

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



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

No. 57

“2022, Celebración de los 195 Años de la Apertura de las Clases en el Instituto Literario”

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

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

Equipo Editorial

Directora general
Dra. Martha Isabel Ángeles Constantino

Coordinador editorial
Lic. Víctor Octavio Hernández Ávila

Consejo Editorial

Dra. Astrid Maribel Pinto Durán. Centro de Estudios Superiores de México y Centro América (CESMECA), México.
Dr. Santiago Fortuño Llorens. Universidad Jaume I. Castellón, España.
Dra. Haydée Ochoa Henríquez. Universidad del Zulia, Venezuela.
Dr. Roberto Moreno Espinosa. Universidad Autónoma del Estado de México, México.
Dr. José Martínez Vilchis. Universidad Autónoma del Estado de México, México.
Dr. Fabio Rodríguez Korn. Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, México.
Dr. Manuel Ángel Rodríguez R. Universidad Autónoma de Guerrero, México.
Dr. José Fernández Santillán. Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey, México.
Dr. Mariano Baena del Alcázar. Universidad Complutense de Madrid, España.
Dr. Johan Galtung. Centro de Estudios para la Paz en Oslo, Noruega.
Dr. Francisco Jiménez Bautista. Instituto de la Paz y los Conflictos de la Universidad de Granada, España.
Dr. José Vicente Gómez Rivas. Universidad Complutense de Madrid, España.
Dra. Flavia Freidenberg. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
Mtra. Gretchen A. González Parodi. Universidad Autónoma Metropolitana, México.
Dr. Manuel Guedan Menéndez. Universidad de Alcalá, España.
Dr. Manuel Villoria Mendieta. Universidad Rey Juan Carlos, España.
Dr. Ignacio Criado Grande. Universidad Autónoma de Madrid, España.

Comité Editorial

Dra. Oliva López Arellano. Universidad Autónoma Metropolitana, México.
Dr. Javier Ariel Arzuaga Magnoni. Universidad Autónoma del Estado de México, México.
Dra. Patricia Meneses Ortiz. Colegio de Tlaxcala, México.
Dr. Abraham Osorio Ballesteros. Universidad Autónoma del Estado de México, México.
Dra. Laura Elizabeth Benhumea González. Universidad Autónoma del Estado de México, México.
Dr. Kristiano Raccanello. Fundación Universidad de las Américas Puebla, México.

Editora responsable

Edición a Cargo de la Dirección de Publicaciones Universitarias

Apoyo editorial

Coordinador de Publicaciones Periódicas

Alaín García Peñaloza

Corrección de estilo

Erika Mendoza Enríquez

Diseño editorial

Iracema Méndez Sánchez

Espacios Públicos Nueva Época, año 23, número 57, periodo enero-abril 2022 es una publicación cuatrimestral, editada por la Universidad Autónoma del Estado de México, Instituto Literario 100 Ote., Colonia Centro, Toluca, Estado de México, CP. 50000, Tel. (+52 (722) 2150494, página web: <http://espaciospublicos.uaemex.mx>, correo espaciospub@uaemex.mx. Editora responsable: Dra. Martha Isabel Ángeles Constantino, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Reserva de Derechos al Uso Exclusivo: 04 - 2016-030213353800-203 ISSN: 2954-4750, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Responsable de la última actualización de este número, Lic. Víctor Octavio Hernández Ávila., Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Cerro de Coatepec s/n, Ciudad Universitaria, Toluca, México, C.P. 50100. Última modificación abril de 2022.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido aquí publicado sin fines de lucro, siempre y cuando no se modifique, se cite la fuente completa y su dirección electrónica.

Hecho en México, Universidad Autónoma del Estado de México (UAEMex)

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas 4.0 Internacional

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

Gestión de residuos sólidos urbanos: Un estudio sobre oportunidad y potencialidad señaladas por la literatura científica

Urban solid waste management: A study on opportunity and potential indicated by the scientific literature

Fecha de recepción: 15 de noviembre de 2019

Fecha de aceptación: 21 de enero de 2022

*Celma Duque Ferreira**

Fabricia Silva de Rosa

RESUMEN

El objetivo del presente artículo es identificar oportunidades y potencialidades en la literatura científica internacional sobre el tema de la gestión de residuos sólidos urbanos. A partir del análisis de treinta artículos elegidos por un proceso de selección y revisión de los artículos contenidos en las bases de datos *Web Of Science* y *Scopus*, la investigación realizó un mapeo sobre el tema, identificando oportunidades de investigación. Los resultados muestran que en países de ingresos bajos y medios, la utilización de métodos de evaluación amplios al respecto de la gestión de residuos sólidos urbanos es limitada y los datos restringidos e imprecisos. La ausencia de datos precisos, fragilidades en las metodologías de recolección y análisis de datos, y la baja utilización de sistemas de gestión de residuos sólidos en países en desarrollo dificultan acciones de sostenibilidad, inclusive de la propia gestión de residuos sólidos. Las investigaciones revelan la necesidad de examinar: a) actitudes y conciencia ambiental de los que toman las decisiones, b) relación entre factores externos a las ciudades (tecnológicos, organizacionales, ambientales y políticos) que influyen iniciativas públicas y la gestión de residuos sólidos municipales; y c) la relación entre los factores internos (como tamaño de la ciudad, economía, localización, perfil de quien toma las decisiones y de la población, e influencia política), que afectan las iniciativas públicas en la gestión de residuos sólidos municipales.

PALABRAS CLAVE: residuos sólidos urbanos, oportunidades y potencialidades, gestión de residuos.

ABSTRACT

The objective of the article is to identify opportunities and potentials in the international scientific literature on the subject of urban solid waste management. Through the analysis of thirty articles selected by a process of selection and review of the articles contained in the *Web Of Science* and *Scopus* databases, the research made a mapping on the subject, identifying research opportunities. The results reveal that in low and middle income countries the use of comprehensive evaluation methods with respect to urban solid waste management is limited and data restricted and inaccurate. The absence of accurate data, weaknesses in the methodologies for collecting and analyzing data, and the low use of solid waste management systems in developing countries hinder sustainability actions, including solid waste management itself. Research reveals the need to examine: a) attitudes and environmental awareness of decision makers, b) relationship between external factors to cities (technological, organizational, environmental and political) that influence public initiatives and waste management municipal solids; and c) the relationship between internal factors (such as city size, economy, location, profile of decision makers and population, and political influence) that affect public initiatives in the management of municipal solid waste.

KEY WORDS: solid urban waste, opportunities and potentials, waste management.

*Universidad Federal de Santa Catarina, Brasil. Correo-e de contacto: celmaduke@hotmail.com

10 **INTRODUCCIÓN**

Con el objetivo de reducir el impacto ambiental negativo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 1992) estableció una propuesta de abordaje equilibrado e integrado de las cuestiones relativas al medio ambiente y el desarrollo, la Agenda 21. Desde entonces, la gestión de residuos sólidos urbanos ha sido predominantemente impulsada por una política internacional, que tiene como objetivo proporcionar el avance necesario para enfrentar los principales problemas ambientales y socioeconómicos, que resultan del manejo inadecuado de residuos, y que es dirigido por una lógica de protección de la salud humana y del ambiente y, más recientemente, de sostenibilidad (Lazarevic, D. *et al.*, 2010).

La gestión de residuos (ONU, 1992) presupone cuatro principales áreas: a) reducir los residuos a través de un enfoque preventivo de gestión centrado en el cambio de los estilos de vida y de los estándares de producción y consumo; b) maximizar la reutilización y reciclaje por ser un abordaje eficiente en materia de recursos para el control de residuos; c) promover la eliminación y tratamiento adecuados de residuos para disminuir el impacto excedente en el ambiente que los recibe; d) extender la cobertura del servicio de residuos con eliminación segura para controlar la contaminación o polución.

Desde la década de 1970, tanto las organizaciones como la ONU, también la comunidad científica tratan sobre los residuos sólidos como un aspecto relevante del compromiso global para la sostenibilidad. Según Al-Khatib *et al.*, (2010); Alavi *et al.*, (2009), la gestión de los residuos sólidos es una de las más desafiantes enfrentadas por los países en desarrollo, que sufren serios problemas causados por la producción de grandes cantidades de residuos y la falta de recursos.

Desde 1994, la Unión Europea estableció objetivos de reciclaje y valorización de residuos. La Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, en septiembre de 2000, estableció objetivos con implicaciones de desperdicio o eficiencia de recursos para orientar a los países a prácticas de buena gestión ambiental. A diferencia de los países en desarrollo, varios países desarrollados comenzaron reformas ambientales, con adelantos en las prácticas y en la gestión sostenible de sus residuos sólidos urbanos (Ezeah, C. y Roberts, C., 2012). Así, se percibe que el problema es más grave en los países en desarrollo que en países desarrollados, debido al rápido crecimiento de la población urbana, como también la restricción de recursos, la gestión de residuos sólidos se convierte en un problema difícil y complejo para la sociedad.

Recientemente, los 193 países que componen la ONU deliberaron sobre la Agenda 2030, considerada de alcance y significado sin precedentes. Esta agenda cuenta con diferentes realidades nacionales, capacidades y niveles de desarrollo, y con las políticas y prioridades nacionales de cada país miembro. De acuerdo con la Agenda 2030 (ONU, 2015), los objetivos y metas (17 y 169 respectivamente) pretenden estimular a las naciones de los países miembros a realizar acciones de sostenibilidad para los próximos 15 años. En el contexto de la agenda, uno de los objetivos pretende asegurar la disponibilidad y gestión sostenible de agua y saneamiento para todos.

El alcance de los objetivos, incluyendo saneamiento, comprende la gestión de residuos sólidos, siendo considerado el aumento substancial del reciclaje y reutilización segura, además de la higiene adecuada y equitativa para la población. Esta agenda establece discusiones especiales para los países más vulnerables y, en particular, merecen atención especial los países africanos,

los menos desarrollados, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños estados insulares en desarrollo, bien como los países en situaciones de conflicto y posconflicto. Hay también serios retos en muchos países de ingresos medios.

Ong, I. B. L. y Sovacool, B. K. (2012) revelan cómo la regulación, la tecnología y la infraestructura, la educación y los valores públicos interactúan para incentivar el descuido con la basura, mientras que en otros lo impiden. Los autores identifican que los factores económicos, sociales, culturales y políticos afectan decisiones y acciones en lo relativo a la gestión de residuos sólidos.

Frente a este contexto, surge el cuestionamiento sobre oportunidades y potencialidades en la literatura científica internacional sobre el tema de la gestión de residuos sólidos urbanos. El presente artículo tiene el objetivo de identificar oportunidades y potencialidades en la literatura científica internacional sobre el tema gestión de residuos sólidos urbanos.

Este cuestionamiento se justifica por la relevancia de la gestión de residuos sólidos, y la importancia de comprender sus aspectos y el impacto ambiental; la evaluación de desempeño financiero; y las herramientas de gestión de residuos sólidos. En este sentido, el estudio se justifica por tratar de identificar lagunas de investigación que posibiliten avanzar en aspectos relacionados a la evaluación y la toma de decisiones de gestores públicos municipales.

REFERENCIAS TEÓRICAS

Los residuos sólidos incluyen todos los residuos domésticos y residuos no peligrosos, como residuos comerciales e institucionales, barreduras de las calles y detritos de construcción, Naciones Unidas (1992), y la gestión de los mismos debe ir más allá de la eliminación segura o la recuperación

de los residuos originados. Debe tratar de resolver la causa raíz del problema intentando cambiar los estándares de producción y consumo insostenibles. El encuadramiento de las acciones necesarias debe basarse en una jerarquía de objetivos, centrado en las cuatro principales áreas de programas relacionadas con los residuos: a) reducir los residuos a través de un abordaje preventivo de gestión enfocada en cambios de los estilos de vida y de los estándares de producción y consumo; b) maximizar la reutilización y reciclaje por ser un abordaje eficiente en materia de recursos para el control de residuos; c) promover eliminación y tratamiento adecuados de residuos para disminuir el impacto residual en el ambiente que los recibe; y d) extender la cobertura del servicio de residuos con eliminación segura para lograr el control de la contaminación o polución.

Mientras tanto, la gestión de residuos sólidos es una de las cuestiones más desafiantes enfrentadas por los países en desarrollo que sufren serios problemas causados por la producción de grandes cantidades de residuos y la falta de recursos. Gestores de los países citados (Al-Khatib *et al.*, 2010; Alavi *et al.*, 2009), destacan problemas con la eliminación en vertederos insalubres,

sistema ineficaz de tasas de residuos sólidos, aumento de las cantidades de residuos, y falta de equipos y personal experimentado. Para mejorar la gestión de residuos sólidos hay que invertir en la concientización pública, financiamiento, expertise, equipos y deben ser suministradas las instalaciones y otras provisiones, que actualmente son inexistentes o inadecuadas. Además, como las prácticas de gestión de residuos exigen cambios conductuales, se necesita planeamiento adecuado y la participación de la comunidad en lo que se refiere a la concientización pública.

Broitman, D. *et al.*, (2012) defienden que en los países de ingresos bajos y medios la utilización

mayoría de los métodos formales de evaluación son aún demasiado complejos y generalmente sobrecargan las capacidades locales destinadas a su uso. En la mayoría de los países, los gobiernos locales son el área de la administración pública que actúa más cercana a los ciudadanos. Siguiendo los principios de la buena gobernanza, los municipios deben prestar servicios públicos en busca de mayor eficiencia y orientación universal (Vilaverde *et al.*, 2013), mientras tanto, el escenario en que los gobiernos locales toman sus decisiones está volviéndose cada vez más complejo. Factores como el crecimiento de la población, contribuyen para esta complejidad en ciudades medias y grandes, impulsados por el cambio en la estructura de producción para la industria y servicios. Una decisión importante que los gobiernos locales enfrentan en muchos países es sobre la forma cómo deben gestionar los servicios públicos bajo su jurisdicción. Los procesos de toma de decisión generalmente no se basan en un único criterio, sino en varios, que deben ser considerados en conjunto. Lo que justifica la tentativa de trabajar para identificar los factores por detrás de las decisiones que los gobiernos locales toman, en relación con la gestión de los servicios públicos locales.

Se crean medidas políticas, independientemente de comprender las variables causales que están conectadas y entrelazadas como un todo (Kolikkathara, N. *et al.*, 2010), los riesgos de formulación de políticas e implementación de gestión de residuos inadecuados son acentuados en locales sin infraestructura. Una evaluación ambiental no es suficiente para servir de base a las decisiones sobre modelos de evaluación de las consecuencias ambientales de un sistema de gestión de residuos sólidos. Son herramientas de apoyo a la

decisión, en vez de herramientas de decisión (Zhao *et al.*, 2011). Con el gran número de métodos para gestionar residuos se necesita un abordaje integrado, que considere cuestiones sociales, económicas, institucionales, jurídicas, técnicas y ambientales (Zurbrugg, C. *et al.*, 2014), equilibradamente para obtener mejores medios de gestionar residuos.

El mal estado de la gestión de residuos sólidos en las ciudades de los países en desarrollo está rápidamente asumiendo la escala de un gran reto social/ambiental (Ezeah y Roberts, 2012). Los principales factores del problema de los residuos, por ejemplo, son la pobreza, la alta población y las tasas de crecimiento de la urbanización, agravada por una débil infraestructura y ausencia de financiación para la misma. Las pocas aplicaciones identificadas fueron conducidas por la academia para fines científicos. Un foco orientado al usuario en el desarrollo de herramientas de evaluación mejoraría su aplicación, suministrar datos para la toma de decisión informada y promover un diálogo entre técnicos y formuladores de políticas en países de ingresos bajos y medios. Para suministrar evaluaciones eficaces y confiables en los países en desarrollo (Broitman, D. *et al.*, 2012) las herramientas existentes deben ser modificadas, para hacer su aplicación más simple y más barata.

ASPECTOS METODOLÓGICOS DE LA INVESTIGACIÓN

Se llevó a cabo una revisión de literatura con el propósito de identificar artículos relevantes sobre la gestión de residuos sólidos urbanos. Se realizó la investigación en las bases de datos *Scopus* y *Web Of Science*. Las palabras clave de búsqueda utilizadas fueron: *solid urban waste management* o *solid waste management* y *environmetal innovation practices* o *environmental impacts* y *sustainability assessment* o *evaluation of solid waste management*.

Conjuntamente con las palabras clave *Choice of public policies* y *developing countries*. La búsqueda inicial resultó en 741 artículos. En seguida se excluyeron 531 por no estar alineados con el tema de la investigación: la gestión de residuos sólidos urbanos.

De acuerdo con la percepción de los autores de esta investigación, dichos trabajos fueron excluidos inicialmente por el título, y en un segundo momento por medio de la lectura del resumen. Por último, se seleccionaron los 30 artículos alineados con la revisión de la investigación y se analizaron para identificar los aspectos de abordaje de cada uno. Se analizaron los objetivos, la metodología, los resultados y las conclusiones para construir el conocimiento que orientara la identificación de lagunas de investigación, o sea, un mapeo del tema según la percepción de los investigadores y las oportunidades para futuras investigaciones. Se clasificó el portafolio de artículos por los diferentes abordajes utilizados sobre el impacto ambiental, evaluación de desempeño financiero, análisis de herramientas utilizadas, y aspectos generales o conductuales.

El uso de artículos publicados en bases internacionales y en inglés es una de las limitaciones de la investigación, considerando que otros artículos de alcance nacional no se tuvieron en cuenta en el ámbito de la investigación. Además, la elección del

portafolio se basó en la percepción de los autores, que no alcanzaron el estado del arte en relación al tema, usando fragmentos de literatura.

RESULTADOS

Los artículos analizados examinaron diferentes aspectos de la gestión de residuos sólidos urbanos y, de acuerdo con el discernimiento de los autores, se clasificaron en: a) Aspectos generales, b) Impacto y/o desempeño ambiental; c) Evaluación de desempeño financiero, d) Comparación o análisis de herramientas utilizadas y e) Aspectos conductuales. La tabla 1 presenta el abordaje de cada artículo.

De los artículos que componen el portafolio de la investigación, 28% son de aspectos generales, 34% de impacto/desempeño ambiental, 25% se relacionan a los aspectos de comparación o análisis de herramientas y 12% son caracterizados como evaluación de desempeño financiero y aspecto conductual, siendo los dos últimos los menos examinados. A continuación se presentan los objetivos y principales hallazgos de las investigaciones sobre los aspectos abordados. Con relación a los aspectos generales, que tratan de temas como políticas sociales y recomendaciones sobre técnicas referentes a la gestión de residuos

Tabla 1
ABORDAJE RELACIONADO CON GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

Abordaje/Autor	Aspectos generales	Impacto/ desempeño ambiental	Evaluación de desempeño financiero	Comparación o análisis de herramientas	Aspectos conductuales
Achillas, C. et al. (2013)	x				
Alavi Moghadam, M. R. et al. (2009)	x				
Boldrin, A. et al. (2011)		x			
Bovea, M. D. et al. (2010)				x	
Broitman, D. et al. (2012)				x	

Continúa...

