base de la administración; no del fundamento de la Ley, por lo tanto corresponde más los asuntos de la Asociación Estadunidesa de Administración que a las decisiones de los tribunales». Por su parte, Gulick (1937), opinaba que la eficiencia era el «axioma principal de la escala de valores de la administración», por lo tanto la política no podía entrar en «la estructura de la administración sin producir ineficiencia».

Con el paso del tiempo se retomaría esta referencia en los años noventas, por David Osborn y Ted Gaebler, en un texto llamado *La Reinvenición del Gobierno, la influencia del espíritu empresarial en el sector público* (1994).

En el caso de la corriente Heterodoxia, ésta era una respuesta al argumento insostenible de la separación entre la política y la administración pública, el interés y el egoísmo de los administradores entra en el campo real, la influencia del cuerpo de funcionarios en el proceso de decisión de la política, imprimía nuevos derroteros al modelo clásico, se proponía limitar a la burocracia.

Para estudiosos como Chester Barnard (1938), el factor humano cobra vital importancia en una forma de «cooperación» organizativa, al imprimir el tema de las relaciones humanas de carácter informal, con un nuevo tono dentro de las organizaciones, para este autor, la metáfora de la «máquina» como organización no tenía sentido.

Además del problema de la neutralidad del factor humano en las decisiones de política, será el factor humano, fuente permanente de complejidad en el diseño de las organizaciones, al dejar de concebirlas como autómatas, la nueva noción se aproxima a considerarlos como individuos estratégicos con una naturaleza compleja sin someterse a reglas y con impactos en las metas organizacionales previstas.

Es importante aclarar que con estas dos corrientes de estudio se integra el enfoque clásico de la administración pública, se pasaría a una nueva etapa o ciclo que comienza con nuevas críticas, llamada La Administración Pública Neoclásica: la importancia de la decisión.

En esta corriente de estudio las censuras de Herbert A. Simon, a los principios de la administración pública fueron significativas, les llamaba «*proverbios*», en una clara argumentación a su inaplicación e interpretación ambigua. El enfoque neoclásico aborda el tema de la decisión, partiendo del complejo análisis previo orientado a los límites relacionados al factor humano, es decir a su incapacidad de integrar todas las opciones posibles que debería considerar antes de tomar decisiones, al reducir la complejidad y los riesgos, los individuos no consideran el total de variables de su dimensión, repercutiendo en la calidad de decisión. Esta corriente considera que la racionalidad instrumental es la esencia de la organización humana conocida como administración, la toma de decisiones se configuraría en esta postura teórica, como el principal elemento explicativo para conocer y entender el comportamiento en las organizaciones. (Harmon y Mayer, 2001, p. 162).

Las políticas públicas como corriente de estudio se conciben como elementos o productos institucionalizados del sistema político. Forman parte constitutiva de las acciones o de los resultados de las actualizaciones de la estructura formal del sistema político inmerso en el ámbito del Estado. De acuerdo con B. Guy Peters (1982), se definen como «el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos».

Esta corriente cultural propia de occidente, contribuye al gobierno fuertemente cuestionado por la razón, en esa lógica emerge una propuesta de *Policy Sciences* de Harold D. Lasswell, orientado al proceso de la política, buscando articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democracia) de gobierno (Véase Aguilar, 1992, p. 39). El programa fue formulado en 1951, intentaba ser una respuesta a la fragmentación de las ciencias sociales y a la necesidad de buscar mayor conocimiento e integración del gobierno en sus decisiones públicas, al mismo tiempo se ampliaba la brecha con los principios de la administración pública tradicional, buscando entender a la acción gubernamental a partir de un nuevo marco de análisis, nace una nueva disciplina que ha pretendido comprender una nueva realidad más compleja e indefinida.

De acuerdo con Theodore Lowi (1972), las políticas públicas se manifiestan en cuatro diferentes tipos que a continuación se describen:

- a) Como políticas regulatorias o reglamentarias que establecen reglas de comportamiento, cuya esencial herramienta es la legislación, se basan en aspectos disuasorios tales como multas o incluso privación de libertad para incorporar sanciones y respetar los patrones de conducta establecidos;
- b) Las políticas redistributivas se orientan a clasificar a los individuos según criterios que permiten acceder a ciertas ventajas, o las restringen, están instrumentadas a través de esquemas fiscales y posteriormente los impuestos son canalizados en programas de asistencia pública;
- c) Las políticas distributivas se centran en el interés gubernamental de garantizar igual acceso a los recursos;
- d) Las políticas esenciales o constitutivas que definen reglas como los códigos o reglamentos, sirven al país como un todo al atender las necesidades operativas del propio gobierno y de la administración pública, y determinan principios que sustentan la protección de la seguridad nacional (pp. 298-310).

El idioma inglés tiene la ventaja de interpretar de diferente forma a los siguientes términos: *Policy* implica el cuadro de la acción del gobierno, *Politics* determina la lucha por el poder, y *Polity* representa el marco general donde convergen las otras dos.

Al presentarse cambios en la concepción de la legitimidad que respalda la acción pública, aparecen nuevos actores antagonistas con diversos intereses, implicando modificar el patrón de hacer política. Además, con la modificación del fundamento racional-legal, se genera el replanteamiento del sustento, por medio de una nueva relación de confianza con actores, asociaciones y grupos con interés en asuntos públicos. La determinación de la agenda en un marco analítico racional integra: la identificación de un problema, la formulación de soluciones, la toma de decisiones, la puesta en marcha del programa y la evaluación de la acción.

Los nuevos valores filosóficos permearon en la administración pública e introdujeron nociones acerca de la democracia, la equidad y la participación en las organizaciones. Aparece, *La Nueva Administración Pública: Organizaciones más humanas y democráticas*. Abraham Maslow (1943) y Elton Mayo (1964) tuvieron gran influencia en otros autores como Douglas Mc. Gregor (1957) y Warren Bennis (1966). Las propuestas humano-relacionistas y de gestión participativa se conceptualizan en una organización, se analizan las limitaciones en las organizaciones para que individuos concilien algunos temas, como su autorrealización con los objetivos impuestos por la organización. Se orientan estrategias de los administradores para tratar de conciliar objetivos y visiones distintas y en ocasiones

contrapuestas. Para ello se propone rediseñar las organizaciones descentralizando, delegando funciones y evaluando el desempeño de los individuos, de acuerdo con las metas que se hayan establecido ellos mismos. Este precepto democrático permite a las organizaciones adaptarse al medio ambiente, (Bennis, 1966).

La administración pública fue sometida a diversas críticas, irrumpe una nueva corriente denominada «La Nueva Economía Política», la disciplina fue objeto de replanteamiento en el tema relacionado a su científicidad, Vincent Ostrom en 1974, propone un método para el análisis de la administración pública, prevenía un objeto de estudio distinto: el estudio de la toma de decisiones colectivas como método y objeto de estudio, además debería ser trasladado de la economía, disciplina científica más consolidada.

Las ideas de Ostrom, armonizan con las ideas de Buchanan y Tullock en 1962, con una noción argumentativa muy pragmática: el egoísmo humano. Estos especialistas analizan cómo el bien común, no es otra cosa, que el resultado de la suma del bienestar alcanzado por el individuo, su comportamiento interesado requiere del gobierno para acordar y consensuar acerca de decisiones colectivas. El parámetro de eficiencia en el gobierno es el logro de la mayor suma de beneficios individuales con el menor costo posible, abandonando la dicotomía entre la política y administración, basado en que las reglas administrativas tienen un claro interés político de los individuos.

Para al análisis de la disciplina, (Ostrom, 1974, p. 54), propone la teoría de la elección pública, a partir de esta conjetura, se pudo desarrollar una metodología incorporando elementos científicos para su estudio. Proporciona una noción más reflexiva de la motivación humana para la cooperación, plantea aspectos y propuestas para hacer a la administración pública más eficiente y democrática. Estos elementos son analizados en su teoría democrática, además recomendaba la fragmentación de las decisiones para controlar el poder, sostenía que las decisiones no deberían de generarse de una sola fuente de poder, criticando a la jerarquía de las organizaciones que respaldaban los enfoques clásicos y ortodoxos.

El Estudio de la Gestión Pública aparece como una propuesta emergente para replantear una disciplina administrativa cada día más influenciada por diversas corrientes de estudio, especialmente para afrontar las grandes dificultades de operación procedentes de los grandes aparatos gubernamentales, cada día más expandidos. Así mismo, sumado al costo de mantenimiento y la forma de funcionamiento de estas estructuras eran temas recurrentes entre los críticos de la disciplina tradicional, la sociedad cuestionaba su tamaño y la escasa eficacia de las acciones de gobierno emprendidas (Cabreró, 1997).

Los países en vías de desarrollo con crisis de eficiencia, eficacia y legitimidad crónica. Además, con fenómenos habituales de inflación y deuda e incapaces de evitar las fluctuaciones cíclicas de los procesos económicos del contexto inter-

nacional, y los países industriales con economías de mercado afectados por el entorno, consideraron pertinente reevaluar la función del Estado, generando con ello una reforma administrativa: dio inició la modernización gerencial de los años ochentas, el movimiento global de reforma con un contenido ideológico proponía un cambio de valores en el sector público, su reducción inminente, incentivos tipo mercado, mejorar su desempeño y equilibrar sus recursos fiscales, la privatización y la reducción de costos se impusieron como los valores centrales de la reforma gerencial (Banco Mundial, 1983).

La exigencia en la calidad de los servicios, la prontitud y el mejor trato con los ciudadanos ponían en un gran desafío al modelo clásico Weberiano, implicaba asimismo, redefinir la formación de los administradores públicos transfiriendo el uso de instrumentos de la gerencia privada. De acuerdo Gruening, algunas herramientas incorporadas fueron: la administración por objetivos, la gestión estratégica, la medición del desempeño y el presupuesto base cero (Gruening, 1998).

Esta corriente de estudio significó una concepción que reflejó una nueva manifestación emergente, surgida en regímenes conservadores de los Estados Unidos de América y Gran Bretaña, Estados-nación que a partir de 1980 orientaron sus políticas económicas al «neoliberalismo». Esta dimensión del gerencialismo impregnaría el entorno, como lo afirmó Peters y Waterman en 1982, en un texto llamado en *Busca de la Excelencia*. La práctica de la administración pública estaba influenciada en ese momento en los Estados Unidos, con una clara orientación basada en una gestión más sensible con el componente humano, como complemento a la dirección racional, en un marco organizacional que intentaba estar orientado hacia los servicios con calidad y la promoción del cambio organizacional, esta noción reflejaba el interés por mejorar la práctica de la administración pública, como lo argumentan Ramírez y Ramírez (2004).

Esta perspectiva no estableció un paradigma y su ambigüedad representó dificultades para teorizar (Bozeman, 1998, p. 209), sin embargo es reconocida como uno de los fundamentos claves que dieron sustento y delinearón a la nueva gestión pública en los años siguientes, la investigación, la educación y la práctica en administración pública, comparten elementos comunes que tienen que desarrollarse en un futuro en el paradigma de lo público, llamado por Bozeman como «rompecabezas» de la nueva reconfiguración de lo público, como base para impulsar la práctica y la educación en una misma dimensión de estudio.

La Nueva Gestión Pública (NGP) se integra de diversas propuestas teóricas, después de la reforma gerencial de los años ochentas con alto contenido económico como respuesta a la crisis financiera. En la década de los años noventas el Banco Mundial (1998), afirmaba que «la acción recíproca entre el Estado y el mercado» había proporcionado un aprendizaje esencial para fomentar el desarrollo, de tal suerte que el gobierno debería actuar con el mercado a «modo de

complemento». Por consiguiente, se propuso promover reformas adicionales de segunda generación, ante los resultados negativos en especial de la región Latinoamericana, se orientaron a mejorar las condiciones sociales y a tratar de reducir la pobreza, a reestructurar el gobierno central y sus relaciones con los gobiernos locales, a combatir la corrupción, a transparentar y simplificar el entorno legal y reglamentario, a reformar el servicio civil, a mejorar la recaudación de impuestos entre otras reformas. (Basado en el trabajo de Burky, Shahid y Perry, 1998).

La NGP, derivada de esa segunda generación de reformas se caracteriza por la promoción y aplicación de siete doctrinas a saber, de acuerdo a Christopher Hood: 1. la participación de profesionales de la administración; 2. explicitación de estándares y evaluación del desempeño de las agencias mediante estos referentes; 3. énfasis en el control de los resultados; 4. desagregación de unidades en el sector público; 5. cambio en la competencia entre las agencias del gobierno; 6. énfasis en la técnicas de gestión del sector privado (Gerencialismo como ideología) y, 7. alta disciplina en el uso de los recursos del gobierno (Hood, 1991).

Para Laufer y Burlaud, *Management Public: Gestión y Legítima*, la nueva gerencia pública está formada como un campo de confluencia, donde resaltan una serie de disciplinas como el *management*, las ciencias de la organización, las administrativas y las ciencias políticas. La argumentación de estos autores, se orienta en el sentido de que las bases o fundamentos de la NGP tienen una reunión en la frontera de lo privado y lo público, refiriéndose a la influencia en ambos, no destacando algún sector exclusivo. Conuerdan varios estudiosos de administración pública (e. g., Hughes, 1996; Gruening, 1998) que las bases teóricas de la gerencia pública se concentran en dos grandes corrientes de pensamiento: En la economía y en la gerencia privada (Martínez, 2007, p. 28).

La redefinición de lo público, se asume en virtud de que las reformas han tenido asimetrías en función de la aplicabilidad de los modelos que no han proporcionado resultados locales, al persistir la pobreza y las desigualdades de riqueza. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo² (PNUD) en 1999, propuso a los gobiernos reformas más concretas para lograr resultados con un componente más social, ante este escenario se demandan nuevas reformas de las administraciones públicas replanteando la participación social en los procesos políticos y en las decisiones locales, el término Gobernanza y eficacia administrativa redefinen lo público de forma incluyente por parte de los actores del sistema político en los procesos de decisión pública más abiertos.

² El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, es un organismo miembro de la ONU y desde 1965, trabaja para reducir la pobreza en el mundo, el PNUD colabora en el caso México con el gobierno federal, con los gobiernos estatales y municipales. Con el sector privado y la sociedad civil, brindando información técnica, asesorías y recomendaciones para generar políticas públicas y proyectos orientados al desarrollo.

El concepto de Gobernanza que propuso el PNUD, refiere a «Reexaminar la idea convencional de que la Gobernanza es un campo exclusivo del Gobierno» y «fomentar la reformulación emergente que sugiere que la Gobernanza incluye a todos los organismos del Estado, la sociedad civil y el sector privado». (V. Conferencia Mundial sobre Gobernanza: del Gobierno a la Gobernanza: Hacia el siglo XXI, 1999).

A decir de Dan Guttman, la gobernanza es una reforma que aprende de la experiencia, es un esfuerzo de las élites dirigido a la reconstrucción social nacional y mundial, los objetivos de la reforma son las burocracias estatales aparentemente ineficientes y corruptas, el proceso integra a instituciones no estatales para generar contrapeso a las burocracias estatales. La perspectiva histórica de la gobernanza es limitada, a decir de este autor (Guttman, 2004), el mito de su creación se establece hace poco más de un cuarto de siglo, durante la era de Reagan/ Thatcher, con fuerte influencia de la teoría de la elección pública y del institucionalismo económico, propiciado a partir de las fallas del Estado benefactor. El argumento esencial muestra en esta historia un gran Gobierno inmovilizado, que necesita la ayuda de la sociedad civil y del mercado. Para Aguilar Villanueva (2008), «el concepto de gobernanza es un concepto *pos crisis*, y sostiene, es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos: su sentido de dirección y su capacidad de dirección» (p. 90).

Las principales reformas aplicadas en los países miembros de la OCDE, intentaron mejorar los resultados del sector público y redefinir su papel en la economía, es patente en esa etapa, la influencia de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en el impulso e inserción de la noción de la nueva gestión pública en la acción gubernamental y en la agenda de reforma administrativa que incluye el enfoque del gobierno abierto.

Los objetivos de las reformas tenían que ver con una mayor atención a los resultados; transferir competencias y lograr una mayor flexibilidad; una mayor responsabilidad y un control fortalecidos; una orientación hacia el cliente y el servicio; una mayor capacidad de definición de las estrategias y de las políticas; introducir la competencia y otros elementos del mercado, y mejorar las relaciones con otros niveles administrativos, además inscrito en el paradigma de la NGP, un gobierno de proximidad y abierto con redes participativas que impulsen mayor transparencia y rendición de cuentas, y la evaluación de los resultados de la gestión.

En el contexto de nuestra región Latinoamericana, especialmente en nuestro país, se comienza a percibir en el ámbito intelectual y académico una reelaboración conceptual y metodológica en la disciplina de la administración pública,

se pretende construir una mayor capacidad de análisis y puesta en marcha de instrumentos racionales y estrategias orientadas a transformar a las instituciones gubernamentales.

La primera generación de reformas en América Latina, donde emergieron de forma característica los principios económicos, orientó la política fiscal de los Estados Sociales rumbo al ajuste fiscal y al equilibrio de sus finanzas públicas. Las expectativas fueron de amplio alcance al desincorporar y reducir el tamaño del Estado, las organizaciones públicas fueron sometidas a medidas que se orientaron a privatizar y desaparecer entidades y programas gubernamentales, considerados no prioritarios. La reorganización de la estructura orgánica fue un precepto inevitable, los resultados desiguales e inciertos.

Al considerarse una nueva perspectiva de las relaciones del Estado y la sociedad, en la región de América Latina, particularmente en nuestro país, con la intención de reconstruir el espacio público a través de una cogestión social de políticas y servicios públicos, los objetos tradicionales de la administración pública evolucionan y amplían su cobertura y contenido hacia una noción interdisciplinaria de las ciencias sociales. Los campos que enriquecen a la administración pública como la nueva gestión pública, la gobernanza, el gobierno abierto y de proximidad, y las políticas públicas introducen una nueva lógica con elementos gerenciales de inclusión social, donde los ciudadanos participan en el espacio público para mejorar el desempeño gubernamental e impulsar la transparencia y la rendición de cuentas a la sociedad. Implica transformar la cultura de las organizaciones públicas y de los practicantes de la administración pública, de la misma forma, de académicos, de investigadores y docentes que participan en la formación del servicio público.

ACTIVIDAD

Desarrolla una línea del tiempo de la administración pública.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis (2008), *Gobernanza y Gestión Pública*. Fondo de Cultura Económica. 2ª reimpresión. México.
- Aguilar Villanueva, Luis (1992), *El Estudio de las Políticas*. 1ª antología. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Arellano Gault, David (2004), *Más allá de la Reinvencción del Gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. CIDE-Miguel Ángel Porrúa H-Cámara de Diputados, LIX Legislatura. México.
- Barnard, Chester (1968), *The Function of the Executive*. Harvard University Press. Cambridge, Mass. (Publicado por 1ª vez en 1938).

- Barnard, Chester (1938), «Las organizaciones informales y su relación con las organizaciones formales», en Shafritz Jay, M. y Albert C. Hide. 1999. *Clásicos de la Administración Pública*. CN-CPyAP A. C. FCE-UAC. México, 1999, (pp. 215-223).
- Baena del Alcázar, Mariano (1988), *Curso de Ciencia de la Administración*. Ed. Tecnos. Madrid.
- Bennis, Warren G., (1966), *Changing Organizations*, McGraw Hill, Nueva York.
- Bennis, Waren. «Las organizaciones del futuro», en Shafritz J. et.al., *Clásicos de la Administración Pública*, FCE-CNCPyAP. A.C.-UAC. México. pp. 485-507.
- Bozeman, Barry (1998), *Todas las Organizaciones son Públicas: Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.-Fondo de Cultura Económica, México.
- Buchanan, James y Gordon Tullock (1962), *The calculus of consent, logical foundations of constitutional democracy*, University of Michigan Press.
- Burky, Shahid J. y Perry G. E., (1998), *Beyond The Washington Consensus*. Institutions Matter, the Word Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D.C.
- Cabrero Mendoza, E., (1997), *Del administrador al gerente público*. INAP. México.
- Guerrero O., (1998), «El Management Público: Una Torre de Babel», en revista *Convergencia*, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, México, Núm. 17, septiembre-diciembre.
- Goodnow, Frank (1905), *The Principles of Administrative Law in the United States*, Nueva York: Putman.
- Goodnow, Frank (1983), *Derecho administrativo comparado: análisis de los sistemas administrativos*. Ed. Moderna, dos tomos. Madrid.
- Gómez Díaz de León, Carlos (1998), *Administración Pública Contemporánea*. McGraw-Hill. México.
- Gruening, Gernod (1998), «Origin and Theoretical basis of new Public Management», Conference en Salem Oregon. EEUU.
- Gruening, Gernod (1998), *Origin and theoretical basis of the New Public Management*, Working Paper; Hamburg, Alemania.
- Gulick, L. y Urwick, L. (comps.) (1937), *Papers on the Science of Administration*, Institute of Public Administration, Nueva York.
- Guttman, Dan. 2004. «Del gobierno a la gobernanza: La nueva ideología de la rendición de cuentas, sus conflictos, sus defectos y sus características», en Revista *Gestión y Política Pública*, CIDE, Vol. XIII, Núm. 1, México, Primer semestre.
- Harmon, Michael M. y Mayer Richard T. (2001), *Teoría de la Organización Para la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. A. C. 1ª reimpresión. México.
- Hood, Christopher (1991), «¿A public Management for all Seasons?» en *Public Administration*, Verano, vol. 69.
- Hughes, Owen E., (1996), «La nueva gestión pública», en Quim Brugué y Joan Subirats, *Lecturas de gestión pública*, Ministerio de Administraciones Públicas-Ministerios de la Presidencia-Boletín Oficial del Estado, España.
- Lowi, Theodore, J. (1972), «Four Systems of Policy, Politics and Choice», *Public Administration Review*, XXXII, 4.
- Lynn, Naomi B. y Aaron Wildavsky (compiladores) (1999), *Administración Pública. El Estado de la Disciplina*. Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. México.

- Martínez Vilchis, José (2007), *Nueva Gerencia Pública: un análisis comparativo de la administración estatal en México*. Miguel Ángel Porrúa-UAEM. México.
- Maslow, Abraham, (1952), *Motivation and Personality*, Harper and Brothers, Nueva York.
- Mayo, Elton (1933), *The Human Problems of an Industrial Civilization*. McMillan, Co., Nueva York.
- McGregor, Douglas (1957), «The Human Side of Enterprise», *Management review* 46, 11
- Nigro, Felix y Lloyd Nigro (1981), *Administración Pública Moderna*. INAP. Madrid.
- Osborne David y Gaebler Ted (1994), *La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*, 1ª edición, Paidós, España.
- Ostrom, Vincent (1974), *The Intellectual Crisis in American Public Organizations*, The University of Alabama Press.
- Peters, B. Guy (1999), *La política de la burocracia*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y Fondo de Cultura Económica. México.
- Peters, B. Guy (1982), *American Public Policy: Process and Performance*, Nueva York, Franklin Wats.
- Peters, T. y R. Waterman Jr. (1982), *In Search of Excellence*, Harper Collins, N.Y.
- Ramírez Edgar y Jesús Ramírez (2004), «Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la reforma del Gobierno», en Arrellano, David. *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. CIDE-Miguel Ángel Porrúa-H. Congreso de la Unión LIX Legislatura. México.
- Robbins, Stephen P. (1994), *Administración: teoría y práctica*. 4ª edición, Prentice Hall. México.
- Sánchez González, José J., (2005), «Aproximación al Estado del Arte de la Ciencia de la Administración», en Uvalle Berrones, Ricardo (Coordinador). *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*. IAPEM.
- Shafritz Jay, M. y Albert C. Hide (1999), *Clásicos de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica-Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-UAC. México.
- Simon, Herbert (1988), *El Comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*. Ed. Aguilar. Madrid.
- Simon, Herbert (1946), «Los Proverbios de la Administración Pública», en Shafritz Jay, M. y Albert C. Hide. 1999. *Clásicos de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica — Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A. C.— UAC. México.
- Uvalle, Berrones. R., (Coordinador) (2005), *Perfil Contemporáneo de la Administración Pública*. IAPEM. México.
- White, Leonard D., (1955), *Introduction to the Study of Public Administration*, 4a. ed., Nueva York: Macmillan.
- Weber, Max (1966), *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, dos tomos. México.
- Woodrow, Wilson (1980), «El estudio de la administración pública», *Revista de Administración Pública*, Revista Conmemorativa del 25 Aniversario, INAP, México.

ORGANISMOS INTERNACIONALES

- Banco Mundial (1999), *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington, D.C.
- Banco Mundial (1983), *Informe sobre el desarrollo mundial*. Washington, D.C.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD: organismo miembro de la ONU.

OCDE (1997), *La Transformación de la Gestión Pública. Las Reformas en los países de la OCDE*. MAP. Madrid.

OCDE (1995), *Governance in Transition. Public Management Reform in OCDE Countries*.

Capítulo 10

GRUPOS VULNERABLES EN EL ESCENARIO POLÍTICO

CLAIRE WRIGHT*

VÍCTOR NÉSTOR AGUIRRE SOTELO**

Universidad Autónoma de Nuevo León

SUMARIO: 1. SOBRE LOS DEBERES DEL ESTADO PARA CON LAS MINORÍAS. 2. FÓRMULAS PARA LA INCLUSIÓN DE LOS GRUPOS VULNERABLES EN EL ESCENARIO POLÍTICO.

Resumen: El presente capítulo analiza la problemática de la incorporación y participación de los grupos vulnerables en el escenario político, con el objetivo de ofrecer algunas reflexiones teóricas acerca de los deberes del Estado y posibles formas de actuación. Ofrecen algunas reflexiones teóricas acerca del Estado para con las minorías, presenta y evalúa varias fórmulas para incorporar a las minorías en el Estado, ofrece también un estudio de caso acerca de los conflictos sobre los territorios indígenas en América Latina y finalmente presenta un estudio de caso acerca de los migrantes indígenas en el Estado de Nuevo León.

Palabra clave: Minorías, grupos vulnerables, migrantes, indígenas.

Keywords: Minorities, Vulnerable groups, migrants, natives.

1. SOBRE LOS DEBERES DEL ESTADO PARA CON LAS MINORÍAS

La problemática de la incorporación y participación de los grupos vulnerables en el escenario político es un problema histórico que sigue presente en las sociedades modernas en todas las latitudes del mundo. Los niños, las mujeres, los

* Es Profesora Tiempo Completo, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UANL, Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Candidata), Doctora en Ciencia Política de la Universidad de Salamanca (España) y líder del Cuerpo Académico «Participación Ciudadana y Democracia». Sus líneas de investigación incluyen los procesos políticos en América Latina.

** Doctorado en Filosofía con acentuación en Ciencias Políticas. Actualmente Secretario Académico de Internacionalización y Plan Bilingüe de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UANL. Perteneció al cuerpo Académico «Participación Ciudadana y Democracia».

inmigrantes, las minorías culturales, y las personas discapacitadas, entre otros, se encuentran en una posición de vulnerabilidad e incluso de desigualdad y necesitan respuestas efectivas en varios ámbitos por parte del Estado.

El objetivo del presente capítulo es ofrecer algunas reflexiones teóricas acerca de los deberes del Estado y posibles formas de actuar con grupos vulnerables específicos. Además, se ilustran los desafíos que se presentan en este sentido a través de dos estudios de caso.

En este capítulo, nos enfocamos en la situación de las minorías culturales en términos generales y los pueblos indígenas en términos específicos, dada su importancia en el contexto socio-histórico de América Latina en general y de México específicamente. Cabe destacar que la población indígena en México es un sector con los más altos índices de rezago económico y social a nivel nacional. De los 17 millones de personas que viven en municipios con alta y muy alta marginación, 6.1 millones de ellas son indígenas. Es decir, la población indígena que representa 10% de la población nacional constituye el 60.4% de la población que vive en municipios de alta y muy alta marginación¹. En México, ser indígena —en términos generales— significa contar con menos recursos que la media nacional.

No obstante, hace falta hacer una precisión: hoy en día, como antes —en el contexto de importantes invasiones de territorios por parte de gobiernos y empresas extractivistas, entre otros— muchos indígenas se han convertido también en migrantes. Esta doble condición de indígena-migrante representa un desafío que es muy importante en términos éticos, y que es muy diferente de la situación presentada por los pueblos indígenas que permanecen en sus territorios. En estas páginas se ofrecerán algunas breves reflexiones teóricas acerca de ambas situaciones y los diferentes dilemas que plantean, desde el punto de vista de la gobernabilidad.

El presente capítulo se estructura de la siguiente manera: en el primer apartado, se ofrecen algunas reflexiones teóricas acerca del Estado para con las minorías; en el segundo apartado, se presentan y se evalúan varias fórmulas para incorporar a las minorías en el Estado; en el tercer apartado, se ofrece un estudio de caso acerca de los conflictos sobre los territorios indígenas en América Latina; luego en el cuarto apartado se presenta un estudio de caso acerca de los migrantes indígenas en el Estado de Nuevo León; finalmente se presentan las principales conclusiones y reflexiones planteadas a lo largo del texto. Para recapitular la información y las lecciones aprendidas, se plantea una actividad al final del capítulo.