Abordaje/Autor	Aspectos generales	Impacto/ desempeño ambiental	Evaluación de desempeño financiero	Comparación o análisis de herramientas	Aspectos conductuales
Chen, H. W. (2010)				x	
Coelho, H. M. G. <i>et al.</i> (2012)		x			
Contreras, F. <i>et al.</i> (2010)	x				
Chaves, G. L. D. <i>et al.</i> (2014)	x				
Erses Yay, A. S. (2015)		x			
Halla, F. e B. Majani (1999)	x				
Herva, M. <i>et al.</i> (2014)		x			
Kilkis, S. (2015)				x	
Kollikkathara, N. <i>et al.</i> (2010)	x				
Koroneos, C. J. y Nanaki E. A. (2012)		x			
Lazarevic, D. <i>et al.</i> (2010)		x			
Lombrano, A. (2009)			x		
Massoud, M. y M. El-Fadel (2002)			x		
Menikpura, S. N. M. <i>et al.</i> (2012)		x			
Mondal, M. K. <i>et al.</i> (2010)		x			
Murad, M. W. (2011)					x
Ong, I. B. L. y B. K. Sovacool (2012)					x
Özeler, D. <i>et al.</i> (2006)				x	
Panepinto, D. <i>et al.</i> (2015)				x	
Suwan, C. y S. H. Gheewala (2012)		x			
Uyara, E. y S. Gee (2014)	x				
Wismer, S. y Gómez, A. L. A. (2011)	x				
Yang, L. <i>et al.</i> (2013)	x				
Zhao, Y. <i>et al.</i> (2011)		x			
Zurbrugg, C. <i>et al.</i> (2014)				x	

Fuente: Datos de la investigación.

sólidos, se presentan informaciones detalladas en la tabla 2.

Bovea, M. D. *et al.*, (2010) identificaron, desde el punto de vista ambiental, diferentes alternativas para la gestión de residuos sólidos y defienden que debe haber interacción de los ciudadanos en esas alternativas para que haya un escenario optimista en su implantación. Las políticas, reglamentaciones y directrices bien definidas en

nivel nacional, combinadas con un cierto grado de libertad operacional para las autoridades locales (Broitman, D. *et al.*, 2012) de acuerdo con sus características específicas, llevan a un escenario optimizado de gestión de residuos. Cada región tiene características y dificultades específicas que implican el estándar de crecimiento de la ciudad, potencial local, necesidades y volumen de residuos originados.

Tabla 2

ASPECTOS GENERALES SOBRE GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

Autores	Objetivo	Hallazgos
Achillas, C. et al. (2013)	Suministrar una revisión sistemática de la literatura sobre la aplicación de varias técnicas para resolver los problemas de gestión de residuos.	El concepto de gestión sostenible de los residuos se está volviendo crítico en modelos enfocados alrededor de la gestión integrada de residuos.
Alavi Moghadam, M. R. et al. (2009)	Presentar una visión general de la gestión actual de residuos sólidos urbanos (MSW) en la ciudad de Rasht y suministrar recomendaciones para la mejora del sistema.	Sugerencias del establecimiento de políticas, encuadramientos legales y gestión financiera adecuados. Aumentar la participación y la conciencia del público a través de todas las fuentes de ONG.
Contreras, F. et al. (2010)	Suministrar un cuadro de análisis que consiste en cuatro categorías generales representando diferentes áreas relacionadas con sistemas de residuos sólidos, como también considerando los aspectos de la gestión.	La comprensión de cómo la importancia de un indicador puede dificultar o desencadenar la influencia de otros indicadores, podría llevar a nuevos descubrimientos importantes.
Chaves, G. L. D. et al. (2014)	Evaluar la adecuación de la política brasileña de residuos sólidos, EPTRA, con la Agenda 21 global y los retos de su implementación en los municipios.	La formulación de un instrumento jurídico que determina los mecanismos para el buen funcionamiento del sistema es distinto, como también factores que interfieren con la implantación de la política de gestión de residuos en Brasil.
Halla, F. y B. Magani (1999)	Evaluar el desempeño de formas innovadoras a través de la observación participante, de las revisiones del original, de las entrevistas americanas, y de un examen de los jefes de familia y de los negocios.	El gobierno municipal necesita ser transparente, justo, responsable y eficiente en la prestación de servicios para promover el desarrollo y orientar el crecimiento urbano.
Kollikathara, N. et al. (2010)	Abordar algunos de los principales problemas asociados a la evaluación de escenarios futuros.	Se recomiendan nuevas medidas políticas que reduzcan el costo del reciclaje, aumentando la eficiencia de la operación y el mercado de materiales reciclables.
Ujarra, E. y S. Gee (2013)	Entender las varias dimensiones (institucionales, políticas, sociales y tecnológicas) que sostienen la transformación de las infraestructuras de red urbana. Cómo dichas transformaciones ocurren dentro de las ciudades.	Las innovaciones del sistema son desencadenadas por presiones externas e incentivos. Son impulsadas por visiones colectivas de sostenibilidad mediadas por condiciones urbanas únicas y específicas del lugar, tales como cultura política, recursos, infraestructura existente y dependencias de caminos locales.
Wisner, S. y Gomez, A. L. A. (2011)	Evaluar el Programa de Gestión del Distrito Federal de México y suministrar recomendaciones para la política y la práctica actual.	La gestión de residuos en la Ciudad de México falló, pues el cambio conductual y cultural no se promovió a través de educación y formación continuas, y no hubo actualización de los inventarios sobre la gestión de residuos.
Yang, L. et al. (2013)	Analizar el estatus y las tendencias de la investigación de residuos sólidos en los últimos 15 años, para ayudar a los investigadores a entender el panorama de la investigación global de residuos sólidos y prever las orientaciones dinámicas de la investigación.	La investigación sobre los campos de los residuos sólidos está enfocada en ingeniería, ciencias ambientales y ecología, química, recursos hídricos y biotecnología, y microbiología aplicada. Los países del G7 desempeñaron un papel predominante en la investigación de residuos sólidos y publicaron una gran cantidad de artículos.

Fuente: Datos de la investigación.

En países de ingresos bajos y medios la utilización de métodos amplios de evaluación es aún muy limitada. Globalmente, un número pequeño de estudios han sido publicados en esos países, por medio de la literatura o de informes científicos.

Sin datos precisos, y las metodologías apropiadas para recolectarlos, los sistemas de gestión de residuos sólidos difícilmente mejoraron de forma sostenible en esos países (Zurbrügg, C. et al., 2014).

Las lagunas permanecen y deben llenarse, en particular en lo que respecta a los aspectos de gestión municipal de residuos sólidos en países en desarrollo. Un abordaje de gestión sostenible de los residuos debe ser eficiente en materia de protección ambiental y viabilidad económica, como también socialmente aceptable. En lo que se refiere a aceptabilidad social están implicados aspectos de educación, participación e involucramiento de la población y factores culturales.

El abordaje predominante utilizado fue relacionado al impacto y desempeño ambiental en el cual se discutieron diferentes enfoques para tratamiento del ambiente, incluyendo los efectos en países en desarrollo y la necesidad de cooperación entre los agentes involucrados en el proceso, según la tabla 3.

Boldrin, A. *et al.* (2011) realiza un análisis con modelos de impactos ambientales del tratamiento biológico de residuos urbanos orgánicos por el análisis del ciclo de vida en un modelo EASEWASTE. Coelho, H. M. G. *et al.* (2012) concentran su trabajo en el desarrollo y validación del Índice de Tratamiento Cleaner (CTI), para evaluar el desempeño ambiental de las tecnologías de tratamiento de residuos con base en el concepto del Tratamiento Cleaner. En el mismo sentido, Erses Yay, A. S. (2015) determinó los aspectos ambientales menos impactantes en el sistema de gestión de residuos sólidos urbanos a través de la metodología de evaluación del ciclo de vida (LCA). Koroneos, C. J. y Nanaki E. A. (2012) analizaron los impactos ambientales causados por métodos de gestión de

Tabla 3

IMPACTO Y DESEMPEÑO AMBIENTAL SOBRE GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

Autores	Objetivo	Hallazgos
Boldrin, A. <i>et al.</i> (2011)	Presentar los modelos de impactos ambientales del tratamiento biológico de residuos urbanos orgánicos en EASEWASTE.	El modelo EASEWASTE puede diferenciar los potenciales impactos ambientales originados por opciones alternativas de tratamiento, debido a sus características tecnológicas específicas. Las emisiones directas de gases de efecto estufa y del consumo de energía durante el proceso biológico puede ser significativo para la huella ambiental del sistema de residuos.
Coelho, H. M. G. <i>et al.</i> (2012)	Evaluar el desempeño ambiental de las tecnologías de tratamiento de residuos con base en el concepto de Tratamiento Cleaner.	El índice de tratamiento más limpio ha sido utilizado en la evaluación de diferentes tecnologías de tratamiento de residuos, tales como vertederos y coprocesamiento en horno de cemento, y los resultados obtenidos se mostraron satisfactorios para comparar el desempeño ambiental de diferentes usinas de tratamiento de residuos.
Erses Yay, A. S. (2015)	Determinar los aspectos ambientales de un sistema de gestión de residuos sólidos municipales menos impactante a través de metodología de evaluación de ciclo de vida.	Los mayores impactos ambientales resultan del vertedero sin recuperación de energía y la incineración de residuos mixtos con recuperación de energía, y la opción de gestión de residuos más ecológica es la alternativa de compostaje e incineración.
Herva, M. <i>et al.</i> (2014)	Evaluar el desempeño ambiental de Sistema de Gestión Intermunicipal de Saneamiento localizado en Porto (Portugal), responsable por la gestión y tratamiento de los residuos sólidos urbanos (RSU) producidos en ocho municipios asociados.	Métodos de análisis de energía y material, y huella ecológica parecen ser complementarios para evaluar adecuadamente el desempeño ambiental de los procesos de tratamiento que existen en un sistema de gestión de residuos urbanos integrados. El uso de estos procesos de evaluación puede transformarse en una herramienta importante para el planeamiento de estrategias de gestión de residuos en futuras instalaciones y para ser más eficiente y amigable con el ambiente.
Koroneos, C. J. y Nanaki E. A. (2012)	Analizar los impactos ambientales causados por métodos de gestión de residuos y comparar escenarios alternativos en relación con estos métodos, proporcionando un estudio de caso del sector griego.	El reciclaje de papel y la digestión anaerobia de residuos alimentarios son preferibles en comparación con el vertedero. También se muestra que el vertedero de residuos alimentarios utilizando el método de las biocélulas es más atractivo que la digestión anaerobia en una planta separada; mientras tanto, la recuperación de energía es cerca de 45% menor.

Continúa...

Autores	Objetivo	Hallazgos
Lazarevic, D. et al. (2010)	Determinar si existe un consenso sobre la opción de tratamiento ambientalmente preferible para los residuos de plástico; identificar las consideraciones y premisas metodológicas que llevaron a esas conclusiones; y determinar la legitimidad de la aplicación de la jerarquía de residuos para el flujo de residuos de plástico.	Los resultados indican que para la mayoría de los escenarios anteriormente investigados por el análisis del ciclo de vida, el reciclaje mecánico es generalmente la opción de tratamiento ambientalmente preferido. Debido a la incertidumbre alrededor de algunos presupuestos críticos en LCA de la gestión de residuos de plástico, sería necesaria una evaluación caso a caso para demostrar en qué situaciones es aplicable la jerarquía de los residuos.
Menikpura, S. N. M. et al. (2012)	Evaluar la sostenibilidad y ampliar la aplicación de una evaluación del ciclo de vida ambiental tradicional a una evaluación más amplia de sostenibilidad tridimensional.	El reciclaje es más promisor en lo que se refiere a su potencial para la conducción de todo el sistema de mejoría de la sostenibilidad. La digestión anaeróbica y la incineración contribuyen para la sostenibilidad ambiental y social. Mientras tanto, estas tecnologías no son económicamente sostenibles por la alta inversión y los costos operacionales.
Mondal, M. K. et al. (2010)	Evaluar el impacto ambiental sobre residuos sólidos urbanos de los basurales de Varanasi.	Se observó, por el análisis de la matriz de impacto rápido, que el vertedero es la opción recomendada debido a sus impactos ambientales menos negativos. Reduce los problemas de emisión de gases nocivos y compuestos orgánicos en la atmósfera, el problema de lixiviación también es minimizado. No había problema de olor. De esta forma, se protege la salud pública y el medio ambiente.
Suwan, C. y S. H. Gheewala (2012)	Comparar los impactos ambientales holísticos entre los diferentes sistemas integrados de gestión de residuos y determinar el sistema más viable para Phuket, Tailandia.	La política de promover la separación de las fuentes para los desperdicios a ser reciclados y anaeróticamente digeridos debe proseguirse, de preferencia combinada con la aplicación de recuperación de biogás para la electricidad. Se sugiere la instalación de un equipo de remoción de óxidos de nitrógeno. Separación de la fracción de plástico y fracción húmeda del flujo de residuos antes de la incineración. Se sugiere como primera prioridad para mejorar el desempeño ambiental del sistema de incineración existente.
Zhao, Y. et al. (2011)	Investigar el sistema de gestión de residuos sólidos en la ciudad de Pequín y presentar una evaluación del impacto ambiental del sistema de residuos sólidos urbanos utilizado.	El escenario de planeamiento de largo plazo parece una mejor elección para la gestión de residuos sólidos urbanos en la ciudad de Pequín debido a sus ventajas. Los resultados del análisis de sensibilidad revelan que el nivel de recuperación de energía y la eficiencia de residuos alimentarios de selección en la fuente son preocupaciones importantes en la obtención de un sistema de gestión de residuos ambientalmente amigable.

Fuente: Datos de la investigación.

residuos y compararon escenarios alternativos en relación con estos métodos, proporcionando un estudio de caso del sector griego.

Siguiendo en la misma dirección, Herva, M. et al. (2014) evaluaron el desempeño ambiental del Sistema de Gestión Intermunicipal de Saneamiento localizado en Porto (Portugal), y exploraron los beneficios de la aplicación conjunta de las metodologías propuestas, como también la utilidad de los indicadores derivados para orientar a la empresa a identificar el lugar

adecuado y a mejorar sus prácticas de gestión, comparando los resultados de los diferentes años de investigación. Y en la misma dirección, Zhao, Y. et al. (2011), y otros, que investigaron el sistema de gestión de residuos sólidos en la ciudad de Pequín y presentaron una evaluación del impacto ambiental del sistema de residuos sólidos urbanos utilizando el modelo LCA de EASEWASTE de gestión de residuos.

La evaluación de desempeño financiero, que mide los resultados de las políticas y operaciones

18

de la empresa en términos monetarios, se muestra en la tabla 4.

El enfoque de comparación hace un paralelo entre dos términos, el análisis de herramientas utilizadas, según la tabla 5.

Tabla 4
EVALUACIÓN DE DESEMPEÑO ECONÓMICO SOBRE GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS

Autores	Objetivo	Hallazgos
Lombrano, A. (2009)	Verificar si la integración en el mercado de residuos resulta no solo en un aumento en la recuperación de residuos y en los niveles de reciclaje, sino también en una ganancia líquida para empresas de tratamiento de basura y de la comunidad.	No se encontró correlación entre privatización y eficiencia de costo. Los resultados de este estudio parecen confirmar que existe una clara correlación entre la técnica de gestión de residuos y el desempeño financiero-ambiental global. De un modo general, la elección debe basarse en los sistemas más “industriales” e integrados, que tienen grandes instalaciones de recuperación de desperdicio. Los sistemas en que una cantidad de empresas de residuos continúa explotando el modelo de “vertedero de recolección” necesitan ser gradualmente eliminados.
Massoud, M. e M. El-Fadel (2002)	Evaluar o sistema de gestión de residuos sólidos y desempeño financiero y la percepción del público sobre los servicios prestados por el sector privado.	Contratos de concesión prevén una opción razonable para tratamiento y instalaciones de eliminación de residuos. Mientras tanto, para los analistas, políticos que toman decisiones y profesionales, para evaluar las obligaciones ambientales que las empresas privatizadas deben cumplir, sería deseable establecer impactos detallados del monitoreo de los planes de PPPs, desarrollar indicadores de desempeño y realizar un análisis de la relación costo-beneficio para evaluar la diferencia entre las varias formas de PPP y definir la opción menos dispendiosa y más eficaz.

Fuente: Datos de la investigación.

En relación con este abordaje, Lombrano, A. (2009) analizó si la integración en el mercado de residuos, recolección y reciclaje, resultan no solo en aumento en la recuperación de residuos y los niveles de reciclaje, sino también en una ganancia líquida para las empresas recolectoras y la comunidad. Massoud y El-Fadel (2002) evaluaron la experiencia encontrada hasta la fecha con la participación del sector privado en la gestión de residuos sólidos urbanos en la grande área de Beirut. Además de la evaluación del sistema de gestión de residuos y desempeño financiero, la percepción del público sobre los servicios prestados por el sector privado también es examinada usando una investigación de campo estructurada.

Bovea, M. D. *et al.* (2010) tenían el objetivo de comparar, desde el punto de vista ambiental, diferentes alternativas para la gestión de los residuos sólidos urbanos producidos en la ciudad de Castellón de la Plana (España). Já Özeler, D. *et al.* (2006) utilizaron la LCA como una herramienta para comparar diferentes opciones de sistemas de gestión de residuos sólidos y determinar el sistema más viable para Ancara, Turquía. Mientras Panepinto, D. *et al.* (2015) hacen una comparación entre los dos escenarios de gestión de residuos identificados, un primer escenario basado en el tratamiento térmico y un segundo que considera la opción de un tratamiento mecánico-biológico. Zurbrügg, C. *et al.* (2014), entre otros, revisan críticamente algunos métodos de evaluación aplicados por ambos

Tabla 5

COMPARACIÓN/ANÁLISIS DE HERRAMIENTAS UTILIZADAS SOBRE GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

<i>Autores</i>	<i>Objetivo</i>	<i>Hallazgos</i>
<i>Bovea, M. D. et al. (2010)</i>	Comparar, desde el punto de vista ambiental, diferentes alternativas para la gestión de los residuos sólidos urbanos originados en la ciudad de Castellón de la Plana.	La metodología LCA como una herramienta de apoyo a la decisión en el planeamiento de nuevas estrategias de gestión de residuos no es una práctica muy difundida en España. Los escenarios con gasificación y recuperación de energía alcanzan mejores performances ambientales que los escenarios sin ellos. La relación de sustitución no tiene ninguna influencia en la selección del escenario óptimo, porque a pesar de la variación significativa alcanzada por los resultados cuando esta relación cambia, la LCA mantiene la jerarquía entre los diferentes escenarios para todas las categorías de impacto.
<i>Broitman, D. et al. (2012)</i>	Comparar los costos de los varios esquemas de gestión de residuos en el nivel de las autoridades locales para la gestión de residuos sólidos urbanos.	Políticas, reglamentaciones y directrices bien definidas en nivel nacional, combinadas con un cierto grado de libertad operacional para las autoridades locales, de acuerdo con sus características específicas, llevan al escenario optimizado de gestión de residuos.
<i>Chen, H. W. (2010)</i>	Demostrar la aplicación del análisis de involucramiento de datos para evaluar la eficiencia de desempeño de 19 incineradores municipales de gran escala en Taiwán con diferentes condiciones operacionales.	El método propuesto revela el potencial de la evaluación de eficiencia y a largo plazo. Para alcanzar el desarrollo sostenible, los operadores en las unidades de toma de decisión no solo tienen la obligación de cumplir las normas de emisión, sino también de optimizar la distribución de recursos. La evaluación comparativa de tecnologías como DEA es capaz de cuantificar la diferencia relativa en condiciones de recursos limitados entre unidades. Utilizar simplemente la metodología ISO no puede resultar en una práctica significativa y originar estrategias valiosas de gestión para alterar la escala y/o redistribuir los recursos en la incertidumbre.
<i>Kilkis, S. (2016)</i>	Comparación de una muestra de 12 ciudades del Sudeste de Europa con base en un indicador compuesto que consiste en 7 dimensiones y 35 indicadores principales. El indicador compuesto es el Índice de Sostenibilidad de la Ciudad SDEWES.	El índice SDEWES puede ser usado para apoyar la transición de las ciudades para un futuro más sostenible considerando un amplio espectro de métricas. La aplicación del Índice SDEWES puede contribuir para desencadenar aprendizaje, acción y colaboración entre las ciudades para la transición para un camino de desarrollo más sostenible.
<i>Özeler, D. et al. (2006)</i>	Utilizar la LCA como una herramienta para comparar diferentes opciones de sistema de gestión de residuos sólidos y determinar el sistema más viable para Ankara, Turquía.	La LCA puede ser exitosamente aplicada en Sistemas ISWM como una herramienta de apoyo a la decisión. La gestión de residuos también tiene cargas ambientales. La herramienta LCA debe ser implementada para actividades de gestión de residuos para encontrar la solución ideal, además de productos y procesos industriales para desarrollar y/o mejorar la opción ambiental práctica.
<i>Zurbriigg, C. et al. (2014)</i>	Rever críticamente algunos métodos de evaluación aplicados por ambos científicos y/o profesionales.	La tecnología es solo una pequeña parte del espectro global de la gestión sostenible de residuos sólidos. Se necesita un abordaje integrado que considere cuestiones sociales, económicas, institucionales, jurídicas, técnicas y ambientales, y que intente equilibrarlas para obtener mejores medios para gestionar residuos.