En este capítulo, es primordial aclarar que nos preocupa la situación de los subordinados *culturales* específicamente, sin descartar la posibilidad de subordina-

¹ CDI-PNUD. Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena de México, con base en: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y II Conteo de Población y Vivienda 2005, disponible en www.cdi.gob.mx.

dos *económicos* o *sociales*, como es el caso de las mujeres en la mayoría de las sociedades contemporáneas. La teoría de los derechos de las minorías basada en los grupos etnoculturales se concentra en crear categorías para distinguir los diversos tipos de minorías que existen al interior del estado y cuáles son los diferentes tipos de demandas que cada grupo reclama. En este sentido, de acuerdo con Kymlicka, (2009), encontramos tres principales categorías de minorías etnoculturales; los grupos indígenas, las minorías nacionales, y los inmigrantes, cada grupo formulando diferentes tipos de demandas. En términos generales, los pueblos indígenas exigen derechos de autogobierno, leyes consuetudinarias, y reclamos de tierras. Las minorías nacionales por su parte, demandan autonomía territorial y que su lengua sea reconocida como lengua oficial. Finalmente, los migrantes exigen leyes de naturalización y leyes que les ayuden a integrarse a la sociedad mayoritaria y que respete sus derechos laborales.

Es importante destacar que una nación política se construye desde diversas naciones culturales para poder dar lugar a un Estado soberano y por lo tanto, los Estados modernos no tienen por qué ser culturalmente heterogéneos (Wright, 2009). No obstante, de acuerdo con Kymlicka (2003), el estado nacional está hecho a la medida de la cultura mayoritaria, la que se apodera del aparato estatal y le imprime su cultura y lo utiliza a su vez para promover dicha cultura, caracterizada principalmente por el uso de una lengua oficial. En este momento la etnia dominante deja de pensar en las demás, y el estado nacional emerge tratando de borrar al resto de las culturas minoritarias al interior del estado y de implantar a las minorías étnicas una cultura homogénea. Siguiendo la lógica de Kliksberg (2005) estaríamos aquí en una sociedad sin ética, pues la etnia mayoritaria deja de pensar en las demás etnias, discriminándolas o excluyéndolas.

Para entenderlo mejor, Kymlicka (2003) hace un símil entre su propuesta y la explicación marxista del capitalismo. En dicho estado, el burgués se siente como pez en el agua, para él, son válidas la libertad de expresión, la libertad de movimiento, la igualdad de la ley y la democracia como forma de gobierno, pero para una persona que vive en extrema pobreza dentro de un estado capitalista, dichas libertades no significan nada; ¿para qué sirve la libertad de movimiento si no se cuenta con dinero para viajar? y ¿para qué sirve la libertad de estudiar la carrera de tu elección si no tienes dinero para solventar los gastos que implica la Universidad? Otra crítica de este concepto restringido y elitista de la libertad se encuentra en la obra de Philip Pettit (1997).

En este sentido, una persona perteneciente a una minoría étnica se encuentra en la misma situación, culturalmente hablando, que un pobre en un estado burgués, con una igualdad jurídica, con un reconocimiento de derechos humanos y sociales pero sin la posibilidad de acceder plenamente a ellos, a menos que, en este caso renuncie a su identidad étnica. Al encender la televisión, al tratar de mejorar su educación, al buscar un puesto de trabajo, se encuentra siempre con que se ha-

bla otra lengua, se tiene otra cosmovisión, que no es la suya. El problema no es ser diferente, el problema es que la mayoría cultural excluye de forma institucional al que es diferente.

Para Taylor, (2009) el reconocimiento de los derechos individuales a grupos étnicos claramente diferenciados del resto de la mayoría cultural no sirve de nada, puesto que no se reconoce el derecho más importante: el derecho a ser uno mismo, el derecho a la identidad. No se trata de que los demás sean tolerantes, de que la mayoría decida, como si tolerar fuera una concesión. Se trata de reconocer que el resto de las culturas al interior del estado tienen igual valor que la cultura mayoritaria; es decir todas ellas tienen la misma validez y deben de contar con el mismo reconocimiento legal por parte del estado. Por lo tanto, para este autor, no se pueden ejercer los derechos individuales sin que antes estén garantizados los derechos colectivos, en este caso, el derecho a la identidad de las minorías étnicas.

No se trata, pues, de una cuestión de ética en el sentido de fomentar el valor de la tolerancia, se trata más bien de un cambio más profundo en la estructura ética del Estado, en el que la etnia mayoritaria otorga igual valor al resto de las culturas minoritarias, y por tanto, brindarles un acceso efectivo a la representación política y a los beneficios sociales que éste otorga. Para poder evitar la discriminación, se trata de otorgar el debido respeto a todos los seres humanos de todos los grupos étnicos, sean éstos mayoritarios o minoritarios. En el fondo, se trata de evitar la exclusión o autoexclusión de los grupos étnicos del progreso, la educación, la salud y de todos los beneficios que conlleva el desarrollo humano. Se trata, en fin, de otorgar igual valor a cada ser humano independientemente de la identidad cultural a la que se pertenece. (Taylor, 2006).

Para parafrasear a Kliksberg (2005) tener ética es pensar en los demás, en este caso en las demás culturas minoritarias. Una cultura mayoritaria que reconoce a las culturas minoritarias con igual valor, sería una sociedad con ética, pues dicha sociedad habrá tomado conciencia de las dificultades que encuentran los grupos minoritarios y el hecho de que sus oportunidades decrecen en la medida en que son «diferentes». En esta misma línea, Etzioni e Iris Marion Young (2001) mencionan que una sociedad justa es la que busca evitar la opresión. Puesto que los oprimidos no tienen las mismas oportunidades, es más difícil lograr el estilo de vida que ellos mismos se proponen.

Es en este cruce de caminos entre el Estado y la ciudadanía diferenciada que el multiculturalismo se ofrece como salida a una posible contradicción existencial. El multiculturalismo acepta las diferencias culturales en una misma nación política y busca tratarlas a través de dispensaciones legales por razones culturales o religiosas o a través de políticas públicas con acciones afirmativas en los campos educativos, laborales y culturales. De esta forma, el multiculturalismo busca integrar a los *colectivos* culturales a la vez que los reconoce como diferentes. La

propuesta multiculturalista se presenta con varios desafíos: presenta amenazas al presupuesto de la *igualdad* de los ciudadanos; en algunos casos el reconocimiento de la diferencia ha llevado a ghettos y recelos entre los diferentes grupos por el trato diferente, en algunas ocasiones con resultados violentos; y aceptar ciertas normas culturales puede llevar a una contradicción con la legislación nacional o internacional sobre derechos humanos universales, como pueden ser, por ejemplo, los derechos de la mujer. Además, en el caso de aquellos grupos que se identifican como nación política y no solamente como nación cultural (tales como los indígenas en América Latina o grupos como los catalanes, vascos, flamencos o escoceses), la propuesta multiculturalista se queda corta.

Frente a las limitaciones del multiculturalismo, la interculturalidad se ha formulado como una propuesta alternativa, tanto desde Europa como desde América Latina. En este caso, la interculturalidad reconoce las diferencias entre grupos y más bien busca establecer un diálogo entre diferentes culturas para que puedan participar en igualdad de condiciones y aprender mutuamente, la una de la otra. De momento, la articulación más importante y sonada de este modelo se encuentra en la Constitución Política del Estado Boliviano de 2009 (Camisón Yagüe, 2012); sin embargo, en la práctica se viene empleando como base de unas políticas públicas especialmente en el campo de la educación (Dietz y Mateos Cortés, 2011). Queda por verse si la interculturalidad se convierta en un nuevo paradigma para tratar las diferencias culturales en el mismo Estado y en qué contextos. No obstante, al constituir una propuesta con apoyo de diversos sectores sociales, es digna de tomarse en cuenta.

2. FÓRMULAS PARA LA INCLUSIÓN DE LOS GRUPOS VULNERABLES EN EL ESCENARIO POLÍTICO

En este apartado, se identificarán las principales fórmulas implementadas para la inclusión de los grupos vulnerables (en este caso minorías culturales) en el escenario político.

Para Iris Marion Young (2004), todo grupo minoritario al interior del estado merece la atención de éste y por lo tanto merece un *presupuesto especial* trátase de grupos migrantes, religiosos, indígenas, minorías nacionales, etc. Sostiene que todos los grupos minoritarios son víctimas de un imperialismo cultural por parte de la etnia mayoritaria que se identifica con la cultura del estado, por lo que al ser víctimas de dicho imperialismo, deben de recibir un subsidio especial para lograr la sobrevivencia y seguir existiendo como grupo identitario.

Por otra parte, Habermas (1999), con su patriotismo constitucional propone que se establezcan políticas públicas que ayuden a aquellos grupos marginados

social y culturalmente dentro de la sociedad. Afirma que el estado liberal permite que se realice este tipo de discriminación positiva, con el objetivo de ayudarlos a que alcancen la igualdad de oportunidades como el resto de la población.

Una vez lograda esta meta, menciona Habermas (1999), lo más importante es que todos los grupos culturales se sientan parte de la comunidad política, que se desarrolle una conciencia cívica, en donde todos los ciudadanos, independientemente de la cultura a la que pertenezcan, observen las ventajas que les proporciona dicha organización. El estado debe, por lo tanto, asegurar la igual participación de todos los ciudadanos, independientemente de su identidad, en la conformación de las leyes que la gobiernan. Una vez que todos se sientan partícipes del gobierno y todos reciban los mismos derechos y oportunidades reales, entonces no es necesario el reconocimiento jurídico de derechos colectivos. En recientes años, mucha atención se ha prestado a mecanismos como las cuotas o la redistribución electoral, que en muchos casos han logrado la participación efectiva de las minorías a través de acciones afirmativas o discriminación positiva (Van Cott, 2004). Además, en sociedades complejas, los mecanismos de democracia directa o participación ciudadana enfocados hacia las minorías también se han propuesto como formas de conseguir mayor igualdad política (Wright, 2014).

Para Appiah (2009), lo más importante es que el estado emprenda una especie de reforma educativa donde se les enseñe a todos el respeto a los derechos humanos de todas las personas por igual, independientemente de la raza, el sexo, la etnia, la lengua, etc. El autor opta por una re-educación de los ciudadanos en donde aprendan a vivir respetando las diferencias. Ésta sería la política pública más importante en defensa de los derechos de las minorías culturales, étnicas o raciales.

En este sentido, Parekh (2001) nos menciona que uno de los errores más graves es cuando la etnia mayoritaria empieza a etnizar a los grupos minoritarios, sintiéndose dueña del estado nacional. Para la etnia mayoritaria, el resto de los grupos; o son ajenos, o no son parte por completo de la nación, ya sean éstos inmigrantes o indígenas. La re-educación, para Parekh, sería empezando a reconocernos nosotros mismos como una etnia más al interior del estado.

El proceso en Occidente en la lucha por la igualdad y la equidad tendría su última fase de desarrollo en *el reconocimiento de la igualdad de los derechos de todos los grupos etnoculturales al interior del estado*. Históricamente el desarrollo por la lucha sería: la igualdad jurídica, igualdad política, igualdad económica, igualdad social y finalmente la igualdad cultural. Los derechos culturales se expresarían en forma individual con el derecho a la identidad, es decir, el derecho a ser uno mismo.

La cultura es el ámbito básico donde una sociedad genera valores y los transmite generacionalmente. El trabajo en cultura en América Latina, para promover y difundir sistemáticamente valores como la solidaridad de profundas raíces en las culturas indígenas autóctonas, la cooperación, la responsabilidad de unos por los otros, el cuidado

conjunto del bienestar colectivo, la superación de las discriminaciones, la erradicación de la corrupción, actitudes pro mejoramiento de la equidad en una región tan marcadamente desigual, actitudes democráticas, puede claramente ayudar al desarrollo, además de contribuir al perfil final de la sociedad. (Kliksberg, 2005, p. 61)

Ahora que se han examinado las diversas fórmulas para conseguir la inclusión política de las minorías culturales en el Estado, a continuación se ofrecen dos estudios de caso para subrayar los avances, los desafíos y los retrocesos a la hora de implementar alguna de ellas en la práctica.

Este capítulo ha buscado ofrecer una visión panorámica acerca de la inclusión de los grupos vulnerables en el escenario político, detallando los deberes por parte del Estado y posibles vías para hacer factible dicha inclusión. En este sentido, cabe destacar que el primer paso en integrar a los grupos vulnerables es a la vez sencillo y simbólico: reconocer a las minorías culturales al interior del Estado, tomando conciencia de las dificultades que enfrentan las minorías étnicas para lograr establecer el estilo de vida que han elegido.

Para algunos autores, es necesario integrar a estas minorías, pero dicha integración debe de ser una integración política y no cultural, es decir, hacerlos partícipes en las decisiones políticas que toma la comunidad, en las leyes que se aprueben, y que perciban que dicho Estado representa una serie de ventajas para todos sus integrantes independientemente de la etnia a la que pertenezcan. Para otros autores, la política pública más importante sería en el ámbito educativo, pues dicha política no se debe restringir en facilitar el acceso a la educación a los indígenas en escuelas bilingües, sino que debe de estar dirigida a toda la población, donde se enseñe a todos, el respeto de los derechos humanos independientemente del origen étnico.

En este capítulo se han abordado varias problemáticas éticas en relación con los pueblos originarios de América Latina, que llevan siglos sufriendo atropellos en sus territorios ancestrales. Incluso para los indígenas que han elegido migrar a una zona urbana, y que de alguna manera han tomado la decisión de adaptarse a la nueva sociedad; también ahí encuentran dificultades para superarse en la educación, en el aspecto de salud, en el respeto de sus derechos laborales y en encontrar una voz para articular sus demandas. Las soluciones ofrecidas por parte del Estado en ambos contextos constituyen un inicio pero falta mucho por hacer, tanto en el plano simbólico como en el plano político.

Por lo tanto, es importante efectuar la siguiente reflexión: si el objetivo es buscar la armonía y la paz, el Estado no debe ya pretender la asimilación cultural, la idea de «un estado, una cultura» debe de erradicarse, la etnia mayoritaria debe reconocer la igual validez de las culturas minoritarias con el fin de evitar la disolución de la sociedad, de evitar el conflicto y la división. Se pretende que el marco jurídico estatal se impregne de ética y reconozca la igual validez de todas las cultu-

ras, pero más aún que la sociedad interiorice que tienen igual valor las diferentes culturas con las que interactúa. De esta manera se facilitará el establecer políticas públicas que ayuden a las etnias en desventaja a terminar con la exclusión y discriminación de que son objeto y hacerles protagonistas de su propio futuro.

ACTIVIDAD

Estudio de Caso 1: Los pueblos indígenas y los conflictos territoriales en América Latina

El Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas calcula que existen 5.000 pueblos indígenas y un total de 370 millones de personas indígenas en 70 países del mundo. Sin embargo, una pregunta importante se destaca: ¿quién es indígena? En la década de los ochenta, el criterio para la definición de un pueblo indígena radicaba en su existencia anterior a la llegada de otros pueblos colonizadores y sus estructuras culturales, políticas y económicas contrapuestas a sistemas occidentales (Kempf, 2007:161). Más recientemente, a través de instrumentos como el Convenio 169 de las Naciones Unidas, se ha puesto énfasis en el criterio de la *autoidentificación* (Ibid, 163). Este cambio ofrece una herramienta de empoderamiento a aquellos grupos que se consideran a sí mismos como indígenas, pero que a nivel nacional no son reconocidos como tal: en vez de ser indígena sólo a raíz de una definición impuesta «por arriba» o «desde fuera», ellos mismos pueden afirmar su propia identidad indígena y participar en procesos de (re)construcción de la misma, «por abajo».

Como ya se ha destacado, los pueblos indígenas se encuentran entre los más pobres y marginados de los Estados latinoamericanos que habitan. De acuerdo con las cifras oficiales del gobierno de México, la población indígena alcanza los 10 millones de habitantes y representa 9.8% de la población nacional⁽¹⁾. Esta población se localiza mayoritariamente en cinco entidades federativas del sur y sureste del país: Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán y Puebla⁽²⁾. Los municipios indígenas concentran las mayores expresiones de pobreza que se registran en el país, dado que el 89% de estos municipios tienen un nivel de marginación alto o muy alto. La mayoría de los habitantes de esas localidades no disponen de los servicios básicos que les permitan tener condiciones de vida satisfactorias y además, les provean de las condiciones materiales indispensables para emprender sus propios procesos de desarrollo con identidad. La carencia de estos servicios crea una brecha de atención que se suma a otras barreras, como las étnicas y geográficas, que conducen a las situaciones de exclusión que padece la gran mayoría de los indígenas del país.

Asimismo, en su informe de 2003, el Relator Especial de las Naciones Unidas —Rodolfo Stavenhagen— apunta a las dificultades culturales que se presentan a la hora de acceder a los servicios del Estado por parte de las comunidades indígenas, sobre todo por la barrera lingüística en los campos de la educación y la justicia.

(1) *Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena de México*, CDI-PNUD con base en: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y II Conteo de Población y Vivienda 2005.

(2) CDI-PNUD. *Sistema de Indicadores sobre la Población Indígena de México*, con base en: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda 2000 y II Conteo de Población y Vivienda 2005, disponible en www.cdi.gob.mx.

Además de las dificultades socio-económicas y culturales, también es importante destacar la presencia de conflictos sobre el uso de recursos en los territorios indígenas. En el contexto geopolítico en que los recursos energéticos —agua, gas, minerales— son altamente codiciados por gobiernos y empresas tanto nacionales como internacionales, los pueblos indígenas se encuentran muchas veces asentados tierras que constituyen una zona de conflicto (Martí i Puig, Wright, Aylwin, Yáñez, 2013). México no es ajeno a este proceso, y en recientes años se han registrado un total de 32 conflictos en territorios indígenas⁽³⁾. Casos emblemáticos incluyen la concesión del territorio a una minera canadiense y la intención de explotar minerales en el territorio de Wirikuta (San Luis Potosí) o los pueblos zapotecos de Ejutla y Ocotlán (Oaxaca) en defensa de su territorio frente a las mineras.

Estos conflictos, en muchos casos ponen sobre el tapete la cuestión de las legítimas autoridades y el sistema de justicia de los pueblos indígenas y cómo compatibilizarlos con el Estado mexicano. En su informe de 2003, el Relator Especial Rodolfo Stavenhagen apunta a varios conflictos entre el Estado y los pueblos indígenas, entre ellos la falta de conciencia sobre los sistemas de justicia indígenas y la integridad de sus tierras, afirmando: «Se observan violaciones de derechos humanos en el marco de numerosos conflictos agrarios y políticos en las regiones indígenas, y principalmente en el contexto del sistema de procuración y administración de justicia»⁽⁴⁾.

En el fondo, los conflictos sobre el uso de recursos naturales en territorios ancestrales de los indígenas tienen su raíz en diferentes paradigmas de desarrollo. Por una parte, el concepto occidental de desarrollo se basa en la extracción de recursos naturales a cualquier coste para producir ganancias económicas. Por otra parte, los pueblos indígenas han propuesto otros paradigmas de vida, que se basan en la reciprocidad entre el hombre y la naturaleza. Por ejemplo, en el mundo andino se ha propuesto el paradigma «buen vivir» que se enfoca en la calidad de las acciones y de la vida de la comunidad e indudablemente se expresa en términos éticos (Martí i Puig, Wright, Aylwin, Yáñez, 2013).

En este contexto, en muchos casos, más que escuchar a los pueblos indígenas o facilitar su participación, los Estados-Naciones de América Latina los han reprimido, a través de acciones de cooptación, criminalización y represión (Wright, 2013). Por su parte, las empresas multinacionales que buscan acceder a los recursos primarios despliegan una variedad de estrategias para convencer a dichos pueblos, a través de la intimidación o experiencias mínimas en el marco de la llamada «responsabilidad socio-corporativa». En ambos casos, el actuar del Estado y de las empresas dista de ser «ético» para con los pueblos indígenas en sus territorios ancestrales.

Empero, hay ocasiones en que la opresión cultural y la opresión económica-física coincide, como es el caso de los grupos originarios en América Latina, no obstante esto no quiere decir que estos grupos busquen la soberanía o la independencia de sus respectivas entidades o comunidades, más bien estas minorías buscan establecer leyes especiales para garantizar el respeto cultural y disminuir la marginación que sufren; estos grupos generalmente buscan un tipo de autonomía que les permita mantener sus instituciones culturales nativas. De acuerdo con Spinner-Halev, los grupos indígenas exigen generalmente autonomía buscando alguna forma de autogobierno que les permita conservar su identidad y sus formas de vida tradicionales. (Spinner-Halev, 2000).

(3) Sobre los conflictos en territorios indígenas en América Latina ver la base de datos dirigida por la Dra. Natividad Gutiérrez Chong de la Universidad Nacional Autónoma de México: www.sicetno.org.

(4) Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen E/CN. 4/2004/80/Add. 2, p. 2.

Mientras que la autonomía constituye una propuesta política para algunos Estados-Nación, existe un modelo alternativo que más bien busca la participación y el empoderamiento de los pueblos indígenas en las decisiones que les afectan: la figura de la consulta. En ese sentido, el Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989 se ha convertido en un gran referente para los pueblos indígenas y los defensores de los derechos de los pueblos indígenas. El convenio tiene dos pilares básicos: el respeto hacia la cultura de los pueblos indígenas y su participación efectiva en las decisiones que les afectan. Reconoce, además, la relación especial entre los pueblos indígenas y los territorios, que queda plasmada y respetada. El concepto de la consulta ha sido asumido y promovido por los pueblos indígenas, que buscan por lo menos ser escuchados. A pesar de que el Convenio 169 haya sido ratificado por la mayoría de los Estados latinoamericanos, solamente en Perú se ha intentado legislar sobre la materia y en cualquier caso el proceso ha sufrido muchos retrocesos debido a la falta de voluntad del gobierno para empoderar a los pueblos indígenas (Wright, 2014).

No cabe duda de que —en términos generales— los Estados Latinoamericanos no han desarrollado propuestas significativas para con los pueblos originarios de la región; más bien los ha tratado como obstáculo a su desarrollo económico y proyectos de homogenización sociocultural. No obstante, los mismos pueblos indígenas han sobrevivido y resistido durante varios siglos y siguen formando grupos minoritarios e importantes en la región. Es probable que una respuesta ética no pase ni por el multiculturalismo ni por la interculturalidad, dada su vinculación fuerte con sus tierras; más bien, es necesario buscar nuevos paradigmas de relaciones, en los que los mismos indígenas sean los protagonistas.

Como ya se ha destacado, las exigencias de reconocimiento son diferentes si hablamos de grupos indígenas o si hablamos de grupos migrantes, sin embargo, ¿qué pasa cuando los migrantes son indígenas? Spinner-Halev (2000) sostiene que deben de ser diferentes los derechos o las prerrogativas que se les otorgan a los distintos tipos de minorías.

Afirma que, mientras los pueblos indígenas exigen generalmente autonomía buscando alguna forma de autogobierno que les permita conservar su identidad, los migrantes, en cambio, piden políticas públicas que les ayuden a integrarse de forma más rápida a su nueva sociedad. Por ejemplo, piden escuelas bilingües, pero con la idea de ir aprendiendo el idioma de su nueva sociedad y finalmente integrarse. De acuerdo con esta perspectiva, los inmigrantes no se preocupan tanto por entender su cultura, sino más bien por entender la cultura a la que han arribado, pues es ahí donde tienen que sobrevivir. (Spinner-Halev, 2000). Quienes emigran y eligieron vivir en cierta sociedad, ya hicieron su primera elección. Y se presume que por lo mismo están dispuestos y de algún modo preparados para adaptarse en cierta manera a la nueva cultura, «al dejar atrás las certidumbres de su viejo modo de vida.» (Walzer, 2009, p. 151). No hay duda de que en ciertos momentos extrañen su antigua forma de vida, y las comunidades que conforman al llegar a su nuevo destino son diferentes de las que dejaron atrás en un sentido muy importante: los derechos individuales, la economía de mercado, etc.

Las olas de migraciones internas como la descrita arriba, ponen a estos colectivos en una situación de vulnerabilidad socioeconómica dadas sus diferencias culturales y lingüísticas, lo cual constituye un desafío para los gobernantes a nivel estatal. A pesar de enfocarse principalmente en la situación de las comunidades indígenas en zonas rurales y en sus territorios ancestrales, Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial de las Naciones Unidas, también señaló en 2003 que

existe un importante fenómeno migratorio de personas indígenas a zonas urbanas y que haría falta elaborar un programa de protección social dirigido a estos colectivos⁽⁵⁾.

Como bien apunta Fortuny, las diferencias étnicas no necesariamente se borran con la migración de campo a ciudad (2010). Además, de acuerdo con Durin, las ciudades latinoamericanas —incluidas las mexicanas— se vuelven «el escenario de adaptación y recreación de viejas y nuevas desigualdades e identidades étnicas» (Durin, 2010: p. 17). La misma investigadora establece los distintos campos que constituyen un desafío para los gobernantes de dichas zonas urbanas: «los ámbitos educativo, cultural, residencial, de servicios sociales y de participación política» (Ibid, p. 25).

De acuerdo con Habermas, los desafíos para la integración política resultarán más difíciles entre mayores sean las diferencias de cosmovisión, «de raza o de etnia o las diacronías histórico-culturales que deben ser superadas» (Habermas, 2009, p. 170). El problema es cómo lograr la equiparación jurídica y el igual reconocimiento de todos los grupos que se definen culturalmente dentro de la entidad y cuyos integrantes deseen conservar las características de tradición, forma de vida u origen étnico, y su identidad. (Habermas, 2009).

Esto nos lleva a la auto-comprensión ético-política de la sociedad que resulta afectada por los inmigrantes, pues se plantea la cuestión de que si los inmigrados encuentran su límite en cuanto a su reconocimiento como grupo cultural dentro del marco jurídico de la sociedad de acogida, o si esta sociedad ya ha sido modificada culturalmente por los migrantes y se hace necesario un reconocimiento jurídico de los nuevos grupos culturales. (Habermas, 2009).

Una última etapa consiste en una «disposición a la culturalización, esto es, no sólo una disposición a la adaptación externa, sino a la interiorización de los modos de vida, las prácticas y las costumbres propias de la cultura» (Habermas, 2009, p. 198) de la nueva sociedad de acogida, en consecuencia se acepta la asimilación casi total y completa, afectando así de manera profunda la identidad y la cultura originaria del migrante.

Por poner un ejemplo real, así es el caso de los migrantes indígenas al estado de Nuevo León. Como destaca Durin (2004), el Noreste de México se ha convertido en un foco de migración indígena, proceso que inició en la década de los noventa. Los datos recientes de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas confirman esta tendencia. Cabe destacar que el aumento ha sido más pronunciado en Nuevo León, donde la población indígena creció desde 29.602 habitantes indígenas en 2000 hasta 81.909 habitantes indígenas en 2010, una cifra que se acerca al triple en diez años. De hecho —de acuerdo con los mismos datos de la CDI— representa el mayor aumento de población indígena en términos porcentuales experimentado por *cualquier Estado mexicano* entre 2000 y 2010⁽⁶⁾. Sin duda alguna, las migraciones internas de personas indígenas al Estado de Nuevo León constituyen un problema social de gran importancia.

El desarrollo simbólico y normativo más importante relativo a los migrantes indígenas por parte del Estado de Nuevo León ha sido el cambio en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, la que a partir de 2011 incorpora en su segundo artículo, 3° párrafo, un reconocimiento de los migrantes indígenas en los siguientes términos: «Los indígenas que

(5) Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen E/CN. 4/2004/80/Add. 2, p. 22.

(6) Por ejemplo, en aquellos Estados con mayor presencia de comunidades indígenas —tales como Chiapas, Veracruz y Oaxaca— el número de habitantes indígenas se ha mantenido relativamente estable.

habitan en la Entidad tienen derecho a preservar y enriquecer sus lenguas y sus conocimientos; colaborar en la protección de su hábitat, patrimonio cultural, lugares de culto y demás elementos que constituyan su cultura e identidad; a decidir sobre sus normas internas de convivencia, organización social, económica, política y cultural. Sus formas e instituciones de gobierno garantizarán la participación de las mujeres indígenas en la toma de decisiones relacionadas a la vida comunitaria, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los Estados»⁽⁷⁾. Dicho cambio se produjo debido a los esfuerzos de una coalición de diputados y representantes de la sociedad civil.

Además de las iniciativas impulsadas al nivel estatal, también cabe referirse a los esfuerzos por parte de los gobiernos municipales. Por ejemplo, en el caso de Monterrey (municipio en que de acuerdo con las cifras oficiales la población indígena se duplicó desde 10,918 personas en 2000 a unas 21,477 personas en 2010), se han llevado a cabo dos acciones concretas. Por una parte, de acuerdo con el Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015 del gobierno municipal de Monterrey, se establece entre las principales líneas de acción la atención a grupos minoritarios, entendidos en términos étnicos, con la realización de convenios de colaboración con instituciones estatales y federales (incluyendo la Comisión Nacional para la Atención para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas) y la capacitación de «las comunidades indígenas residentes en Monterrey en prácticas de autogestión para la identificación, formulación y administración de proyectos económicos, sociales y comunitarios»⁽⁸⁾.

Asimismo, en dicho municipio, en marzo 2013, se creó una Comisión Especial de Grupos Indígenas con la siguiente justificación: «es preciso crear una Comisión Especial que tenga como finalidad proponer acciones, programas, normas y políticas en materia de grupos étnicos, con el propósito de abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, impulsando su desarrollo regional, fortaleciendo las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos»⁽⁹⁾. Además se establecen las siguientes atribuciones: «proponer acciones, programas, normas y políticas en materia de grupos étnicos, con el propósito de abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, impulsando su desarrollo regional, fortaleciendo las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos»⁽¹⁰⁾.

A raíz de lo expuesto, queda patente que los gobiernos subnacionales (tanto a nivel estatal como a nivel municipal) en Nuevo León se han dado cuenta del desafío propuesto por la migración interna indígena a las zonas urbanas y en los últimos años han empezado a desarrollar marcos normativos y políticas públicas en pos de ello. Además, en el caso del gobierno del Estado de Nuevo León se observa una clara apuesta por la interculturalidad, en contraste con el enfoque multiculturalista o de «desarrollo con identidad» en las acciones llevadas a cabo por parte del gobierno federal. No obstante, queda por ver el impacto de las políticas en la práctica, la perspectiva de los migrantes indígenas sobre los mismos, y el grado en que se va construyendo una sociedad multi o incluso intercultural en términos prácticos y cotidianos.

⁽⁷⁾ Comisión de legislación y puntos constitucionales, Expediente N° 7283/LXXII, 29 de noviembre de 2011.

⁽⁸⁾ Plan Municipal de Desarrollo 2012-2015, publicado en la Gaceta Municipal de Monterrey, Vol. III, Edición Especial, enero 2013, p. 46.

⁽⁹⁾ Acta Número 7, Sesión Ordinaria del Ayuntamiento, 8 de marzo de 2013, p. 9.

⁽¹⁰⁾ *Ibíd.*

BIBLIOGRAFÍA

- Appiah, A. (2009), Identidad, autenticidad, supervivencia. Sociedades multiculturales y reproducción social. En C. Taylor, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento* (pp. 213-232). México: FCE.
- Benedicto, R. R. (2012), Charles Taylor: el ser humano y el bien. *Contrastes: Revista Internacional De Filosofía*, 47-64.
- Camisón, Y. J. A., (2012), «Los derechos civiles y políticos en la Constitución boliviana» en *Revista Derecho del Estado* N° 28, 2012, 171-231.
- Díaz-Polanco, H. (2006), *Elogio a la Diversidad. Globalización, multiculturalismo y etnofagia*. México: SIGLO XXI.
- Dietz, G y M. C. L.S (2011), *Interculturalidad y educación intercultural en México: un análisis de los discursos nacionales e internacionales en su impacto en los modelos educativos mexicanos*. Mexico: SEP-CGEIB.
- Durin, S., (2004), «Nuevo León, un nuevo destino de la migración indígena» en *Revista de Antropología Experimental* N° 3 pp. 1-9.
- Durin, S. (2010), «Introducción. Etnicidades urbanas en las Américas» en DURIN, S., (coord.) *Etnicidades Urbanas en las Américas. Procesos de inserción, discriminación y políticas multiculturalistas*. CIESAS, México, pp. 15-27.
- Etzioni, A. (2001), La Tercera Via hacia buena sociedad. Propuestas desde el comunitarismo. *Estudios Sobre Educación*, 160-163.
- Fortuny, P., (2010), «Migrantes mayas/yucatecos de la iglesia presbiteriana de la misión» en DURIN, S., (coord.) *Etnicidades Urbanas en las Américas. Procesos de inserción, discriminación y políticas multiculturalistas*. CIESAS, México, pp. 139-154.
- Habermas, J. (1999), *La Inclusión del Otro*. Barcelona: Paidós Básica.
- Habermas, J. (2009), La lucha por el reconocimiento en el estado democrático de derecho. En C. Taylor, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento* (pp. 155-212). México: FCE.
- Kempf, I. (2007), «Resistiendo al viento: avances y retrocesos en el desarrollo reciente de los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas» en S. Martí i Puig (ed) *Pueblos Indígenas y Política en América Latina: el reconocimiento de sus derechos y el impacto de sus demandas a inicios del siglo XXI*, Barcelona: Fundació CIDOB, pp. 161-180.
- Kliksberg, B. (2005), *Más ética más desarrollo*. Buenos Aires: Temas.
- Kymlicka, W. (2003), *La política vernácula. Nacionalismo, multiculturalismo y ciudadanía*. España: Paidós Estado y Sociedad.
- Kymlicka, W. (2009), Categorizing Groups, Categorizing States: Theorizing Minority Rights in a World of Deep Diversity. *Ethnic & International Affairs*, 371-388.
- Martí i Puig, S.; Wright, C.; Aylwin, J.; Yáñez, N. (2013), *Entre el desarrollo y el buen vivir. Recursos naturales y conflictos en los territorios indígenas*. Madrid: La Catarata.
- Parekh, B. (2001), The future of Multi-ethnic Britain. *The Round Table*, 691-700.
- Pettit, P. (1997), *Republicanism. A Theory of Freedom and Government*. Clarendon Press.
- Piñon Gaytán, F. (2013), «El problema ético en la filosofía de Kant», *Política y Cultura* núm. 39, pp. 99-112.
- Spinner-Halev, J. (2000), Land, Culture and Justice: A Framework for Group Rights and Recognition. *Journal of Political Philosophy*, 8(3),319.
- Taylor, C. (2006), *Fuentes del yo. La construcción de la identidad moderna* (1a ed.). (A. LIZÓN, Trad.) Barcelona, Cataluña, España: Paidós Surcos 21.

- Taylor, C. (2009), *El Multiculturalismo y «la Política del Reconocimiento»*. México: FCE.
- Van Cott D. L. (2004), «Los movimientos indígenas y sus logros. La representación y el reconocimiento jurídico en los Andes» en *América Latina Hoy* 36, 141-159.
- Walzer, M. (2009), Comentario. En C. Taylor, *El multiculturalismo y la política del reconocimiento* (pp. 146-152). México: FCE.
- Wright, C. (2014), «El Convenio 169 de la OIT y su papel en la emergencia del movimiento indígena peruano» en Villalba Portillo, S. y Martí i Puig, S *Protestas necesarias para derechos imprescindibles. Acción colectiva y legislación favorable a los indígenas en América Latina*, pp. 49-65.
- Wright, C. (2013), «Perú: El Estado de emergencia como mecanismo de represión de la protesta indígena en el contexto de conflictos sobre recursos naturales,» en Martí i Puig, S.; Wright, C.; Aylwin, J.; Yáñez, N. (2013), *Entre el desarrollo y el buen vivir. Recursos naturales y conflictos en los territorios indígenas*. Madrid: La Catarata, pp. 265-292.
- Wright, C. (2009), «Estado, justicia y ciudadanía en el constitucionalismo boliviano», en *Cuestiones Jurídicas* III (2), 55-72
- Young, I. (2004), Response to Bohman, Drexler and Hames-Garcia. *Good Society Journal*, 61-63.

Capítulo 11

TEORÍA DEMOCRÁTICA MODERNA- FEMINISMO

VERÓNICA CUEVAS PÉREZ*
ABRAHAM A. HERNÁNDEZ PAZ**

Universidad Autónoma de Nuevo León

SUMARIO: 1. BREVE PANORAMA DE LA TEORÍA FEMINISTA. 2. LAS REFORMAS EN MATERIA ELECTORAL Y SU CONTRIBUCIÓN A LA VIDA DEMOCRÁTICA DE MÉXICO. 3. PERSPECTIVA DE GÉNERO EN ESTUDIOS DE CIENCIA POLÍTICA.

Resumen: Este capítulo busca mostrar como el feminismo aporta a la construcción de la democracia institucional a través de las leyes afirmativas y como el feminismo se conecta con temas de análisis de Ciencia Política, como la participación política de las mujeres y la perspectiva de género, que repercute en avances respecto a uno de los objetivos del milenio: el empoderamiento femenino. La presencia de las mujeres es cada vez más una realidad debido a las reformas electorales y también a los estudios con perspectiva de género desde la visión de la ciencia política, ambos ámbitos de análisis han servido para evidenciar y sustentar la posición estructural que guarda este grupo social y visibilizan la vulnerabilidad en la que se encuentran las mujeres.

Palabras Clave: Teoría Política, Feminismo, Perspectiva de género, Reforma electoral.

Key Words: Political Theory, Feminism, Gender, Electoral Reform.

* Es doctora en Filosofía con acentuación en Ciencias Políticas de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León; docente de tiempo completo, profesora de posgrado y subdirectora de la facultad; Reconocido con el Perfil deseable PROMEP. Perteneció al cuerpo académico de «Participación Ciudadana y Democracia» Líneas de Investigación: Género y participación ciudadana.

** Doctor en Gerencia y Política Educativa por el Centro de Estudios Universitarios de Baja California; Docente de tiempo completo en la misma Facultad; Especialización en Gestión y Política Pública por la FLACSO; Línea de investigación: Gestión y política educativa.

1. BREVE PANORAMA DE LA TEORÍA FEMINISTA

El movimiento feminista surge como la necesidad de visibilizar la ausencia de las mujeres en la construcción de la realidad social. Históricamente la presencia femenina se ubica dentro del espacio de lo privado lo cual la ponía a cargo de la toma de decisiones dentro del entorno de lo familiar, supeditándola a un espacio específico de acción.

Una de las características esenciales de la Teoría feminista es que siempre, desde su surgimiento ha propuesto una agenda de acción, que siempre se traduce en un beneficio social.

Las reivindicaciones del movimiento buscan desde sus orígenes filosóficos combatir la vulnerabilidad a la que los seres humanos nos enfrentamos. Por supuesto que a través de la mejora siempre de la condición imperante en la vida de las mujeres.

En el ámbito de lo público se ubica el desarrollo de la economía, la política, la cultura; áreas de acción donde los hombres construyeron una sociedad aunque no incluyente. El contrato social establecía que un hombre libre era aquel que tenía propiedades y tenía por lo tanto el carácter de ciudadanía. Bajo esta premisa, la ciudadanía vinculada al poder económico daba acceso directo a los asuntos públicos. Asuntos a los que una mujer no podía tomar parte al estar bajo la patria potestad del padre, siendo niña, o del marido, en una edad casadera. Es importante señalar que la condición del matrimonio era concertada por el tutor sin que las mujeres cuestionaran o decidieran la unión con el prospecto elegido por el padre. La historia da cuenta de cómo las hijas eran consideradas valiosas al ser casadas con familias que pudieran traer posición económica o política al padre a través de los matrimonios concertados. Lo anterior sólo como un ejemplo de la posición que guardaba la figura femenina dentro del contrato social anterior a la ilustración.

El debate feminista no tiene como argumento reproducir las acciones masculinas, sino que las acciones femeninas tengan valor social, que se consideren aportaciones que tengan un impacto en la política social y sean medidas como bienes públicos. De ahí que el feminismo replanteo el problema: no se trata de ver como la mujer puede tener acceso a las funciones sociales respetadas, y tradicionalmente masculinas, en el ámbito de lo político y lo económico, sino de redefinir cuales son las actividades socialmente valoradas. El problema no reside en que se le niegue a las mujeres la participación, sino que la sociedad devalúa las actividades y actitudes tradicionalmente femeninas (Ochman, 2006, p. 381).

El conocimiento aceptado por la sociedad se ha elaborado sin el punto de vista femenino, esto hasta la ilustración donde surge un cambio en la estructura de pensamiento político y donde aparece el pensamiento científico sustentando las

demandas sociales de derechos civiles y políticos, por supuesto que un movimiento realizado por hombres.

Grandes pensadores del pensamiento Ilustrado en la segunda mitad del siglo XVIII realizaban grandes críticas a la Iglesia y el Estado pugnando por el tránsito de un poder religioso al poder civil del Estado. Voltaire, Montesquie, Stuart Mill, Rousseau establecieron las reflexiones filosóficas de la época basados en el pensamiento racional, donde impera la razón, dejando atrás el pensamiento religioso para la explicación de la realidad social. Es el pensamiento Ilustrado el que da paso a la Revolución Francesa y estadounidense donde se instaura el concepto de ciudadanía.

Así es pues que la igualdad era considerada una virtud propia de aquellos que poseyeran un patrimonio, con lo que la igualdad como concepto aparece; sin embargo el acceso a la igualdad era exclusiva de unos cuantos, solo aquellos que gozaban de poder económico. Los desposeídos perdían su categoría de ciudadanía; los hombres pobres y analfabetos, negros y mujeres quedaron excluidos de la luz de la ilustración de ser objeto de ciudadanía, con lo cual los asuntos públicos solo se discutían entre hombres blancos, educados y con cierto patrimonio. Eran los ciudadanos que cumplían esta condición los que podían elegir o ser elegidos para transformar la sociedad.

Es en este entorno donde surge la primera ola feminista, el feminismo ilustrado quienes tenían como objetivo el reconocimiento de la inteligencia femenina, el derecho a la educación y la reforma de la institución del matrimonio. La primera figura feminista es la activista Mary Wollstonecraft quien escribe el primer ensayo feminista que establecía la necesidad de acceder a las vindicaciones antes mencionadas. El escrito se titulaba: *A vindication of the Rigts of Women*.

La segunda ola feminista llamado el feminismo sufragista aparece a finales del siglo XIX hasta mediados del siglo XX, cuyas reivindicaciones tenían que ver con la obtención de la plena ciudadanía y el acceso a la educación universitaria. Esta ola sufragista se genera con el liderazgo de Lucrecia Mott y Elizabeth Candy Stanton con un movimiento Neoyorkino que pedía el reconocimiento de la plena ciudadanía. El movimiento toma un carácter liberal y social. Muchos de los argumentos de esta época se sustentaban de la declaración de independencia estadounidense que buscaba la emancipación de la corona británica, argumentos con los que las mujeres de la época solicitaban la emancipación de los padres o esposos para formar parte de la vida de las universidades sin necesitar la autorización de algún tutor o protector para participar del espacio.

La tercera ola feminista se manifiesta en la modernidad junto con la necesidad del mundo de ser globalizado. La agenda toma un carácter internacional donde el debate muestra la coincidencia de la condición femenina en el mundo. Esta ola surge a mediados de 1960 y se extiende a los 90's. Centra el debate en los asuntos

públicos y privados como objeto de política pública. Las reivindicaciones que se agendan tiene que ver con la libertad sexual (problemas como la salud femenina, violencia y aborto centran el debate) y la paridad.

Estas tres olas feministas dejan en evidencia como la lucha de las mujeres tiene más que ver con una postura que busca disminuir las desigualdades o lo que es lo mismo disminuir la vulnerabilidad de las personas. Con la búsqueda de la paridad y la libertad sexual femenina son apoyados por otros conglomerados sociales o movimientos sociales. Las sufragistas norteamericanas vieron en los discursos emancipadores de los independistas norteamericanos contra la corona británica, la misma condición reflejada en sus vidas; donde una instancia diferente a ellas proclamaba su tutela. En cada uno de los momentos relevantes de las transformaciones culturales, sociales y políticas las mujeres tuvieron que demandar ser visibles.

La movilización en pos de mejoras sociales son acciones que son propias de lo masculino y las conquistas también son para acuñadas para lo masculino como si la invisibilidad fuera una característica femenina. Los norteamericanos, los franceses y todas las sociedades reformistas tuvieron que ser cuestionadas sobre la limitante de género para la transformación social.

La exclusión de uno de los géneros en la estructura social ha sido sistematizada por lo que la tarea feminista ha sido la de visibilizar la vulnerabilidad. La emancipación es un logro histórico siempre y cuando proporcione bienestar para algún sector o grupo social, es en este marco de reflexión que debe conceptualizarse al Feminismo, como una teoría política que tiene como objetivo disminuir la vulnerabilidad con la búsqueda de bienestar para las mujeres.

¿Podría la sociedad moderna llamar resentidos a los filósofos de la ilustración por percibir a la iglesia como una institución opresora?, ¿podría la sociedad moderna acusar a los independistas norteamericanos de resentidos por querer tomar decisiones sobre sus destinos y ser emancipados de la corona británica? ¿Podría culparse a las mujeres por buscar validar su existencia ante una estructura social que permita su plena inclusión sin que algún argumento de índole cualquiera les permita su plena realización?

Uno de los argumentos que impacta de manera negativa al feminismo es la descripción de éste como un movimiento de mujeres resentidas que limita la filiación de hombres y mujeres a la visión feminista. Las movilizaciones y demandas sociales de cualquier grupo social son elementos de transformación social y la política es el medio por el cual tales movimientos y grupos pueden lograr sus objetivos. Señalar el movimiento feminista como un movimiento de mujeres resentidas no es un argumento válido en la realidad de cualquier país que se llame o autonombre democrático.

Es a través de la teorías políticas como la teoría de la justicia de John Rawls, la teoría democrática de Carole Pateman, Multiculturalidad de Will Kymlicka, la tolerancia como valor de Isahia Berlín, la libertad de pensamiento de Hannah Arendt, la inclusión del otro de Iris Young y el Feminismo que la modernidad está construyendo mejores democracias que en cualquier otro momento del devenir histórico social.

La teoría feminista no trata de incursionar a las mujeres al mundo de los hombres, sino que trata de incluir a las mujeres al mundo sin limitantes de género. No se trata de perseguir lo que posee el hombre con un objetivo de excluir lo masculino de la vida femenina sino con una visión inclusiva de lo femenino en la vida social, que permita la realización de todos. La teoría feminista no busca lo que los hombres tienen sino demanda participar de lo construido, busca para las mujeres los accesos totales a la vida privada y pública.

El acceso al poder libre y sincero es la bandera que la democracia como forma de gobierno globalizado. Por lo anterior, la globalización busca para las mujeres la mejora de vida por medio del empoderamiento femenino. La globalización busca que los ojos de ambos géneros opinen y reflexionen sobre la realidad imperante, como una oportunidad para aportar a la historia previamente construida la perspectiva de ambos géneros. Es también importante acercarnos al feminismo como a una teoría general, que nos permite ver la sociedad moderna bajo una nueva luz, reevaluar los valores que la fundamentan y encontrar soluciones a los problemas que ya no podemos resolver bajo los paradigmas heredados de los siglos pasados (Ochman, 2006, p. 386).

La globalización ha permitido que la condición femenina se ha abordado como debate internacional y aún más a propiciado la creación de la agenda internacional en busca de la paridad, a continuación se enlistan algunos ejemplos de cómo la agenda femenina ha sido atendida por los organismos internacionales. La tercera ola feminista a puesto en la agenda de instituciones internacionales la presencia de lo femenino para la construcción de la democracia. Una democracia sin la atención a la desigualdad femenina es una democracia incompleta, la idea del empoderamiento femenino es un índice social de inclusión. A continuación algunos ejemplos de las acciones internacionales respecto al tema.

| Año | Evento | Propuesta |
|------|---|--|
| 1967 | Asamblea General de las Naciones Unidas | Estable las primeras declaraciones sobre la eliminación de la discriminación de la mujer. |
| 1975 | Conferencia Internacional de la Mujer | Propuso como objetivos mejorar las condiciones de vida y desarrollo de estrategias para la mejora. |
| 1979 | Asamblea General de las Naciones Unidas | Aprobó la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. |

| Año | Evento | Propuesta |
|------|---|--|
| 1995 | VI Conferencia Mundial sobre la mujer: Conferencia de Beijing, acción para la igualdad, el desarrollo y la paz. | En particular establece varios ámbitos de acción, el séptimo hace referencia a la mujer en el ejercicio del poder y la toma de decisiones. |
| 1999 | Protocolo Facultativo de la Convención | Sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres. |

Fuente: (Tu Obra UNAM) <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html>.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) tiene como objetivo la paridad que se mide a través del Índice de Desarrollo Humano (IDH) los indicadores que establece como índice de desarrollo que ayudan a combatir la vulnerabilidad y la resiliencia de las personas que son: la esperanza de vida, acceso a la educación y el nivel de ingreso. Las acciones van encaminadas a los accesos de salud, matrícula y el ingreso como población económicamente activa.

Es en este ámbito donde el tema de la paridad toma relevancia, el empoderamiento precisamente establece una reflexión en los puestos y los ingresos a los que tienen acceso las mujeres. El empoderamiento femenino permite que la visión femenina aborde las problemáticas sociales dentro de lo público y lo privado. Empoderar a las mujeres como agentes de cambio requiere de su presencia en puestos de poder en la toma de decisiones. Sin embargo las conductas seudodemocráticas y las prácticas enraizadas y naturalizadas hacen difícil el acceso al poder de las mujeres en el ámbito político y/o económico.

En política cuando uno gana otro pierde, esta conceptualización sigue operando en las formas de hacer política; por esta razón que las mujeres enfrentan una resistencia al cambio al aspirar a cargos de representación impulsadas desde los partidos políticos. Las inercias existentes en el ambiente político y las formas de hacer política impactan el objetivo globalizador de empoderamiento femenino, puesto que en política se entiende el empoderamiento femenino como una pérdida para lo masculino.

El empoderamiento social femenino es visto como una amenaza y además que se advierten las acciones femeninas como acciones de resentimiento, alguien que pugna para que otro pierda, es ahí donde aparece el filtro social que percibe a lo femenino como un ente invasor al ir por la búsqueda del poder, en todo los ámbitos de la sociedad: económico, político, social y cultural.

La política no sólo debe ser considerada un espacio de ganancias y pérdidas sino el espacio donde el disenso permita el avance de la sociedad, para esto, necesitamos las visiones de los agentes de cambio, hombres y mujeres deben ser parte del continuo en la toma de decisiones políticas, decisiones que impactan la vida pública y privada ciudadana.

Cuando la participación es abierta ganamos todos, este es una premisa democrática; por lo que la participación de las mujeres favorece a todos y todas, la pérdida numérica masculina se traduce en riqueza de visión porque permite a la sociedad la inclusión de otras visiones lo que combate la desigualdad y permite la existencia de la diversidad; ideas sustentadas dentro del modelo político imperante: el modelo democrático.

Las sociedades se transforman con la participación de sus ciudadanos, los de su tiempo, por lo que visualizar los movimientos con nuevas agendas permite avances que pugnan por la realización de los individuos de su tiempo: de igual manera a ocurrido con el feminismo. La globalización como fenómeno político a permitido que la agenda femenina se haya instaurado dentro de los planes de desarrollo de todas las economías que se consideren democráticas

El pensamiento político es que ha logrado la construcción de mejores realidades para la participación ciudadana. El sistema político estructurado en sistemas de partidos y sistema electoral aportan en el mismo sentido a la construcción de ciudadanías. Estas instituciones democráticas permiten al administrar el conflicto que el sistema político opere y permita un entorno de participación social. Es en las transformaciones de estas instituciones donde el pensamiento político feminista ha encontrado ecos.

Las reivindicaciones que ha permitido el sistema electoral a través de las cuotas de género aportan a la paridad en el sistema de partidos. Los partidos se han visto en la necesidad de financiar candidaturas femeninas, además que se da un proceso de capacitación a las mujeres inmiscuidas en los partidos políticos.

Desde el punto de vista de la administración pública cada vez más la paridad se convierte en un valor político que hace ver al sistema administrativo del Estado como un espacio incluyente. La paridad se convierte en un spot político que legitima las tareas administrativas y políticas del Estado.

Sin embargo el desarrollo de leyes electorales e instituciones políticas no logran la transformación sin el elemento de la cultura política, cambiar lo imperante, es decir, cambiar el conjunto de usos y costumbres que permiten o frenan la implantación de los nuevos conceptos democráticos.

El ejercicio del poder y el espacio político donde se da la lucha por el poder es el primer espacio de transformación que se convierte en el motor transformador del entorno social y que logran permear en el conocimiento de política por la sociedad, la transición democrática tiene el reto de contar con ciudadanos y ciudadana politizados y dispuestos a participar por el bien común y reconocer en el bien individual en el bien social.

La transición requiere de un ambiente ciudadano altamente politizado y dispuesto a su participación, se requiere del reconocimiento de la democracia par-

ticipativa. Un sistema político y un régimen político centrado en las necesidades ciudadanas y unos ciudadanos vigilantes de quienes se encuentran en el ejercicio del poder para generar un ambiente democrático que salvaguarde los valores de igualdad, representatividad y sobre todo de libertad en el espacio de lo público y lo privado.

La teoría política ha aportado instrumentos como la transparencia de la información, tribunales electorales, la teoría administrativa ha brindado conceptos como la rendición de cuentas y la profesionalización, conceptos que dan paradigmas de cambio para entender la política del nuevo Estado democrático mexicano. La transición a la democracia requiere del sistema político mexicano pero también una transformación de un ciudadano(a) pasivo(a) a un ciudadano(a) participativo(a) de los asuntos públicos.

Del sistema político requiere la garantía de un acceso democrático al poder, un sistema político que establezca las condiciones de competencia equitativa de todos los actores, un sistema político que dé certeza de limpieza de sus procesos al ciudadano y así lograr su legitimidad a través garantizar el respeto a la pluralidad política.

Los ciudadanos requieren de interés sobre los asuntos públicos, una vigilancia cercana sobre el desempeño de los actores políticos, un ciudadano que crea y que sea transformador de la realidad hacia su modernización y crecimiento. Masolo (2007) al respecto establece: el aumento de la gobernabilidad democrática supone contar con sistemas democráticos capaces de dar seguridad y bienestar a la población. Pero significa también que los sistemas deben ofrecer suficientes posibilidades de participación de manera tal que los diversos miembros de la sociedad puedan pensar que sus problemas y reclamos son procesados en el sistema político. (p. 8).

Una de las minorías sociales que puede y debe echar mano de este modelo de democracia son las mujeres para poder hacer visible sus necesidades diferenciadas que no son tomadas en cuenta por el entorno generado para la participación exclusivamente masculina. En la medida en que las mujeres lleguen a constituir una «masa crítica» en las ramas del poder ejecutivo y legislativo en todos los países de América Latina, podrán tener mayor capacidad para influir en los debates y en la agenda política de su país. (Massolo, 2007, p. 9)

La presencia de la mujeres en la vida política es un elemento indispensable para la construcción de la igualdad y por ende el fortalecimiento de este valor democrático, sin embargo; es igual de importante que las mujeres accedan a los procesos de organización desde la perspectiva de la democracia participativa, para lograr la conquista de la vida pública con la perspectiva de género, es decir a través de la organización que se hace visible la estructura patriarcal sobre la que

se sustentan las relaciones, sociales, políticas y culturales en la que esta cimentado la vida pública y la vida política que enfrentan los ciudadanos.

Revisar las formas en la que los ciudadanos participan permite observar las condiciones de vida que la democracia ha traído a los ciudadanos y también como la democracia ha acercado o alejado a los ciudadanos de las instancias políticas; el alejamiento de los ciudadanos a la vida política presenta problemas para la sustentación del contrato social, en tanto los ciudadanos sientan que la política no resuelve sus demandas y necesidades optarán por formas menos institucionalizadas para lograr sus objetivos.

Una amplia literatura sobre la deserción de los partidos ha establecido que las lealtades vitalicias que anclaban a los votantes a los partidos se han estado erosionando en muchas democracias establecidas, lo que contribuye a una reducción en la concurrencia electoral y genera un electorado más inestable expuesto al influjo de fuerzas de corto plazo. (Norris, 2002, p. 4)

La feminización de los fenómenos o problemáticas sociales muestra la cara opresora de la sociedad que tiene poca experiencia y familiaridad de las mujeres en el espacio público. La feminización de la migración, la desigualdad salarial por género, la violencia simbólica dentro de los espacios privados, la participación política son fenómenos que deben ser analizados con la llamada perspectiva de género.

Las acciones afirmativas, como las leyes de paridad, permite observar como la desigualdad en el día a día de la participación femenina se encuentran recurrentes en toda la estructura social; organizaciones, instituciones y grupos sociales. Sin embargo, estas acciones afirmativas que se traducen en presencia femenina en el ámbito público es señalado como un atentado a los derechos masculinos.