Fuente: Datos de la investigación.

científicos y/o profesionales para identificar cómo los métodos de evaluación pueden apoyar la gestión de residuos sólidos en los países en desarrollo.

La inclusión de temas sobre revisión de sistemas fue clasificada en el aspecto general e implicó en temas sobre revisiones de sistema, cuadro de análisis y modelos como Achillas, C. *et al.* (2013), quienes suministraron una revisión sistemática de la literatura sobre la aplicación de varias técnicas para

investigación global de residuos sólidos y prever las direcciones dinámicas de la investigación.

El abordaje conductual, que trata de las alteraciones que ocurren y sus relaciones como el medio en que se encuentran, incluyó artículos que usaron la identificación del comportamiento de la población de cada estudio, comparando valores, educación, localización y la relación con la gestión de residuos, según la tabla 6.

Tabla 6

ABORDAJE CONDUCTUAL SOBRE GESTIÓN DE RESIDUOS SÓLIDOS URBANOS

Autores	Objetivo	Hallazgos
Murad, M. W. (2011)	Identificar y analizar los factores que pueden afectar el comportamiento ambiental de los pobres urbanos en materia de gestión de residuos sólidos a través de regresión logística.	Se ha comprobado que las comunidades de bajos ingresos y los pobres urbanos se comportan de forma propicia y amigable con manejo ambientalmente saludable de los residuos sólidos. Los resultados del estudios también suministraron pruebas de que las comunidades de bajos ingresos y los pobres urbanos son víctimas en vez de agentes de degradación del medio ambiente, por lo tanto, sus bajos niveles de ingresos y perfil socioeconómico no son causas comprobadas de la degradación ambiental.
Ong, I. B. L. e B. K. Sovacool (2012)	Explorar la cuestión de la basura a partir de una perspectiva de política pública. Investigar el cuadro institucional, capacidad de organización y apoyo de la opinión pública y de la educación local para descartar la basura a través de dos estudios de caso, Singapur y Yokohama, Japón.	Los cuadros sólidos de políticas públicas –con fuertes marcos institucionales, organizaciones y apoyo público– pueden desempeñar un papel instrumental en la reducción de desperdicios, pero con esas políticas de difundir autoridad, suministrar educación y formar normas amplias sobre la hojarasca son aún más sobresalientes.

Fuente: Datos de la investigación.

resolver los problemas de gestión de residuos. Alavi Moghadam, M. R., *et al.* (2009) presentaron una visión general de la gestión actual de residuos sólidos urbanos en la ciudad de Rasht y suministraron varias recomendaciones para la mejoría del sistema, como también Chaves, G. L. D. *et al.* (2014) que evaluaron la adecuación de la política brasileña de residuos sólidos con la Agenda 21 y los retos de su implementación en los municipios. Yang, L. *et al* (2013) analizaron el estado y las tendencias de la investigación de residuos sólidos para ayudar a los investigadores a comprender el panorama de la

En este sentido, Murad, M. W. (2011) desarrolló un modelo de regresión logística para identificar y analizar los factores que pueden afectar el comportamiento ambiental de los pobres urbanos en materia de gestión de residuos sólidos. Mientras Ong y Sovacool (2012) exploraron la cuestión de la basura a partir de una perspectiva de política pública. Investigaron el cuadro institucional, capacidad de organización, educación de la población y apoyo de la opinión pública en relación con la actitud con la basura a través de dos estudios de caso en Singapur, y Yokohama en Japón, dos

ciudades de economía altamente industrializada y desarrollada, de la misma densidad, dimensión geográfica y población, y ambas clasificadas como ciudades limpias.

Los hallazgos de la investigación revelaron que en Singapur la incidencia de basura y la producción de residuos están aumentando, la limpieza y remoción de basura se considera una tarea humilde, el desperdicio es una molestia. La responsabilidad por la remoción de basura es colocada en los individuos, y con eso la ciudad gastó más de US\$ 100 millones en limpieza y remoción de basura y actividades educativas que son relativamente pasivas. En Yokohama la producción de residuos está disminuyendo y la basura es prácticamente inexistente. La responsabilidad por la remoción de basura es vista como una importante actividad comunitaria y el gobierno gastó US\$ 9,8 millones en la remoción y limpieza de basura. Las actividades educativas son pasivas y activas. Los autores concluyeron que un cuadro sólido de políticas públicas, con fuertes marcos institucionales, organizaciones culturales y de apoyo público, pueden desempeñar un papel decisivo en la reducción de la basura.

Se identificaron lagunas, como ocurre en gran parte de las investigaciones, sobre gestión de residuos sólidos o en relación a países desarrollados, lo que revela la necesidad de investigaciones sobre países en desarrollo o subdesarrollados. También se enfatizaron aspectos de políticas públicas en pocas investigaciones, como para tener una gestión eficiente de residuos sólidos es necesario tener políticas públicas con enfoque estratégico de las exigencias del lugar, surge la necesidad de fomentar el tema científicamente. Otra cuestión poco discutida son los aspectos conductuales de los gestores y de quienes toman las decisiones, y los motivos que influyen las mismas, en la gestión de residuos sólidos, revelando la carencia

de estudios acerca del tema, como también aspectos de comportamiento de la población del lugar, y su relación con la gestión de residuos sólidos, o la falta de ella.

CONCLUSIONES

El objetivo del estudio es proponer la identificación de oportunidades y potencialidades en la literatura científica internacional sobre el tema de la gestión de residuos sólidos urbanos. Con base en los resultados analizados, se elaboraron recomendaciones frente a la oportunidad de nuevos abordajes de la gestión municipal de residuos sólidos en países en desarrollo y cómo ellas se relacionan con los valores, creencias, percepciones y comportamiento de los involucrados en el proceso de gestión, en este recorte, específicamente los que toman decisiones y la población, como agente activo y pasivo del proceso.

La principal actuación de la gestión pública es hacer más y mejor con menos recursos. Algunas cuestiones deben discutirse para fomentar el debate y estimular la participación de la comunidad científica y de la sociedad, sobre aspectos de la gestión pública en relación al impacto del carácter, formas de desarrollo, adopción e implementación de políticas públicas de crecimiento económico; a respecto de cómo la administración pública, que implementa políticas, contribuye para el crecimiento económico y el desarrollo social general; y sobre las consecuencias y efectos creados por las políticas gubernamentales para toda la sociedad, o para sus segmentos específicos. Otro aspecto a ser debatido es la forma de medir y evaluar la calidad y el impacto de dichas políticas públicas.

Se sugiere investigar actitudes y consciencia ambiental, en el ámbito de las actitudes conductuales y la consciencia general, de los que toman las decisiones y de la población (usuario). En segundo lugar, se recomienda investigar factores

22 tecnológicos, organizacionales y ambientales de las políticas públicas relativas al apoyo de los recursos humanos, presiones de órganos reguladores, presión política, complejidad e incertidumbres. Por último, dada la escasez de datos, y la necesidad de los involucrados en las decisiones sobre cuáles y qué combinación de factores deben incluirse en el proceso de decisión, se indica investigar la toma de decisión y su relación con el tamaño de la ciudad, la economía, localización, nivel educacional de quien toma las decisiones y de la población, y la influencia política.

REFERENCIAS

Achillas, C., Moussiopoulos, N., Karagiannidis, A., Baniyas, G. y Perkoulidis, G. (2013), "The use of multi-criteria decision analysis to tackle waste management problems: A literature review", en *Waste Management and Research*, vol. 31, núm. 2, pp. 115-129.

Alavi Moghadam, M. R., Mokhtarani, N. y Mokhtarani, B. (2009), "Municipal solid waste management in Rasht City, Iran", en *Waste Management*, vol. 29, núm. 1, pp. 485-489.

Al-Khatib, I. A., Monou, M., Zahra, A.S.F., Shaheen, H. Q. y Kassinos, D. (2010), "Solid waste characterization, quantification and management practices in developing countries. A case study: Nablus district-Palestine", en *Journal of Environmental Management*, vol. 91, pp. 1131-1138.

Bel, G., Fageda, X. y Warner, M. E. (2010), "Is private production of public services cheaper than public production? A meta-regression analysis of solid waste and water services", en *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 29, núm. 3, pp. 553-577.

Boldrin, A., Neidel, T. L., Damgaard, A., Bhandar, G. S., Moller, J. y Christensen, T.

H. (2011), "Modelling of environmental impacts from biological treatment of organic municipal waste in EASEWASTE", en *Waste Management*, vol. 31, núm. 4, pp. 619-630.

Bovea, M. D., Ibáñez-Forés, V. y Colomer-Mendonza, F.J. (2010), "Environmental assessment of alternative municipal solid waste management strategies. A Spanish case study", en *Waste Management*, vol. 30, núm. 11, pp. 2383-2395.

Broitman, D., Ayalon, O. y Kan, I. (2012), "One size fits all? An assessment tool for solid waste management at local and national levels", en *Waste Management*, vol. 32, núm. 10, pp. 1979-1988.

Chen, H. W., Chang, N., Chen, J. y Tsai, S. (2010), "Environmental performance evaluation of large-scale municipal solid waste incinerators using data envelopment analysis", en *Waste Management*, vol. 30, núm. 7, pp. 1371-1381.

Coelho, H. M. G., Lange, L. C. y Coelho, L. M. G. (2012), "Proposal of an environmental performance index to assess solid waste treatment technologies", en *Waste Management*, vol. 32, núm. 7, pp. 1473-1481.

Contreras, F., Ishii, S., Keisule Hanaki, T. A. y Connors, S. (2010), "Drivers in current and future municipal solid waste management systems: Cases in Yokohama and Boston", en *Waste Management and Research*, vol. 28, núm. 1, pp. 76-93.

Chaves, G. L. D., Santos, J. L. y Rocha, M. S. (2014), "The challenges for solid waste management in accordance with Agenda 21: A Brazilian case review", en *Waste Management and Research*, vol. 32, pp. 19-31.

Ezeah, C. y Roberts, C. L. (2012), "Analysis of barriers and success factors affecting the adoption of sustainable management of municipal solid waste in Nigeria", *Journal of Environmental Management*, 103 (2012), pp. 9-14.

- Erses Yay, A. S. (2015), "Application of life cycle assessment (LCA) for municipal solid waste management: A case study of Sakarya", en *Journal of Cleaner Production*, vol. 94, pp. 284-293.
- Halla, F. y Majani, B. (1999), "Innovative ways for solid waste management in Dar-es-Salaam: Toward stakeholder partnerships", en *Habitat International*, vol. 23 núm. 3, pp. 351-361.
- Herva, M., Neto, B. y Roca, E. (2014), "Environmental assessment of the integrated municipal solid waste management system in Porto (Portugal)", en *Journal of Cleaner Production*, vol. 70, pp. 183-193.
- Kilkiş, Ş. (2015), "Sustainable development of energy, water and environment systems index for Southeast European cities", en *Journal of Cleaner Production*, vol. 130, pp. 222-234.
- Kolikkathara, N., Feng, H. y Yu, D. (2010), "A system dynamic modeling approach for evaluating municipal solid waste generation, landfill capacity and related cost management issues", en *Waste Management*, vol. 30, núm. 11, pp. 2194-2203.
- Koroneos, C. J. y Nanaki, E. A. (2012), "Integrated solid waste management and energy production - A life cycle assessment approach: The case study of the city of Thessaloniki", en *Journal of Cleaner Production*, vol. 27, pp. 141-150.
- Lazarevic, D., Aoustin, E., Buclet, N. y Brandt, N. (2010), "Plastic waste management in the context of a European recycling society: Comparing results and uncertainties in a life cycle perspective", en *Resources, Conservation and Recycling*, vol. 55, núm. 2, pp. 246-259.
- Lombrano, A. (2009), "Cost efficiency in the management of solid urban waste", en *Resources, Conservation and Recycling*, vol. 53, núm. 11, pp. 601-611.
- Massoud, M. y El-Fadel, M. (2002), "Public-private partnerships for solid waste management services", en *Environmental Management*, vol. 30, núm. 5, pp. 621-630.
- Menikpura, S. N. M., Gheewala, S. H. y Bonnet, S. (2012), "Framework for life cycle sustainability assessment of municipal solid waste management systems with an application to a case study in Thailand", en *Waste Management and Research*, vol. 30, núm. 7, pp. 708-719.
- Mondal, M. K., Rashmi y Dasgupta, B. V. (2010), "EIA of municipal solid waste disposal site in Varanasi using RIAM analysis", en *Resources, Conservation and Recycling*, vol. 54, núm. 9, pp. 541-546.
- Murad, M. W. (2011), "Logistic regression analysis of environmental behaviour of the urban poor concerning solid waste management", en *International Journal of Environment and Waste Management*, vol. 7, núm. 3, pp. 370-381.
- Ong, I. B. L. y Sovacool, B. K. (2012), "A comparative study of littering and waste in Singapore and Japan", en *Resources, Conservation and Recycling*, vol. 61, pp. 35-42.
- Özeler, D., Yetis, U. y Demirer, G. N. (2006), "Life cycle assesment of municipal solid waste management methods: Ankara case study", en *Environment International*, vol. 32, núm. 3, pp. 405-411.
- Panepinto, D., Blengini, G. A. y Genon, G. (2015), "Economic and environmental comparison between two scenarios of waste management: MBT vs thermal treatment", en *Resources, Conservation and Recycling*, vol. 97, pp. 16-23.
- Suwan, C. y Gheewala S.H. (2012), "Application of LCA to support solid waste management policy in Phuket", en *International Journal of Environment and Waste Management*, vol. 10, núm. 2, pp. 222-238.

- 24 United Nations Organization (ONU) (1992), “Conference on Environment & Development Riode Janeiro, Brazil”, en 3 a 14 June, Agenda 21.
- United Nations Organization (ONU) (2015), “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”.
- Uyarra, E. y Gee, S. (2013), “Transforming urban waste into sustainable material and energy usage: the case of Greater Manchester (UK)”, en *Journal of Cleaner Production*, vol. 50, pp. 101-110.
- Villaverde, A. R., Gómez, F. G. y Tadeo, A. J. P. (2013), “Public choice of urban water service management: a multi-criteria approach”, en *International Journal of Water Resources Development*, vol. 29, núm. 3, pp. 385-399.
- Wismer, S. y Lopez de Alba Gomez, A. (2011), “Evaluating the Mexican Federal District’s integrated solid waste management programme”, en *Waste Management and Research*, vol. 29, núm. 5, pp. 480-490.
- Yang, L., Chen, Z., Liu, T., Gong, Z., Yu, Y. y Wang, J. (2013), “Global trends of solid waste research from 1997 to 2011 by using bibliometric analysis”, en *Scientometrics*, vol. 96, pp. 133-146.
- Zhao, Y., Christensen, T. H., Lu, W., Wu, H. y Wag, H. (2011), “Environmental impact assessment of solid waste management in Beijing City, China”, en *Waste Management*, vol. 3, núm. 4, pp. 793-799.
- Zurbrugg, C., Caniato, M. y Vaccari, M. (2014), “How assessment methods can support solid waste management in developing countries-a critical review”, en *Sustainability*, vol. 6, pp. 545-570.

La emergencia del proyecto subalterno de paz: Una mirada crítica desde la experiencia del movimiento social indígena colombiano

The emergence of the subaltern peace project: A critical look from the experience of the Colombian indigenous social movement

Fecha de recepción: 27 de mayo de 2019
Fecha de aceptación: 04 de febrero de 2022

*Laura Elizabeth Benhumea González**
José Javier Capera Figueroa

RESUMEN

La democracia se ha constituido en uno de los temas de gran interés y debate para las ciencias sociales, y particularmente para el campo de la sociología política en América Latina. Los cambios culturales, sociales, económicos y políticos que ha tenido la esfera pública, se han convertido en un espacio epistémico encargado de reconfigurar las relaciones sociopolíticas que existen entre la ciudadanía y el Estado en el marco de los procesos endógenos y exógenos que constituyen la democracia. Así pues, el propósito del presente artículo consiste en realizar un breve análisis sobre la capacidad de movilización y reivindicación social, económica, política y cultural que ha realizado el movimiento social indígena colombiano, en su alternativa popular por establecer un proyecto de paz subalterno desde y con los de abajo. Al mismo tiempo se pretende, reconocer los procesos interculturales de senti-pensar y construir la paz desde las comunidades indígenas al interior de sus territorios. Con el fin de cumplir con los propósitos de la investigación, se desarrolló un trabajo de corte cualitativo documental, en el que se realizó una búsqueda bibliográfica actualizada del tema y se utilizó el método descriptivo para desarrollar los principales conceptos de la investigación.

PALABRAS CLAVE: Democracia, Subalternidad, Paz, Colombia, Movimiento social indígena.

ABSTRACT

Democracy has become one of the topics of great interest and debate for the social sciences, and particularly for the field of political sociology in Latin America. The cultural, social, economic and political changes that have taken place in the public sphere have become an epistemic space in charge of re-configuring the socio-political relations that exist between citizens and the State within the framework of endogenous/exogenous processes that constitute democracy. Thus, the purpose of this article is to make a brief analysis of the capacity for social, economic, political and cultural mobilization and vindication that the Colombian indigenous social movement has made, in its popular alternative to establish a subaltern peace project from and with those from below. At the same time, to recognize the intercultural processes of feeling and building peace from the indigenous communities within their territories

KEY WORDS: Democracy, Subalternity, Peace, Colombia, Indigenous social movement.