Las feministas afirman también que resolver el problema de diferencia exclusivamente a través de los derechos especiales, frecuentemente lleva a la estigmatización de los beneficiados. Los debates actuales sobre las políticas de la acción afirmativa (discriminación positiva) son un claro ejemplo de ello. Si las mujeres necesitan que por ley se les asigne un porcentaje de cargos políticos o administrativos, o si los negros tienen que tener cuotas para entrar a las universidades, es porque son débiles, inferiores, y necesitan de la protección paternalista, no de igualdad política (Ochman, 2006, p. 378).

Sin embargo sin la existencia de las acciones afirmativas, visibilizar las problemáticas en los diferentes ámbitos no se traducirían en la presencia, primeramente numérica y después con una presencia fortalecida por la experiencia de la participación en lo público. La oportunidad de ocupar espacios permite la familiarización y transformación de los espacios y también de la toma de decisiones con nuevas visiones antes difícilmente presentes en la instrumentación de lo público.

Las leyes afirmativas son la primera etapa de instauración de los cambios sociales que dan cabida a las transformaciones de la realidad social, por lo que se enlistan a continuación reformas en materia electoral que han sido motor de dichos cambios para beneficio en la presencia de las mujeres en el ámbito político.

2. LAS REFORMAS EN MATERIA ELECTORAL Y SU CONTRIBUCIÓN A LA VIDA DEMOCRÁTICA DE MÉXICO

Como elemento relevante dentro del desarrollo el sistema político el sistema electoral permite la institucionalización del conflicto dentro de los proceso de votación, a su vez regular el conflicto permite el respeto al contrato social, lo que garantiza el respeto a las instituciones. Por lo tanto, el regulador que ha permitido la transformación democrática de los sistemas políticos es el del desarrollo del sistema electoral. Este desarrollo ha permitido un fenómeno particular para la vida política mexicana, la transición a la democracia sin enfrentamientos violentos, lo que ha generado la opinión de que el sistema político mexicano como estable, lo que ha fortalecido el desarrollo de México en otras áreas, como la económica.

La permanencia de las instituciones genera certeza hacia varios niveles sociales dentro del ámbito por esa razón la reformas al sistema electoral dan cuenta del cómo se ha transitado a una transición democrática de un país. Cada una de las reformas electorales ha buscado congregar las demandas que ponían en riesgo la competencia hacia el poder y los criterios establecidos ahí han obligado a quienes participan en política a atender las reglas del juego.

La participación de diferentes aspirantes a la carrera del poder se da a través de los partidos políticos. Estos aglutinan una cantidad diversa de ciudadanos que aspiran al poder a través de la competencia por el voto, se dice entonces que los partidos buscan representar los intereses de sus representados, por lo tanto son las instituciones más cercanas al ciudadano. Es entonces importante que el sistema electoral y sus reformas contemplen el papel de los partidos políticos como corresponsable del equilibrio del sistema político. El sistema electoral sienta las bases y es determinante en la manera en que los partidos políticos acceden a la contienda electoral.

Las reformas electorales comienzan en México a partir de 1997 cuando atendía la presidencia el Lic. José López Portillo; esta reforma abre paso a la representación proporcional dentro del legislativo, se abre la representación proporcional de 100 diputados y 300 de elección directa, otro acierto de esta reforma tiene que ver con la decisión de controlar la participación de los partidos políticos a través del financiamiento público, esto como forma de asegurar que los recursos sean lícitos y dar certeza a las actividades electorales. Esta reforma fue instrumentada

aún con una participación directa del Presidente de la República a través de la figura del Secretario de Gobernación que era quien se encargaba de la organización del proceso electoral antes de la aparición del IFE.

La reforma de 1986 consistió en el aumento de diputados a 500; 300 electos por votación directa y 200 de representación proporcional con la característica de que la lista de dichos puestos es cerrada, lo que autoriza al partido a seleccionar internamente a quienes acceden a dicho número de representantes. Esta reforma impulsa la cláusula de gobernabilidad que garantiza que no haya sobre representación de quien haya adquirido la mayor cantidad de votos; ya que los puestos otorgados a cada partido corresponden al porcentaje de votos obtenidos.

Además se le brinda espacios de propaganda en los medios de comunicación estatales a cada partido político. Hasta este momento como es de esperarse las transformaciones fueron cautelosas pero dieron paso a la reconfiguración de la participación política en México; como sabemos las transformaciones ocurren de tal manera que no se colapsa el sistema político, además de que el partido en el poder sigue protegiendo el monopolio del poder en el país.

Sin embargo, aunque se visionaban grandes avances en la contienda electoral de 1998 se sigue con opacidad en el momento de contabilizar los votos, como ejemplo podemos mencionar la cuestionada caída del sistema de conteo de votos en el proceso electoral de ese año que lleva al presidente Carlos Salinas de Gortari a la Presidencia de la República.

Otra reforma que es una de las más importantes en el desarrollo del sistema electoral mexicano es la aparición del Instituto Federal Electoral (IFE) (órgano constitucional autónomo) como un órgano descentralizado del gobierno que se encargara de las elecciones lo que permite la profesionalización en la organización de las elecciones. Esta reforma ocurre entre 1989 y 1990. Otro eje importante de esta reforma consistió en la creación del Organización Tribunal Electoral Federal (TRIFE) que de cualquier forma permitía que la política formara parte de la solución de los problemas electorales a través de los colegios electorales que se componían desde el Congreso de la Unión.

A este respecto: «En relación a la cámara de diputados la reforma de 1989-1990 estableció una nueva modalidad de la llamada cláusula de gobernabilidad mediante la cual se garantizaba al partido mayoritario una mayoría absoluta». (Vianello, 2008). La reforma de 1993 establece controles de fiscalización hacia los partidos políticos por parte del IFE estableciendo como topes de presupuesto, limitantes y prohibiciones, además de que aparecen las auditorías a los partidos.

Un segundo tema en esta reforma es lo referente al tema de la transparencia electoral con la inclusión de observadores electorales y por otro lado y no menos importante empieza la credencialización de los ciudadanos. Otra de las reformas importantes para la representación de los ciudadanos en el legislativo que se lleva

a cabo en la reforma de 1993 es el aumento de los senadores en la que cada estado puede acceder a cuatro de ellos tres por mayoría y uno por segunda mayoría, garantizando así que treinta dos senadores fueran de un partido político distinto al más votado.

La reforma de 1994 da paso a unas elecciones legitimadas a través de la presencia de los consejeros ciudadanos; aunque el gobierno seguía inmiscuido en la organización del proceso electoral a través de la figura del secretario de gobernación el proceso electoral sirvió para dar la suficiente certeza ciudadana debido en gran medida a los hechos violentos suscitados con antelación a esa sucesión presidencial; la figura de los consejeros ciudadanos se encontraba por encima de los representantes de la mayoría legislativa en el órgano electoral.

Otro de los fortalecimientos de esta reforma fue la presencia de observadores ciudadanos pero no solo el día de la elección sino durante todo el proceso desde la planeación hasta la ejecución el día de las elecciones, también se incluyen los observadores extranjeros, lo cual posiciona a México como un país realmente democrático en el ambiente internacional.

La reforma de 1996 le dio una nueva conformación al Instituto Federal Electoral (IFE), el Instituto es presidido ahora por un consejero presidente y ocho consejeros electorales aprobados por las dos terceras partes del legislativo, en quienes reside poder de decisión; formula que permanece hasta hoy. Por otro lado, el Tribunal Federal Electoral pasa a ser parte del Poder Judicial de la Federación como órgano especializado.

Lo anterior hace posible la persecución de delitos electorales y como tal las sentencias vinculadas al sistema de justicia mexicano, el debate de las penas toma relevancia para el ejercicio de la justicia en México; los magistrados son seleccionados por dos terceras partes del senado y nombrados por La Suprema Corte de Justicia de la Nación, además de que se estructuran cinco salas regionales durante el proceso electoral para conocer casos en cinco circunscripciones plurinominales.

La función del Tribunal Federal Electoral (TRIFE) pasa a ser el juez de las elecciones en dos niveles, juzgando los actos ilegales cometidos durante las elecciones pero también juzgando los actos de inconstitucionalidad del órgano electoral; Se establece: «El Tribunal dejó de ser un mero controlador de la legalidad para vigilar también la constitucionalidad de los actos de las autoridades electorales» (Vianello, 2008, p. 670)

Otro aspecto digno de ser mención es el recurso ciudadano para impugnar ante los tribunales los actos de autoridades electorales en contra de los derechos políticos ciudadanos; lo que abre la posibilidad de impugnar leyes federales, estatales o municipales que vayan en contra del espíritu de la Constitución. En la misma reforma de 1996 se establece una regla para equilibrar la representación, fijando un número tope de 300 diputados por ambos principios, por mayoría y por repre-

sentación proporcional, dando paso a la representación de partidos minoritarios en el legislativo.

En el ámbito de los senadores en la reforma antes mencionada se cambia la fórmula para la selección de los 128 senadores. Todas estas reformas dieron paso a una seria reconfiguración del panorama político de México en las elecciones de 1997, la oposición gana espacios en la Cámara de Diputados lo que abre la negociación política entre dos partidos, el Partido Revolucionario Internacional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN). La reforma de 1996 dio paso en el año 2000 a la alternancia del poder en el país con el triunfo del candidato de Acción Nacional a la presidencia del país, y equilibrando la representatividad en ambas cámaras, la de diputados y la de senadores.

Más tarde en las elecciones de 2006 da paso a unas elecciones muy reñidas, estableciendo la diferencia del ganador por un punto porcentual, lo que dio cabida en su momento a reclamos del perdedor y evidenciando la necesidad de una nueva reforma que no deje dudas sobre el ganador. La reforma de 2006 es importante para este estudio en particular puesto que se instrumentan dos transformaciones en cuestiones partidistas, la ley de equidad de género en las candidaturas y el establecimiento de nuevos requisitos para la fundación de partidos políticos.

La reforma de 2007 buscaba asegurar un control sobre los recursos utilizados por los partidos políticos; recursos humanos y políticos financiados por el erario demandan de un seguimiento y vigilancia de su ejercicio por lo que se establecen topes de campaña, compras de tiempo en medios y de ejercicio de campaña. También esta reforma incluye nueva temporalidad en los funcionarios electorales para garantizar la legitimidad de los procesos electorales y generar certezas ciudadanas.

Como se ha tratado de evidenciar, las reformas institucionales del sistema electoral lograron reconfigurar el escenario político del país puesto que permitieron la aparición de la alternancia al poder además de generar una contienda competitiva en los órganos representativos como es el poder legislativo en el país. Uno de las reforma en particular sobre la imposición de la cuotas de género se encuentra contemplado dentro de los siguientes artículos dentro del COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) en los artículos:

Artículo 218

3. Los partidos políticos promoverán y garantizarán en los términos del presente ordenamiento, la igualdad de oportunidades y procurarán la paridad de género en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional.

Artículo 219

1. De la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores que presenten los partidos políticos o las coaliciones ante el Instituto Federal Electoral, deberán integrarse con al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

Artículo 220

1. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas. En cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada. (Honorable Congreso de la Unión, 2008)

Podemos ver cómo estos artículos han ayudado a la configuración del poder legislativo con la presencia femenina a nivel de la política nacional. Los escaños que ocupan las mujeres están cercanos al cumplimiento de las cuotas establecidas del 30% de representación mínima de uno de los géneros; en este caso las mujeres. Los partidos políticos en su estructura han permitido la presencia femenina más como regla que como forma de comportamiento; estas acciones positivas han potenciado la presencia femenina pero aún queda trabajo por hacer en esta materia; así lo evidencian los números.

3. PERSPECTIVA DE GÉNERO EN ESTUDIOS DE CIENCIA POLÍTICA

La categoría de análisis género es de vital importancia en el desarrollo de los individuos en un realidad social; ya que las prácticas socializadas y aceptadas de género determinan los primeros simbolismos a los que se enfrenta una persona al estar en contacto con la realidad que lo circunda: el nombre, los juguetes, el color de la ropa. Aproximarse a lo que es el género y su construcción ayuda a conocer las conductas que se han naturalizado por todos los individuos. Por eso, es importante definir esta unidad de análisis.

El género se ha definido como una red de creencias, rasgos de la personalidad, actitudes, sentimientos, valores, conductas y actividades que diferencian a mujeres y varones; como una categoría de análisis en la que se articulan tres instancias básicas: a) la asignación del género, b) la identidad del género y c) el rol de género y también como un elemento constitutivo de las relaciones sociales donde el género es una forma primaria de relaciones significantes de poder basadas en las diferencias que distinguen los sexos (Burín y Bleichmar, Lamas y Scott 1996 citados por Peña 2004, pp. 15-16). (Peña Molina, 2004, pp. 15-16)

La interacción social que se da entre hombres y mujeres en el escenario social otorga un significado de valorización positiva o negativa al desempeño de los roles sociales otorgados a cada género, además de darle una valorización importante para el desarrollo de la actuación social con cierto orden estandarizado. Para leer el significado que tiene el ejercicio de roles es necesario el estudio de la identidad colectiva (la significación desde la organización social) y la identidad individual (lo que el individuo decide ser como sujeto individual).

Por otro lado, y en el mismo orden de ideas, en la investigación de Rodríguez, Matud y Espinosa (2008) se afirma que el género es una construcción social que

establece una diferenciación de roles sociales asumidos de manera inconsciente por hombres y mujeres que los naturaliza, y por lo tanto, deja de cuestionarlos. A través de esta naturalización se generan actitudes sociales que establecen capacidades diferentes entre hombres y mujeres. Entonces, es de vital importancia traer a la consciencia esta reflexión como primer paso para el cambio. Además es necesario conocer cuáles son las características del rol de las mujeres y como estos la limitan y cuáles la proyectan.

Las construcciones de género anteceden a la presencia de los individuos, ya que, su construcción obedece a un proceso histórico y cultural en cada realidad social; entonces en esta realidad existen, ya de forma aceptada y fosilizada, ciertos estereotipos surgidos de estas categorías genéricas que brindan identidad al hecho biológico del sexo, al hecho bilógico de ser mujer.

De nueva cuenta la teoría filosófica de Young brinda una línea de pensamiento al respecto, y ayuda a entender cómo es que las mujeres se apropian de la realidad que las circunda, aprendiendo los rasgos del género que les corresponde y llegan a naturalizar los estereotipos de los que son objeto. La construcción de la realidad es androcéntrica; ya que como se explicó con anterioridad impera la conceptualización del opuesto como la reafirmación de lo que se es o lo que no se es.

Al ser hombre las características otorgadas al género obedecen a la apropiación de la realidad a través de lo corpóreo. La dominación del entorno natural busca generar el espacio social que sirva a los individuos a su desarrollo y bienestar. El cuerpo del hombre sirve para la experiencia con lo externo, se apodera del espacio público para cambiar la realidad a su favor. Los hombres perciben la realidad como un objeto para ser transformado, las actitudes masculinas son encaminadas a poseer la realidad a través de su control.

Las mujeres entonces son un objeto de la realidad que puede apoyar o ayudar a los fines masculinos para lograr la estabilidad y un sentido de confort personal dentro de la realidad social. Young; 2005 en Aguilera, 2008 establece al respecto que la razón deontológica moderna ha identificado a unos seres como sujetos, ha señalado a otros como objetos. Ese proceso de constitución posiciona a la mujer en una relación asimétrica dentro de las relaciones sociales, que atrapa su propia voz para expresar el punto de vista de su fluida existencia, al tiempo que la constriñe por normas sociales que no dejen brotar esa subjetividad tan libremente como debiera ser. (Aguilera, 2008, p. 235)

La construcción de los géneros es una construcción de la mente masculina, las características de género reproducidas sistemáticamente por las mujeres son construcciones hechas por el ojo de los hombres; por lo tanto, las mujeres solo asumen la realidad, no han participado en su construcción, lo que Young llama la subjetividad negada. Las mujeres no tienen el hábito de participar puesto que no han practicados otras formas de asumirse mujer, ya que no han experimentado

otra forma de vivir. Los hábitos se generan a través de la práctica; por eso, las mujeres no tienen como hábito el apoderarse de la realidad. Su cuerpo no es para dominar la realidad sino para protegerse de ella. No son sujetos que se apropian de la realidad sino objetos apropiados.

La realidad existe empezando de la interpretación de los sujetos, a partir de que poseen un cuerpo para experimentar en ella, a través de la interacción generamos una representación de la realidad cuyos significados son compartidos por los demás sujetos, normalizando o naturalizando la conducta social. «Esta subjetividad trascendental se traza, según la autora, a partir de la noción de un pensamiento que no solo piensa, sino que al tiempo, crea significado». (Aguilera, 2008, p. 236)

Las mujeres no han construido una subjetividad propia, sino que reproducen una interpretación masculina de lo que debería ser o constituirse como personas en interacción con ellos (género). El género femenino es una construcción desde el ojo masculino de lo que debe ser la realidad. El género mujer vive un género de una subjetividad negada, en palabras de Iris Young, vive la subjetividad masculina.

Las mujeres no han experimentado con su cuerpo la realidad sino que se apropian de los significados ya colectivamente asumidos y naturalizados, ingresar al campo de la política (un ámbito masculino por antonomasia) requiere de subjetivarse masculino teniendo sexo femenino, jugar bajo las reglas impuestas, el lenguaje, las actitudes, sin cuestionarlas. Si se quiere ser política debe de tenerse las faldas bien puestas como Rosario Robles (siendo jefa de gobierno), no ser gallina. Se asume el *Kitsch político* o el *political correct*, formulismos arraigados en la forma de hacer política. (Rodríguez T., 2005) Se convierte en reproductora de estereotipos sociales en la política.

Lo que lleva a la diferenciación pero ahora entre el grupo de las mujeres políticas y el resto de las mujeres, de nuevo el yo y el otro altamente opuesto e incluso excluyente. Se repite el patrón de exclusión. «la mujer sólo llega a ser sujeto cuando es capaz de asimilar la subjetividad masculina, en la medida que no existe una posición de sujeto separada hecha a partir de la experiencia femenina. (Aguilera, 2008, p. 237)

La tarea femenina es entonces subjetivarse no desde la diferencia sexual, sino comenzando de la exposición de su propio cuerpo a la realidad, a partir de lo que es para cuestionarse lo que le ayuda y lo que no para dar un significado propio y nuevo a su realidad, en un marco de diversidad, no con el afán de normar. «El conocimiento de lo que somos, y del proceso que nos ha llevado a ser lo que somos, nos informa de nuestros límites, pero también de nuestras posibilidades para transgredir aquellos límites» (Aguilera, 2008, 235).

Con esto no se infiere que La acción femenina tenga que ir encaminada a desestabilizar lo construido socialmente, sino a la desestructuración de códigos

y significados que impidan el ejercicio de la libertad femenina de asumir nuevos significados y sentidos de su existencia dejando atrás la subordinación. Profundizar en los estudios de género apoyaría a la identificación de los espacios en el que las mujeres priorizan sus actividades dentro del ámbito político, la perspectiva de género establece como los roles ejercen influencia en la toma de decisiones de las mujeres a participar dentro un partido, organización o sindicato, espacios que sirven de trampolín para la inclusión de los ciudadanos a la arena de la política.

La participación política y ciudadana de las mujeres es importante en la construcción de una democracia puesto que da evidencia del valor de la igualdad, entre más participen las mujeres en el espacio público se construye una mejor ciudadanía, que las mujeres encuentren espacios y tiempo para el ejercicio de las actividades que les interesen son indicadores de su acceso a la vida paritaria.

El estudio de la perspectiva de género en la implantación de una vida democrática da paso al respeto de la pluralidad. La democracia demanda de la presencia fuerte y decidida de toda la ciudadanía, y en particular las mujeres deben tener una participación preponderante para lograr que la vida pública dé cabida a su presencia, las vea como clientes de servicios públicos y objetos de políticas que permitan su participación plena en la vida del país. Pensarse y asumirse como ciudadanas es un rol femenino que debe de ser incentivado por quienes realizan políticas públicas; por otro lado las mujeres deben de pensar y replantearse los roles de género que limitan el ejercicio de la ciudadanía plena.

El reflexionar en el tema de la participación política y cívica de las mujeres desde la perspectiva de la ciencia política pone a relieve como la vida femenina ha estado presente en el pensamiento política como objeto de política pública, sin embargo no existe políticas públicas que les permita romper los estereotipos sociales presentes en la realidad femenina; es decir, las políticas públicas buscan mejorar la realidad solo como objetos y no sujetos.

Es decir, las acciones afirmativas buscan posicionar la presencia femenina en la vida política; sin embargo, las características culturales que rodean la vida pública demanda de ellas asumir un papel subordinación. La cultura está construida desde lo masculino por lo que demanda de ellas la reproducción de los patrones masculinos o bien un papel de bajo perfil. Es decir una vez que las mujeres llegan a la vida pública se enfrentan a prácticas que limitan su participación en igualdad; por ejemplo la práctica de cerrar tratos fuera del espacios de trabajo.

Estas prácticas limitan la vida femenina dentro de los espacios públicos puesto que en muchas ocasiones el cierre de tratos involucra centros nocturnos, clubs deportivos, etc., diseñados para el esparcimiento masculino y donde la presencia femenina no está normalizada. Por eso es importante que la realidad cambie para reconocer que las mujeres llegaron para quedarse y no permitir que nada limite su

presencia en la vida pública, y mucho menos el hecho biológico de haber nacido mujer.

La frontera entre lo social y lo político es esencialmente inestable y requiere de constantes desplazamientos y renegociaciones entre los agentes sociales. Las cosas siempre podrían ser diferentes, y por tanto todo orden se predica sobre la base de la exclusión de otras posibilidades. Desde ese punto de vista, todo orden puede ser llamado «político», puesto que constituye la expresión de una estructura particular de relaciones de poder. El poder es parte constitutiva de lo social porque lo social no podría existir sin las relaciones de poder mediante las cuales recibe su forma. (Mouffe, 2009, p. 91)

Las reformas en materia electoral permiten la configuración de las instancias de poder, al respecto Mouffe 2009 establece que el cambio y transformación de las esferas en el poder es una condición de la democracia para que el poder se configure con los que son que refleje en lo que están siendo objeto de las políticas que impactan la vida pública y privada de los ciudadanos. La parte en conflicto no puede acusarse mutuamente de invasoras sino que deben dar pasos a la construcción de consensos.

Se necesitaría cierto tipo de vínculo común entre las partes en pugna, de modo tal que no se tratara a los opositores como enemigos que hay que erradicar ni se considerase que sus demandas son ilegítimas, lo cual es precisamente lo que ocurre en la relación antagonica amigo/enemigo. (Mouffe, 2009, p. 92).

La redefinición de lo público abre la posibilidad no solo de una mayor participación de las mujeres, sino también de atenuar la crisis de una sociedad capitalista excesivamente individualizada. (Ochman, 2006, p. 379). Realizar acciones afirmativas permite que se realicen los virajes en todos los ámbitos de la vida social, la vida política; las leyes son el input que permite cambiar los ambientes para la acción comunitaria.

Sin embargo la emancipación femenina va más allá de la presencia de leyes; la atención a los resultados de la implementación de las leyes y la nueva presencia de las mujeres en diferentes contextos de acción a los del entorno familiar obliga a la atención del estado en rubros que se consideraban exclusivamente del ámbito del individuo, para convertirse en problemáticas públicas; cuyo fenomenología debe ser atendida por el Estado; quien es el encargado del Estado de Bienestar Social. La emancipación de la mujer queda traducida a la salida al mercado del trabajo pagado de un porcentaje relativamente alto de la población activa femenina. Y ello produce en la sociedad en su conjunto cambios y nuevas necesidades. No explican por qué se deshace la familia, simplemente lo constatan, y advierten que ello varía las condiciones del mercado y fuerza al Estado, o a la libre competencia, a ofrecer los servicios que antaño las familias —las mujeres— ofrecieran. Y salen caros, en eso están de acuerdo. (Valcarcel, 1995, p. 135)

Es decir, que los fenómenos sociales que ocurren por los cambios en el ejercicio de vida femenina son atendidos por el mercado. El Estado desatiende las problemáticas por lo que las mujeres deben recurrir a los servicios de empresas que permitan la realización; por lo que el costo económico de trabajar fuera de casa es absorbido por la familia y no por políticas de bienestar social por parte del Estado; lo que ubica de nuevo la presencia externa femenina como algo negativo para el entorno económico familiar y debe una vez más plantearse cuál de los escenarios es preferible atender: el de la realización personal o la aportación y sustento maternal familiar. El matrimonio no está diseñado para ser una relación entre iguales, la tasa de divorcios se dispara, y, si no lleva más velocidad, es porque las precarias condiciones económicas no permiten a las mujeres divorciarse (Valcárcel, 1995, p133).

Por todo lo anterior, (l)a gran aspiración de las teorías feministas es redefinir la conceptualización misma de lo privado y lo público, para resolver los problemas de la discriminación y marginación de cada vez mayor número de individuos. (Ochman, 2006, p. 379)

Por lo anterior realizar cambios en la cultura y en particular en la cultura política es una de las acciones que apoyarían el establecimiento de dichas acciones legales y normativas. Las leyes no tienen impacto reales si no son acompañadas de cambios culturales dentro de la estructura social.

Los estudios de la cultura y cultura política en particular pueden mostrar algunos avances con respecto a las conductas inducidas por la leyes pueden convertirse en una realidad con el pasar del tiempo; para que de esta manera la sociedad encuentre en las diferencias de género una oportunidad de mejorar las condiciones para todos y todas.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilera, R. (2008), *Pensamiento político Contemporáneo: una panorámica*. México: Porrúa.

Aguilera, R. (2008), *Teoría Política y jurídica*. México: Porrúa.

Massolo, A. (2007), *Participación política de las mujeres en el ámbito local en América Latina*. Rep. Dominicana: Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación de las Naciones Unidas para la Promoción de la Mujer (INSTRAW), http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/period/laventan/Ventana19/19_1.pdf.

Mouffe, C. (2009), Feminismo, democracia pluralista y política agmóstica. *Debate feminista*, 40(21), p. 86-99. <file:///Users/veronicacuevas/Desktop/feminismo/Feminismo,%20democracia%20pluralista%20y%20pol%C3%ADtica%20agon%C3%ADstica.:%20EBSCOhost.webarchive>.

Norris, P. (2002), *La participación ciudadana: México desde una perspectiva comparativa*.

Ochman, M. (2006) En busca de una nueva sociedad. *Desafíos*, 15, 371-387 <http://web.a.ebscohost.com/remoto.dgb.uanl.mx/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&sid=139fe296-ab50-432b-8c77-2e1629afda73%40sessionmgr4004&hid=4214>.

- Peña Molina, B. O. (2004), Género y representación política: los límites de la diferencia. *Revista de Estudios de Género. La ventana*, 16. http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/laventana/ventana19/19_1.pdf.
- Richard, N (2009) la crítica feminista como modelo de crítica cultural. *Debate feminista*, 40 (21), 75-85. <http://web.a.ebscohost.com/remoto.dgb.uanl.mx/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=6&sid=139fe296-ab50-432b-8c77-2e1629afda73%40sessionmgr4004&hid=4214>.
- Rodríguez, T. (2005), *Porque no es lo mismo gallo que gallina. Discurso Político y Representaciones de Género en la nueva Democracia Mexicana. Andamios*, 2, 51-75. Andamios. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S187000632005000200003&lng=es&nrm=iso&tlng=es.
- Varcárcel, A. (1995), Es el feminismo una teoría política o una ética. *Debate feminista*, 12(6), 122-140. <http://web.b.ebscohost.com/remoto.dgb.uanl.mx/ehost/pdfviewer/pdfviewer?vid=4&sid=e59b17b5-957a-4e22-8aaa-385aff4035d9@sessionmgr113&hid=123>.
- Tu Obra UNAM. (s.f.), <http://www.tuobra.unam.mx>. Obtenido de <http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/021104144006.html>.

Capítulo 12

LA PARTICIPACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN LA ARENA POLÍTICA: APROXIMACIÓN DESDE LA CIENCIA POLÍTICA

ALMA ROSA SALDIERNA SALAS*
DR. JOSÉ SALVADOR ALVÍDREZ VILLEGAS**
Universidad Autónoma de Nuevo León

SUMARIO: 1. POLÍTICA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN. 2. COMUNICACIÓN POLÍTICA. 2.1. Evolución de la Comunicación Política. 2.2. Teorías de los efectos de la Comunicación Política. 2.3. Teoría de la agenda o Agenda-Setting. 2.4. Teorías del malestar mediático. 2.5. Teorías de la Movilización Política. 2.6. Comunicación: Herramienta de la Política para formación de Ciudadanos. 3. MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y POLÍTICA EN MÉXICO. 4. REFORMAS A LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN MÉXICO.

Resumen: Los medios de comunicación actualmente se perciben como una herramienta para la actividad política. Este capítulo contiene reflexiones sobre su aporte debido a que constituyen un elemento de presión en la formulación de asuntos públicos y políticos a través de la información e imágenes que se presentan en sus contenidos. El presente texto, analiza además el papel los medios de comunicación, su posición estratégica como influencia en la formación de corrientes de opinión, movilizándolo a los ciudadanos, así como también produciendo diferentes representaciones de actividad política.

Palabra clave: Comunicación política, medios de comunicación, Efectos de la comunicación, Ciudadanos, Regulación.

* Doctora en Filosofía con Acentuación en Ciencias Política por la UANL. Profesora-Investigadora Tiempo Completo de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UANL. Investigadora Asociada del Laboratorio de Comunicación Política de la facultad. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores CONACYT: Nivel Candidato. Sus líneas de investigación se centran en las Actitudes y Comportamiento Político, formación de Ciudadanos, Cultura Política. Se le puede contactar: asaldierna9@gmail.com.

** Doctor en comunicación audiovisual por la Universidad de Salamanca (2012), Profesor de tiempo completo de la facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UANL. Investigador Asociado del Laboratorio de Comunicación Política de la facultad. jose.alvidrezvl@uanl.edu.mx elemento estratégico, entre otros, que ayudan a formar la idea de la relevancia que tienen hoy en día para la llamada sociedad de la información, y la forma en que actúan al generar conocimiento político.

Keywords: Political communication, Media, Effects of communication, Citizens, Regulation.

1. POLÍTICA Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El presente material ofrece una visión extensa sobre los medios de comunicación; ya sea como herramienta, o bien como enlace, elemento de presión,

Los efectos de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública como en la formación de ciudadanos es el eje central de este material, tema que pese a ser fuertemente estudiado, no se agota, en virtud de su complejidad y que tiene un objeto loable como lo es el coadyuvar al fortalecimiento de la cultura política.

Aunado a lo anteriormente expuesto, se analiza a los medios como instrumento, ya que se considera que a través de éstos se puede conocer a la sociedad, por la forma en que se perciben en ellos valores, creencias y actitudes políticas, además de tener en cuenta su papel sobresaliente para el logro de la legitimación del poder.

Los medios de comunicación son una herramienta para la actividad política (Ricoy, 2006); su aporte es importante debido a que constituyen un elemento de presión en la formulación de asuntos públicos y políticos a través de la información e imágenes que se presentan en sus contenidos. Esa facultad les permite ocupar una posición estratégica en la construcción de realidades, además de poseer el papel preponderante como transmisores de información a las masas, influyendo de esa manera en la formación de corrientes de opinión, movilizándolo a los ciudadanos, así como también produciendo diferentes representaciones de actividad política (Abundis, 2007).

Autores como Pérez (1994), afirman que es a través de los medios de comunicación que lo público se hace transparente, además de contribuir en la generación de conocimiento, incluido el conocimiento político. En ese sentido, los medios de comunicación al llegar a una gran cantidad de ciudadanos, tienen la capacidad de diseminar la información que se gesta en la arena política, desde iniciativas de reforma de ley, generación de nuevas medidas políticas y por supuesto la búsqueda del voto, a través de las campañas electorales, debates, spots políticos, etc.

Debido a esto, es que en el seno de la Ciencia Política surge el interés por la investigación de los efectos de los medios en el proceso de formación de la opinión pública, de legitimación del poder, así como en la formación de ciudadanos (Schenck & Hensel, 1987). Para Wolton (1998), la dependencia entre los medios y la política es tan antigua que existe desde los intercambios que se realizaron en la organización de las primeras ciudades, afirma que su relación nace durante el

proceso de negociación entre gobernantes-gobernados, siendo necesaria la comunicación para influir en los ciudadanos y de esa manera poder legitimar las medidas políticas, sociales o los modelos económicos a implementar (Reyes, O'Quinn, & Morales, 2011).

La influencia de los medios de comunicación en los ciudadanos es tan fuerte que puede decirse que a través de éstos se puede conocer a la sociedad, es decir, los medios son un reflejo de la colectividad que los está visionando, su impacto ejerce una fuerte influencia en la modificación de valores, creencias y actitudes políticas, además tener un papel preponderante para el logro de la legitimación del poder (Zaller, 1992).

El análisis de los efectos de los medios de comunicación en el ámbito político ha sido fuertemente estudiado. De acuerdo con Colome (1994), la política se entiende como la movilización de voluntades que requiere de dos elementos: la comunicación y el seguimiento. No sólo que se proporcione la información, como podrían ser los spots informativos con respecto a Reformas de Ley recién aprobadas (comunicación) sino que a través del seguimiento se trace un camino que desemboque en un hecho como lo sería el logro de la legitimación y consenso por parte de la población hacia dicha Reforma.

En ese sentido, la comunicación dentro de los sistemas democráticos ejerce el rol que le permite conocer el ejercicio de los gobernantes y transmitirlo a la población en general, para de esa manera contribuir en la formación de pautas de comportamiento de los individuos en su relación con el gobierno (Newton K., 2006). Los antecedentes de estos estudios pueden encontrarse en trabajos sobre la opinión pública, las campañas electorales y la propaganda política (Merriam & Gosnell, 1924), en los que se consideraban a los sistemas de comunicación como instrumentos organizativos de la actividad política y administrativa (Morogas, 1979).

Estudios sobre las elecciones en Estados Unidos (Lazarsfeld, Berelson, & Gaudet, 1948) han sido de relevante importancia para tomar en cuenta la importancia y la influencia de los medios de comunicación sobre los individuos y su relación con la política, así como también el impacto ejercido en la organización del estado y en la generación del compromiso político en los ciudadanos (García-Luengo & Maurer, 2009). El estudio de esta relación y sus implicaciones es el objeto de estudio de la «Comunicación Política».

La búsqueda de una organización política, conlleva a que los medios sean utilizados para la formación de una cultura: la cultura política (Macluhan, 1965). En ese sentido, una acción que distingue la forma en que se desarrolla la comunicación política en los terrenos de sistemas políticos democráticos de los dictatoriales es que en los regímenes totalitarios ofrecen una pequeña cantidad de

comunicación entre la elite y la masa, en regímenes democráticos la comunicación es continua para generar opinión pública (Fagen, 1966).

Autores como Kurt y Gladys Lang (1966), pusieron de manifiesto cómo los individuos que se exponen a contenidos provenientes de los medios acordes a sus valores, rechazan los que son contrarios, realizando un filtrado de los contenidos que reciben. Un ejemplo de esto es un estudio realizado por Zaller, quien busca comprender los efectos producidos por los medios de comunicación estadounidenses durante la guerra de Vietnam. Su análisis se centró en el cambio de actitudes provocadas por los comentarios y posiciones de los medios de comunicación y demostró que la prensa liberal tuvo el efecto de cambiar las actitudes hacia la guerra, pero sólo entre los que eran liberales y que estaban predispuestos a creer en las noticias acerca del mundo real (1992).

Los análisis realizados en los 60' con respecto a la influencia de los medios de comunicación y la política, estaban centrados en el comportamiento humano; para la década de los 70' y 80' sufren cambios y toma importancia el estudio de los discursos político; posteriormente, debido a la evolución de los medios de comunicación, en los 90', los medios ahora son vistos como un puente entre los ciudadanos y los políticos (Guerrero, 2003; Rospir, 2003). Los medios han modificado la forma de hacer política y ahora son utilizados como medio de difusión del conocimiento político, constituyen un canal de comunicación entre las instituciones políticas y los ciudadanos, con el aporte de poder influir y determinar los temas que debate la opinión pública y generar ciertas modas o modificar ideologías y comportamientos. Si bien el ciudadano tiene diferentes fuentes de recursos de información sobre política, pero es a través de los medios de comunicación que se asimila esa información sobre hechos y personajes (Gamson, 1992).

Esa función que ejercen los medios de favorecer las relaciones y facilitar la formación de un criterio, actitud y cultura política de los individuos (Rojas, 2006), es a través de la televisión una de las principales fuentes de formación de opinión pública al tener la capacidad de llegar a gran cantidad de población, siendo un elemento clave en la educación política de un país (Sartori G., 2005).

La formación en política, como se ha expresado, es fuertemente influenciada por los medios, pero también la audiencia tiende a filtrar información gracias a su experiencia propia para generar un conocimiento personal que se adiciona al conocimiento popular compartido por la sociedad a la que pertenecen. El rol de los medios es transmitir la información política digerida y traducida para el público en general (McCombs & Evatt, 1995) y así como establecer puentes entre el sector político y gran parte de la sociedad contribuyendo a la conformación de democracias más estables (Avery, 2009). De ahí la importancia de la influencia que tienen los medios en las sociedades y democracias actuales, ya que para una buena parte de la población que carece de un conocimiento previo propio sobre

política, la información que es presentada en los medios es posible que sea tomada como hechos reales no cuestionables, lo que puede llevar a los ciudadanos a socializar políticamente en una manera no oportuna o con poca capacidad de decisión propia.

Los medios de comunicación tienen un papel importante en el camino de la consolidación de la democracia, en la medida en la que se democratizan y cumplen con su función de informar con veracidad a la ciudadanía. No hay que olvidar, como señala Richard McKeon (1951), «una sociedad democrática se define como una sociedad basada en la comunicación» (p. 522). Sobre todo en épocas actuales, donde la conexión del ciudadano con los medios es casi continua y se produce por tanto un flujo de mensajes de gran alcance. En la medida en que los ciudadanos adquieran las herramientas necesarias para tomar decisiones sin ser manipulados, los medios no serán el «poder invisible» que señala Bobbio (1986).

En una democracia ideal, los medios reciben el respaldo de la ciudadanía al cumplir tres funciones clave para que se preserve la transparencia y confianza en ellos (Guerrero, 2006): 1) que provean a la ciudadanía información suficiente para que sus miembros sean capaces de fundamentar sus elecciones, opiniones y decisiones. Los medios pueden verse por tanto como una fuente de recurso educativo, informativo y formativo; 2) que ofrezcan espacios donde se pueda generar el debate abierto y, finalmente, 3) que sean el ojo vigilante a favor de la ciudadanía, lo que se conoce como «el cuarto poder protector».

Los medios deben de cumplir la función de generar espacios donde se encuentre a libre acceso información que permita a los ciudadanos tener los recursos necesarios para activarse políticamente, que influyan en la formación de estos ciudadanos y adicionalmente promover la vigilancia del comportamiento de las instituciones políticas con la finalidad de monitorear el buen desempeño en sus funciones que les permita elevar los niveles de confianza en éstas. En democracias estables se debe buscar proporcionar el entendimiento de lo sucedido en la esfera política. Con respecto a eso, se puede decir que los medios tienen una función indicadora: alertando al público sobre los acontecimientos y cambios que están teniendo lugar en el entorno, así como también su función de traductor de lenguajes: haciendo comprensibles los hechos para una gran parte del público que los consume (McCombs & Evatt, 1995).

2. COMUNICACIÓN POLÍTICA

Los medios de comunicación son utilizados para desempeñar diversas funciones desde informar, generar corrientes de opinión hasta contribuir en la conformación de la legitimidad en las acciones de los políticos en su función gubernamental

(Reyes, 2007; Yanes, 2007). En ese sentido, la relación estrecha que entablan estas dos disciplinas contribuye al origen de una nueva área de investigación: La Comunicación Política.

La definición de Comunicación Política ha sido enriquecida por diversos autores. Dan Nimmo y David Swanson (1990) la definen como «el uso estratégico de la comunicación para influir en el conocimiento político, las creencias y la acción sobre asuntos públicos». Por su parte Eaulau, Eldersveld y Janowitz (1956), consideran que la comunicación ejerce un rol mediador en el intercambio bidireccional de información entre los ciudadanos y los gobernantes, propiciando que se refuercen o modifiquen actitudes o acciones, y definen a la comunicación política como un proceso interviniente en la transmisión y movilización de la influencia política entre el poder y los ciudadanos. En ese análisis del equilibrio de fuerzas entre gobernantes y gobernados, el papel de los medios de comunicación es elemental en una democracia sana, tomando siempre en consideración la importancia de la legitimidad, la cual para su obtención debe estimar tres elementos: la política, la información y la comunicación (Weber, 1979).

Por su parte, Morogas (1979), afirma que la comunicación política tiene diferentes niveles: 1) Los medios de comunicación son elementos organizativos de la actividad política (no propaganda); 2) contribuyen a la formación de cultura en los ciudadanos; 3) mantienen un equilibrio entre lo político y lo económico y 4) tienen funciones de persuasión política (elecciones, campañas, etc.). Estas diversas funciones permiten que los ciudadanos tengan acceso a través de diversos canales al intercambio de conocimiento que les permite tener la información necesaria para conocer las decisiones de sus gobernantes y su impacto en la sociedad, consolidándose la posibilidad de exigir y propiciar demandas por parte de los ciudadanos a los gobernantes y obtener respuestas a éstas (Panbianco, 1989).

El uso de los medios de comunicación permitiendo la crítica y el cuestionamiento sano hacia medidas políticas y sus repercusiones e implicaciones, es una característica esencial de las democracias sanas y estables con instituciones políticas sólidas y con gestores de medios críticos al sistema (Mazzoleni, 2010).

2.1. Evolución de la Comunicación Política

Los antecedentes en los estudios de la comunicación política se pueden encontrar en trabajos sobre la opinión pública, las campañas electorales y la propaganda política (Merriam & Gosnell, 1924), en los que se consideraban los sistemas de comunicación como instrumentos organizativos de la actividad política y administrativa.

En los años 40', surgen los estudios con una metodología más compleja, prevalecen estudios sobre la propaganda como herramienta de persuasión para captar

electores. Estudios sobre las elecciones en Estados Unidos han sido de significativa importancia para evidenciar la influencia de los medios de comunicación sobre los individuos. Se inicia el proceso de comparación entre regímenes totalitarios y democráticos, como resultado de las dos Guerras Mundiales. Autores como Lazarfeld, Berelson y Gaudet (1948), hacen un análisis sobre la práctica propagandística que realizan los gobiernos totalitarios coaccionando a eliminar la probabilidad del surgimiento de ideas contrarias al poder, condición no desarrollada en las democracias donde se promueve la libertad de expresión. Además, analizan también las condiciones electorales en el contexto de Estados Unidos, en donde los resultados concluyentes ponen en manifiesto que la intención del voto es similar en grupos homogéneos, con características similares en contexto, formación, recursos por mencionar algunas, además de que el impacto de los medios no contribuyen a cambiar la decisión, al contrario sólo refuerzan la opinión preconcebida que tienen los votantes hacia los candidatos (Bernard, Berelson, F., & McPhee, 1954).

Manuel Guerrero (2003) considera que los primeros estudios realizados en los años 60' con respecto al impacto de los medios en la política se centraba en el comportamiento ciudadano. Se analiza la capacidad que tienen los medios de comunicación para influir y manipular a los individuos. En ese sentido, prevalece en el comportamiento de los ciudadanos, el hecho de que los medios de comunicación siguen cumpliendo el papel de reforzar opiniones pre-existentes, así como también surge el interés en considerar otros factores inherentes a los individuos como su entorno ecoómico, social y cultural, percepción de los medios de comunicación, tipo de medio de comunicación que utilizan, conversación con otros individuos sobre política, etc. (Mapper, 1960).

Por otro lado, Kurt y Gladys Lang (1966) encuentran que la conexión entre el incremento de los canales informativos puede generar sentimientos de desconexión con la política, es decir, una desafección política en los ciudadanos. Este sentimiento es reforzado por la forma en que los noticieros muestran las noticias relacionadas a temas políticos, dañando la percepción que se tiene del gobierno y de las instituciones políticas.

Continuando en la línea del tiempo, en los años 70' y 80' se hace un cambio al análisis del discurso político. Es en el año de 1973, cuando finalmente la Asociación Internacional de Comunicación da el reconocimiento a la división de estudios de Comunicación Política, surgiendo disertaciones sobre los usos de la comunicación en la arena política, su relación con el poder, con los ciudadanos y dando origen al marketing político al surgir la publicidad electoral. Es en esta época cuando se marca la dependencia fuerte entre la televisión y la información política, la creciente presencia de televisores en los hogares estadounidenses conlleva un efecto en el comportamiento electoral: volatilidad electoral (Chafee, 1978).

En 1976, Robinson, en su artículo «*Public Affairs and the Television and the growth of political malaise: the case of the selling of the Pentagon*», describe el fenómeno de la pérdida de veracidad en las instituciones políticas. La manera negativa en que se presentan las noticias sobre política, en especial la televisión y su influencia para deteriorar la confianza en gobiernos e instituciones políticas (Robinson, 1976).

Para contrarrestar esta situación se recurre a otras herramientas como el marketing político. El desgaste de la imagen de la política, los políticos y el desencanto hacia el tema por parte de los votantes, conlleva a que la elite promueva mecanismos para reactivar a la ciudadanía y continuar teniendo legitimidad. En los procesos electorales, se comienza a hacer uso del marketing político, surge como elemento necesario en la obtención de votos (Dupoirier y Meynaud, 1984).

Es en esa época cuando se centra el análisis no sólo en la información, sino también en el tipo de medio de comunicación que están utilizando los ciudadanos. Con respecto a las campañas electorales en Gran Bretaña, Francia y Bélgica, se encuentra evidencia que la televisión continúa prevaleciendo sobre otros medios como fuente de información sobre políticos, pero no logra cumplir la función de posicionar la presencia de un partido político, proveer información para la toma de decisión a la hora de ejercer el derecho al voto y sobre todo, proveer los elementos necesarios que motiven a la discusión y debate sobre los temas de campaña (Cayrol, 1986).

La comunicación política desarrolla estudios enfocados en la obtención de sufragios, se basa en el candidato como elemento clave para el logro de la mayoría de votos, más que en las propuestas y plataformas de los partidos políticos.

En los 90' la influencia de los medios es analizada como una herramienta de la democracia mediática. Los medios constituyen ahora un canal de comunicación de las instituciones políticas a través del cual los ciudadanos reciben información y orientación sobre el acontecer político diario. Sin dejar de lado que aunque exista la confrontación de posturas entre ideologías de izquierda o derecha, diferencia en las posturas hacia ciertas medidas políticas en las que está implicado el bienestar de la sociedad, se continúa priorizando la personalización de los candidatos, continúa acrecentándose el auge de la mercadotecnia política, propaganda política, debates políticos, etc. (Tourine, 1995).

Es también en la época de los 90' cuando surge el interés en analizar y dar respuesta a los estudios realizados en los 60' con respecto al hecho de que los medios contribuyen a la generación de sentimientos de descontento hacia la política. Autores como Holtz-Bacha (1990), encuentran evidencia de que los consumidores de medios, en especial los noticieros en televisión y la prensa escrita, eran los más interesados en política y que más participaban políticamente, iniciándose el debate en los estudios de comunicación política con respecto a la diferenciación entre

el tipo de medio de comunicación y el tipo de contenido (Norris, 2000; Eveland, Shah y Kwak, 2006).

En los últimos años, los estudios de comunicación política se han centrado en continuar analizando la relación que existe entre el uso, consumo, tipo de medio de comunicación, además de que surge la necesidad de observar otros factores inherentes a la personalidad de los individuos como la familia, su relación con otros y sus niveles de conversación sobre política. Newton (2006), señala que los individuos al recibir la información a través de los medios de comunicación realizan un filtrado-selección, por lo que los efectos producidos serán minimizados o modificados.

Considerando el surgimiento de nuevos canales informativos como lo es el internet y el uso de redes sociales que están al alcance de manera instantánea de los ciudadanos, permitiendo el uso de nuevos espacios para el debate político, con la libertad de expresar sin temor a la censura (O'Reilly, 2009), el uso del internet promueve que ciudadanos participen activamente en la política; en la actualidad los estudios sobre comunicación política se encuentran enfocados en la participación política de los ciudadanos a través de las redes sociales como el facebook y el twitter y se hace ahora una diferencia en el tipo de compromiso, uno online y otro offline (Gil de Zuñiga, Jung, & Valenzuela, 2011).

El flujo de información entre los gobernantes y los ciudadanos fluye en los dos sentidos casi en tiempo real, permitiendo el acercamiento que antes no se tenía, gestando nuevas metodologías en la investigación en la Comunicación Política.

2.2. Teorías de los efectos de la Comunicación Política

En Ciencias de la Comunicación el análisis de los efectos mediáticos es fundamental (Perse, 2011), al igual que en la Ciencia Política, sobre todo en relación con el efecto que tienen los medios de comunicación en el proceso de la formación de la opinión pública (Schenck & Hensel, 1987). Existe evidencia científica de la importancia que tienen los medios de comunicación como factor determinante en la formación de cogniciones en los individuos, transmitiendo información que incide en la formación de criterios y actitudes hacia la política.

2.3. Teoría de la agenda o Agenda-Setting

Surge a partir de los estudios de Maxwell McCombs en la década de los 60'. La línea de investigación se centra en el impacto que tienen los mensajes políticos en la audiencia, estudiándose en el contexto de la comunicación de masas y el comportamiento del votante durante procesos electorales, marcando la pauta en la organización de las campañas políticas y repercutiendo en las decisiones de los

votantes (McCombs & Shaw, 1972). Los medios, sobre todo los impresos, marcan la relevancia de una noticia estructurando la realidad social y política. En ese sentido Krauss y Davis, (1991), p 193:

...la prensa es posible que en muchas ocasiones no alcance al fin a decirle a la gente *qué pensar*, pero su éxito es asombroso en cuanto a decir a sus lectores acerca de *qué pensar*...

Mc Combs y Shaw, analizan las elecciones presidenciales de 1968 en Estados Unidos, y encuentran que la cobertura y el énfasis que se hace con respecto a algunos temas por los medios de comunicación, influyen en la prioridad asignada a dichos temas por parte de los votantes (1995). Por su parte, Shaw (1979, p 76), afirma que resultado de la acción de los medios de comunicación, el público va a poner atención o descuidar, enfatizar o pasar por alto ciertos acontecimientos públicos. Si en los contenidos presentados a través de los medios de comunicación se excluye o se incluye cierta información, será información que de igual manera será asimilada o excluida en el conocimiento de los usuarios de medios, por tanto la cobertura puede ir formando la opinión pública de los ciudadanos (Iyengar & Simon, 1993). Los medios de comunicación tendrán el poder de definir, precisamente, la agenda del lector o del espectador: cada vez que leemos un periódico o vemos un telediario es como si los medios de comunicación nos dijeren: «hoy hablamos de...», indicándonos así los asuntos que hay que conocer y sobre los cuales hay que formarse una opinión» (Boni, 2008:115). Por su parte, Navarrete (2008) considera que la agenda-setting es una teoría de efectos, en la que se pensaba que los medios tenían como objeto lograr un efecto generalizado sobre las masas sin tener en cuenta ni el contexto ni sus criterios. Se entendía en un inicio que el público era un ente inerte que sólo recibe mensajes y los asimila sin cuestionar, el medio no decide por el público sobre qué opinar, pero sí decide qué es lo que va a estar en la agenda pública.

La consecuencia de los efectos puede ser de largo alcance, especialmente cuando se está en la búsqueda de la legitimidad de las acciones de los gobernantes, el apoyo a medidas políticas o se busca la movilización o motivar la participación política de los individuos.

2.4. *Teorías del malestar mediático*

El análisis de la influencia de los medios en la política no sólo tiene repercusión con respecto a los temas que se deben considerar prioridad. El impacto se puede analizar desde el ámbito del análisis del comportamiento de los ciudadanos. Los medios pueden compartir información que genere opinión pública presentando contenidos digeridos y traducidos al público en general.(McCombs & Evatt, 1995).

Como se ha mencionado previamente, una etapa en la evolución de los estudios de comunicación política se ha centrado en que los contenidos mediáticos contribuyen a la formación de desconfianza en las cuestiones políticas, produciendo un efecto negativo en las democracias. Este fenómeno se ha definido desde el paradigma que engloba las teorías que estudian el conocido *malestar mediático* o *videomalestar* (Schreiber & García, 2003).

Esta teoría tiene sus orígenes en los trabajos de Kurt y Gladys Lang (1966), quienes fueron los primeros en sugerir la conexión entre el incremento de los canales informativos y el aumento de los sentimientos de desconexión con la política, la denominada desafección política. Por su parte, Robinson (1976), afirma que a la hora de tomar decisiones democráticas, los ciudadanos actúan bajo la influencia de la información proporcionada por los medios de comunicación, en particular la televisión; en ese sentido Weaver (1972), señala que el formato de las noticias es el que fomenta ese tipo de sentimientos. Para autores como Fallows (1997) la televisión tiene dos atributos: uno favorable que consiste en entretener y divertir, a la vez de uno negativo que consiste en confundir y deslegitimar al sistema político, debilitando la democracia.

Se puede concluir que la perspectiva del media *malaise* o *videomalestar*, se puede resumir en dos supuestos: 1) los procesos de comunicación política tienen una repercusión significativa en el compromiso cívico necesario en una democracia estable y 2) que este compromiso es en forma negativa. Esa representación negativa amenaza la cohesión civil al provocar el desinterés sobre los asuntos públicos.

2.5. Teorías de la Movilización Política

La contraparte del malestar mediático surge en los trabajos de Pippa Norris (1996), quién piensa que el consumo de noticias y de televisión sobre asuntos políticos genera un aumento considerable en la participación política de los individuos al estimar el de los medios como herramienta para poder llegar al público en general.

Esta propuesta tiene sus orígenes en los años 90' cuando Holtz-Bacha (1990) hace una revisión a las teorías del malestar mediático a través del caso de Alemania Occidental y obtiene como principal hallazgo el hecho de que la exposición a noticiarios televisivos y a los periódicos de información general no estaban relacionados con sentimientos de desafección política. Detecta que los ciudadanos al estar expuestos de manera consistente a noticias en general, estaban más documentados en términos políticos y por tanto confiaban más en el gobierno y en el sistema político y serán más participativos (García Luengo, 2002).

Dentro de este paradigma, Pippa Norris (2000) propone la *teoría del círculo virtuoso*. Su evidencia se encuentra al analizar el papel que juega la comunicación

política en la generación de efectos positivos al fomentar el aumento del activismo político, de los que ya eran activos políticamente. La autora pone en evidencia que la exposición consistente a noticias y a campañas electorales genera un mayor conocimiento en términos políticos y por tanto conseguirá que los individuos tengan más confianza en el sistema político. El medio juega el rol de conectar al público con el mundo de la participación cívica. Con respecto a eso, el proceso de comunicación puede entenderse como un círculo virtuoso en el largo plazo reforzando el activismo. En este proceso la relación bidireccional fluye en el sentido de que los más expuestos a la cobertura de los medios de temas públicos son los más comprometidos, pero ese círculo no se generará si los individuos no tienen un interés previo en la política.

El *círculo virtuoso* también se puede resumir en dos supuestos que se expresan en contraparte a la teoría del *malestar mediático*: 1) los procesos de comunicación tienen una repercusión significativa en el compromiso cívico necesario en una democracia estable y 2) que esta forma de compromiso es positiva.

2.6. *Comunicación: Herramienta de la Política para formación de Ciudadanos*

El principio democrático se centra en que las decisiones que afectan a la comunidad deben ser tomadas por los ciudadanos, su función es participar y decidir (Silva-Herzog, 1999), para lo que debe existir libertad, igualdad política, así como instituciones estables y con legitimidad (Diamond & Morlino, 2005). Dicha legitimidad la proporcionan los individuos, pero para su consecución debe existir una ciudadanía activa que se involucre y tenga responsabilidades que no sólo se circunscriban al voto. La democracia no implica únicamente vivir en ese régimen, sino que es necesario que se construya día a día con la participación activa de los ciudadanos (Arangure, 1983).

En su trabajo, Linz y Stepan (1996), afirman que se puede considerar democrático a todo aquel régimen que permite que existan preferencias políticas haciendo uso de la libertad de asociación, información y comunicación entre todos los participantes (gobernantes y gobernados), es decir, que exista una socialización de los ciudadanos en el ámbito de la política.

El ciudadano debe ser educado para que de esa manera se fomente el que quiera participar en política, a entender su implicación importante, necesaria y efectiva (Maldonado, 2004).

Se debe recalcar que la calidad de la democracia se da en la medida en que sus ciudadanos son participativos, con medios de comunicación democráticos. Esta idea enlaza con la propuesta de la Comisión Internacional sobre la educación del siglo XXI de la UNESCO, la cual pone en manifiesto la necesidad de formar una

cultura ciudadana que vaya gestando en los individuos esa necesidad de participar activamente en el desarrollo de su sociedad, así como en la formación de actitudes y aptitudes que edifiquen una cultura política democrática, con lo que los ciudadanos deben de tener un conocimiento político (UNESCO, 1994).

En ese sentido, los estudios de la ciencia política y comunicación política se centran en analizar la generación del conocimiento político a través de los medios de comunicación, definiendo el conocimiento político como el nivel de entendimiento con respecto a lo relacionado a la política (Brussino, Sorribas, & Medrano, 2008), el cual contribuye a que los ciudadanos expresen sus preferencias, que elijan a sus representantes. El efecto que ejercen queda evidenciado en los comportamientos y actitudes de la sociedad (Newton, 2006). Su efecto no circunscribe al nivel cognitivo, sino que llega a afectar aspectos como la participación política. Ejemplo de ello es la cantidad de información política en los medios en periodos electorales, encontrándose evidencia del aumento en los niveles de consumo de medios y elevados niveles de participación electoral (Street J., 2005).