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

INTRODUCCIÓN

La democracia representa un tema de vital interés para la investigación social, y particularmente en el campo teórico –conceptual de la sociología política Latinoamericana. La importancia de conocer la dinámica sociopolítica que existe entre el Estado, el sector privado, las instituciones y la ciudadanía, se articula con los debates, nociones y teorías que convergen en función de comprender los fenómenos que coexisten en la esfera pública, y por ende la trascendencia de los procesos políticos que existen en la sociedad moderna (Bottomore, 1993).

El desarrollo histórico-político generado en la democracia moderna, se encuentra vinculado a las formas de participación, deliberación y representación que existe dentro del Estado y las instituciones públicas, lo que refleja la dimensión

liberal/procedimental de cualquier régimen democrático. Sin embargo, la apuesta de enfoques alternativos, que reclaman la democratización de la esfera pública/privada en articulación con los grupos sociales excluidos, responde a una visión orientada a promover una perspectiva sustantiva, subalterna o popular de los espacios que configuran la democracia en sus distintas dimensiones formales e informales de la política.

Tal como lo señalan, Galli (2013) y Ranciere (2012), cuando argumentan que las discusiones sobre la democracia en la época contemporánea, se encuentran asociadas al reconocimiento de las demandas, luchas y resistencias de los grupos subalternos que realizan una denuncia constante sobre las formas hegemónicas/violentas del poder, las estructuras tradicionales e institucionales, burocráticas y mafiosas que conforman el Estado moderno/capitalista, a su vez, manifiestan la incapacidad de los sistemas políticos, lo cuales no canalizan las demandas en el marco de brindar soluciones reales/efectivas a las inconformidades provenientes de los colectivos,

movimientos sociales, comunidades agrícolas y sectores sociales marginados de ese tipo de desarrollo moderno/colonialista.

El discurso político procedente de los grupos sociales subalternos, señalan la incapacidad estatal de un modelo “democrático” pensado desde los intereses de los grupos hegemónicos, que no logran concebir y establecer espacios de comunicación y deliberación sobre temas concretos, como los conflictos ambientales, las libertades sexuales, los derechos de la ciudadanía y la autonomía por parte de las comunidades indígenas, negras y étnicas, entre otras, lo que se constituye en un referente que exige cambios estructurales al interior del Estado, teniendo en cuenta la dinámica geopolítica de la crisis civilizatoria, y las condiciones acordes a un escenario caracterizado por la globalización (neoliberal) (Santos, 2004).

Los cambios sustanciales que evidencian la democracia, el Estado y la ciudadanía moderna, se encuentran vinculados a las dinámicas internas/externas que trae consigo la globalización (neoliberal), dicho panorama responde a un conjunto de procesos, reformas y ajustes al interior de las estructuras estatales que configuran cualquier sistema político en la sociedad moderna (Blanco, 2011). Por ello, los cambios sociales, políticos, económicos y culturales también afectan las condiciones socioculturales de los colectivos, los movimientos sociales y los actores subalternos, los cuales se ven comprometidos en asumir una renovación de las luchas, los modelos y los esquemas derivados de la praxis intersubjetiva, debido a la capacidad de concretar cambios sustanciales sobre las condiciones históricas de dominación, explotación y despojo, en la cual coexisten los grupos oprimidos del sur-global.

Tal como lo argumenta Galli sobre las contradicciones y los problemas que constituye la democracia moderna:

El malestar de la democracia nace del acostumbramiento de la aceptación acrítica del discurso de la “democracia real” acerca de sí misma, que se presenta como obvia y natural, como la realización de la casa del hombre. Pero al mismo tiempo surge de la experiencia de sus insuficiencias y contradicciones, hoy más agendas que nunca. Es como si nos encontrásemos en una especie de supermercado de los derechos, y nos diésemos cuenta de que no existe la mercadería (los derechos), que ha sido sustituida por eslóganes que la publicitan y la proclaman como ya presente; es más, no sólo falta la satisfacción de los derechos, sino que es frecuente chocar con dificultades, abusos, frustraciones y marginaciones (Galli, 2013:81-82).

La necesidad de superar ese odio/malestar que existe sobre la democracia, se ha configurado como un debate al interior de los grupos, colectivos y movimientos sociales que emergen como actores que canalizan sus demandas y prácticas, a través de las acciones colectiva y las luchas por una sociedad sustentada en la lucha por una democracia real (Tilly, 1995) (Riechmann, 2001). En efecto, dicha dinámica ha permitido constituir un conjunto de narrativas orientadas a pensar las problemáticas internas de los regímenes democráticos de nuestros tiempos, teniendo como referencia las contradicciones y retrocesos que se aprecian en la dimensión: teórica, conceptual y práctica de las instituciones que reproducen una lógica propia de la modernidad/colonialidad (Santos, 2004).

De esta manera, la complejidad de la democracia radica en visualizar los elementos, aspectos y factores que hacen parte de sus propias contradicciones, las cuales se manifiestan en la incapacidad de lograr asumir propuestas coherentes con los procesos sociales/políticos que se articulan con una praxis ético-política a cargo de la ciudadanía. Por tal razón, se reconoce

la necesidad de renovar y superar los esquemas tradicionales que se encuentran pensados desde la lógica procedimental/normativa hegemónica de un Estado capitalista, una sociedad neoliberalizada y una democracia cooptada por las élites.

Tal como lo describe Jorge Orlando Blanco, cuando reconoce las débiles condiciones existentes, que no permiten concretar un proyecto auténtico de la democracia, debido a las precarias/difíciles circunstancias sociales y humanas que reflejan los niveles altos de explotación, desigualdad y la poca participación política desde abajo, lo que refleja parte de las contradicciones que existe en las democracias modernas/coloniales en América Latina, así pues:

La democracia, en este sentido, sigue siendo un problema, su construcción como un proyecto latinoamericano, pero al que hay que buscarle las posibilidades efectivas de realización y, en este sentido, hay que identificar y comprender las fuerzas que se enfrentan en el proyecto de su constitución, las que lo promueven y las que lo niegan y/u obstaculizan, las que se comprometen en el día a día con su materialización y las que, por su parte, también en el día a día, frenan los avances de la integración social y proponen la muerte, la exclusión, diferentes formas de violencia o la desintegración, para beneficios particulares (Blanco, 2011: 96).

La tarea de ir más allá del campo narrativo sobre los malestares y odios generados al interior de la democracia, responde a una apuesta que reconoce la vitalidad de la praxis de los grupos subalternos, los cuales plantean una lógica enfocada a la reconfiguración de la democracia, a partir de los intereses/demandas de los sectores excluidos que cuestionan desde adentro/afuera las instituciones políticas, teniendo como referencia

las problemáticas estructurales de la realidad social y en particular las injusticias que viven los de abajo (Galli, 2013) (Márquez-Fernández, 2008).

El desencanto de los procesos políticos, que existe en la democracia moderna, muestra un panorama en donde la ciudadanía demanda mejores condiciones materiales e inmateriales para lograr consolidar un régimen democrático sustantivo, el cual colabore en superar parte del imaginario colectivo basado en el individualismo, la indiferencia societal y las restricciones sobre las libertades, lo que demuestra los intereses privados que imponen los grupos hegemónicos sobre la esfera pública y los territorios.

Así pues, la modernidad/colonialidad se ha concebido como un proceso histórico-político de larga duración, el cual ha puesto en debate las dinámicas endógenas orientadas a las transformaciones socioculturales resultado de la praxis de los de abajo y la autonomía de las comunidades. La experiencia descolonizadora que ha construido estos actores desde sus territorios se articula con la crítica a la democracia y su vínculo con los esquemas limitados que existen en la globalización (neoliberal). Una situación que refleja los aspectos siguientes: 1) la privatización de la esfera pública, 2) la pérdida de la soberanía y la posición estratégica/dominante de los grupos corporativos, financieros y tradicionales sobre las estructuras institucionales, y 3) el imaginario de desconocimiento político que tiene un sector de la ciudadanía, lo que implica un vacío de información sobre los derechos, deberes y responsabilidades del sujeto frente a los intereses privados del capital transnacional (Santos, 2004).

La emergencia de actores con una propuesta de reivindicación política, social, cultural e identitaria, como los movimientos indígenas,

agrícolas, campesinos, es decir, los movimientos sociales (Ms) de carácter o condición popular en América Latina (Revilla, 2010), representan un sujeto político colectivo que apuesta por superar las formas tradicionales del ejercicio de la política institucional, para así darle paso a las prácticas no convencionales que se caracterizan por pensar otro *modus operandi* proveniente de la praxis de los Ms al interior de la esfera pública, lo que evidencia un panorama donde:

El desarrollo de conflictos sociales crecientes en búsqueda de reconocimiento de diferencias no contempladas dentro de los regímenes políticos anteriores, tales como las demandas femininas, las demandas de las culturas minoritarias, los procesos de independencia de los países africanos y el desarrollo creciente de nuevos movimientos sociales que, con base en identidades culturales o de género o contruidos alrededor de proyectos excluidos antes del mundo de lo político, edificaron proyectos políticos alternativos en varias partes del globo (Blanco, 2011:105).

El proceso de superar la dimensión de los procesos políticos institucionales/normativo se instaura como una extensión de las demandas/luchas de los Ms, al ser asumidos como agentes de cambio colectivo (Castells, 2014). Por ende, la apuesta por democratizar los espacios físicos, urbanos, rurales, virtuales y geográficos, entre otros, que existen en los sistemas societales, responde a la capacidad de movilización, politización y renovación que se gesta en función de implementar discusiones que sirvan como alternativas a los problemas que coexisten en la agenda pública, lo que implica comprender los discursos, las prácticas y la resistencia colectiva proveniente de los Ms, ya que denota un campo de oportunidad para analizar

la complejidad de las demandas orientadas a deliberar sobre las asimetrías sociales que devienen de las instituciones hegemónicas y el poder político/institucionalizado, lo que demuestra el interés por transformar la realidad social por parte de los movimientos sociales (Offe, 1984).

Por ello, la capacidad de generar procesos de movilización y organización por parte de los Ms, responde a un panorama que reflejan condiciones y problemáticas socio-económicas de fuerte intensidad que va en consonancia del proceso político y la estabilidad institucional que instituye la democracia moderna/liberal. Lo que implica, reconocer el conjunto de acciones colectivas¹ que salen a modo de demandas orientadas en lograr las transformaciones sociales que requiere la sociedad civil en dicho momento (Tilly, 2005). A su vez, el desplazamiento en la arena pública de los Ms que ponen en tela de juicio los conflictos que existen en dicho panorama político coyuntural, lo que sirve como un antecedente enfocado a la articulación de las fuerzas, las demandas y las reivindicaciones que son característico de las identidades colectivas resultado de la praxis de los Ms.

De este modo, la finalidad del presente artículo, consiste en realizar una aproximación teórico-conceptual sobre los movimientos sociales, sus propuestas, demandas, razones y emociones, que se reflejan en un conjunto de demandas, denuncias y divergencias con respecto a las estructuras tradicionales hegemónicas, las relaciones asimétricas de las fuerzas entre el Estado y la ciudadanía, asimismo, el reconocimiento de ser agentes/actores colectivos que apuestan por

un cambio social sobre los esquemas/modelos políticos, los cuales exigen repensar y refundar las formas de hacer política desde la esfera pública.

Siendo de suma importancia, la propuesta de los actores subalternos que van más allá del esquema de la democracia moderna/liberal, y apuestan por subvertir los cánones normativos/procedimentales para dar paso a una dimensión sustantiva, deliberativa y democratizadora de lo público. Por último, se menciona brevemente la experiencia/narrativa de construir otra concepción de paz descolonial/subalternas por parte del movimiento indígena colombiano, la cual diverge de la lógica política/tradicional de los grupos hegemónicos y los actores institucionales que tienen un interés por mercantilizar, burocratizar y controlar los espacios convencionales referente a un modelo propio de la paz neoliberal.

LA EMERGENCIA DE LOS MOVIMIENTOS SOCIALES Y LA RECONFIGURACIÓN DE LO PÚBLICO

Los cambios sociales, económicos y políticos de la sociedad moderna están vinculados a los procesos provenientes de la globalización (neoliberal), la necesidad de realizar una crítica que derive de las prácticas, las manifestaciones y las movilizaciones sociales se constituye como una muestra por reivindicar la pérdida/déficits de los derechos sociales, económicos y políticos, que tiene en su interior la democracia liberal, como se logra apreciar en la lógica enfocada a privatizar/negar los derechos labores, políticos y económicos de

¹La acción colectiva recibe el calificativo de “confrontación” cuando es llevada adelante por grupos que carecen de acceso a las instituciones y que actúan promoviendo valores, creencias e intereses no aceptados o nuevos, y que se constituyen como “amenaza” (según el concepto de Tilly) para la acción de los grupos reconocidos. *Los movimientos sociales*, como escribió Tarrow, son la forma organizativa de esta acción colectiva de confrontación que mantiene la interacción con sus oponentes o con las autoridades (Tilly, 1978; MacAdam, Tarrow y Tilly, 2001; Tarrow, 1997, citado por Revilla Blanco, 2010: 298) (las cursivas son del autor).

30 los grupos más vulnerables, debido a los intereses privados de los actores hegemónicos, los cuales representan las directrices del capital financiero que va en consonancia el neoliberalismo (Santos, 2004).

De esta forma, se puede reconocer que:

Los movimientos sociales son uno de los medios existentes para hacer visibles las reivindicaciones, propuestas, demandas y problemas sociales. Pero son también mucho más que un medio: son el espacio en el que se crean, recrean y transmutan las identidades colectivas. Son la voz de la sociedad, los mensajes que la sociedad envía a los que ejercen el poder, a quienes gobiernan, a quienes están implicados en la gestión de lo público (Revilla, 2010: 300).

La pérdida paulatina de las garantías/derechos socioeconómicos y políticos en las democracias, se ha convertido en un antecedente problemático que permite la legitimidad de las luchas, las demandas y los reclamos (alcances/limites) por parte de los sectores que convergen en los movimientos sociales. Siendo relevante para los Ms el fortalecimiento de los siguientes aspectos: 1) la constitución de redes y modelos de interacción sociocultural, 2) la posibilidad de fortalecer las acciones colectivas teniendo en cuenta las creencias propias en el contexto de solidaridad compartida entre los actores, 3) el desarrollo de la acción colectiva del sujeto en escenarios conflictos de la vida cotidiana, y 4) la incidencia en los procesos políticos proveniente de las prácticas cotidianas, es decir, la apuesta por ir superando las formas convencionales e institucionales que instituyen el ejercicio de la política formal (Tarrow, 1994; Della Porta & Diani, 2006).

Por tal motivo, la narrativa sobre los movimientos sociales, expuesta por Riechmann

(2001) y Della Porta & Diani (2006), coinciden en señalar que el conflicto representa una dimensión importante en la configuración de las acciones colectivas, puesto que se constituye todo un ejercicio de reivindicación de los elementos socioculturales que comparten las demandas enunciadas producto de la praxis de los Ms. Así pues, los escenarios conflictivos, responde a un antecedente que estimula la emergencia de dichos agentes de cambio social, los cuales orienta su capacidad de fuerza en prácticas que puedan hacer peso a las relaciones asimétricas de poder, a una cultura arbitraria y autoritaria de los gobiernos, las injusticias sociales, la desigualdad y la pobreza que existen en las sociedades modernas/capitalistas.

Del mismo modo, la importancia de materializar dichas propuestas responde a los siguientes ámbitos: primero, realizar un esfuerzo

deliberativo que deleve las reivindicaciones colectivas, que existe en la esfera pública por parte de los Ms, y segundo, fomentar el uso combinado de formas de acción política/colectiva, que permitan la creación de asociaciones, coaliciones, reuniones, procesiones, mítines, manifestaciones y movilizaciones en distintos espacios y medios no-convencionales de la política (repertorio de los movimientos sociales) (Tilly & Wood, 2009).

La expresión de la acción colectiva y los intereses de los movimientos sociales también se encuentra vinculada, a la dimensión del valor, la unidad, el compromiso y el número de actores que influyen en las consignas que denotan las acciones colectivas. Asimismo, el sentido de legitimar las prácticas de los Ms como agentes de cambio social, tiene que ver con la posibilidad de transgredir en la modificación de temas que se encuentran inmersos en la agenda pública de un gobierno, la noción de establecer una dinámica que motive los cambios “desde arriba”,

es decir, las transformaciones que son posibles de realizar en las estructuras hegemónicas del poder político (los gobiernos, las instituciones, las élites y los sectores económicos, entre otros), al mismo tiempo, concibe la necesidad de establecer rutas que puedan modificar los imaginarios de los actores subalternos desde abajo, partiendo de explorar las diferencias sustanciales que existen entre los diversos modos de vida y las prácticas cotidianas (los hábitos, actitudes, comportamientos, mentalidades y las costumbres culturales) (Castells, 2014).

De esta forma, asume relevancia lo expuesto por Ignacio Mendiola cuando argumenta que:

Un movimiento social designa un entramado relacional (de límites difusos que expresan los diferentes grados de implicación en el movimiento) aglutinando en torno a una identidad colectiva que, en virtud de los deseos de incidir en los procesos de cambio social propios de todo contexto social, desencadena una movilización no esporádica (caracterizada por formas no convencionales de acción) en donde el movimiento interrelaciona con una multiplicidad de actores colectivos (favorables o desfavorables a sus propuestas: actores institucionales u otro tipo de movimientos sociales) afectan y condicionan el propio decurso de la movilización emprendida por el movimiento social (Mendiola, 2002:11, citado por Flórez, 2015:26).

La vitalidad de los movimientos sociales está asociado a la posibilidad de articular distintos repertorios, identidades e imaginarios en su interior, siendo una característica que refleja la pluralidad ideológica, sexual, religiosa, identitaria, étnica y cultural de los actores que componen un respectivo Ms. En este sentido, es importante reconocer que los Ms, están articulados a una

noción general sustentada en la capacidad real de compartir ideas, emociones, pensamientos y valores en común que se identifique con los motivos/razones, que son parte de las luchas de los actores, al momento de asumir acciones colectivas que contribuyan a la transformación social de la realidad (Márquez-Fernández, 2008).

Por tal motivo, la democratización mediante la lucha simboliza un momento histórico propio de las disputas que ejercen los movimientos sociales en su tarea de cuestionar/denunciar las estructuras endogámicas y tradicionales del poder político (Tilly, 2005). La apuesta por incentivar procesos sociales en un tiempo determinado responde a la forma de organización de los actores que comparten ideas enfocadas a la transformación social de la realidad en la que coexisten y conviven. Igualmente, la oportunidad de proponer un cierto grado de organización, la cual se desprende de la praxis del sujeto y su influencia en los cambios endógenos/exógenos que demanda el contexto político de los Ms, sin dejar a un lado, la esencia de la acción colectiva que se articula con la lógica de establecer cambios estructurales sobre la dimensión de lo público.