El conocimiento político le permite al individuo tomar decisiones de forma racional (Downs, 1957), permitiendo identificar las acciones que tienen que realizar para mantener la estabilidad de la comunidad, su desarrollo y evolución. Un acervo de información política que posibilita a los individuos mejorar sus elecciones políticas, promoviendo una competencia cívica, algo sumamente importante para dar estabilidad a la democracia (Almond & Verba, 1963). Dicho conocimiento es indispensable para gestar sociedades participativas en el juego político, lo cual se ve reflejado por altos niveles de compromiso cívico y actitudes políticas positivas entre sus ciudadanos.

3. MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y POLÍTICA EN MÉXICO

En el caso mexicano, Nanteras (2007) es pionero en el análisis de la relación de los medios en la generación de actitudes políticas, analizando una muestra de alumnos de los niveles de secundaria y primaria, tanto de escuelas públicas como privadas en la ciudad de México. El autor encontró que la exposición a la información política transmitida en los medios es baja (49.3%), algo similar a lo encontrado en la Encuesta nacional de la juventud (2005). Además detectó que sólo un 10% de los estudiantes analizados mostraban altos grados de consumo de información política, concluyendo así que el grado de interés e implicación política es más bien bajo en ese estrato de la sociedad. Junto a ello, sus datos ponen de manifiesto que el tipo de escuela y el nivel de información tienen una influencia sobre la situación política de los niños, demostrando que los que estudiaban en escuelas particulares presentaban mayores accesos a la información política que las escuelas públicas. Finalmente, también detectó que el interés hacia la política

fue bajo (48%), pero no se muestra una posible relación entre consumo informativo y el interés hacia la política.

Por su parte, Moreno (2008) analizó el impacto de las noticias en la confianza en cuestiones político-electorales en el caso de las elecciones de 2006. El autor encontró que las noticias en radio, televisión, generaban desconfianza en los procesos electorales. Otro estudio en el contexto mexicano es el realizado por Muñiz y Maldonado (2011) desarrollado en la zona metropolitana de Monterrey en una población de estudiantes de preparatoria, en el que encuentran evidencia de que en efecto los medios de comunicación ejercen una influencia en las actitudes políticas de los jóvenes, pero ese efecto puede verse disminuido o aumentado dependiendo de las opiniones preconcebidas de los individuos, tales como el conocimiento político previo, por lo que el impacto dependerá del acervo específico de cada individuo (Muñiz & Maldonado, 2011).

Los datos disponibles con respecto a la política y los medios de comunicación son escasos; se dispone de datos relacionados con la implicación en temas de política por parte de la población, como lo muestra la Encuesta Nacional de Cultura Política (ENCUP, 2012) en su reciente publicación en el que queda evidenciado que 8 de cada 10 ciudadanos perciben a la política como un tema complicado, tienen confianza institucional en la Iglesia, maestros, Militares y Televisión, mientras que desconfían en las instituciones como los Sindicatos, diputados, Senadores, es decir, instituciones primarias, lo cual no existe en una democracia consolidada. Otro dato importante a recalcar, es que 65% de los entrevistados declararon tener poco interés en la política.

Además, se encontró evidencia de un incremento en la percepción de que la votación es la única manera de participar en política, siendo 8 de cada 10 mexicanos los que consideran que únicamente se puede formar parte del juego político por medio del voto. Este sentimiento de total desinterés en la política puede deberse en alguna medida a las percepciones que tienen los ciudadanos con respecto a la corrupción en los niveles de gobierno, ya que en este rubro son vistos en niveles muy elevados, sobre todo en el municipio. Con respecto a los sentimientos de eficacia política, cuatro de cada 10 ciudadanos piensan que no tienen ninguna posibilidad de influir en las decisiones del gobierno, aunque este resultado está por debajo de la media (ENCUP, 2012).

Por otro lado, la Encuesta Nacional de Valores 2012 (IMJ, 2012), realizada por el Instituto de la Juventud de México, pone en evidencia la falta de interés en política por parte de los jóvenes. Ello debido a que el 89.6% de los encuestados no están interesados en la política del país y reprueba a los partidos políticos y a los funcionarios.

Pero, ¿qué sucede con los medios de comunicación? ¿En qué están contribuyendo para cumplir su función de herramienta para la formación de ciudadanos

participativos, informados y elementos activos de la política?, ¿cómo se utilizan y cuál es la finalidad del uso de los medios de comunicación en México?

La Encuesta Nacional de Valores realizada en México en 2012 dio a conocer datos ilustrativos con respecto a la relación medios de comunicación-usuarios jóvenes principalmente (IMJ, 2012). Así, el 61.7% afirmó que se informan regularmente a través de la televisión, mientras que un 16.9% lo hace por medio del internet. Sólo un 9.6% lee regularmente el periódico frente a un 39.4% que nunca lo hace, en tanto que el 62.5% dijo tener una cuenta en redes sociales para informarse. Por su parte el COLMEX encuentra evidencia de que al menos el 1% de sus encuestados se interesa por las secciones de política en los diarios, medio de comunicación que casi no utilizan, y si lo hacen es con fines de entretenimiento, ya que tres de cada 10 jóvenes únicamente leen la sección de deportes y sólo el 7% utiliza el periódico para enterarse de cuestiones políticas, y para resumir, el 49% no tiene el hábito de leer diarios, en contraste con el 95% de los jóvenes que afirmó estar pendiente de la televisión. En ese rubro, los datos muestran el hecho de que un tercio de los encuestados prefiere ver telenovelas que otro contenido televisivo, siendo las mujeres las que ven más telenovelas (Gómez & Aguilar, 2013).

Los datos anteriormente presentados muestran que el rol de formador de ciudadanos desempeñado por los medios de comunicación, no puede ser ejercido del todo en el contexto mexicano. La población participante en este estudio deja en evidencia que los medios de comunicación sólo son utilizados por motivos de diversión y no como un factor informante con respecto a la política.

4. REFORMAS A LA REGULACIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN MÉXICO

La historia de los medios de comunicación en México se remonta a los años de 1930-1945, con el auge de la economía y de la entrada al país de capitales extranjeros, propiciando una estructura comercial para la radio y la televisión (Bohmann, 1997: 95-101) incrementando de 13 estaciones a 162 de radio. Para Ma. Cristina Reyes Montes, la función de los medios de comunicación en México estuvo acotada por las disposiciones y controles del Estado, los medios no tenían independencia del Gobierno (Reyes M., 2007).

Para los años 80's surge en México preponderancia de la televisión, radio y prensa para la difusión de los temas políticos, sobre todo después de las elecciones de 1988, cuando los ciudadanos demandan un mayor acceso a la comunicación (Reyes M., 2007). Así mismo, de acuerdo a Ma. Cristina Reyes, en 1994 tiene lugar uno de los acontecimientos más relevantes en la comunicación política en

México, por primera vez se transmite por radio y televisión un debate entre los aspirantes a la presidencia en México (Reyes M., 2007:122).

Escobedo (2006) considera que otro momento importante se presenta con la alternancia en el poder en el año 2000, lo cual facilita el hecho que ahora los medios de comunicación ya tienen una relación de subordinación ante el Estado. Con la alternancia en el poder, se inicia el camino a la estabilidad democrática del país, pero además se obtiene una libertad de expresión en los medios de comunicación. Por primera vez, se presentan contenidos de sátira política, con un alto nivel de crítica hacia el gobierno en turno, como lo fue el programa «El privilegio de mandar», presentado en una de las cadenas de televisión de programación abierta con mayor impacto en la población mexicana.

El presidente Vicente Fox, enuncia los lineamientos de política con respecto a la comunicación social, en el que queda estipulado el derecho a la información, a la libre expresión y el derecho ciudadano a participar en las decisiones públicas (PCG, 2006), con lo cual se marca la pauta para la modificación del marco legislativo en materia de medios de comunicación. Todo este avance, se detiene y no sólo eso, sino que da marcha atrás cuando el Presidente Felipe Calderón decreta la siguiente reforma a la Ley Federal de Radio y Televisión (LFRT, 2006), permitiendo con esto que los medios reduzcan los tiempos del Estado, que las empresas de radio y televisión utilizaban del espacio radioeléctrico para el servicio público como una forma de pago de impuestos. Sólo que esta ley, deja de lado un elemento primordial para la democracia: la libertad de expresión no sólo de los medios sino también de la ciudadanía.

Por otro lado, de acuerdo al Código Federal de Instituciones y procedimientos electorales en 2008 queda prohibida la compra de tiempo de campañas a particulares y a los propios partidos políticos, el tiempo estará estipulado a través el Instituto Federal Electoral.

El 11 de junio de 2013, se presenta otra reforma en materia de comunicación, se publica en el Diario Oficial de la Federación la Reforma Constitucional en materia de telecomunicaciones. Esta nueva reforma presenta cambios principalmente en el hecho de que estipula como derecho humano el acceso a la tecnología de la información, la comunicación así como el internet. Este hecho contribuye a la accesibilidad de la información para la sociedad. Además las telecomunicaciones quedan estipuladas como un servicio público, en donde el papel del Estado es el de garantizar el acceso a las telecomunicaciones así como también garantizar mecanismos de protección.

Otro de los puntos relevantes es la creación de dos nuevas autoridades: El Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE). Así mismo el 14 de julio de 2014, también se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Telecomunicaciones y Ra-

diodifusión que entró en vigor el 13 de agosto de 2014 derogando la Ley Federal de Telecomunicaciones y la Ley federal de Radio y Televisión. Esta nueva ley tiene como propósito regular el uso y aprovechamiento así como la explotación del espectro radioeléctrico, el acceso a infraestructura activa y pasiva. También se busca la regulación de los derechos de los usuarios y audiencias.

El recién creado Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) será el encargado de promover la supervisión del uso, aprovechamiento y explotación del espectro radioeléctrico, servicios satélites, redes públicas de telecomunicación. Por otro lado la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) podrá emitir la opinión técnica no vinculante al IFT para el otorgamiento de prórroga, revocación, autorización de cesiones o cambios de control accionario, además de garantizar la continuidad de la prestación de servicios de telecomunicaciones y la planeación de políticas de cobertura universal.

Con respecto al espectro y recursos orbitales, solo serán otorgados a través de la licitación pública con un pago previo de una contraprestación, la cual no será factor determinante para su otorgamiento. Será factible el arrendamiento del espectro radioeléctrico de uso comercial o privado previa autorización del IFT.

En referencia a los contenidos, se regula la multiprogramación, el avance se logra en el desarrollo de la competencia entre televisoras de TV paga y TV abierta. Se regula la obligación del Must Carry (TV de paga incluyendo en su servicio programación de TV abierta) y del Must offer (Las televisoras de TV abierta deben de poner a disposición de la TV de paga sus contenidos para que sean transmitidos), publicidad, tiempos de Estado y boletines en cadena nacional.

Quedan estipulados los derechos de las audiencias, por primera vez se regula el derecho a recibir contenidos que reflejen pluralismos ideológicos, políticos y sociales, así como culturales y lingüísticos. Se hace énfasis que debe estar claramente diferenciadas la información noticiosa de la opinión de quien la presenta. Se regula que en la presentación de los contenidos exista el respeto a los derechos humanos, el interés en la niñez, la igualdad de género y la no discriminación.

Otro punto importante que se establece que al menos uno de los noticiarios con mayor audiencia a nivel nacional tenga subtítulos y traducción en lengua a señas. La controversia surgió al someterse a consideración la posibilidad de bloquear algunos contenidos de internet, apartado que fue retirado del documento. A diferencia del registro de comunicaciones el cual si entrará en vigor.

De acuerdo a ley, las empresas están obligadas a conservar sus registros durante dos años, deben de estar conformados por el nombre y domicilio del suscriptor, tipo de comunicación, número de destino, fecha, hora y duración de la comunicación, teniendo la autoridad la facultad de consultar el sistema en tiempo real y si es posterior la consulta debe de existir previa autorización al concesionario, además de existir la posibilidad de localizar a través del teléfono a una persona.

La controversia surge por considerar este punto una violación masiva de los derechos humanos.

La nueva reforma en materia de comunicación deja elementos importantes a considerar en la reflexión de la situación de la comunicación política en el país. La evolución de las formas de comunicación y el acceso a la información han ido modificando las relaciones entre los medios de comunicación, los ciudadanos y los gobernantes, la elite política cada vez está más expuesta al realizar su labor gubernamental. El reto está en lograr que esta relación se mantenga estrecha a pesar de la crítica y la demanda ciudadana, y que esa apertura no genere un retroceso en la libertad de expresión con mecanismos de censura disfrazados de reformas de ley.

Partiendo de la idea expuesta con anterioridad, desde la cual los medios de comunicación tienen una influencia en la formación política de los ciudadanos, es indiscutible la importancia del estudio del impacto de los mismos, sobre todo si se tiene en cuenta, que se está frente a temas que se renuevan constantemente producto de las dinámicas a las que se sujetan por su relación con las nuevas tecnologías de la información, esto además de que si se considera lo expuesto, se reconoce su contribución para conformar democracias más estables y formar puentes.

De manera que como se observó antes, el papel de los medios es cambiante, lo mismo la forma en que las personas se relacionan con ellos y la manera en que afecta su vida en sociedad, por lo que se insistirá en la importancia de conocer si los medios llevan a los ciudadanos a socializar políticamente en una manera oportuna o en cambio, con poca capacidad de decisión propia.

Finalmente, es de señalar el valor que recobran conceptos como la transparencia y la confianza, que se pretenden fortalecer para mejorar esa forma en que se relacionan, en una era en que la información y el conocimiento tienen particular importancia para el desarrollo de las sociedades.

ACTIVIDAD

1. Explica cuál es la importancia de los medios de comunicación antes, durante y posterior a periodos electorales, da una amplia reseña.
-

BIBLIOGRAFÍA

- Abundis, E. (2007), Los medios de comunicación en México. *AMMAI*, 13, 42-45.
- Almond, G., & Verba, S. (1963), *The Civic Culture. Political attitudes in five nations*. Newbury Park. Sage Publications.
- Avery, J. (2009), Videomalaise or Virtuous Circle. The influence an the new media in political trust. *International Journal or press politics*, 4(14), 410-433.
- Bernard, R., Berelson, P., F., L., & McPhee, W. (1954), *Voting: a study of opinion formation in a presidential campaign*. Chicago: Midway Print.

- Bobbio, N. (1986), *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bohmann, K. (1997), *Medios de Comunicación y sistemas informativos en México*. México: Editorial Alianza.
- Boni, F. (2008), *Teoría de los medios de comunicación*. Barcelona-España: INO Reproducciones.
- Brussino, S., Sorribas, P., & Medrano, L. (2008), Características psicométricas de la medición del conocimiento político. *Revista Iberoamericana de Diagnóstico y Evaluación Psicológica*, 179-192.
- Capella, A., & Jamieson, K. (1997), *Spiral of Cynicism: The press and the public good*. New York: Oxford University Press.
- Cayrol, R. (1986), *La nouvelle communication politique*. Paris: Librairie Larousse.
- Chafee, S. H. (1978), Presidential debates: are they helpful to voters? *Communication monographs*, 330-346.
- Colomé, G. (1994), *Políticas Públicas y medios de comunicación, una aproximación teórica*. Barcelona.
- Colomé, G. (1994), *Políticas y medios de comunicación una aproximación teórica*. Barcelona: Working paper 91.
- Delli Caprini, M., & Keeter, S. (1996), *What americans know about politics and why it matters*. New Haven: Yale University Press.
- Diamond, L., & Morlino, L. (2005), *Assesing the Quality of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press and the Eddowment for Democracy.
- Downs, A. (1957), *En Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Escobedo, J. F. (30 de mayo de 2006), *México y Sociedad: una relación asimétrica e insatisfactoria*. Obtenido de Sala de Prensa: <http://www.saladeprensa.org/art567.html>
- Eulau, H., Eldersveld, S., & Janowitz, M. (1956), *Political Behavior: a reader in theory an research*. Glencoe III: Free Press.
- Eveland, W., Shah, D., & Kwak, N. (2006), Assessing causality in the cognitive mediation model: A panel study of motivations, information processing and learning during campaign 2000. *Communication Research*, 359-386.
- Fagen, R. (1966), *Politics and Communication*. Boston: Little Brown.
- Fallows, J. (1997), *Breaking the news: how thw media undername american democracy*. New York: Vintage.
- Gamson, W. (1992), The social psychology of collective. En A. D. Morris, & M. Mc Mueller, *Frontiers in social movement theory* (pp. 52-76). New Haven: Yale University Press.
- García-Luengo, O., & Maurer, M. (2009), A virtuous circlce for all? Meida Exposure and political Trust in Europe. *CONfines*, 39-48.
- Gil de Zuñiga, H., Jung, N., & Valenzuela, S. (2011), Social Media, use for news and individuals social capital, civic engagement and political participation. *Journal of computer en mediated communication*.
- Gómez, T., & Aguilar, L. (2013), *La cultura política de los jóvenes en México*. México: Colegio de México.
- Guerrero, M. (2003), ¿Qué es la comunicación política? *Revista Iberoamericana de Comunicación*.
- Holtz-Bacha, C. (1990), Videomalaise revisited: media exposure and political alineation in west Germany. *European Journal of Communication*, 435-475.
- Iyengar, S., & Simon, A. (1993), News Coverage of the Gulf crisis and Public Opinion a study of agenda-setting, priming and framing. *Communication Research*.

- Krauss, S., & Davis, D. (1991), *The effects of mass communication on political behavior*. London: The Pennsylvania State University Press.
- Lang, K., & Lang, G. (1966), The mass media and voting. En B. Berelson, & M. Janowitz, *Reader in public opinion and communication* (pp. 455-472). New York: New York Free Press.
- Lazarsfeld, P., Berelson, B., & Gaudet, H. (1948), *The people choice*. New York: Sloan and Pearce.
- Linz, J., & Stepan, A. (1996), Hacia la consolidación democrática. *Revista la política, la democratización, sus límites después de la tercera ola*.
- MacLuhan, M. (1965), *Understanding Media*. New York: Mc Graw Hill.
- Maldonado, O. (2004), Formación del Ciudadano Participativo. *Educere*, 469-474.
- Mazzoleni, G. (2010), *La comunicación política*. Madrid: Alianza Editorial.
- McCombs, M., & Evatt, D. (1995), Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión de la agenda-setting. *Comunicación y sociedad*, 8(1), 7-32.
- McCombs, M., & Evatt, D. (1995), New Media Impact on the ingredients of presidential evaluations: politically knowledgeable citizens are guided by a trusted source. *American Journal of Political science*, 295-309.
- McCombs, M., & Shaw, D. (1972), The agenda-setting function of mass media. *Public Opinion Quarterly*, 176-187.
- McKeon, R. (1951), *Democracy in a world of tensions*. Chicago: University Chicago Press.
- Merriam, C., & Gosnell, H. (1924), *Non-voting*. Chicago: Chicago University Press.
- Moragas, M. (1979), *Sociología de la comunicación de masas*. Barcelona: Gili.
- Muñiz, C., & Maldonado, L. (2011), Impacto de las prácticas comunicativas en las actitudes políticas de los jóvenes. *Perspectivas de la comunicación*.
- Nanteras, J. (2007), Información política en estudiantes de primaria y secundaria: aspectos socioeconómicos y exposición a medios de comunicación: los inicios de una socialización política. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, 1357-1403.
- Newton, K. (2006), May the weak force be with you: The power of the mass media in modern politics. *European Journal of Political Research*, 209-234.
- Nimmo, D., & Swanson, D. (1990), The field of political communication: beyond the voter persuasion paradigm. En D. S. Nimmo, *New Directions in Political Communication* (pp. 7-47). Newbury Park: Sage.
- Norris, P. (1996), Does television erode social capital? A reply to Putnam. *Political Science and Politics*, 474-480.
- Norris, P. (2000), Impact of television on civil malaise. En R. Putnam, & S. Pharr, *Disaffected democrats: what's troubling the trilateral democracies* (pp. 231-251). Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Panbianco, A. (1989), *Organizzazioni e potere*. Bologna: Tradizioni.
- PCG. (7 de abril de 2006), *Política de Comunicación del Gobierno*. Obtenido de www.ietd.org.mx/http://www.ietd.org.mx/medios/comunicación.html
- Pérez, J. (1994), *El desafío educativo de la televisión*. Barcelona: Paidós.
- Perse, E. M. (2011), Soap opera viewing patterns of college students and cultivation. *Journal of broadcasting and electronic media*, 30(2), 175-193.
- Prior, M. (2005), News vs Entertainment: how increasing media choice widens gaps in political knowledge and turnout. *American Journal of political sciences*, 577-592.
- Reyes, M. (2007), Comunicación Política y Medios de Comunicación en México: el caso de la reforma de Ley Federal de Radio y televisión. *Convergencia*, 14(43), 105-136.

- Reyes, M. M., O'Quinn, P. J., & Morales, J. M. (2011), Reflexiones sobre la Comunicación Política. *Espacios Públicos*, 14(30), 85-101.
- Ricoy, R. M. (2006), Internet, Medios de Comunicación, Políticas Públicas y Género. *Comunicación e Ciudadanía*, 127-156.
- Robinson, M. (1976), Public affair television and the growth of political malaise: the case of the selling the Pentagon. *American Political Science Review*, 409-476.
- Rojas, H. (2006), Comunicación, Participación y Democracia. *Universitas Humanistica*, 109-149.
- Rospir, J. (2003), Introducción a la comunicación política. En S. Barrocal, *Comunicación Política en TV y nuevos medios*. España: Ariel.
- Sartori, G. (2005), *Homovidens: La sociedad teledirigida*. México: Taurus.
- Schenck, M., & Hensel, M. (1987), Mediökonomie für schungsstand and forschungsaufgaben. *Rundfunk*, 535-547.
- Schreiber, D., & García, L. (2003), Videomalestar o círculo virtuoso? Una primera aproximación empírica a la exposición mediática y el compromiso político en España y Alemania. *Política y Sociedad*, 131-143.
- Street, J. (2005), Politics lost, politics transformed, politics colonised? Theories of the impact of mass media. *Political Studies Review*, 17-33.
- Stromback, J., & Shehata, A. (2010), Medial malise or a virtuous circle? Exploring the causal relationships between media exposure, political news attention and political interest. *European Journal of Political research*, 575-597.
- Tourine, A. (1995), *¿Qué es la democracia?* Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Weaver, P. (1972), *Is television nes biased*. Public Interes.
- Weber, M. (1979), *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Wolton, D. (1998), *La Comunicación Política: Construcción de un Modelo. En el nuevo espacio Público*. España: Gedisa.
- Yanes, M. R. (2007), La comunicación y los nuevos medios de comunicación personalizada. *Ámbitos*, 335-365.
- Zaller, J. (1992), *The Nature and origins of mass opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.

Capítulo 13

EL ESTADO Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

JOSÉ MANUEL VÁZQUEZ GODINA*

SALVADOR GONZÁLEZ CRUZ**

Universidad Autónoma de Nuevo León

SUMARIO: 1. CONCEPTO DE ESTADO Y SOBERANÍA. 2. LA SOBERANÍA Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES. 3. EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DEL SIGLO XXI. 3.1. Actores o integrantes del sistema internacional contemporáneo. 3.2. El Estado-Nación. 3.3. Empresas Transnacionales, internacionales y globales. 3.4. Organismos Internacionales. 4. MÉXICO Y SU PARTICIPACIÓN EN EL SISTEMA INTERNACIONAL. 4.1. Objetivos de la política Exterior. 4.2. La política exterior en el nuevo orden internacional.

Resumen: El Estado-Nación y La Soberanía son conceptos claves en las relaciones internacionales. Ambos conceptos están íntimamente vinculados con la ciencia política y las relaciones internacionales contemporáneas. En el presente capítulo se abordara la importancia del Estado-Nación en el sistema internacional y la participación de México a través del tiempo en la esfera global, para finalizar con las conclusiones, actividades y la bibliografía.

Palabra clave: Estado-Nación, Soberanía, Sistema Internacional, Política Exterior.

Keywords: Nation-state, Sovereignty, International System, Foreign Policy.

* Doctor en Gestión y Política Educativa; profesor de Tiempo Completo de los programas de licenciatura en ciencias políticas y de la maestría en ciencias política. Profesor con perfil PROMEP, con maestría en Políticas Públicas y Candidato a Doctor del Programa en Filosofía en Relaciones Internacionales, Negocios y Diplomacia por parte de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UANL. Miembro del cuerpo académico de Relaciones Internacionales.

** Candidato a Doctor del Programa en Filosofía con Orientación en Ciencia Política. Secretario Académico de la Licenciatura en Relaciones Internacionales. Profesor con Perfil PROMEP. Miembro del Consejo Técnico de Diseño del Examen de Egreso de la Licenciatura en Relaciones Internacionales convocado por el Centro Nacional Evaluación de la Educación Superior, A.C. «CENEVAL». Profesor de Tiempo Completo, Master in Administration and Management por la Universidad de Hamline en Saint Paul, Minnesota y Licenciatura en Derecho y Ciencias Sociales por la UANL.

1. CONCEPTO DE ESTADO Y SOBERANÍA

El Estado-Nación y la soberanía son pieza fundamental en las relaciones internacionales. Para el estudio de las relaciones internacionales es fundamental iniciar con el concepto de Estado-Nación y de la soberanía ya que es necesario fragmentar cada una de las partes del sistema internacional para realizar un estudio científico; la realidad internacional nos indica los vínculos políticos, económicos y sociales son a través del interés que tiene el Estado-Nación.

Dentro del desarrollo de los países a nivel internacional es importante analizar cómo estos se van transformando en su estructura y organización así como cada uno de elementos que los constituyen. Para poder entender el establecimiento y conformación de un estado-nación es importante establecer de manera primaria una definición general de lo que es el estado para de ahí partir hacia un desarrollo del concepto desde sus distintas aristas.

El desarrollo de los diversos conceptos de Estado se encuentra la definición de García Máynez en su obra introducción al estudio del derecho que el estado es «aquella organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio. Tal definición revela que son tres los elementos de la organización estatal: la población, el territorio, y el poder» (García, p. 98, 2006).

A pesar de los cambios en el sistema internacional, la formación de bloques económicos, las alianzas, etc., Los estados-nación continúan siendo el actor más importante de la sociedad internacional, ya que a través de ellos se realizan las actividades internacionales como es la firma de tratados comerciales, convenios internacionales, relaciones intergubernamentales, invasiones, guerras, tratados de paz, etc., de esta manera podemos afirmar que el estado es la parte medular en donde se concentra el desarrollo de las relaciones internacionales.

El Estado actúa en el sistema internacional de acuerdo a los intereses del mandatario y de aquellos que comparten su ideología. En otros casos hay Estados que actúan de acuerdo a los intereses generales de un proyecto de nación, que busca su realización y cumplimiento independientemente del mandatario que en ese momento se encuentre a cargo de la administración del Estado.

Cada Estado plantea sus objetivos de política exterior los cuales son desarrollados y llevados a efecto a través de una serie de instrumentos diplomáticos y jurídicos que den certeza de cada uno de los actos que realice el Estado ya sea al interior del mismo o al exterior con otras naciones. Los objetivos de la política exterior se logran a través de instrumentos diplomáticos y jurídicos dependiendo del interés, de las condiciones políticas, económicas e inclusive de la fuerza militar.

«Sin lugar a dudas las tensiones entre el derecho internacional y los derechos estatales y el impacto en las decisiones de tribunales y cortes internacionales, y

en general de organismos internacionales, sobre los Estados y sus ordenamientos jurídicos internos ha crecido de forma exponencial en los últimos años» (Colmer; A; 2013).

Actualmente el Estado-Nación está viviendo transformaciones, las cuales, en algunos de los casos son generadas al interior de los mismos estados a través de la intervención cada vez más activa de las sociedad civil la cual, al no palpar que a través de los procesos democráticos para la elección de sus representantes estos difícilmente dan cumplimiento a las necesidades generalizadas de las sociedades para lo cual los ciudadanos ya sea en grupos o a través de organismos no gubernamentales se coordinan para de manera conjunta solicitar a sus gobernantes el cumplimiento de sus proyectos de nación. De lo anteriormente comentado podríamos mencionar que todo es un efecto que genera los procesos de globalización de los estados en los cuales y tal como lo menciona Waltz al decir que «la globalización es un proceso moldeado por los mercados, no por los gobiernos. La globalización significa homogeneización: los precios, los productos, los salarios, la riqueza, las tasas de intereses y los márgenes de ganancia tienden a converger en todo el mundo» (Waltz K; 2005).

La estructura jurídica y social de los estados tiende actualmente y de manera importante a la búsqueda del cumplimiento y la observancia de los derechos fundamentales de los gobernados por parte del estado a través de su legislación interna y alineada a la legislación internacional o tratados signados por el propio estado. De igual modo se busca que la actividad económica del estado permee y genere riqueza a través de las actividades productivas en la cual involucre la participación de todos los sectores sociales para que de esta forma la misma se distribuya de una manera más justa y equitativa entre todos los gobernados. Esto se ha convertido en temas de principales de las destinas agendas a nivel internacional.

De acuerdo a lo anterior se encuentra contemplado en la reformas de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos en los últimos años el cual establece en su artículo primero párrafo primero y segundo el cual establece que «En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretaran de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

2. LA SOBERANÍA Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES

La soberanía se ha convertido en un elemento valioso con el que cuenta el Estado-Nación ya que a través de ella el Estado tiene la capacidad de auto determinarse y auto legislarse sin la intervención de otras entidades políticas que le impongan ordenamientos jurídicos. La forma de organizarse en su sistema político, jurisdiccional y la creación de normas es una facultad y atribución que emana de los gobernados para poder decidir el tipo de gobierno y organización del Estado.

La figura de la soberanía en el marco de las relaciones internacionales se encuentra influenciada y modificada por la intención de los gobiernos locales con la intencionalidad de establecer vínculos.hacia el exterior lo que conlleva a supeditarse en primera instancia a la legislación federal para que posteriormente pueda interactuar con los sistemas jurídicos internacionales.

Los vínculos entre los sistemas jurídicos internacionales es un efecto estudiado por los especialistas para lo cual Colmer menciona que «las tensiones entre el derecho internacional y los derechos estatales y las decisiones de los tribunales y Cortes internacionales, y en general de organismos internacionales, sobre los estados y sus ordenamiento jurídicos internos ha crecido en forma exponencial en los últimos años. Una defensa ha sido integrarse en organizaciones regionales de Estados para tener un mayor peso y capacidad de negociación en el orden jurídico, político y económico internacional. También esta crisis de las fronteras y la ciudadanía hacia afuera, con lo que supone el debilitamiento de la soberanía de los estados» (Colmer; 2013).

El proceso de Globalización y los nuevos enfoques de las relaciones internacionales ha provocado que el Estado se convierta en un ente cambiante tanto a su interior como al exterior cada vez más dinámico y con el deber de tener un mayor contacto con el resto de los estados. Esto con la intención de poder proponer y participar en el diseño de políticas públicas a nivel mundial, así como la creación de ordenamientos que rijan la nueva realidad económica, cultural y política de los estados, con el objetivo primordial de poder homogenizar criterios.

Los fenómenos políticos, económicos y sociales que hemos vivido a finales del siglo XX y principios del XXI ha ocasionado nuevas formas de las relaciones internacionales que al mismo tiempo van generando formas de innovadoras de desarrollar comercio internacional a todos los niveles del Estado-Nación imponiendo relaciones diplomáticas que a su vez van de la mano del respeto de los derechos fundamentales de los seres humanos, principalmente de los connacionales.

Para lo cual Cortes Rodas manifiesta que «si se habla de la posibilidad de una segunda globalización, se trata que ahora de que en la agenda política internacional se establezcan sus lineamientos. En esta se debe exigir, por razone de justicia global y respeto a los derechos humanos, que se dé una más razonable e incluyen-

te formulación de políticas que determinen el funcionamiento de las instituciones de gobernanza global como el FMI, la OMC, el Banco Mundial y el Consejo de Seguridad de la ONU.

Los problemas actuales de la agenda global ha provocado el desarrollo de una serie de propuestas sobre un orden internacional enmarcado por el respeto mínimo de justicia y derechos humanos. John Rawls, Jürgen Habermas, Thomas Pogge, Cristina Lafont Regina Kreide, Allen Buchanan, Charles Beitz, David Held, y Robert Keohane, entre otros han propuesto desde diferentes perspectivas la construcción de una política que se oriente a la regulación del orden económico mundial enmarcado en un nuevo discurso de los derechos humanos.» (Rodas; F; 2012).

La tendencia mundial del Estado-Nación es restablecer los principios básicos del derecho natural que son la justicia y la equidad permeados estos en cada una de las leyes que constituyen el orden jurídico nacional e internacional de los mismos estados para lo cual tenemos lo que menciona Roberto Núñez y Escalante en Corcuera Cabezut al establecer que «La humanidad requiere que los derechos fundamentales del hombre no pueden subordinarse a la autoridad del carácter nacional (...) los derechos humanos tienen jerarquía de universalidad, y por tanto su reconocimiento y afirmación constituyen la única base sólida del bien común internacional fundado en el imperio del Derecho» (Cabezut; S; 2012).

Por lo tanto la soberanía como se mencionó desde el inicio, es una de las prerrogativas más importante con la que cuentan los gobernados ya que es la capacidad de poder elegir los destinos de un estado a través del ejercicio de los derechos consagrados en las constituciones de los estados y las cuales son el resultado de la actividad en primera instancia de un poder constituyente que dio origen al establecimiento del documento rector de una sociedad y que a la postre dio origen igualmente a un marco jurídico el cual busca alinearse a los principios constitucionales y de esta manera provocar el establecimiento de una relación armónica entre el estado y sus gobernados, entre sus propios gobernado y del estado frente al resto de los estados.

3. EL ESTUDIO DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES DEL SIGLO XXI

Las relaciones internacionales han pasado por diferentes etapas desde sus orígenes hasta la actualidad; las cuales podemos seguir como fenómeno y disciplina:

- a) Como fenómeno hay que considerar el concepto de Relaciones Internacionales como el vínculo político, económico y social entre dos o más comunidades políticas, soberanas, autónomas e independientes. Considerando

este concepto, las relaciones internacionales surgen desde el momento que entran en contacto dos comunidades que puede ser desde la época de las tribus o clanes, con la firma de los primeros tratados entre las ciudades-estados griegos (Esparta, Tebas y Esparta), hasta la actualidad en la cual se observan fenómenos en el sistema internacional que tienen carácter de relaciones internacionales.

- b) Como disciplina independiente. A pesar de que las relaciones internacionales han sido tomadas por diferentes áreas como la historia, la sociología, el derecho y la política como disciplina independiente surge en el siglo XX con la escuela idealista a partir de las ideas de Woodrow Wilson en sus 14 puntos.

La disciplina de las relaciones internacionales ha sido muy debatido por los especialistas desde su nacimiento debido a que no se encuentra un objeto específico para su estudio, sin embargo el objeto de estudio de las relaciones internacionales es la sociedad internacional. Esa sociedad que se encuentra formada por una gran cantidad de elementos como: el Estado, los organismos internacionales, las empresas internacionales, las Agencias Financieras, los Organismos No Gubernamentales Internacionales, etc.

Los fenómenos políticos, económicos, sociales y culturales que se presentan en el sistema internacional son estudiados por los relacionistas. Para que pueda tener carácter de ciencia es necesario de acuerdo E. H. Carr que cuente con una observación, descripción, interpretación y crítica del fenómeno. Para lo cual es necesario que al fenómeno o al conjunto de fenómenos que son observados, primero se les ponga un nombre, posteriormente utilizar una teoría dentro de las relaciones internacionales y posteriormente culminar con una crítica.

3.1. Actores o integrantes del sistema internacional contemporáneo

Para comprender el sistema internacional contemporáneo es necesario iniciar con el concepto del sistema internacional o sociedad internacional para lo cual hemos tomado el concepto de Neira que menciona que la sociedad internacional existe cuando un grupo de Estados, conscientes de ciertos valores e intereses comunes, constituyen una sociedad en el sentido de que ellos mismos se consideran vinculados por un conjunto común de normas que rigen sus relaciones mutuas y colaboran en el funcionamiento de instituciones comunes.

De acuerdo a Hobbes los intereses del Estado en el sistema internacional es alcanzar y mantener la seguridad del Estado, satisfacer las demandas de sectores políticamente relevantes de la población nacional y potenciar el prestigio internacional del Estado. Estas necesidades o intereses del Estado reflejan las actividades

que realiza en el sistema internacional. Estos intereses reflejan los objetivos que tiene la sociedad en conjunto o bien del grupo que se encuentra gobernando.

Una de las formas en las cuales se denomina el sistema internacional contemporáneo es la globalización que de acuerdo a Giplin (1990) este fenómeno surge desde el momento que se incorpora la Economía a los estudios de Política Internacional, las tendencias hacia la ampliación de los mercados que se venían presentando desde antes de la Segunda Guerra Mundial. Pero a pesar de que la globalización tienen sus inicios en el siglo XV, cuando los continentes comienzan a intercambiar productos, cultura, tecnología, etc., y con el descubrimiento de un nuevo continente (América), no fue, sino, hasta la década de los noventa cuando la globalización adquiere características propias en el contexto del sistema internacional.

Los actores del sistema internacional son aquellos actúan de una o de otra manera en la arena política internacional y que se componen de la siguiente manera:

- a) Estado-Nación.
- b) Empresas supranacionales, internacionales y globales.
- c) Organismos internacionales gubernamentales (OIG) y organismos Internacionales no Gubernamentales internacionales (ONG's)
- d) Guerrillas.
- e) Narcotráfico
- f) Individuo.

3.2. *El Estado-Nación*

A pesar de los cambios en el sistema internacional, la formación de boques económicos, las alianzas, etc., los Estados-Nación continúan siendo el actor más importante de la sociedad internacional, ya que a través de ellos se realizan las actividades internacionales como es la firma de tratados comerciales, convenios internacionales, relaciones intergubernamentales, invasiones, guerras, tratados de paz, etc., de esta manera podemos observar que el Estado-Nación es la parte fundamental para que se lleven a cabo las relaciones internacionales.

El Estado-Nación actúa en el sistema internacional de acuerdo a los intereses del mandatario en turno y de los objetivos de la política exterior, cada uno de las entidades estatales establece sus propios objetivos que los lleva a efecto a través de una serie de instrumentos diplomáticos. La forma de actuar depende de los objetivos de la política exterior, de esta manera podemos ver estados muy activos en el sistema internacional y otros muy pasivos.

Los objetivos establecidos en la política exterior se logran de acuerdo a los instrumentos diplomáticos utilizados. La utilización de instrumentos diplomáticos utilizados para alcanzar los objetivos de la política exterior depende del perfil del estado y de las condiciones políticas, económicas y militares que se encuentra frente a los demás integrantes del sistema internacional.

De acuerdo a las características de la política interna del Estado-Nación él va actuar en el sistema internación. El Estado-Nación actúa en el sistema internacional. De acuerdo al realismo el Estado-Nación actúa bajo ciertos intereses de control político, económico y militar del sistema internacional y de esta manera mantener la paz y la seguridad internacional.

El Estado-Nación ha evolucionado a través del tiempo. Inicia en Francia en siglo XVIII, pero su mayor auge ha sido posterior a la Segunda Guerra Mundial. Hoy en día se habla de un Estado Moderno que algunos autores lo definen como un conjunto de arreglos legales que implican la soberanía y se personifican en un gobierno. La gente al interior del Estado vive en un conjunto de interacciones sociales y se le denomina sociedad. Por ejemplo de 1989 a 1993 Checoslovaquia estaba organizada como un Estado único. En 1993 se divide en dos Estados: la República Eslovaca y la República Checa. Pero antes y después de la división la gente estaba involucrada en familias, amistades, clubes y arreglos económicos, que sólo fueron afectados de manera indirecta por la naturaleza de la organización del Estado.

Por lo general encontramos cierta incertidumbre entre la sociedad y el Estado ya que para algunos autores mencionan que si la sociedad es fuerte (es decir los grupos de presión y de interés) imponen sus decisiones por encima del Estado, estamos frente a un Estado ineficaz y débil, pero por otra parte cuando nos encontramos que las decisiones del Estado se encuentran por encima de la sociedad nos encontramos con Estados totalitarios. Como fue el caso de la Alemania de Hitler que eliminó muchos clubes privados y todos los sindicatos, y en su lugar estableció sus propias organizaciones.

Muchas de las personas confunden al Estado con la Nación, sin embargo para el estudio de las relaciones internacionales en necesario realizar una distinción entre ambas palabras. A menudo escuchamos a los jóvenes utilizando ambos términos como sinónimos en forma vaga, junto con otra palabra que es «país», a pesar de que existe cierta relación entre ambas no es lo mismo. En muchas conversaciones las personas utilizan las tres palabras como sinónimos, sin darse cuenta de la diferencia que existe entre ambas. Es necesario que los estudiantes de relaciones internacionales y de ciencias políticas identifiquen y comprendan la diferencia que existe entre ellas.

Los científicos políticos pueden realizar distinciones, sin embargo para los estudiantes muchas veces se les complica. Pero como nación podemos establecer

que es un grupo grande de personas que están vinculadas y reconocen una semejanza entre sí, debido a una cultura común; en particular, un idioma común parece importante en la creación de la nacionalidad. Por su parte el Estado es una unidad política que cuenta con una soberanía máxima. Por ejemplo México, Brasil, Argentina, Estados Unidos son Estados. El pueblo judío es una nación pero Israel es un Estado. Otro de los ejemplos es el pueblo vasco quienes se encuentran ubicados a lo largo del noreste de España y el sureste de Francia.

3.3. Empresas Transnacionales, internacionales y globales

Otro de los actores en el sistema internacional son las empresas que a partir del proceso de globalización en la década de los noventa dejan de pensar en el mercado local para enfocarse en el mercado internacional. Para comprender la actividad de las empresas en el sistema internacional es necesario recurrir al enfoque neoliberal de las relaciones internacionales que nos mencionan que la forma de mantener un orden en la sociedad global es a través de la cooperación entre los Estados que componen el sistema global.

Para algunos autores las Empresas Transnacionales (ET), son consideradas como un poderoso instrumento de opresión de la fuerza de trabajo de los países de origen, que debilitaba la organización sindical, exportaba puestos de trabajo y comprimía salarios. Pero, sobre todo, se les percibía como la expresión contemporánea de la dominación económica y política de los países industrializados sobre el Tercer Mundo, apropiándose de fuentes de materias primas, controlando mercados exteriores, eliminando empresas competidoras locales, aprovechando los bajos salarios de los países en desarrollo para su beneficio.

Las ET son aquellas empresas transnacionales son aquellas empresas que producen en más de un país. De acuerdo a Castells (2006) la economía global no es, en términos de empleo, sino una pequeña parte de la economía mundial. Pero es la parte decisiva, la economía global incluye, en su núcleo fundamental, la globalización de los mercados financieros cuyo comportamiento determina los movimientos de capital, el crédito, las monedas y, por tanto, las economías en todos los países.

Actualmente las empresas transnacionales tienen creciente presencia en América Latina, facilitada por las políticas de apertura económica y regionalismo abierto preconizado en los años noventa por la CEPAL. Además originado por las grandes potencias industriales que comienzan a operar en el mercado internacional.

El crecimiento de las empresas transnacionales trajo como consecuencia que los neoliberales observaran que un futuro incierto ya que pronosticaban a principios de la década de los noventa una lucha por el poder global con el Estado e incluso llegaron afirmar que llegaría un momento en el cual las empresas superarían el

poder supremo de los estados. La presión que reciben los estados de las empresas transnacionales, internacionales o globales es cuando no existe convenios con el Estado y se retiran en el momento que ellos desean y le provocan problemas internos como puede ser el caso del desempleo, pobreza, etc.

Las empresas han logrado realizar un sistema llamado red de redes. Las empresas que se encuentran establecidas en su lugar de origen se comienzan a expandir en todas las direcciones, en todos los continentes y al interior de cada país. Esta situación ha dejado efectos positivos y negativos, entre los positivos encontramos la gran variedad de productos que podemos encontrar en un solo país, competencia entre ellos, pero también encontramos efectos negativos como son los ingresos que en su mayoría no se quedan en el país sino, que se van al país de origen.

3.4. *Organismos Internacionales*

Los organismos internacionales son aquellos grupos de estados-nación que se encuentran integrados entre si y que buscan un objetivo determinado, los organismos internacionales tienen la característica primordial de que lo integran solamente los estados-nación y que pueden ser de diferentes vertientes como económicos, políticos o sociales.

Los organismos internacionales es una expresión que se refiere a aquellas agencias que son creadas y sostenidas por diversos países, como respuesta a objetivos similares en un ámbito regional o mundial (Maldonado, 2000). Los problemas como la pobreza, la educación, la salud y el narcotráfico dejan de ser problemas locales y se convierten en problemas internacionales y los países comienzan a integrarse con la intención de poder resolver estos problemas en común, creando políticas públicas globales.

Es importante señalar que los organismos internacionales es un tema que ha sido objeto de numerosas revisiones. Para algunos estudiosos de las relaciones internacionales queda en tela de duda la función de los organismos internacionales como función de la paz debido a que desde 1945 a la fecha no se ha mantenido una paz permanente en el sistema internacional.

Con el ánimo de establecer la cooperación internacional, la comunidad de naciones han creado organismos especializados permanentes que promueven convenios multilaterales, que brindan a los países asociados, beneficios de distinta índole, que por sí solos no podrían obtener, ya sea por falta de recursos económicos, tecnológicos y legales, entre otros.

Los orígenes de los organismos internacionales los encontramos en 1887, cuando los Estados-Nación se reúnen con el objetivo de estandarizar el sistema de pesas y medidas, a partir de este momento podemos afirmar que los Estados-Nación se reúnen y se ponen de acuerdo cuando existe un interés en común; del

mismo modo podemos sostener que el objetivo de los organismos internacionales es el establecimiento de la paz y evitar la guerra.

Posterior a la Primera Guerra Mundial y con la firma del Tratado de Versalles se instala la Sociedad de Naciones que tiene como misión establecer la paz a nivel mundial y organizar a los Estados para terminar con la diplomacia secreta y dar paso a una diplomacia pública, y con este organismo surge otro que es la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Posterior a la Segunda Guerra Mundial, comienza otra etapa del desarrollo de los organismos internacionales con la formación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU); con una Europa devastada surgen Agencias Financieras como el Fondo Monetario, el Banco Mundial.

A partir de 1945, los organismos internacionales adquieren fuerte relevancia en la discusión mundial sobre las políticas económicas y sociales. Los grandes esfuerzos de los países por mantener el orden y la paz mundial se vieron reflejados en la integración regional, sin embargo después de cincuenta años no se ha observado de la perpetuidad en la paz mundial debido a los constantes conflictos bélicos en los cuales se ha visto amenazada la paz mundial.

La misión y objetivos de la ONU solamente se podían lograr con la formación de organismos internacionales para lo cual se dan la tarea de formar organismos internacionales de acuerdo a las necesidades de los Estados, y aquellos que cumplían con sus objetivos desaparecían.

Existen diferentes tipos de Organismos Internacionales como:

- a) Organismos Internacionales de carácter económico. Ejemplos: Organización Mundial del Comercio (OMC).
- b) Organismos Internacionales de Carácter Político. Ejemplo: Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Organización de Liberación Palestina (OLP),
- c) Organismos Internacionales de Carácter Social. Ejemplo: Organización de las Naciones Unidas para la Educación la Ciencia y la Cultura (UNESCO), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Organización Mundial de la Salud (OMS).

Los organismos internacionales han sido pieza fundamental para mantener el orden en el sistema internacional. En los últimos tiempos hemos observado un desconcierto internacional en lo político debido a los ataques por parte de los grupos terroristas quienes han amenazado la paz internacional y crean un desconcierto en el sistema internacional.

Estos organismos internacionales han tenido la tarea de mantener el orden mundial, sin embargo para algunos países les han servido como pieza fundamental para alentar sus inspiraciones como fortaleza global sobre todo aquellas po-

tencias mundiales que se respaldan en los organismos para mantener su poder en sistema internacional y hay otros países que se ayudan de estos organismos para seguir sobreviviendo en el sistema.

4. MÉXICO Y SU PARTICIPACIÓN EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

El interés de México por participar en el sistema internacional se refleja en los principios y objetivos de su política exterior, estos últimos los encontramos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de cada Presidente de la República. Los principios se encuentran en la fracción IX del artículo 89 constitucional, que menciona que el Poder Ejecutivo debe de observar los siguientes principios: La no intervención, la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacional.

México desde su formación como Estado-Nación (1824) ha participado en el sistema internacional, un sus orígenes podemos destacar el trabajo de la Secretaría de Relaciones Exteriores y de sus representantes por la búsqueda del reconocimiento como Estado independiente y soberano por parte de las grandes potencias. De 1824-1850 México sufrió de invasiones. Primero por parte de España que pretendía continuar manteniendo como colonia en el año de 1829, posteriormente la Guerra de los Pasteles con Francia en 1839 y en 1845 la invasión de Estados Unidos.

En 1862 México nuevamente sufre de los ataques de las potencias Mundiales y esta vez fue la invasión francesa. Esto debido a que el presidente Juárez deja de pagar la deuda a España, Inglaterra y Francia, los representantes de cada uno de los países llegaron al Puerto de Veracruz y firman el tratado de la Soledad. España e Inglaterra quedaron de acuerdo pero Francia inicia la invasión en ese año y en 1864 llega Maximiliano a ser Emperador de México, culminando su mandato en 1867 con la formación de una nueva república, a la que Juárez llamó República Restaurada.

Durante el Porfiriato la Participación de México en el sistema internacional fue gracias a los cambios en la política y en la economía, sin dejar a un lado la labor del Secretario de Relaciones Exteriores Matías Romero. Durante este período se negoció la deuda con Estados Unidos y se resolvió el problema fronterizo con Guatemala quien deseaba que Chiapas se anexara a sus territorios.

La época de la Revolución Mexicana trajo consigo graves problemas para las relaciones internacionales de México debido a la forma mediante la cual llegan

los gobiernos como Huerta, Carranza y Obregón ya que se convierten en gobiernos de facto. El período posrevolucionario es de una gran actividad en el sistema internacional ya que Isidro Fabela Secretario de Relaciones Exteriores tiene la misión de conseguir el reconocimiento del Gobierno Mexicano por parte de los países de América y Europa, algo no muy sencillo de lograr.

La participación de México en el sistema internacional de 1930 a 1970 fue de la siguiente manera:

- a) Firma de un tratado de buena vecindad con Estados Unidos.
- b) Principios de la Doctrina Estrada.
- c) El presidente Lázaro Cárdenas se opone a la invasión de Italia a Etiopía.
- d) Participación de México en la Segunda Guerra Mundial (con el Batallón 201).
- e) Firma de la carta de las Naciones Unidas.
- f) Se firma un Acuerdo con Estados Unidos para resolver el problema de los Braceros en 1954.
- g) En 1964 Estados Unidos regresa el territorio del Chamizal a México.
- h) Organización del Tratado de Tlatelolco en 1967 con la participación de 21 países latinoamericanos.

La participación de México en el sistema internacional de 1970-1988

- a) El Presidente Luis Echeverría presenta ante la ONU la idea de formular una Carta de Derechos y deberes Económicos de los Estados en 1972.
- b) El Presidente José López Portillo propone ante la ONU un Plan Mundial de Energía en el año de 1979.
- c) México y Venezuela firman el Acuerdo de San José en 1980.
- d) En 1981 se México organiza la Cumbre Internacional NorteSur en Cancún.
- e) 1982 México firma con el Fondo Monetario Internacional (FMI) la Carta de Intención y un programa de ajuste.
- f) Reunión de países latinoamericanos en México (grupo contadora) en 1983
- g) En 1985 México presenta su solicitud de ingreso al GATT.

Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) inicia con una serie de acciones como: reformas políticas y económicas internas, adelgazar administrativa al Estado, promover una política comercial, disminuir los subsidios, disminuir las empresas paraestatales de esta manera presentar al mundo una apertura diplomática que tendría como resultado la firma de tratados comerciales, políticos y sociales con países de América del Norte, Centroamérica, Latinoamérica, Europa y Asia.

A principios de la década de los noventa a nivel global se estaban presentaban cambios en lo político, económico y social. El sistema internacional dejaba de ser bipolar y pasaba a ser multipolar; se habla de un triunfo del capitalismo sobre el socialismo y de la globalización. Aquellos países que deseaban ingresar a este nuevo modelo económico tenían que realizar cambios en su política-económica interna.

Debido a estos cambios geopolíticos a nivel internacional México intensifica su actividad en el sistema internacional iniciando con unos objetivos de la política exterior muy ambiciosos como era lograr una mejor inserción de México en el mundo, para apoyar el desarrollo político, económico y social del país, proteger los derechos e intereses de los mexicanos en el extranjero y promover la imagen de México en el exterior.

Para conseguir dichos objetivos se comienza a trabajar desde el interior, estabilizando la situación política y la economía, posteriormente comienza a negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá, fortaleciendo los lazos políticos con los países latinoamericanos, asistiendo a las cumbres de Iberoamérica celebradas en México, España y Brasil. Otras de las estrategias fue adherirse a la Organización para la Cooperación Económica (OCDE) en 1993. De esta manera México fue visto a nivel internacional como un país en potencia que en los próximos años podía competir con las grandes economías del mundo.

La intensidad hacia el exterior continuaba con el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000), se mantenía una buena relación bilateral con Estados Unidos, se fortalecían los lazos políticos y económicos con los países latinoamericanos y del Caribe, continuaba participando en las cumbres Iberoamericanas, se firma un Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUE) y participa como integrante de la Cooperación Económica de Asia-Pacífico (APEC).

Durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006), se presentan acontecimientos políticos que tienen como resultado otro cambio en el sistema político internacional. Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 permiten que Estados Unidos deje de ser el Estado fuerte y poderoso que había demostrado años anteriores. El sistema internacional pasa de unipolar o Estado hegemón a un sistema multipolar. Este sistema también se puede clasificar políticamente como una «Anarquía Global» caracterizada debido a la falta de un gobierno único y una norma global. Existiendo en esta sociedad global una gama de intereses políticos y económicos por parte de cada uno de los actores que componen el sistema internacional.

El nuevo sistema internacional tiene la característica de la existencia de una diversidad de actores políticos, económicos y sociales. México participa en este concierto internacional a través de su política exterior; los objetivos de la Política

Exterior del nuevo gobierno fueron encaminados a que México continuara participando políticamente en América Latina y el resto del mundo.

La forma de actuar del presidente Fox en los discursos internacionales como: conferencias, congresos, foros internacionales; no dejaba claro su ideología y su posición política. A diferencia de los presidentes de antaño que definían su posición política a través de acciones como fue el caso de Luis Echeverría Alvares, Gustavo Díaz Ordaz, López Portillo, etc.

De esta manera percibimos una participación de México en el sistema internacional muy activa que se incrementa con el paso del tiempo ya sea organizando cumbres internacionales, votando a favor o en contra de las propuestas que se presentan en la asamblea general de las Naciones Unidas y en los organismos regionales, Firmando convenios y tratados con diferentes países y promoviendo a candidatos para presidir los organismos internacionales.

Cada uno de los cambios que sufre el sistema internacional también lo viven los Estados a su interior por medio de reformas. Durante los cambios del sistema internacional de la década de los noventas se percibe un país que va cambiando el rumbo del barco del sur al norte. Velázquez (2009) menciona la élite política que ha dominado el país en los últimos diez años no ha considerado al Continente de América Latina como una de las alternativas en búsqueda del poder político.

Posterior a la culminación de la Guerra Fría y el triunfo del capitalismo en opinión de Guilpin (1996) y Keohane (1997) la política exterior se comienza a enfocar a resolver los problemas de orden económico dejando de lado su carácter tradicional para adoptar uno más pragmático. Así se justifica la forma de actuar del gobierno de Fox y Calderón al otorgarle prioridad a una alianza económica con Estados Unidos que la búsqueda de un liderazgo político frente a los países de América Latina.

Los Estados que integran el sistema internacional no están al margen de las influencias del capitalismo global. Sepúlveda (2008) indica que desde el momento que surge la globalización se registra una mayor conciencia de las influencias que México recibe del ámbito externo y que en ocasiones condicionan su comportamiento político, sus indicadores económicos, sus patrones culturales y la proyección de su imagen en el mundo. Él continúa diciendo que para definir la esencia de una política exterior destinada a satisfacer los objetivos e intereses del Estado mexicano es necesario despejar algunos supuestos dilemas que opacan el diseño de una estrategia como los falsos entre la política doméstica y la política exterior.

Los cambios que se perciben en la política exterior de México a partir de la llegada de Fox son compartidos por Sepúlveda y Rodríguez (2009) quienes concuerdan que México aplica cambios en la política exterior como producto de la apertura política interna que se venían presentando desde el tiempo de Carlos Salinas. El país se encuentra en un momento de redefinir su estructura social y

sus fundamentos ideológicos cuyos resultados van a depender de las actitudes de vanguardia o atraso de la política exterior.

Durante la década de los noventa y años anteriores México había demostrado un interés político en América Latina convirtiéndose en un estado hegemónico, sin embargo, se cumple la teoría de la hegemonía que nos dice que cuando existe un vacío de poder siempre hay alguien que ocupe ese lugar, esto sucedió en el caso de México ya que al cambiar sus intereses políticos llegó otro país a ocupar este espacio. Brasil aprovecha esta situación en América Latina y se convierte en un fuerte competidor para México.