Precisamente, la pluralidad identitaria, que constituye los Ms, responde a las formas de concebir las reivindicaciones socioculturales encaminadas a ejercer un cambio frente a un problema de la realidad-empírica. Siendo necesario el carácter múltiple que asumen los Ms, ya que despliegan una serie de acciones colectivas, de movilizaciones y repertorios enfocados a establecer esquemas/redes de transformación y libertades (Riechmann, 2001). Por ende, la posibilidad de concebir el conflicto como un elemento relevante en la constitución de las identidades y los repertorios de luchas por parte de los Ms, simboliza un espacio práctico que articula el discurso, la narrativa, los imaginarios, los deseos

32 y las acciones proveniente del performance, los sentimientos y las emociones de los actores que conforman las demandas, exigencias y denuncias de los Ms en la esfera pública.

La crítica de los actores desde abajo se configura como una expresión que parte de reconocer las contradicciones que existen en la globalización (neoliberal), y la lógica del poder político por parte de los grupos hegemónicos, debido a que desconocen las pretensiones y luchas de los grupos subalternos. La importancia de cuestionar desde la subalternidad, los modelos económicos, políticos y sociales propios de un Estado capitalista y una sociedad neoliberalizada, basada en los antivalores del individualismo, el mercantilismo, el consumismo y la indiferencia societal es parte de la apuesta contra-hegemónica, que ejercen los movimientos sociales, al proponer discusiones teóricas resultado de su praxis por repensar lo público/estatal desde la condición intersubjetiva del sujeto colectivo y las ciudadanía emancipadas y liberadoras (Márquez Fernández, 2018).

Tal como lo manifiestan, las discusiones contemporáneas de los Ms, que asumen una postura crítica frente a la crisis civilizatoria, el colonialismo, el patriarcado, las violencias y la crisis ecológica global, entre otras. Por ello, la apuesta epistémica-política, que proviene de la praxis de los Ms afines/partidarios de los discursos antiglobalización, alter-globalización, antisistema, de resistencia a la globalización (neoliberal), de solidaridad compartidas transnacionales. Una muestra concreta son los foros sociales mundiales, al ser el resultado de la convergencia de actores subalternos que señalan las problemáticas locales, pero articulan sus luchas teniendo como referencia escenarios virtuales y físicos de carácter transnacional.

La importancia de reconocer la capacidad de movilización, legitimidad y coexistencia de las luchas sociales, económicas y políticas de los Ms en un escenario local que entra en diálogo

con los choques, dinámicas y demandas en el ámbito transicional, responde a la posibilidad de sumar fuerzas estratégicas por medio de redes globales que están constituidas por distintas ideologías, lenguajes, culturas e imaginarios, aunque confluyen en temas concretos en función de plantear otra realidad posible proveniente de la praxis de los Ms progresistas, y su capacidad de promover/construir los cambios que demanda la democracia y la esfera pública moderna en función de la democratización de los recursos para los más necesitados (Tarrow, 2005).

La presencia de los actores, los colectivos y las asociaciones situadas en otras fronteras geográficas, espaciales y temporales que conforman los Ms, demuestra la capacidad de adentrarse a otros espacios compartidos y solidarios que rompen con la dimensión local dando elementos a las demandas transnacionales, lo que demuestra una serie de redes solidarias en materia de fortalecer aspectos como la difusión, la denuncia y la politización de los temas que constituyen la praxis, las acciones colectivas y los imaginarios orientados a transformar la realidad social de los grupos subalternos desde abajo.

Por tal razón, la experiencia particular de los Ms en la región tiene que ver con:

Producir acciones orientadas a las demandas de reconocimiento por parte de los otros actores y del sistema político, en el caso de los movimientos sociales latinoamericanos contemporáneos se involucran en la producción de una concepción alternativa de ciudadanía. Así, estos movimientos sociales están implicados fundamentalmente en “la multiplicación de escenarios públicos en los cuales se pueda cuestionar y volver a dar significado a la exclusión socio-cultural, de género, étnica y económica (y no solo a la política)

(Escobar, Álvarez y Dagnino, 2001: 42, citado por Revilla Blanco, 2010: 299).

En definitiva, parte de este panorama se articula con una serie de enfoques analíticos encargados de comprender las particularidades, esquemas y prácticas que constituyen las teorías de los movimientos sociales, en donde encontramos la dimensión disciplinar de los Ms, la cual presenta una perspectiva estratégica como la teoría de los procesos políticos y la teoría de la movilización de recursos. Por otro lado, se expresa la corriente identitaria (teoría de los paradigmas identitarios), tales miradas reconocen la posibilidad de construir un conocimiento teórico, que logre identificar las prácticas, acciones y procesos provenientes de los movimientos sociales, teniendo en cuenta las condiciones sociales e históricas que responde a una era acorde a la globalización (neoliberal) y el Estado moderno/colonialista.

LA EMERGENCIA DEL PROYECTO SUBALTERNO DE PAZ INDÍGENA

La sociedad moderna, al ser el resultado de la dinámica histórica del capitalismo, el cual ha configurado una mentalidad, estructura y dinámica basada en la rentabilidad y el interés privado del capital, refleja un ambiente que va en contravía al sentido de la dignidad y la condición humana reflexionada, a partir de un diálogo horizontal desde la superación del binomio colonial hombre/mujer-naturaleza. Por ello, se logra reconocer el interés privado de los grupos hegemónicos (los actores corporativos, los empresarios, los grupos de poder, los gremios y las grandes empresas transnacionales), las cuales imponen una racionalidad instrumental sustentada en la privatización de lo público, la explotación de la naturaleza y la incapacidad de

las instituciones que se encuentran viciadas por la burocratización del Estado moderno (Márquez-Fernández, 2008).

La necesidad de reconocer la pobreza, la miseria, la injusticia y la explotación que viven los grupos más oprimidos de nuestra época, se articula con la dinámica que responde a los intereses del sistema mundo-moderno/colonial, el cual se encuentra sustentado en la lógica del capitalismo y su proyecto de despojo hacia la democracia que repercute en la enajenación de lo público (Santos, 2004). A su vez, la implementación de una sociedad civil permeada por prácticas negativas en el ejercicio de la política (la corrupción, el nepotismo y el clientelismo), a su vez, la pérdida de un pensamiento crítico por parte de la ciudadanía, que se encuentra en un estado de pasividad, al mismo tiempo, se refleja la falta de herramientas, actividades y espacios que instituyan un posible cambio en función de la democracia sustantiva que exige una parte de la sociedad moderna.

Por tal motivo, la emergencia del proyecto subalterno radica en hacer peso a la despolitización de lo público y la falta de interés hecho praxis por parte del sujeto político, aquí asume sentido las manifestaciones, las movilizaciones y la acción deliberativa, orientada a generar un imaginario y una cultura política que cuestione, indague y proponga alternativas desde abajo en diálogo horizontal desde el contexto de los actores políticos subalternos. Tal como implica la capacidad de cuestionar las estructuras/plataformas políticas no institucionales, que usan los movimientos sociales, puesto que asumen un giro radical frente a los esquemas convencionales del ejercicio institucionalizado proveniente del Estado moderno/colonial, dando paso a los modelos no-burocratizados y convencionales que reflejan la interacción que motiva un proceso de lucha popular desde abajo,

que tenga la capacidad de fomentar la movilización y la transformación de la realidad local, regional e internacional, al ser una muestra de la praxis liberadora propia de las acciones colectivas y la capacidad de generar agentes de cambios sustanciales como han sido los movimientos sociales Latinoamericanos (Flórez, 2015).

La realidad de la sociedad colombiana no es ajena a este panorama global, el cual refleja las contradicciones que existen dentro del Estado capitalista y la democracia moderna/liberal, dado que ha sido cooptada por los intereses de las élites políticas, económicas y culturales, las cuales reproducen un discurso colonial propio de las violencias (Sandoval, 2008). Parte de esta narrativa, se articula con imaginarios que han naturalizado las distintas formas de violencia al interior de los grupos sociales en el ámbito de la vida cotidiana. Así pues, el conflicto armado de larga duración entre los grupos guerrilleros, el paramilitarismo, el narcotráfico, los sectores políticos hegemónicos y la sociedad civil, ha generado una serie de relaciones sociales sustentados en la deshumanización del conflicto y la dignidad humana, y la apuesta de estimular toda una maquinaria funcional a los intereses de la industria militar, guerreristas y bélica del sistema capitalista global/moderno.

La importancia de reconocer el conflicto armado como la muestra de un:

Fenómeno de la violencia política que ha sido una característica predominante, la cual ha marcado el pasado y el presente en los diferentes grupos de la sociedad colombiana. La lógica colonialista, de imponer un proyecto nacional que piensa los problemas desde el centro, desconoce, de forma radical, las experiencias locales de sectores históricamente marginados/explotados, como los indígenas, las negritudes, las mujeres, los campesinos y los artesanos (Sandoval y Capera, 2018:148).

En este sentido, los pueblos indígenas en Colombia no son ajenos a los efectos, secuelas y daños colaterales provenientes del conflicto armado, por el contrario, la incursión de los grupos paramilitares/guerrilleros en sus territorios, el despojo y la privatización de las tierras, el asesinato sistemático de sus líderes/gobernadores sociales indígenas, y la negación de los derechos políticos que implica/representa la autodeterminación/autonomía conforme a los procesos sociales nacionales e internacionales en los que co-participan las comunidades étnicas al interior del Estado. La apuesta del movimiento social indígena se ha caracterizado por asumir una crítica a las estructuras políticas tradicionales y las formas arcaicas del poder político que pretenden fisurar sus tejidos comunitarios y territoriales.

El sentido teórico de reconocer una emergencia de construcción de paz subalterna, a cargo del movimiento social indígena radica en los siguientes aspectos: 1) la apuesta por la defensa de la vida, la tierra y el territorio, 2) el reconocimiento identitario de ser territorios de paz y hacedores de una pedagogía del buen vivir, 3) las prácticas compartidas, solidarias y comunales de autonomía que ejercen un peso a la lógica del “individualismo de lo colectivo”, que existen y produce el Estado moderno/colonialista, el cual desconoce los sentipensares de las comunidades en su visión por concebir otro tipo de nación que no esté fundamentada en los intereses fundacionales de los grupos hegemónicos, y 4) la iniciativa por pensar una democracia desde y con los de abajo, que intente complejizar los debates al interior del Estado intentado superar las contradicciones de racismo y exclusión que existe en la sociedad moderna (Sandoval, 2008), lo que devela los límites, las fallas y las contradicciones que existen en el modelo democrático liberal/procedimental, el cual no manifiesta un sustento práctico que pueda ofrecer alternativas construidas desde el senti-pensar del sujeto indígena que se refleja en su

cosmovisión cotidiana en el territorio en función de la paz desde y con los pueblos originarios.

LA NARRATIVA DE PAZ DEL MOVIMIENTO SOCIAL INDÍGENA COLOMBIANO

La narrativa de construcción de paz manifestada por los procesos socioculturales desde abajo, que viene realizando el movimiento social indígena colombiano, responde a una serie de temáticas:

- 1) El cuidado, la protección y la defensa de la Madre Tierra y los usos/costumbres en sus territorios.
- 2) La defensa y las garantías orientadas a la materialización de los derechos humanos y la paz étnica.
- 3) El desmonte sistemático de las fuerzas militares, grupos amados y bandas criminales en sus territorios, y
- 4) La iniciativa pacífica en función desmantelar los grupos étnico-políticos/coloniales, para dar el salto hacia la capacidad de impulsar movilizaciones sociales, comunales y compartidas sin ser sometidos a la discriminación o persecución alguna por su carácter étnico, ideológico o social (Sandoval, 2019:56-61).

En este sentido, la apuesta descolonizadora de paz por parte del movimiento social indígena radica en la posibilidad de abrir rutas que intensifiquen los procesos democráticos desde abajo, dándole sentido a las prácticas, discursos y propuestas provenientes de los grupos subalternos en los territorios. Al mismo tiempo, la simpatía, confianza y diálogo abierto que establece con otros sectores (campesinos, obreros, estudiantiles, educadores y populares, entre otros), los cuales concuerdan y comparten pensamiento en materia de fortalecer los caminos que orienten la senda de la construcción de paz subalterna en las regiones.

La grieta que ha realizado el movimiento social indígena en las últimas tres décadas está

vinculada a la fuerza autonómica por gestar procesos desde adentro en el campo de la re-existencia, la autogestión, la agro-ecología, la educación, la justicia y la defensa de los territorios, en contraposición, a la lógica colonial y estatal de promover un modelo extractivista afianzado en la implementación acérrima de las empresas transnacionales y la ruptura de los tejidos socioculturales en las comunidades. Así pues, estas denuncias, demandas y reivindicaciones que se aventuran por instaurar cambios desde el sujeto y con los de abajo, teniendo como referencia la capacidad intersubjetividad de articular la praxis reflexionada desde la posibilidad de construir otros mundos posibles, en los últimos años ha tenido la capacidad de sumar esfuerzos en el ámbito internacional desde los distintos frentes, entidades y colectivos que convergen con las posturas en torno a la paz en Colombia y el mundo entero (el movimiento global por la paz y la pacificación) (Sandoval & Capera, 2018).

El sentido de asumir el movimiento indígena como un agente de cambios sociales, económicos y políticos en un espacio/tiempo coyuntural, siguiendo la postura de Castells (2014), tiene que ver con la emergencia por lograr cuestionar las estructuras hegemónicas del poder, y proporcionarles sentido a las prácticas subalternas en contra de la lógica del colonialismo interno, el modelo extractivista y la privatización de sus territorios. Tales antecedentes, refleja la dimensión teórica-práctica de los pueblos indígenas en su proyecto por fortalecer sus tejidos socioculturales, a partir de sus propias necesidades, contradicciones, demandas y avances con respecto al panorama de la política institucional/liberal que preexiste en la sociedad civil colombiana.

Sin embargo, la crítica realizada al modelo económico y el modo de gobernar por parte de las élites, revela la importancia que significa/

36 representa las movilizaciones, protestas y resistencia constante que han realizado a lo largo de estas décadas el movimiento social indígena frente a las injusticias, las violencias y las políticas de exterminio que proceden de los de “arriba”, parte de estas acusaciones han tomado fuerza en materia de difusión en redes sociales, medios virtuales y periódico alternativos, entre otros, los cuales se han encargado de ir a contrapelo de la lógica de manipulación que imponen y promulgan los medios de comunicación tradicionales, que están en función de los interés de los sectores hegemónicos anquilosados en el poder moderno/colonialista (Márquez Fernández, 2018). Por el contrario, la apuesta de estas redes, colectivos y espacios, tanto en el ámbito local, nacional e internacional consiste en interactuar con los sujetos sociales desde su propia experiencia, y desde una realidad en concreto con el fin de mostrar un panorama más ético y congruente de los problemas que enfrentan las comunidades.

Es por ello que Fals Borda resalta la importancia de que los hombres y las mujeres pertenecientes a grupos históricamente oprimidos, sean conscientes de su historia y su tradición de lucha,² porque solo así logran una organización por la defensa de sus derechos en Colombia.

No se trata ya, en el fondo, de proponer sólo la creación de un nuevo departamento administrativo que corrija las fallas de los existentes; sino también de hallar el alma colectiva de la región y su mundo, de entender los fundamentos de su realidad y la razón de sus problemas, de propiciar una útil transformación en la vida de las gentes ribereñas, para defender la cultura local, sus aspectos positivos

e impedir los estragos del sistema explotador dominante (Fals, 1979: 28).

La necesidad de ir haciendo peso a la historia colonial de la violencia, instituida en el imaginario de la sociedad colombiana, responde a un principio de construcción de otras realidades desde y con los de abajo, aquí toma sentido la perspectiva crítica encaminada a superar la acumulación del capital, la imposición del proyecto criollo/colonialista de nación, la dominación y las violencias en los territorios, pero en particular la necesidad de mitigar el imaginario de discriminación, indiofobia y desprecio que vive en la actualidad el sujeto indígena en la nación.

Por tal razón, la narrativa de paz del movimiento indígena colombiano se establece como una apuesta subalterna que va más allá de los modelos tradicionales de paz-neoliberal, promovidos y ejecutados por el Estado, para dar el salto a una praxis comunitaria, territorial y local desde las comunidades en su cotidianidad. A su vez, responde a un horizonte que parte de cuestionar las estructuras hegemónicas, para dar el salto a un proceso de liberación de la *madre tierra* teniendo como base el sentipensar de los de abajo. La iniciativa de superar dichos escenarios conflictivos producto de la violencia armada, política y gubernamental, radica en instituir una dinámica de autogestión, deliberación y participación horizontal donde los pueblos indígenas sean actores y hacedores de las transformaciones que demanda su propia realidad social.

La postura de las comunidades indígenas, al ser un actor político no institucionalizado, permite cuestionar las lógicas estatales de paz y violencia, con el fin de tener una posición intersubjetiva y holística, que enriquezca los debates, propuestas e iniciativas de construcción de paz desde las

²De acuerdo con Fals “no se puede seguir viviendo en la penumbra del recuerdo vago de la tradición o de los relatos inexactos de los libros. Necesitamos profundidad de conocimiento para poder decidir con responsabilidad. Saber es poder” (Fals, 1979: 28).

regiones. Siendo el movimiento social indígena un sujeto colectivo, que ha constituido prácticas socioculturales, las cuales se reflejan en modelos y experiencias de pacificación/armonización en las regiones más periféricas/oprimidas del país. Por ello, pensar en la posibilidad de hacer una crítica desde adentro a la cultura e imaginario de las violencias y el poder político hegemónico establecido en la sociedad colombiana, puede ser a partir de la praxis subalterna propia de los pueblos indígenas en los territorios (Sandoval, 2019).

En efecto, las violencias sistémicas a cargo de los grupos estatales, las cuales reproducen un tipo de cultura e imaginario en la sociedad colombiana, se convierte en un campo complejo que refleja las prácticas naturalizadas de despojo, injusticias, indiferencia y la falta de un pensamiento crítico, que tenga la posibilidad de cuestionar los escenarios de conflicto y violencia, lo que demuestra, la posibilidad de establecer una postura ético-política de algunos pueblos indígenas frente al actual proceso de paz neoliberal que promulga/defiende un sector estratégico de las élites estatales/corporativas del país, debido a la falta de diálogo y reconocimiento, tanto en su construcción y aplicación, puesto que no contempla las condiciones socioculturales propias de las comunidades étnicas en sus territorios.

El sentido práctico y discursivo que han realizado las comunidades indígenas en sus respectivos territorios demuestra la capacidad de establecer procesos de manifestación, movilización y resistencia en función de un proyecto subalterno, que está caracterizado por la defensa de la vida, la tierra y la cosmovisión popular al interior de sus tejidos comunitarios. Lo que implica, un sendero encargado de cuestionar los discursos ambivalentes que hacen apología a

la guerra, y están en contraposición a las razones, emociones y sentires que sustenta un proyecto de paz, justicia social y solidaria humana desde la experiencia indígena en el país.

CONCLUSIONES

La emergencia del proyecto subalterno de paz en Colombia se ha convertido en un tema notable para el campo de la sociología política Latinoamericana, dada la posibilidad de articular los diversos discursos, miradas y enfoques producto del conjunto de actores populares, institucionales y locales que asumen una postura frente al escenario del conflicto armado que históricamente ha respondido a los intereses de los de arriba. Por ello, la apuesta por reconocer otra vía (alternativa), en donde la construcción de paz pueda dinamizar la cultura e imaginario político de la ciudadanía, al mismo tiempo que pueda promover la democratización de la democracia de los de abajo, lo que responde a la praxis de la liberación que han realizado los pueblos indígenas por más de tres décadas de la historia moderna/nacional de la nación.

La iniciativa de impulsar un proyecto subalterno de paz que haga contrapeso a la visión institucional del acuerdo de pacificación entre el Estado y la guerrilla de las Farc-ep,³ radica en la crítica que existe sobre los puntos acordados entre dichos actores, dado que en el fondo no cuestionan la esencia del modelo de una sociedad neoliberalizada y del Estado capitalista. Por el contrario, se apuesta y se fomenta una política desde arriba, encargada de seguir profundizando en la lógica de los megaproyectos que atentan contra la soberanía, la autodeterminación y la autonomía de los territorios étnicos.

³Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo.

La apuesta epistémico política de asumir una postura ética sobre la construcción de *paz subalterna indígena* en Colombia, se circunscribe en la lógica de un proyecto que parte de concebir la democracia desde y con los de abajo, la cual tenga una dimensión sustantiva (modelo), pero práctica (realidad), frente a la necesidad de superar las problemáticas estructurales que vive/presencian los sectores excluidos al interior de la sociedad civil, y particularmente los pueblos indígenas en sus territorios. Al mismo tiempo, se configura como una propuesta subalterna que rompe con los esquemas modernos/coloniales, para dar paso a una mirada descolonizadora y subalterna de paz que promueva un diálogo horizontal, articulado con la re-armonización entre la vida, la tierra y el territorio con el fin de lograr un equilibrio que supere los imaginarios de exclusión, violencias y despojo, dando un paso hacia una cultura de la pacificación, la justicia social y la construcción de otros mundos posibles. En últimas, la dinámica de paz subalterna empujada por el movimiento social indígena en Colombia se articula con una visión que va más allá de la democracia moderna/liberal, y la lógica institucional de paz-neoliberal organizada por los grupos hegemónicos (estatales/mafiosos), los cuales desconocen los problemas, necesidades y demandas de los grupos subalternos y de abajo. Por el contrario representa una iniciativa que enriquece las miradas teóricas, conceptuales y epistémicas sobre la construcción de paz(ces) descoloniales, las cuales parte de reconocer las diferencias socioculturales y la posibilidad de tejer redes en común, que puedan democratizar los procesos políticos en comunicación con los de abajo, partiendo de un diálogo abierto, deliberativo y autocrítico frente a las problemáticas que constituyen un escenario de despojo, de violencia y de miseria en

la que coexisten los grupos oprimidos, los cuales manifiestan la necesidad ética de un camino por la vida, la paz y la justicia, que vienen construyendo las comunidades indígenas ante la lógica del exterminio, la pobreza y el racismo impulsada por los grupos hegemónicos de la nación.

REFERENCIAS

- Blanco, J. (2011), “Democracia, movimientos sociales y ciudadanía”, en *Revista Republicana*, núm. 10, Bogotá, Corporación Universitaria Republicana, Centro de investigaciones, pp. 95-125.
- Bottomore, T. (1993), *Political sociology*, London, Hutchinson.
- Castells, M. (2014), “El espacio y los movimientos sociales en red”, en *Revista Ciencia*, vol. 2, CDMX, Academia Mexicana de Ciencia, pp. 59-64.
- Della Porta, D. & Diani, M. (2006), *Social Movements. An Introduction*, Oxford, Blackwell Publishing.
- Fals, O. (1979), *La historia doble de la Costa*, Colombia, Áncora.
- Flórez, J. (2015), *Lecturas emergentes. El giro decolonial en los movimientos sociales*, vols. I y II. Bogotá, Universidad Javeriana.
- Galli, C. (2013), *El malestar de la democracia*, Buenos Aires, FCE.
- Márquez Fernández, Á. (2018), *Democracia subalterna y estado hegemónico. Crítica política desde américa latina/diálogo abierto con Álvaro B. Márquez-Fernández*, Buenos Aires, El Pregonero-Elaleph.com S.R.L.
- Márquez-Fernández, Á. (2008), *Crisis de la episteme política del Estado moderno en América Latina*. Disponible en: http://www.corredordelasideas.org/docs/ix_encuentro/alvaro_marquez.pdf. Consultado el 17 de noviembre de 2021.

- Offe, C. (1984), *Los nuevos movimientos sociales*, Barcelona, Ariel.
- Ranciere, J. (2012), *El odio a la democracia*, Buenos Aires, Amorrortu.
- Revilla Blanco, M. (2010), “América Latina y los movimientos: el presente de la «rebelión del coro»”, *Nueva Sociedad*, núm. 227, Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert (FES), pp. 297-311.
- Riechmann, J. (2001), “Una nueva radicalidad emancipatorio: las luchas por la supervivencia y la emancipación en el ciclo de protesta”, en J. Riechmann & F. Fernández, *Redes que dan libertad. Introducción a los nuevos movimientos sociales*, Barcelona, Paidós, pp. 47-102.
- Sandoval, E. (2008), *La Guardia Indígena Nasa y el arte de la resistencia pacífica*, Bogotá, Ediciones Colección Étnica: diálogos interculturales-Fundación HEMERA.
- Sandoval, E. (enero-abril, 2019), *Boletín Construyendo Paz Latinoamericana-Boletín Cuatrimestral*, núm. 10, México: CoPaLa. pp. 1-134.
- Sandoval, E. & Capera, J. (2018), “El movimiento indígena colombiano y su relación con el giro decolonial en América Latina”, en *Revista Ratio Juris*, vol. 13, núm. 27, Medellín, UNAULA, Facultad de Derecho, pp. 145-172.
- Santos, Boaventura de Sousa (2004), *Reinventar la democracia: reinventar el Estado*, Ecuador, Editorial Abya Yala.
- Tarrow, S. (1994), *El poder en movimientos. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*, Madrid, Alianza Editorial.
- Tarrow, S. (2005), *The New Transnational Activism*, New York, Cambridge University Press.
- Tilly, C. (1995), “Los movimientos sociales como agrupaciones históricamente específicas de actuaciones políticas”, *Sociológica*, año 10, núm. 28, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Departamento de sociología, pp. 13-36.
- Tilly, C. (2005), “La democratización mediante la lucha”, *Sociológica*, año 19, núm. 57, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, Departamento de sociología, pp. 35-59.
- Tilly, C. & Wood, L. (2009), *Los movimientos sociales: 1768-2008*, Barcelona, Crítica.

Rotación en el jerárquico superior y memoria organizativa. Caso: Administración pública ecuatoriana 2012-2016

Rotation in the higher hierarchical and organizational memory. Case: Ecuadorian public administration 2012-2016

Fecha de recepción: 10 de junio de 2019

Fecha de aceptación: 17 de enero de 2022

*Irma Jara Iñiguez**
Jenny Cedeño Alcívar

RESUMEN

Se estudia el caso de la administración pública ecuatoriana en el periodo 2012-2016, con el propósito de describir la evolución en la construcción de la Memoria Organizativa (Mo) como elemento para la gestión de la rotación de los directivos públicos. Se aplica un diseño de análisis longitudinal de tendencia respecto a los índices de rotación, entradas y salidas de los directivos del sector público en contraste con la disponibilidad de distintos tipos de conocimiento en artefactos y mecanismos implementados. A partir de una investigación descriptiva, aplicando análisis documental y cualitativo se discuten las capacidades de los componentes y contenidos de la mo implementados, en relación con los requeridos para optimizar la dirección política y estratégica del Estado. El estudio identifica la existencia de gestión del conocimiento de tipo explícito interno y formal, pero sin condiciones para el aprendizaje organizativo frente los niveles de rotación que alcanzan en promedio el 28%.

PALABRAS CLAVE: Administración Pública, Funcionario Público, Gestión del Conocimiento, Gestión de personal, Información.

ABSTRACT

The case of the Ecuadorian public administration is studied in the period 2012-2016, with the purpose of describing the evolution in the construction of the Organizational Memory (oM) as an element for managing the rotation of public managers. A longitudinal trend analysis design is applied with respect to rotation rates, entries and exits of public sector managers in contrast to the availability of different types of knowledge in artifacts and mechanisms implemented. Based on an exploratory investigation, applying documentary and qualitative analysis, the capacities of the components and contents of the mo implemented are discussed, in relation to those required to optimize the political and strategic direction of the State. The study identifies the existence of internal and formal explicit knowledge management, but without conditions for organizational learning, compared to the levels of rotation that average 28%.

KEY WORDS: Public Administration, Public Servants, Knowledge Management, Personnel Management, Information.

*Instituto de Altos Estudios Nacionales, Ecuador. Correo-e de contacto: irma.jara@iaen.edu.ec

INTRODUCCIÓN

La administración pública ecuatoriana y sus organizaciones han experimentado una reforma sustancial en la última década, a raíz de la nueva Constitución de la República, publicada en el 2008. A su vez, al 2016, la gestión del servicio público se realizó en un entorno político complejo debido a las elecciones de 2017, a puertas de un cambio de gobierno y por consiguiente un esperado movimiento de autoridades. En un contexto como tal, la gestión de los funcionarios del nivel jerárquico superior (js), que para este caso son directivos a cargo de estrategias y decisiones de alto nivel, tanto en el ámbito técnico como aquellas bajo el control formal de los políticos, está sujeta a un alto grado de escrutinio por parte de la ciudadanía implicando su responsabilización en la consecución del valor público.

En esta situación es evidente la necesidad de adquirir, crear, almacenar, compartir, difundir e intercambiar conocimiento organizacional, con el propósito de que las propuestas, ideas, lecciones aprendidas y buenas prácticas desarrolladas como parte del aprendizaje organizativo no se restrinjan a su aplicación en una sola organización, momento o autoridad, sino que puedan desde la memoria organizativa (mo) transferirse entre servicios y niveles de gobierno, en búsqueda de la mejora del servicio y creación del valor público (Hartley y Rashman, 2018; Hartley y Skelcher, 2008).

Siendo concordante con lo afirmado por Hartley y Rashman (2018: 6) y Rashman, Withers y Hartley (2009: 464) existe evidencia que muestra que el concepto de aprendizaje organizativo, inter-organizativo y conocimiento está subinvestigado en lo que se relaciona con el sector público. Por tanto, con el propósito de ampliar el conocimiento respecto de las acciones realizadas en dicha temática, así como para

analizar y determinar el avance en la construcción de memoria organizativa y disponibilidad de conocimiento, a través de artefactos y mecanismos, en un marco previsible de rotación y movimientos de personal de tomadores de decisión, se estudia el caso de la administración pública ecuatoriana abarcando 122 entidades a nivel nacional con 2 560 unidades ejecutoras, incluido nivel central y territorio, aplicando un diseño longitudinal de tendencia a lo largo de 5 años, en el periodo 2012-2016.

Se analizan los movimientos de los servidores del js que son aquellos que tienen a su cargo la dirección política y administrativa del Estado, son de libre nombramiento y remoción y, por tanto, se excluyen del sistema de carrera del servicio público. Se delimita el estudio a los movimientos de los funcionarios desde y hacia fuera de la función ejecutiva, utilizando para ello la clasificación e información registrada en el distributivo de remuneraciones del sector público para Ecuador. Se calculan los índices de rotación, índices de entradas y salidas semestrales de servidores públicos del js de 2 560 unidades ejecutoras.

Para el análisis del nivel de construcción de la mo, se identifican los tipos de conocimiento disponibles, clasificados en: interno de la organización; externo a la organización; formal; informal; asegurado; no asegurable; histórico; propuestas; acorde al tema de usuarios o sectoriales (Maier, 2007). Se estudia también la disponibilidad de los mecanismos y sus características o capacidades para: almacenar el conocimiento disperso y organizacional no estructurado; atender y orientar consultas de los usuarios; recuperar y presentar conocimiento contextual; clasificar y categorizar conocimiento organizativo (Braga de Vasconcelos, Gouveia y Kimble, 2002).

MARCO TEÓRICO

De la rotación

Para el estudio se entiende a la rotación como el retiro permanente de una organización, de forma voluntaria o involuntaria y, que una tasa elevada de rotación interrumpe la operación eficiente de una organización cuando el personal preparado y experimentado se va y hay que encontrar sustitutos y prepararlos para que ocupen puestos de responsabilidad (Park y Shaw, 2013:269; Hur, 2013:5); y que, por otro lado, es un mecanismo que crea la oportunidad de reemplazar a un individuo de bajo desempeño por otro con aptitudes o motivación mejores, lo cual abre más oportunidades para que se incorporen ideas nuevas y frescas a la organización a través de la gestión de personal (Alshanbri *et al.*, 2015; Robbins y Judge, 2009).

En este marco, este tipo de movimiento de personal está expuesto a la pérdida o incremento de información y conocimiento en relación con la gestión de la organización. Entonces cuando se trata de retener el conocimiento en la organización, la gestión de personal debe preocuparse de crear la infraestructura necesaria (Alshanbri *et al.*, 2015). Para evitar las pérdidas que ocurren cuando un servidor preparado se retira de la organización y, a su vez facilitar el proceso de aprendizaje del nuevo se requiere de mecanismos de *mo* y sistemas para compartir el conocimiento que organicen y distribuyan la *mo* (Becerra-Fernandez y Sabherwal, 2015:154), en el marco del aprendizaje organizativo y la gestión del conocimiento institucional. Así mismo, al ingresar un nuevo servidor con nuevos conocimientos se requiere de mecanismos de *mo* para que el aprendizaje individual de éste pueda transformarse en aprendizaje organizativo.

De la Memoria Organizativa

El aprendizaje organizativo es cualquier aprendizaje que tiene lugar dentro de una organización, es un proceso dinámico que se produce a lo largo del tiempo y en todos los niveles en el que se producen interacciones continuas entre el nuevo aprendizaje y lo aprendido previamente, se crea conocimiento y se transfiere donde se necesita y, la organización mejora su capacidad para actuar (Lyles, 2014; Kane y Alavi, 2007, Crossan, Lane y White, 1999; Huber, 1991). Pero, para aprender en grupos como parte de una organización se deben establecer estándares que se conviertan en un campo común de aprendizaje para el grupo, en lugar de dejarlo a la interpretación individual, así mismo, el grupo debe aprender a responder ante un entorno de cambio, aprendiendo y aplicando el aprendizaje más rápido (Popowa-Nowak y Cseh, 2015; Kim, 2004; Smith, 2001; 2013).

La coherencia en las interpretaciones organizativas es posible gracias al intercambio trascendiendo el nivel individual, por ello la organización puede preservar el conocimiento cuando los miembros se desvinculan (Becerra-Fernandez y Sabherwal, 2015:154); este conocimiento puede integrarse en sistemas y artefactos, así como dentro de los individuos, siendo así, la *mo* se toma como un constructo a nivel individual y de organización (Walsh y Ungson, 1991).

El constructo está compuesto por la estructura de su mecanismo de retención, la información contenida en él, los procesos de adquisición y recuperación de información y sus efectos consecuentes. La *mo* corresponde a la información relacionada con la organización que es almacenada y puede utilizarse para las decisiones actuales. Para su reconocimiento y diseño es necesario comprender cómo se adquieren, conservan, recuperan e incluso olvidan

44 los eventos pasados dentro de la organización (Walsh y Ungson, 1991).

Si la memoria se puede definir como un sistema capaz de almacenar cosas percibidas y/o experimentadas, más allá de la duración de la ocurrencia real, y recuperarlas, a su vez puede afirmarse que el aprendizaje no es posible sin memoria (Maier, 2007:25; Kim, 2004:44,53; Lehner y Maier, 2000). Un sistema de memoria organizacional (sMo) puede estar constituido por varios elementos y su contenido puede estar localizado en la gente (mente), artefactos, sistemas de gestión del conocimiento y, frecuentemente el conocimiento explícito es predominante al implícito debido a lo complejo de la descripción del último, aun siendo igual de importante en el contenido de la mo (Maier, 2007).

En un intento de clasificar de forma pragmática los tipos de contenido de una mo, se pueden realizar las siguientes distinciones o tipos de conocimiento: interno de la organización, es decir, creado por la misma; externo a la organización; formal, el aprobado por autoridad; informal; asegurado, aquel protegido por algún derecho de propiedad intelectual o algún otro contrato legal; no asegurable como patentes externas; histórico, aquel relacionado con eventos pasados, experiencias; relativo al futuro o proyectado; clasificado de acuerdo con el tema, aquel que se tiene acerca de los elementos involucrados en algún proceso; pudiendo además, distinguirse entre conocimiento adecuado para principiantes y el adecuado a la percepción de expertos (Maier, 2007: 66-67).

Respecto a las características que deben tener los artefactos o mecanismos de una mo, siguiendo a Braga de Vasconcelos *et al.* (2002:8), se identifican la capacidad de: almacenar el conocimiento disperso y organizacional no estructurado, como las características de competencias organizativas,

experiencias de proyectos y conocimiento contextual; atender consultas de los usuarios y apoyar a la toma de decisiones, y proporcionar una estructura de orientación; recuperar información basada en el contexto y presentar conocimiento contextual; clasificar y categorizar el conocimiento organizativo.

Del jerárquico superior en la administración pública ecuatoriana

El nivel jerárquico superior en la administración pública –central– ecuatoriana está integrado por puestos con funciones y responsabilidades que involucran la toma de decisiones de carácter técnico y administrativo, cuyos titulares son los responsables de la ejecución de políticas públicas, estatales, gubernamentales e institucionales. Comprende 10 grados, que incluyen cargos de asesores, coordinadores de despacho, directores técnicos de área, gerentes, coordinadores generales, Subsecretarios, Viceministros, Ministros, Vicepresidente y Presidente (Ministerio del Trabajo, 2015). La estructuración y conformación del nivel jerárquico superior está a cargo del ente Rector en materia de remuneraciones del sector público, para este caso el Ministerio del Trabajo (Presidencia, 2011).

La Ley Orgánica del Servicio Público (LOSEP) establece en su artículo 83, que se excluye del sistema de la carrera del servicio público, entre otros a quienes tienen a su cargo la dirección política y administrativa del Estado y a los servidores de libre nombramiento y remoción, y de nombramiento provisional. El artículo 85 indica que las autoridades nominadoras podrán designar, previo el cumplimiento de los requisitos previstos para el ingreso al servicio público, y remover libremente a los servidores que ocupen dichos puestos, y que la remoción así efectuada no constituye destitución, ni sanción disciplinaria

de ninguna naturaleza; por lo que, esto evidencia y hasta cierto punto asegura una movilidad sin limitaciones (Asamblea, 2010).

Acorde con la losep, según lo descrito en su disposición general décima octava, se define a un funcionario como el servidor que ejerce un puesto, excluido de la carrera del servicio público, de libre nombramiento y remoción por parte de la autoridad nominadora o de periodo fijo, y su puesto se encuentra dentro de los grupos ocupacionales de la escala de remuneraciones mensuales unificadas del nivel jerárquico superior; y, a un servidor a todas las personas que en cualquier forma o a cualquier título trabajen, presten servicios o ejerzan un puesto o cargo, función o dignidad dentro del sector público sea o no de libre nombramiento y remoción (Asamblea, 2010).