En forma general los resultados de la política exterior promovida por Vicente Fox no tuvo los frutos deseados, ya que su carta fuerte era la ley emigrante con Estados Unidos no se logra y la cantidad de problemas políticos que enfrente con países latinoamericanos y del Caribe; así Velázquez (2005) llega a considerar en crisis a la política exterior de México con respecto a América Latina.

4.1. Objetivos de la política Exterior

Para poder alcanzar los objetivos de la política exterior planteados en el Plan Nacional de Desarrollo es necesario contar con los instrumentos adecuados, podemos mencionar instrumentos diplomáticos comerciales o políticos dependiendo de las características de la política interna y de lo que se vive en el sistema internacional actual.

La formulación de los objetivos de la Política exterior han sido establecidos de acuerdo a los intereses de los grupos de élite que se encuentran en el poder, para lo cual Garzón (2009) indica que durante el período de 1984-2009, los presidentes han sido responsables de establecer los objetivos en materia de política exterior, dando con ello cuerpo a la cartografía a partir de parámetros precisos de actuación que dan un carácter personal a su desempeño en la materia. De esta manera percibimos que el poder ejecutivo formula los objetivos de la política exterior sin considerar ningún otro grupo de interés político como sería a los diputados, la opinión pública, los partidos políticos, los empresarios etc.

Los objetivos de la política exterior son importantes para lo cual Garzón (2009) realiza un estudio de los objetivos de la política exterior establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND), desde el momento que es creado por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado hasta el presidente Felipe Calderón Hinojosa concluyendo que dichos objetivos son establecidos directamente por ellos, sin la intervención de otros actores del sistema político.

El estudio de Garzón otorga una clarificación teórica de cómo los objetivos de la política exterior de México establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo son establecidos por cada uno de los presidentes en turno, sin considerar los intereses

político o social de los diferentes acotes que componen el sistema político. A pesar de no contemplarse en la ley es necesario que el gobierno considere los intereses políticos, económicos y sociales de los diversos grupos que componen el sistema político mexicano.

Si nos apegamos estrictamente a lo que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el establecimiento de los objetivos de la Política Exterior es una de las facultades del Presidente de la República.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de Vicente Fox encontramos objetivos de la política exterior como: la defensa de la soberanía, la promoción y el desarrollo económico y cultural; la defensa de los intereses y derechos de los mexicanos en el exterior, el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación internacional; la participación más activa en los foros regionales y multilaterales, y la atención de temas coyunturales de la agenda global. Posterior a la implementación de los objetivos se lleva a cabo una evaluación son evaluadas por la comisión de política exterior del Senado de la República.

Los Objetivos mencionados en el párrafo anterior que se presentaron como parte de una agenda de gobierno que Borja (1997) toma como ejemplo para su estudio llamándole «política burocrática» ya que responde de manera muy adecuada al alto grado de centralización de la toma de decisiones de la política exterior en México por el poder Ejecutivo Federal y la figura presidencial como factor determinante.

La centralización en la toma de decisiones de la política exterior se manifiesta con López Portillo al decidir no ingresar al GATT o bien el caso de Miguel De la Madrid para ingresar a la Ronda de Uruguay; y así en cada uno de los sexenios se han tomado decisiones que afectan o benefician al país.

A pesar de los cambios que se han mencionado para Garzón (2009) la transformación de la Política Exterior de México en el último cuarto de siglo no responde al comportamiento de un mundo en tránsito entre dos siglos como el que nos ha tocado vivir. Establecidos constitucionalmente los principios que le dan identidad internacional y una idea del papel que queremos jugar globalmente, más allá de principios o preceptos, la política exterior de México se percibe como una nave a la deriva a la que los oleajes del cambio le han afectado perdiendo la dirección y extraviando el rumbo del país en su relación con el mundo.

Las transformaciones que ha vivido el sistema internacional en los últimos años nos haría pensar en la necesidad de reformas en los principios de la política exterior sin embargo estos se han ido ajustando a las necesidades del momento de esta manera vemos que la Política Exterior Mexicana continua basándose en principios fundamentales que han tenido de su origen la misión de promover los «intereses nacionales», busca innovar acciones y respetar los derechos de las demás naciones (Garzón, 2009).

Los principios han prevalecido desde 1931. Desde su origen hasta la fecha México no manifiesta ambiciones territoriales, ni tampoco intervenir militarmente en otro país e imponer una ideología. Este es uno de los puntos que ayuda a comprobar la vigencia de los principios de la Doctrina Estrada manifestando un interés de pacificación y respeto a los demás estados que componen el sistema internacional.

Una de las facultades del Poder Ejecutivo de acuerdo al Artículo 89 es la elaboración de los objetivos de la política exterior, pero es necesario que el presidente en turno considere algunos factores internos y externos para tomar decisiones Andrade (2004) sostiene que los objetivos de la política exterior son establecidos por los gobernantes en función de su interpretación de los valores de las circunstancias socio-políticas en que viven y de la prioridad que estimen debe darse a algunos de estos valores en relación a otros.

Hay una gran variedad de medios para acercarse a esos objetivos o para conseguirlos pero no todos los medios son compatibles entre sí y algunos son adecuados para ciertos objetivos, empero no para otros. De ahí que la naturaleza de los objetivos influya en la elección de los medios y, a la vez, que la elección de determinados medios pueda convertir en inalcanzables a algunos objetivos. Este es uno de los puntos que nos indican la trascendencia que tiene el presidente al momento de elaborar los objetivos de la política exterior, posteriormente tendrá que buscar los medios para alcanzar cada uno de ellos.

Cuando entramos al terreno de los factores exógenos que influyen en la formulación de objetivos de la política exterior de México tenemos que considerar la influencia que ha tenido Estados Unidos en los últimos años Soriano (2012) señala que la relación de México con Estados Unidos se ha visto prácticamente secuestrada por los temas de seguridad, y por los problemas que ha generado la creciente cooperación bilateral para el combate al narcotráfico.

Durante el gobierno de Felipe Calderón, Estados Unidos incremento la presencia de sus agencias policiales y de inteligencia en México. Amplió su papel en la seguridad nacional del país de forma impensable hace años, incluyendo vuelos de aviones no tripulados en el espacio aéreo mexicano.

La clara influencia de Estados Unidos hacia la política exterior de México durante el gobierno de Vicente Fox y Felipe Calderón provocó un distanciamiento hacia los países de América Latina y viceversa ya que los países de Latinoamérica comenzaron a buscar otras opciones que les permitiera seguir en su lucha de integración económica de América Latina.

Esta situación que ha vivido México en la época de Felipe Calderón como presidente con intervención de Estados Unidos en un problema local no ayudó a la imagen del país frente a los países de América Latina, ya que en lugar de beneficiarle perjudicó, debido a que los países latinoamericanos le dieron la espalda

como se observó en la toma de decisiones de los foros regionales así como en las candidaturas propuestas que no fueron beneficiadas.

En éste mundo cada vez más complejo, interdependiente y abundante de información, los gobiernos y los elaboradores individuales de políticas encaran el problema común de hacer que el conocimiento experto influya en la toma de decisiones gubernamentales. Los elaboradores de políticas necesitan información básica sobre el mundo y las sociedades que gobiernan, cómo funcionan las políticas actuales, posibles alternativas y sus costos y consecuencias probables (G. McGann, 2002).

El conocimiento del exterior ayuda a plantear mejor los objetivos. Parece que los presidentes que dirigieron el país durante el 2000 al 2012 tenían un desconocimiento de esa realidad que se basa en instinto y no en un diagnóstico previo de la situación internacional situación que se presentaba tanto en el poder ejecutivo como en el poder legislativo ya que de acuerdo a la evolución de la actividad del senado en materia de política exterior hay sesiones en las cuales no se discutían asuntos internacionales.

La política exterior en el mundo desde su base original en el derecho de gente tienen dos esenciales fuentes de ejecución: la subjetiva, a través de la que, genéricamente, se han designado agentes diplomáticos, y la objetiva, manifiesta en los tratados, esto es, los acuerdos bilaterales entre naciones soberanas (Rabasa, 1983). A pesar de estos comentarios acertados en su momento sin embargo hoy en día la diversidad del sistema internacional ha permitido que los Estados realicen no solamente acuerdo bilaterales, sino, multilaterales y de acuerdo a los interés de cada uno de ellos.

De acuerdo a Seara (1984) y Velázquez (2006) el Estado elabora los objetivos de su política exterior de acuerdo a las necesidades o bien a los intereses de la nación; de esta manera hay dos tipos de interés, uno que es el personal y otro que le corresponde a la opinión pública.

Para el realismo político la política exterior es formulada de acuerdo a los intereses de unos cuantos y el interés de un gobierno lo transforman en el interés nacional de esta manera los objetivos de la política exterior son de forma vertical y unilaterales debido a que los grupos de interés internos no se involucran directamente en la formulación de la política exterior.

De acuerdo a realismo político en los últimos años la rama ejecutiva ha utilizado el artículo 89 constitucional para argumentar que es su responsabilidad el diseño y ejecución de la política exterior las cuales son verificadas por la Cámara del Senado de la República.

Al momento de diseñar los objetivos de la política exterior solamente se involucran a los integrantes del grupo que se encuentra en el poder Seara (1983)

menciona que la función del ejecutivo en materia de política exterior a pesar de ser unilateral, no la ejerce de manera arbitraria ya que las decisiones las toma en consideración de numerosos factores, unos de carácter endógeno y otros exógeno; es decir unos se dan dentro de México y otros corresponden al entorno internacional dentro del cual se mueve el país; de esta manera a pesar de que la constitución no lo contemple, el presidente debe de tomar en cuenta estos factores a los que hace referencia Seara y que estén acorde al orden internacional actual, de esta manera nos indica la importancia que tiene hoy en día al estar de vecino con una de las potencias del mundo, ¿pero esto será positivo o negativo políticamente para nuestro país?

Continuando con las ideas del autor dice que la política exterior de México no se puede elaborar en abstracto pasando por alto una serie de elementos que la condicionan en mayor o menor grado. De ellos, unos tienen carácter permanente, como la geografía y otros pueden experimentar variaciones a lo largo de la historia como: la economía, partidos políticos, medios de comunicación, grupos intelectuales, iniciativa privada, etc. Sin embargo hoy en día se ha dejado a un lado el elemento de la historia en algunos puntos y en otros prevalece como es el caso de los principios de la política exterior que continúan aplicándose a pesar de haber pasado ya más de cincuenta años y el sistema político internacional se ha transformado.

Por tal razón Seara (1983) indica que para la elaboración de los objetivos de la política exterior de México, es necesario tomar en cuenta diferentes factores como: la globalización, la regionalización, el modelo económico, el desarrollo de la economía a nivel internacional y en América Latina, así como los diferentes organismos internacionales y regionales de carácter social, político y comercial; sin embargo lo que le falta al autor por mencionar son las orientaciones personales que tienen las personas que dirigen al país, como el interés personal, el perfil de estudio y las experiencias que haya tenido durante su trayectoria política.

Como se ha venido mencionando, los Estados llevan a cabo su política exterior de acuerdo al interés nacional y al interés personal, y en el caso de nuestro país también influyen los principios de la política exterior para la elaboración de los objetivos de la política exterior, y de acuerdo a Seara (1983) la formulación de la política exterior de México desde 1932 tiende a la defensa de los intereses nacionales en el exterior, pero al igual que todos los demás países al formular su política exterior muchas de las veces no coincide el interés del grupo que se encuentra en el poder con el interés de la opinión pública; de esta manera nos percatamos de esa distancia que existe entre el Ejecutivo y el Legislativo y sobre todo cuando este último a su interior existen diferentes ideología y se trabaja más por el consentimiento del partido que por la sociedad que representa.

Hoy en día es importante que al momento de establecer los objetivos de la política exterior se considere la situación actual del sistema internacional ya que está cambiando constantemente no solamente en la política, sino también en la economía, la tecnología y en las relaciones culturales.

Durante el gobierno de Fox se respeta mucho los principios de la política exterior dejando a un lado las ambiciones políticas y dirigiéndose a las cuestiones económicas internacionales provocando al mismo tiempo una política exterior dispar ya que por momentos no se percibía con claridad las intenciones del presidente.

Ambiciones económicas que iniciaron desde la década de los noventas donde se incrementa la interacción política y comercial entre los países a nivel regional e internacional.

Al fenómeno de integración y fragmentación entre los países los teóricos de las relaciones internacionales le da el nombre de globalización, una de las reglas del capitalismo global como le llama Braudell (1994), era de que los Estados se tenían que acoplar a esta situación que estaba viviendo el mundo, el mismo Velázquez (2009) menciona que la política exterior constituye un mecanismo fundamental que determina el logro de los propósitos de una nación. Ello adquiere connotaciones internacionales al observar algunos de los principios consignados en su Carta Magna: la autodeterminación de los pueblos, la solución pacífica de controversias, la no intervención, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad internacional.

Los objetivos de la política exterior de México son variados comprenden su utilización como palanca de desarrollo doméstico constituyéndose en instrumento privilegiado para promover flujos adicionales de financiamiento externo adquisición de tecnología o ampliación de comercio exterior. Pero su destino fundamental es de índole política, identificando los fines que se propone alcanzar el Estado en su relación internacional y determinando las estrategias y los instrumentos necesarios para cumplir esos fines.

4.2. La política exterior en el nuevo orden internacional

Para definir la esencia de una política exterior en este nuevo orden global es necesario que los objetivos e intereses del Estado mexicano se encuentren destinados a satisfacer las necesidades del estado moderno consiente de la situación política y económica que se vive al interior y al exterior del estado para lo cual se requiere despejar algunos de los supuestos dilemas que han operado el diseño de una estrategia.

Una política exterior que no tome en cuenta realidades internas no tendrá viabilidad; una política doméstica desvinculada de las reglas del juego interna-

cionales tendrá una mínima eficacia. Si en alguna etapa histórica se manejó el artificio de que la política interna y política exterior eran dos planos distintos de la realidad, ahora debe existir un reconocimiento pleno de la naturaleza unívoca de la política, aunque posea dos vertientes o manifestaciones.

Para Keohane y Nye (1989) el proceso de conformación de la política exterior de forma descentralizada se logra a través de efectos, resultado y de compromisos entre los principales participantes: el Presidente, el Congreso y los grupos de presión. De acuerdo a su esquema, el peso político de estas instituciones es similar, por lo cual se entabla una lucha entre individuos influyentes, grupos y organizaciones con la intención de establecer los intereses a corto plazo y las políticas para la consecución de los objetivos esenciales.

Estas teorías clarifican a los actores participantes en la política exterior que de una u otra manera influyen en las decisiones de la política exterior pero para Castañeda (2000) la política exterior viene siendo el resultado de un complejo juego de continuidad y cambio, mientras que para Velázquez (2006) la política exterior constituye un mecanismo fundamental que determina el logro de los propósitos de una nación.

Mientras que González (2002) indica que la política exterior viene siendo el conjunto de políticas, decisiones y acciones que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente basado en principios claros, sólidos e inmutables forjados a través de su evolución y experiencia histórica, permanentemente enriquecido y mejorado por el que cada Estado, u otro actor o sujeto de la sociedad internacional, define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trascienden sus fronteras, o que pueden repercutir al interior de las suyas, y que es aplicado sistemáticamente con el objeto de encauzar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados en aras del bien general de la nación y de su desarrollo durable, así como la búsqueda del mantenimiento de relaciones armoniosas con el exterior.

Para comprender la participación que tiene el Estado en el sistema internacional tenderemos que referirnos a Calduch (1993) que menciona: la política exterior es aquella parte de la política general formada por el conjunto de decisiones y actuaciones mediante las cuales se definen los objetivos y se utilizan los medios de un Estado para generar, modificar o suspender sus relaciones con otros actores de la sociedad internacional. Él mismo nos menciona que la política exterior no se puede separar de la política interior del Estado.

En otras ocasiones la política exterior se explica a través de la toma de decisiones, convirtiéndose en una serie de decisiones discretas que pueden ser analizadas sin tener que dar cuenta de nociones tales como poder, anarquía o las realidades objetivas del contexto del Estado. Consecuentemente, el comportamiento del es-

tado podría ser fielmente observado y rigurosamente analizado estudiando cómo los tomadores de decisiones llegan a sus decisiones (Gámez, 2005).

Mientras que para Berridge (2001) la política exterior es la política pública de los Estados orientada hacia el mundo externo y para Hermann (1990) son los tomadores de decisiones responsables de las relaciones internacionales del Estado los encargados de diseñar e instrumentar esta política, cuyo objetivo central es maximizar el interés nacional, reduciendo los costos y aumentando los beneficios de la participación del Estado en el Sistema Internacional.

La política exterior es un movimiento significativo en los patrones externos dirigidos a las relaciones diplomáticas, culturales comerciales y militares, que es acompañado de nuevas políticas respecto a los agentes externos en el país y del exitoso intento de los tomadores de decisiones para reestructurar la política exterior (A. Gámez, 2009).

Esos patrones externos, son las condiciones del sistema internacional a las cuales los Estados deben de acoplarse para poder desarrollares políticamente, para lo cual los principios de la política exterior se encuentran descontinuados son respecto a los acontecimientos del sistema internacional.

En opinión de Gámez (2006) la política exterior se puede definir como la expresión de un Estado condicionado por el juego y recursos políticos internos, pero también por limitaciones internacionales impuestas por autores externos como la liberación económica y política. Este punto de vista nos aclara como los objetivos de la política exterior de un Estado son influenciados por otros, para lo cual nos ayuda a indagar y a comprobar otro de los objetivos que es la influencia que tiene Estados Unidos sobre México y esto en los últimos sexenio provocó un alejamiento de los países latinoamericanos.

La integración internacional de México descansa en el nacionalismo económico y la promoción de un sentido de solidaridad con otros países en desarrollo (Velazquez, 2006) principios de acuerdo a los realistas como Allison cambia y se acopla a las necesidades de una nueva realidad que surge en el sistema internacional.

Los cambios que ha sufrido el sistema internacional en política y economía ocasionan que el Estado redefina su política exterior. Méndez (2009) menciona que el tema de la construcción de una nueva política exterior implica redefinir nuestro entendimiento de los actores sociales.

La propuesta debe quedar planteada en un marco de complejidad, donde las decisiones no se tomen en consideración a corto plazo o por tendencias políticas de fuerte contenido ideológico. Al igual que Seara (1983), Velazquez (2006) y Méndez (2009) dicen que la nueva política exterior debe de reflejar un entendimiento de los el Poder Ejecutivo y el Senado e inclusive ser factor para darles

cuerpo y viabilidad a los nuevos actores que se están conformando las nuevas necesidades del sistema tanto global y regional.

La situación compleja del nuevo orden internacional obliga a diseñar nuevas estrategias de política exterior, así como visualizar la actualización constante de objetivos y estrategias, fundados en los principios e historia de la nación. Impulsa al Estado a llevar una política exterior que tenga al hombre como centro de sus preocupaciones. Que haga de la defensa de la justicia y la dignidad, una *leit motiv* de la actuación del gobierno mexicano al interior y al exterior (Gutiérrez, 2001) a diferencia de Méndez (2009) quien se empeña en mencionar que la política exterior debería de acoplarse a las nuevas necesidades del sistema internacional.

La política exterior de un país surge desde el momento que se plantean los objetivos, a partir de estos momentos surgen las estrategias que deben de llevarse a cabo para alcanzar cada uno de estos objetivos que son planteados por el equipo que se encuentra en el poder; Chanona (1997) indica que la política exterior es un conjunto de lineamientos, estrategias y acciones generales que llevan a cabo los Estados en sus relaciones con la Sociedad Internacional, por lo que en el proceso de elaboración de objetivos es necesario la participación de los diferentes actores del sistema político mexicano, ya que aquí surge el interés de la nación; sin embargo como nos mencionan otros autores como Seara (1984), las decisiones en materia de política exterior han sido unilaterales.

Como conclusión podemos decir que la política exterior como un conjunto de políticas coherentes, racionales y planificadas que sirven no solamente al interés particular de los que dirigen al Estado, sino, también al interés nacional; así también, la responsabilidad del diseño y ejecución recae en un Estado de carácter monolítico y nacional, por esta razón para algunos teóricos de las relaciones internacionales llegan afirmar que los intereses del Estado no van de acuerdo con los intereses del pueblo o aquellos que los representan, debido a que no los toman en cuenta al momento de desarrollarlos.

Así también que la política exterior de México desde su formación como Estado independiente en 1821 hasta la fecha ha buscado la pacificación y han demostrado frente al sistema internacional que la intención como país soberano no es buscar riquezas económicas ni poder político.

Los instrumentos para conseguir los objetivos de la política exterior siempre han sido dentro de un poder blando como es respaldo en su momento de la Doctrina Drago, la Doctrina Calvo y la Doctrina Carranza; Doctrinas que se caracterizaban por mantener una defensiva en contra de las potencias y defenderse a través del Derecho internacional de los ataques militares que podían sufrir.

Otra de las conclusiones es afirmar que la política exterior se encuentra basada en un interés personal del presidente en turno. Que posterior a la Revolución durante el mandato de Plutarco Elías Calles busca mantener una buena relación

con América Latina, principalmente los países de Centroamérica, lo que le va ocasionar serios conflictos con los norteamericanos.

Concluimos mencionando que las relaciones internacionales aparecen como fenómeno y ciencia y que esta última utiliza una descripción, conceptualización y una teoría para poder explicar las causas del fenómeno internacional. El estudio de las relaciones internacionales inicia con el conocimiento de Estado y Soberanía ya que de aquí parte el interés de los Estados por participar en el sistema internacional.

El sistema internacional está integrado por actores estatales y no estatales que tratan de influir en las decisiones de las políticas públicas globales, uno de los actores y el más importante a través del tiempo es el Estado-Nación, debido a que es a través de ellos como se logran los acuerdos, tratados, bloques etc., a pesar de existir otro tipo de actores como los organismos internacionales, las empresas globales, etc., el Estado permanece como el actor primordial del sistema internacional.

Otra de las conclusiones es referente a la política exterior de México la cual está compuesta de objetivos y principios, los primeros son establecidos por el poder ejecutivo y se alcanzan de acuerdo a los instrumentos y a las características de la política interna que pueden ser tratados, convenios, etc.

ACTIVIDAD

1. Realizar una línea del tiempo de la participación de México en el sistema internacional.
 2. Realizar un cuadro comparativo de cómo se define el concepto de soberanía en relación a por lo menos tres distintas constituciones de diversos países.
-

BIBLIOGRAFÍA

- Ardila, M. (2009), «Actores no Gubernamentales y Política Exterior». *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*.
- Attiná, F. (2001), *El Sistema Político Global, introducción a las relaciones internacionales*, editorial Paidós Estado y Sociedad.
- Barbosa, E. (1983), *La política Exterior de México en sus constituciones*, Harla, México.
- Borja, A. (1997), *Enfoque para el estudio de la política exterior de México*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y el Colegio de México, México.
- Brown C. and Ainley K. (2009), *Understanding International Relations*. Palgrave Macmillan. Estados Unidos de América.
- Carbonell, M. (2013), *Leyes y Códigos de México: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Porrúa, ed. 170ª, México.
- Casar, A. (2011), *¿Cómo y cuánto gasta la Cámara de Diputados?*, www.cide.edu.
- Castro, S. (1998), *El proceso de conformación de la política exterior de Estados Unidos*, Centro de Estudios sobre Estados Unidos, Universidad de la Habana, www.uh.cu.

- Carvajal, L. (2009), «Posmodernismo y constructivismo: su utilidad para analizar la política exterior colombiana», *Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal*, OASIS, Núm. 14, pp. 201-218.
- Cámara de Senadores, encuestas CESOP. www.segob.org.
- Centro de Investigación y Docencia Económicas, *División de Estudios Internacionales, las Américas y el Mundo*, www.cide.edu.
- Colomer, A. (2013), «La crisis del estado y la reconstrucción del estado de derecho en las organizaciones regionales de integración de los estados». *Revista UNED. Teoría y Realidad Constitucional*, Núm. 31, 2013, pp. 303-298.
- Cortez, F. (2012), *La soberanía de los estados y el reto de la realización de los derechos humanos*. EIDOS. Núm 17, p.p. 92-113. ISSN 2011-7477.
- Chanona, A. (1997), *La política económica exterior, político de la globalización*. UNAM, México.
- Dávila, C. (2011), «La relación de los partidos y la política exterior. Los casos español y mexicano.» *Revista de Relaciones Internacionales de la UNAM*. No 109, pp. 12-32.
- Del Arenal, C. (2007), *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Tecnos España.
- Fernández, I. (2007), «El Partido Popular y la Política de España hacia el Magrab». *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 79-80, pp. 53-71.
- Fernández, W. (1999), *Las Dimensiones político-partidarias en las Relaciones Exteriores de Uruguay*, Unidad Multidisciplinaria Programa de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Documentos de trabajo No 45.
- García, E. (2006), *Introducción al estudio del derecho*, Editorial Porrúa, Ed. 59, México.
- Gámez, A. (2006), *Liberación económica y Política exterior en México (1989-1994)*, Plaza y Valdés. México.
- Gutiérrez, A. (2001), *México en el Mundo del Siglo XXI*, Universidad Iberoamericana, México.
- Garzón, L. (2009), «25 años de política exterior en México. Carta de Navegación para un país a la deriva». *Revista de la Realidad Mexicana*, Universidad Autónoma Metropolitana, pp. 122-131.
- Hernán, A. (2012), *Democratización de la política exterior*, Jornadas de Relaciones internacionales de la FLACSO, Argentina, www.jornadasrrii2012.wordpress.com.
- Instituto de Cuestiones Internacionales y Política Exterior (INCIPE), (2006), *La Opinión Pública Española y la Política Exterior y de Seguridad*, www.incipe.org.
- Legler T. y Santa Cruz A. (2013), *Introducción a las Relaciones Internacionales: América Latina y la Política Global*, Oxford México.
- Levy, C. (2009), «Crisis y Retos de la política Exterior de México: 2006-2012», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. LI, Núm, 205, pp. 119-141.
- McGann, J. (2002), *Los «Think Tanks» y la política exterior de Estados Unidos: perspectiva histórica, paródico electrónico del departamento de Estado*, volumen 7, No 3 p. 16.
- Méndez, B. (2006), «Política exterior de México y soberanía nacional, El Catobla», *Revista Crítica del presente*, No 54, p. 16.
- Molina, M. (2003), *Tesis: España-Marruecos (1996-2002), Un Modelo de Política Exterior para el MAGREB*, Madrid.
- Moreno, I. (1996), *La diplomacia: Aspectos teóricos y Prácticos de su ejercicio profesional*, Secretaría de Relaciones Exteriores, México.
- Nicolson, H. (1948), *La diplomacia*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Parametría, Evaluación del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), www.parametria.com.

- Querejazu, A. (2010), *Responsabilidad De Las Organizaciones Internacionales por Actos Ultra Vires*, Universidad De Antioquia. Colombia.
- Sánchez, O. (2004), *Tesis: Diplomacia y Política Exterior*. España, 1890-1914, Madrid.
- Sberro, S. (2010), *Cultura e Idioma en las Relaciones Internacionales: El Español dentro del TL-CAN*, Departamento Académico de Estudios Internacionales, ITAM. México.
- Schiavon, J. A.; Ortega, A. S.; López, M.; Velázquez, R., *Teorías de Relaciones Internacionales en el siglo XXI: Interpretaciones críticas desde México*.
- Schünemann, J. (2006), *Cooperación Interregional e interregionalismo: una aproximación social constructivista*, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, www.ucm.es.
- Seara, M. (1983), *Política Exterior de México*, Harla, México.
- Soriano, J. (2012), «Dilema y México: altibajos en una relación indispensable para América Latina,» *Revista CIDOB, No 77-98*, pp. 135-149.
- Vaquer, J. (2009), «Un estudio de redes en la política exterior española: las negociaciones pesqueras con Marruecos (2000-2001)», *Revista Española de Ciencias Políticas, Núm 20* pp. 49-74.
- Vásquez y Reyes, P. A. (2011), *El peso político de los países en desarrollo: perspectiva teórica para incrementar su influencia en el sistema internacional*, Compendium. DEC2011, Vol. 14 Issue 27, pp. 81-96.
- Velasco, F. (2008), *Interés Nacional*, *Revista América Latina en Movimiento*, <http://www.alainet.org/active/27231>.
- Velázquez, R. (2004), «Modelos de Análisis de Política Exterior», *Revista Mexicana del Caribe*, pp. 57-127.
- Velázquez, R. y Marín, K. (2010), «Política exterior y diplomacia parlamentaria: El caso de los puntos de acuerdo durante la LX Legislatura», *Revista del CIDE, No 198*, p. 3.
- Universidad Diego Portales, Chile, Encuesta Nacional de opinión pública, 2012, www.udp.cl.