METODOLOGÍA

Se realizó una investigación de tipo descriptiva, con un diseño de estudio del caso de la administración pública ecuatoriana, que analiza los avances en la construcción de la Memoria Organizativa (MO) como elemento para la gestión de los niveles de rotación de los funcionarios del nivel jerárquico superior, que se los denominará como directivos públicos, durante el periodo 2012-2016.

Se utilizó para el estudio un enfoque principalmente cualitativo. Se aplicaron técnicas de análisis documental para la identificación y discusión de las características y capacidades de los componentes y contenidos de la MO implementados, en contraste con los requeridos para optimizar la dirección política y estratégica del Estado. Se trabajó con un esquema de análisis diacrónico del marco normativo-estratégico, mecanismos e instrumentos utilizados, informes de rendición de cuentas, prácticas y acciones relacionadas con la gestión del

talento humano en la administración pública, y en específico la función ejecutiva en Ecuador.

Se analizó también, aplicando un diseño longitudinal de tendencia, la información de carácter cuantitativa derivada de los datos de la planificación y, los movimientos del personal calculados a partir del distributivo mensual del sector público. Se contrastaron los resultados periódicos semestrales de la rotación del jerárquico superior, con la viabilidad y coherencia de las acciones para el cumplimiento de condiciones para la construcción de una memoria organizativa, en el marco de la tipificación establecida en Maier (2007) y, dirigidas a la mejora en la calidad del servicio.

Para el análisis de memoria organizativa en este esquema y de los índices de rotación y movimientos se definió en el alcance como organización a la Función Ejecutiva, y se ha delimitado al Jerárquico Superior, excluyendo a los asesores, bajo la lógica de procedimientos y regulaciones comunes en el ámbito de lo administrativo. El análisis comprende a 122 instituciones y sus 2 560 unidades organizativas, que constan como parte de la función ejecutiva en el distributivo emitido por el Ministerio de Finanzas utilizado por el Ministerio de Trabajo para el periodo de análisis.

Para calcular la rotación y la movilidad de personal, a partir de los datos recolectados de los distributivos mensuales de las instituciones de la Función Ejecutiva (Ministerio del Trabajo, 2017), se realizaron cortes semestrales dentro del periodo 2012-2016 y se consideraron únicamente los movimientos realizados por los servidores desde y hacia fuera de esta función de Estado, a partir de los datos al inicio y el final de dichos cortes. Se realizaron las siguientes mediciones:

1. El índice de rotación de personal para este estudio se establece como la relación porcentual

46 entre el número de servidores en la Función Ejecutiva que se vinculan y desvinculan, y la cantidad total promedio de personal (Castillo, 2006). Se mide semestralmente, en periodos de enero-junio y de julio-diciembre, y se utilizó la siguiente fórmula:

$$\text{Índice de rotación de personal} = [(V + D) / 2] * 100 / PS$$

Donde:

V= Vinculaciones de servidores durante el periodo considerado (entradas).

D= Desvinculaciones de servidores (indistintamente si es iniciativa de la entidad o por decisión de los servidores) durante el periodo considerado (salidas).

PS= Promedio de servidores del periodo considerado. Obtenido sumando los servidores existentes al comienzo y al final del periodo, y dividiendo entre dos.

2. Para medir el movimiento de personal se utilizaron las siguientes fórmulas para determinación de entradas y salidas de personal como relación porcentual del talento humano disponible al inicio de cada periodo (Jara Iñiguez, 2017):

$$\text{Índice de entrada} = [(N_{t2} + t1 - N_{t1}) / N_{t1}] * 100$$

$$\text{Índice de salida} = [(N_{t2} + t1 - N_{t2}) / N_{t1}] * 100$$

Donde:

$N_{t2} + t1$ = total de servidores al inicio y final del periodo

N_{t1} = servidores al inicio del periodo

N_{t2} = servidores al final del periodo

Para realizar el contraste de los resultados periódicos de la rotación del jerárquico superior, con el cumplimiento de condiciones respecto a la construcción de una memoria organizativa, se consideró el conocimiento crítico que está organizado en los procesos directivos o estratégicos, entendiendo a estos niveles de autorización, como productores de este conocimiento estratégico. Al mismo tiempo, descartando la existencia de barreras (estructurales y psicológicas) que impidan el proceso de aprendizaje organizativo, porque lo que se desea estudiar es el establecimiento de la mo en los niveles directivos o expertos con los niveles de rotación determinados para este caso.

Se realizó como parte del contraste el análisis de la existencia de los mecanismos o instrumentos que evidencien el establecimiento de los componentes principales para el funcionamiento de la mo, con un valor estratégico para la organización, desde el proceso de adquisición del conocimiento, almacenamiento, recuperación/utilización y distribución del conocimiento (Walsh y Ungson, 1991) y, la posibilidad de su implementación con la rotación del jerárquico superior.

A su vez se consideró la combinación de conocimientos explícitos y tácitos que hacen referencia a los procesos estratégicos de la organización (Makinen y Huotari, 2004:752) y tomando como referencia a Maier (2007:66-7,78-9), basados principalmente en su adecuación para expertos, verificando la mo, constituida por conocimientos enfocados en:

- Métodos, instrumentos, procedimientos, productos/servicios, de tipo:
 - Interno de la organización: análisis y estudios.
 - Externo a la organización: análisis y estudios.
 - Formal: documentos oficiales, estructuras, estatutos, y manuales.
 - Informal: ideas, recomendaciones, inquietudes.

- Asegurado: patentes, libros indexados y elementos declarados en IEPi.
- Asegurable/certificable: buenas prácticas.
- No asegurable: patentes externas.
- Histórico: lecciones aprendidas.
- Proyectado: propuestas y nuevas ideas.
- Participantes, Sectores, usuarios, de tipo:
 - Directorios sectores/Consejos sectoriales.
 - Experiencias, casos, con usuarios.
 - Atención ciudadana clasificada.

Para identificar los componentes y elementos de la mo se utilizaron como medios de verificación los documentos del Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2014 y 2016 realizados por la

Secretaría Nacional de Administración Pública, Programa ProExce (sNAP, 2015), los Libros de Transición del Gobierno (Presidencia, 2017) y los artefactos/sistemas: Gobierno por Resultados (GpR), Plataforma de contacto ciudadano (PQRSSF); Sistema de Compromisos Presidenciales (SIGOB) y Centro de Gestión Gubernamental (CEGE); Páginas Web Institucionales Homologadas/ con el Link Lotaip; Sistema Nacional de Información (SIN); Sistema Integrado de Talento Humano (SIITH); Sistema de Gestión Documental (QUIPUX); Sistema de Administración Financiera (SIGEF); como medios principales y separados, ya que a la fecha no se tiene implementado un SMO integrado a nivel nacional.

Cuadro 1

INFORMACIÓN Y DESCRIPCIÓN DE INSTRUMENTOS Y MECANISMOS ÚTILES PARA MO

<i>Instrumentos/mecanismo</i>	<i>Soporte</i>	<i>Descripción</i>	<i>Vigencia</i>
<i>Plan Nacional de Gobierno Electrónico</i>	Documental	Plan para construir un modelo de gobierno electrónico que aporte a los objetivos del Plan Nacional del Buen Vivir y a las estrategias nacionales, bajo los principios de igualdad, legalidad, conservación, transparencia, accesibilidad, proporcionalidad, responsabilidad, adecuación tecnológica, continuidad, reciprocidad, seguridad, confianza, interrelación y excelencia, con la finalidad de mejorar la relación y actuación del Estado frente a los diferentes actores de la sociedad.	2014-2017 2016-2017
<i>PROEXCE-Programa del Modelo Ecuatoriano de Excelencia</i>	Documental	Constituido por un conjunto de proyectos alineados que hacen parte de los planes de mejora propuestos a partir de la adopción del Modelo Ecuatoriano de Excelencia. Articulador estratégico de las iniciativas institucionales para alcanzar la excelencia en la gestión, la calidad en la prestación de los servicios públicos y cumplir las expectativas del ciudadano.	Desde 2015
<i>Libros de Transición (2017)</i> <i>Transición de Gobierno</i> <i>Transición Sectorial</i> <i>Transición Presidencial</i> <i>Informe a la Nación 2007-2017</i> <i>Inversión para el desarrollo</i>	Documental	Instrumento institucionalizado de transición de Gobierno. El primer libro contiene una primera sección sobre “el Gobierno” y una segunda, sobre el “Presidente”, sintetiza los temas de carácter estratégico con mayor relevancia para la gestión gubernamental y explica en resumen las principales herramientas con que cuenta la máxima autoridad nacional para el ejercicio de su rol. El segundo texto contiene la información institucional del Ejecutivo, organizado de acuerdo con su estructura macro: las cuatro secretarías nacionales, a cargo de temas transversales de la administración pública; y los 6 consejos sectoriales, que reúnen por ámbitos de gestión comunes, a las entidades encargadas de la formulación y la ejecución de la política pública. El tercer texto expone el funcionamiento de la casa de Gobierno, así como la gestión interna que realiza la Presidencia de la República para el jefe de Estado.	2017

Continúa...

<i>Instrumentos/mecanismo</i>	<i>Soporte</i>	<i>Descripción</i>	<i>Vigencia</i>
<i>Sistema Nacional de Información (SIN)</i>	Sistema	Conjunto organizado de elementos que permiten la interacción de actores con el objeto de acceder, recoger, almacenar y transformar datos en información relevante para la planificación del desarrollo y las finanzas públicas (información estadística, geográfica, territorial; Dato abierto). Característica: Interactiva/Integrativa.	Desde 2014
<i>Gobierno por Resultados</i>	Sistema	GPR, es una metodología y herramienta implementada para dar transparencia y continuidad a la gestión de todas las instituciones de la Administración Pública Central, Institucional y dependiente de la Función Ejecutiva, mediante la definición, alineación, seguimiento y actualización de Planes Estratégicos, Específicos y Operativos, en todos los niveles de la Institución.	Desde 2010
<i>Páginas Web Institucionales Homologadas- LOTAIP</i>	Sistema	Sitios web preestablecidos, para homologar una plantilla de diagramación única y generar un relacionamiento entre el Estado y el ciudadano, para incentivar la participación y la interacción entre ellos. Se unifican los criterios para el uso de sitios web de todas las instituciones del Estado, con el fin de que se conviertan en un puente de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos. Contiene un link para el cumplimiento de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública.	Desde 2012
<i>Plataforma de contacto ciudadano (PQRSSF)</i>	Sistema	La plataforma de contacto ciudadano tiene las siguientes secciones: preguntas; quejas; solicitudes de información pública; sugerencias; felicitaciones y denuncias. El acceso se encuentra a través de las páginas homologadas.	Desde 2015
<i>SIGOB/CEGE</i>	Sistema	Con el propósito de centralizar en una sola herramienta los decretos, disposiciones ministeriales, acuerdos ministeriales, instrumentos internacionales, entre otros, se creó el sistema informático “CEGE”, que permite consultar, gestionar y controlar en línea tales documentos. SIGOB: Este sistema fue creado para contribuir con el seguimiento a la ejecución de los compromisos y disposiciones presidenciales, con el fin de garantizar su cumplimiento oportuno.	Desde 2012
<i>Sistema SIITH</i>	Sistema	Herramienta informática de administración, gestión y desarrollo de talento humano, bajo rectoría del Ministerio del Trabajo (Registro de información, estructura institucional, administración de personal, reclutamiento y selección de personal, clasificación de puestos, planificación de talento humano, formación y capacitación y evaluación del desempeño).	Desde 2013
<i>Sistema de Gestión Documental - Quipux</i>	Sistema	Herramienta que apoya en la gestión documental realizada por los servidores públicos de las Instituciones Públicas. También tienen acceso los ciudadanos.	Desde 2011
<i>Sistema de Gestión Financiera (SIGEF, Spryn; SIPREN, Bienes y Existencias)</i>	Sistema	El sistema de Administración Financiera es el conjunto de elementos interrelacionados, interactuantes e interdependientes, que debidamente ordenados y coordinados entre sí, persiguen la consecución de un fin común, la transparente administración de los fondos públicos.	Desde 2007 ¹

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de SENPLADES (2017a; 2017b; 2017c; 2017d); SNAP (2014; 2015; 2016); SNI (2018); GPR (2017); SIITH (2018); eSIGEF (2018); QUIPUX (2018); CEGE (2018); PQRSSF (2017).

¹Se inició a partir de 2007 el nuevo sistema de administración financiera e-sigef, luego de lo cual se han realizado varios ajustes, mejoras e incorporaciones al sistema.

En relación con los artefactos o mecanismos de la mo (en construcción) se verificó la existencia de una o varias de las características basadas en el conocimiento expuestas por Braga de Vasconcelos *et al.* (2002), relacionadas con las capacidades de las herramientas tecnológicas, a fin de evidenciar si se viabilizaría la implementación de los distintos componentes de la mo:

- Almacenar el conocimiento disperso y organizacional no estructurado: competencias empresariales, experiencias de proyectos y conocimiento contextual (2 A).
- Atender de forma semiautomática consultas de los usuarios y apoyar a la toma de decisiones; proporcionar una estructura de orientación, con sugerencias y alternativas (2 B).
- Recuperar información basada en el contexto, ayudando a la resolución de las problemáticas (2 C).
- Razonamiento sobre la estructura conceptual y sus instancias en particular, con el fin de categorizar y crear los nuevos activos del conocimiento organizacional (2 D).

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Se evidencian en el periodo analizado considerables niveles de rotación en el jerárquico superior, siendo el índice más bajo de 19% y el más alto de 28%, con los índices más altos de entradas del 35% y de salidas 43% respectivamente, según se desprende del cuadro 2. Esto conlleva a que las organizaciones públicas estén incurriendo en costos directos e indirectos de gestión del talento humano y, a su vez perdiendo el conocimiento institucional proveniente de los funcionarios responsables de la ejecución de políticas públicas (expertos), lo que también implica un costo derivado de la recuperación del conocimiento y de las contradicciones de acciones institucionales, estratégicas

y directivas realizadas sin contar con el conocimiento previamente aprendido (histórico y contextual). Esto, toda vez que las personas actúan en primera instancia como importantes repositorios de memoria organizacional (Walsh y Ungson, 1991) y, por tanto, en este caso, de conocimientos estratégicos para las organizaciones públicas.

Cuadro 2

ÍNDICE DE ROTACIÓN DE PERSONAL, JERÁRQUICO SUPERIOR.

FUNCIÓN EJECUTIVA

Periodo	Índice de Rotación	Índice de Entradas	Índice de Salidas
2012, 1 Semestre	27%	32%	24%
2012, 2 Semestre	24%	26%	23%
2013, 1 Semestre	28%	32%	25%
2013, 2 Semestre	27%	35%	22%
2014, 1 Semestre	36%	20%	43%
2014, 2 Semestre	20%	22%	18%
2015, 1 Semestre	25%	34%	20%
2015, 2 Semestre	19%	21%	18%
2016, 1 Semestre	28%	29%	27%
2016, 2 Semestre	21%	20%	22%

Fuente: Elaboración propia con datos de los Distributivos Institucionales/Función Ejecutiva. Ministerio del Trabajo (2017).

Los momentos críticos relacionados con entradas y salidas de funcionarios se identifican en el segundo semestre del 2013 y el primer semestre del 2014, respectivamente. En estas circunstancias, el aporte al aprendizaje organizativo, luego del proceso de transformación e integración del conocimiento a través de las fases individual-grupal-organizativa, hacia y desde los nuevos directivos podría facilitarse con la existencia de mo.

Pero, si el principal resultado del proceso de aprendizaje organizativo es generar conocimientos, integrarlo e institucionalizarlo atravesando los niveles individual, grupal y organizacional (Crossan *et al.*, 1999), para optimizar la gestión se debe analizar: a) la disponibilidad de los diversos mecanismos, artefactos y/o repositorios empleados para almacenar,

50 en la memoria de la organización, los conocimientos provenientes de este aprendizaje con el propósito de que puedan ser recuperados y utilizados en el futuro (Lehner y Maier, 2000; Walsh y Ungson, 1991); b) el contenido y clasificación, para identificar su efectividad en disminuir las brechas ocasionadas por la rotación de los funcionarios, en los niveles ya descritos.

Adicionalmente, en el servicio público, dentro de la clasificación de contenidos se destaca el conocimiento generado, como producto de aprendizaje, en relación con las necesidades y problemáticas de los ciudadanos. La adquisición de este conocimiento se favorece utilizando la colaboración y participación de la ciudadanía, a través de mecanismos integrados a los SMO, que podrían constituirse en un aprendizaje interactivo (Crossan *et al.*, 1999).

Para el caso de estudio, como se desprende de los cuadros 3, 4 y 5, la disponibilidad de instrumentos que contienen información y conocimientos derivados del aprendizaje organizativo: a) se ha incrementado con respecto al de tipo interno a la organización y formal; b) ha variado ligeramente para los de tipo externo e informal; y, c) se presenta sin variación para los de tipo asegurado, asegurable, histórico y de proyección/propuestas.

En relación con las tipologías de contenidos, con mayor especificidad, se evidencia como resultado del estudio que, para el caso de los instrumentos analizados, se pueden encontrar y/o incluir propuestas, estudios y análisis internos de la organización, estudios y análisis de institución externa, directorios sectoriales, o información de consejos sectoriales, experiencias y casos acerca de usuarios, preguntas y respuestas de/para usuarios. Sin embargo, no se evidencia, en ninguno de los instrumentos objeto de análisis, información o contenido relacionado con lecciones aprendidas o buenas prácticas—catalogadas formalmente como tal y detalladas—, sino solamente como información no clasificada, que es lo que se evidencia en el cuadro 4; lo cual, es una característica que agrava los efectos de

la rotación en el sector público, ya que el aprendizaje dentro y entre las organizaciones ha sido identificado como un elemento esencial en los procesos de mejora del servicio público (Rashman *et al.*, 2009).

Una lección aprendida, para ser catalogada como tal, debe ser significativa para que tenga un impacto efectivo en la administración y debe ser aplicable en la medida en que identifica un diseño, proceso o decisión específica que reduce o elimina resultados negativos, o refuerza un resultado positivo (Secchi *et al.*, 1999).

Cuando las lecciones y buenas prácticas se incorporan tanto a través de instrumentos o mecanismos como en las reglas formales, los procedimientos operativos y los sistemas de información de una organización, éstas ya no se pierden como resultado de la rotación de personal. Además, las lecciones y buenas prácticas se pueden transferir e integrar en la organización y entre organizaciones cuando los sistemas interoperan.

No se evidencia que, para la incorporación de conocimiento en los artefactos o para la construcción de un sistema apropiado, se hayan realizado avances en definir aspectos homologados para la recolección, verificación, almacenaje, diseminación y aplicación de las lecciones aprendidas, que como mencionan Becerra-Fernandez y Sabherwal (2015) son esenciales de este tipo de sistemas, por ejemplo, los métodos de recolección de contenido: pasivo, reactivo, después de la acción, proactiva, activa e interactiva.

Del análisis documental, se desprende que los años 2013 y 2014 en los cuales se presentan nudos críticos respecto a la rotación con el 28%, índice de entradas 34% y de salidas 31% en promedio, se corresponden con periodos que coinciden con disposiciones de restricción presupuestaria que incluyeron disminución de beneficios a servidores, limitaciones de contrataciones ocasionales y, reestructuras de Ministerios (Senplades, 2017c); estas mismas causales, que se evidencian como una

Cuadro 3

INSTRUMENTOS E IDENTIFICACIÓN DE CONTENIDOS COMO MO. FUNCIÓN EJECUTIVA

<i>Clasificación Contenidos / Mecanismo; Instrumento</i>	<i>SNI</i>	<i>GPR</i>	<i>Web/ Homolog</i>	<i>Contacto ciudadano</i>	<i>SIGOB/ CEGE</i>	<i>Quipux</i>	<i>SIITH</i>	<i>SIGEF</i>
	2014	2010	2012	2015	2012	2011	2013	2007
<i>Interno</i>	1	1	1	0	1	1	1	1
<i>Externo</i>	0	0	1	1	1	1	0	1
<i>Formal</i>	1	1	1	0	1	1	1	1
<i>Informal</i>	0	0	0	1	1	0	0	0
<i>Asegurado</i>	0	0	1	0	0	0	0	0
<i>Asegurable</i>	0	1 ²	0	0	1	1 ²	0	0
<i>Histórico</i>	0	1 ³	0	0	1	1 ³	0	0
<i>Proyectado/Propuestas</i>	0	1	0	0	1	1	0	0

Fuente: Elaboración propia con datos de CEGE (2018); eSIGEF (2018); GPR (2017); pQRSF (2017); QUIPUX (2018); SENPLADES (2017a; 2017b; 2017c; 2017d); SIITH (2018); SNAP (2014; 2015; 2016); SNI (2018).

Cuadro 4

CONTENIDOS TIPO DE MO IDENTIFICADOS POR INSTRUMENTO

<i>Tipo de contenidos / Mecanismo; Instrumento</i>	<i>SNI</i>	<i>GPR</i>	<i>Web/ Homolog</i>	<i>Contacto Ciudadano</i>	<i>SIGOB/ CEGE</i>	<i>Quipux</i>	<i>SIITH</i>	<i>SI-GEF</i>
	2014	2010	2012	2015	2012	2011	2013	2007
<i>Lecciones aprendidas</i>	0	1	0	0	1	1	0	0
<i>Mejores Prácticas</i>	0	1	0	0	1	1	0	0
<i>Propuestas</i>	0	1	0	0	1	1	0	0
<i>Estudios y Análisis Internos de la organización</i>	1	1	1	0	1	1	0	0
<i>Estudios y Análisis, Institución Externa</i>	0	0	1	0	1	1	0	0
<i>Directorios sectores/ Consejos sectoriales</i>	1	1	1	0	0	1	0	0
<i>Experiencias, casos acerca de usuarios</i>	0	0	0	1	1	0	0	0
<i>Preguntas y Respuestas</i>	0	0	1	1	0	1	0	0

Fuentes: Elaboración propia con datos de CEGE (2018); eSIGEF (2018); GPR (2017); pQRSF (2017); QUIPUX (2018); SENPLADES (2017a; 2017b; 2017c; 2017d); SIITH (2018); SNAP (2014; 2015; 2016); SNI (2018).

² Registros sin clasificar, actualmente.

³ Registros sin clasificar, actualmente.

52 diferencia de un mayor índice de salidas en relación con el índice de entradas en el 2014, sostuvieron un estancamiento en cuanto al avance hacia la construcción de una mo, que se verifica en los cuadros 5 y 6 respecto a los años 2015 y 2016, en cuanto a establecimiento de artefactos, mecanismos y, desarrollo de sus capacidades.

A pesar de que, los niveles de rotación han sido altos desde el 2012, a la fecha de corte del estudio, aun cuando se muestran avances en la construcción de una mo, no se encuentra desarrollada e integrada

adecuadamente o constituida como un sistema de memoria organizacional; por tanto, acorde con lo expresado por Maier (2007), Kim (2004), Lehner y Maier (2000), no sería posible el desarrollo de aprendizaje, para los niveles estudiados. Esta situación es agravada con variadas restricciones como las presupuestarias y eventos previsible como épocas electorales. Por lo que, lo descrito evidencia que la administración pública ecuatoriana no realizaría un manejo de la rotación teniendo como base a la mo como elemento para su gestión.

Cuadro 5

EVOLUCIÓN DE LA DISPONIBILIDAD DE TIPOS DE CONTENIDOS EN INSTRUMENTOS Y MECANISMOS

Tipo/ Índices	2012	2013	2014	2015	2016	AVANCE 2012-2016
Rotación	26%	28%	28%	22%	25%	26%
Entradas	29%	34%	21%	28%	25%	27%
Salidas	24%	24%	31%	19%	25%	24%
Interno	5	6	7	7	7	Bajo
Externo	4	4	4	5	5	Bajo
Formal	5	6	7	7	7	Bajo
Informal	1	1	1	2	2	Bajo
Asegurado	1	1	1	1	1	Nulo
Asegurable	3	3	3	3	3	Nulo
Histórico	3	3	3	3	3	Nulo
Propuestas	3	3	3	3	3	Nulo

Fuente: Elaboración propia con datos de CEGE (2018); eSIGEF (2018); GPR (2017); Ministerio del Trabajo (2017); PQRSF (2017); QUIPUX (2018); SENPLADES (2017a; 2017b; 2017c; 2017d); SIITH (2018); SNAP (2014; 2015; 2016); SNI (2018).

Cuadro 6

IDENTIFICACIÓN DE CAPACIDADES POR INSTRUMENTOS Y MECANISMOS QUE PUEDEN UTILIZARSE PARA MO

Capacidad	SNI	GPR	Wed/Homolog	Contacto Ciudadano	SIGOB/CEGE	Quipux	SIITH	SIGEF	Nivel
2 A	0	0	0	1	0	0	0	0	Bajo
2 B	0	0	0	1	0	0	0	0	Bajo
2 C	0	1	0	0	0	0	0	0	Bajo
2 D	1	1	0	0	0	0	0	0	Bajo

Fuente: Elaboración propia con datos de CEGE (2018); eSIGEF (2018); GPR (2017); Ministerio del Trabajo (2017). PQRSF (2017); QUIPUX (2018); SENPLADES (2017a; 2017b; 2017c; 2017d); SIITH (2018); SNAP (2014; 2015; 2016); SNI (2018).

CONCLUSIONES

Se determina con el estudio que las acciones emprendidas en la administración pública ecuatoriana en el periodo 2012-2016, muestran consistencia para la construcción de la mo en cuanto a la disponibilidad de artefactos o mecanismos para almacenar contenidos de conocimiento e información de tipos interno y formal; no obstante, es bajo el nivel de avance o evolución a lo largo del periodo y, siendo en la práctica ausentes los resultados para el conocimiento relacionado con lecciones aprendidas y mejores prácticas organizativas. Así mismo, se identifican bajas capacidades de los artefactos y mecanismos, según la clasificación de Braga de Vasconcelos *et al.*, (2002); por lo que, con estas limitaciones, no se evidencian las condiciones requeridas para un aprendizaje organizativo sostenido, en atención a los niveles de rotación identificados para el jerárquico superior en la administración pública ecuatoriana, al no constatarse los componentes y elementos de la mo, ya que según lo afirmado por Lehner y Maier (2000) sin memoria no hay aprendizaje.

Esta conclusión, se sustenta en que a través de una mo se puede respaldar la toma de decisiones, ya que esta preserva el historial de la organización a través de las lecciones aprendidas y, por lo tanto, se constituye en la base y el fundamento de las decisiones. Los directivos de las organizaciones públicas necesitan utilizar el conocimiento, resultante del aprendizaje organizativo, en sus distintos tipos de contenidos, para adoptar las mejores decisiones en favor de la ciudadanía.

En el proceso de construcción de mo, se debe dinamizar e integrar las capacidades de los artefactos y mecanismos para almacenar, procesar, recuperar, y categorizar los distintos tipos de conocimiento abordados en el estudio.

Adicionalmente, se debe enfatizar en los de tipo histórico y asegurable, que sean obtenidos de forma interactiva y como resultado de la atención y orientación a la ciudadanía, ya que estos permiten articular y delinear mejores prácticas de servicio, a fin de crear valor público.

De la tabla 4 se desprende que los tipos de contenidos de mo identificados por instrumento se han desarrollado de manera muy limitada y básicamente en el tipo de conocimiento explícito; a pesar de que, el tipo de conocimiento tácito es aquel en que los mecanismos de mo deben enfatizarse cuando los directivos –considerados como expertos– tienen alta rotación.

Partiendo de la inexistencia de evidencia, respecto a estrategias adoptadas por los dirigentes del sector público que permitan mejorar la retención o estabilidad de los funcionarios, al menos en el mismo periodo de gobierno y, que la creación de conocimiento en organizaciones públicas en Ecuador se identifica más como un factor de implementación de políticas y modelos, que como un objetivo explícito; resulta fundamental, enfocar y dirigir procesos para el establecimiento de mo y preservar el aprendizaje organizativo.

REFERENCIAS

- Alshanbri, N., Khalfan, M., Noor, M. A., Dutta, D., Zhang, K. y Maqsood, T. (2015), “Employees’ turnover, knowledge management and human recourse management: a case of Nitaqat program”, en *International journal of social science and humanity*, vol. 5, núm. 8, pp.701-706.
- Asamblea (2010), *Ley Orgánica de Servicio Público*, Registro Oficial Suplemento 294 de octubre de 2010, Ecuador.
- Becerra-Fernandez, I. y Sabherwal, E. (2015), *Knowledge management: systems and processes*, 2 da. Edición, New York, Estados Unidos, Routledge.

- 54 Braga de Vasconcelos, J., Gouveia, F. y Kimble, C. (2002), *An Organizational Memory Information System using Ontologies*, en http://www.chris-kimble.com/Publications/Documents/Vasconcelos_2002.pdf, consultado el 16 de octubre de 2018.
- Castillo, J. (2006), *Administración de Personal: un enfoque hacia la calidad* (2a ed.), Bogotá, Colombia, Ecoe Ediciones.
- Centro de Gestión Gubernamental (CEGE) (2018), Centro de Gestión Gubernamental. Ecuador, Presidencia de la República, en <http://www.cege.gob.ec>, consultado el 16 de octubre de 2018.
- Crossan, M., Lane, H. y White, R. (1999), "An organizational learning framework: from intuition to institution", en *Academy of Management Review*, vol. 24, núm. 3, pp.522-537.
- eSIGEF (2018), Sistema de Administración Financiera. Ecuador, Ministerio de Finanzas, en <https://esigef.finanzas.gob.ec/esigef/login/index.htm>, consultado el 10 de octubre de 2018.
- Gobierno por Resultados (GpR) (2018), Gobierno por Resultados. Ecuador: SENPLADES, MINTEL, en http://gpr.administracionpublica.gob.ec/gpr_ecuador/n4, consultado el 1 de septiembre de 2018.
- Hartley, J. y Skelcher, C. (2008), "The agenda for public service improvement", en Hartley, J., Skelcher, C., Donaldson, C., Wallace, M. (eds.), *Managing to Improve Public Services*, Cambridge, Inglaterra: Cambridge University Press, pp. 3-23.
- Hartley, J. y Rashman, L. (2018), "Innovation and inter-organizational learning in the context of public service reform", en *International Review of Administrative Sciences*, vol. 84, núm. 2, pp. 231-248, en <http://dx.doi.org/doi:10.1177/0020852318762309>.
- Huber, G. P. (1991), "Organizational learning: The contributing processes and the literatures", en *Organization Science*, núm. 2, pp. 88-115.
- Hur, Y. (2013), "Turnover, voluntary turnover, and organizational performance evidence from municipal police departments", en *Public Administration Quarterly*, vol.3. núm. 1, pp. 3-35. Spring, en URL: <http://www.jstor.org/stable/24371987>, consultado el 31 de marzo de 2017.
- Jara Iñiguez, I. (2017), "Rotación en la Administración Pública Ecuatoriana 2012-2016 Prácticas de Aprendizaje Organizativo", en *PODIUM*, núm. 32, pp.1-14.
- Kane, G. G. y Alavi, M. (2007), "Information technology and organizational learning: An investigation of exploration and exploitation processes", en *Organization Science*, núm. 18, pp. 796-812.
- Kim, D. (2004), "The link between individual and organizational learning", en K. Starkey, S. Tempest & A. McKinlay (eds.), *How organizations learn: Managing the search for knowledge*, 2nd ed., London, England, Thompson, pp. 29-50.
- Lehner, F. y Maier, R. (2000), "How Can Organizational Memory Theories Contribute to Organizational Memory Systems?" En *Information Systems Frontiers*, núm. 2, pp. 277-298, DOI: 10.1023/A:1026516627735.
- Lyles, M.A. (2014), "Organizational Learning, knowledge creation, problem formulation and innovation in messy problems", en *European Management Journal*, vol. 32, núm. 1, pp.132-136, <http://dx.doi.org/10.1016/j.emj.2013.05.003>.
- Maier, R. (2007), *Knowledge Management Systems: Information and Communication Technologies for Knowledge Management*, 3a edición, Berlin, SpringerVerlag.
- Makinen, S. y Huotari, M. L. (2004), "Organizational memory-Knowledge as a process or information as an entity", en *Proceedings of the International Conference of the Information-Re-*

- sources-Management-Association*, pp.751-754.
- Ministerio del Trabajo (2015), *Acuerdo Ministerial No. MDT-2015-0040*, Ecuador.
- Ministerio del Trabajo (2017), *Datos de Distributivos de la Función Ejecutiva*, CD-ROM, Quito, Viceministerio de Servicio Público.
- Park, T. Y. y Shaw, J. D. (2013), "Turnover rates and organizational performance: A meta-analysis", en *Journal of applied psychology*, vol. 98, núm. 2, pp. 268-369, <http://dx.doi.org/10.1037/a0030723>.
- Popova-Nowak, I. V. y Cseh, M. (2015), "The Meaning of Organizational Learning: A Meta-Paradigm Perspective", *Human Resource Development Review*, vol. 14, núm. 3, pp. 299-331, <https://doi.org/10.1177/1534484315596856>.
- Presidencia (2011), *Reglamento a la Ley Orgánica de Servicio Público*, Ecuador.
- PQRSF (2017), *Plataforma Informática de Contacto Ciudadano*, Ecuador, en <https://aplicaciones.administracionpublica.gob.ec>, consultado el 10 de noviembre de 2017.
- Quipux (2018), *Quipux: Gestión Documental*, Ecuador, Mintel, en <https://www.gestiondocumental.gob.ec>, consultado el 10 de octubre de 2018.
- Rashman, L., Withers, E. y Hartley, J. (2009), "Organizational Learning and Knowledge in Public Service Organizations: A Systematic Review of the Literature", *International Journal of Management Reviews*, vol. 11, núm. 4, pp. 463-494, en <https://ssrn.com/abstract=1495279> or <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2370.2009.00257.x>.
- Robbins, S. y Judge, T. (2009), *Comportamiento organizacional*, Decimotercera edición, México, Editorial Pearson Educación.
- Secchi, P., Ciaschi, R. y Spence, D. (1999), "A concept for an ESA lessons learned system", en P. Secchi (ed.). *Proceedings of alerts and lessons learned: An effective way to prevent failures and problems* (Tech. Rep. WPP-167), Noordwijk, The Netherlands, ESTEC, 57-61
- Secretaría Nacional de Administración Pública (sNAP) (2014), *Plan Nacional de Gobierno Electrónico 2014-2017*, Ecuador.
- Secretaría Nacional de Administración Pública (sNAP) (2015), *PROEXCE*, Quito, Ecuador.
- Secretaría Nacional de Administración Pública (sNAP) (2016), *Informe de Rendición de Cuentas* (2015), Ecuador.
- Senplades (2017a), *Transición de Gobierno*, Ecuador.
- Senplades (2017b), *Transición Presidencial*, Ecuador.
- Senplades (2017c), *Transición Sectorial*, Ecuador.
- Senplades (2017d), *Informe a la Nación 2007-2017*, Rafael Correa Delgado, Ecuador.
- Sistema Informático Integrado del Talento Humano (siITH) (2018), *Sistema Informático Integrado del Talento Humano*, Ecuador, Ministerio del Trabajo, en <http://www.siith.gob.ec/login.jsf>, consultado el 5 de septiembre de 2018.
- Sistema Nacional de Información (sNI) (2018), *Sistema Nacional de Información*, Ecuador, en <http://sni.gob.ec/acerca-del-sin>, consultado el 3 de septiembre de 2018.
- Smith, M. K. (2001, 2013), "Chris Argyris: theories of action, double-loop learning and organizational learning", *The encyclopedia of informal education*, en <http://infed.org/mobi/chris-argyris-theories-of-action-double-loop-learning-and-organizational-learning/>, consultado el 10 de octubre de 2018.
- Walsh, J. y Ungson, G. (1991), "Organizational Memory", *The Academy of Management Review*, vol. 16, núm.1, pp. 57-91, en <http://www.jstor.org/stable/258607>.

Chomsky y el discurso retórico de la política estadounidense

Chomsky and the rhetorical discourse in the politics of the united states

Fecha de recepción: 24 de junio de 2019

Fecha de aceptación: 11 de enero de 2021

*Martín Quiroz Pavón**

RESUMEN

Para Noam Chomsky, filósofo estadounidense, su país, desde su nacimiento histórico (siglo XVIII), se ha presentado ante el mundo con un discurso que lo muestra como el último heredero de los grandes ideales de la tradición iluminista y liberal. No obstante, este discurso está plagado de una serie de conceptos y términos retóricos que sirven para ir manipulando paulatinamente las mentes del público de su propio país y, en extensión, la opinión mundial. Para lograrlo, el sistema político se ha servido de prácticamente de todos los elementos a su disposición. El problema que subyace a todo esto es una cuestión netamente de distribución de la riqueza y el poder: al público no se le puede decir quiénes son los que verdaderamente mandan en la nación (oligarcas), a ellos se les debe hacer sentir y pensar que el gobierno está al servicio de los intereses del hombre común y corriente.

PALABRAS CLAVE: Opinión pública, medios de comunicación, democracia, grupo de interés, participación política.

ABSTRACT

For Noam Chomsky, the American philosopher, his country, since its historical beginnings (18th century), has presented itself to the world with a discourse that shows it as being the final inheritor of the great ideals of the enlightened and liberal tradition. However, this discourse is plagued by a series of rhetorical concepts and terms that serve to gradually manipulate the minds of the public of its own country and, by extension, world opinion. In order to achieve this, the political system has been served by practically all the elements at its disposal. The problem behind all of this is a question of purely the distribution of wealth and power. The public cannot be told who are those who truly control the nation (oligarchs); they must be made to feel and believe that the government is at the service of the interests of the common and regular man.

KEY WORDS: Public opinion, mass media, democracy, interest groups, political participation.

*Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: quiroz-101@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

Dentro de la larga historia del pensamiento político, al igual que ocurre en los distintos campos del conocimiento, siempre se le ha exigido al autor de una teoría que clarifique semánticamente lo mejor posible las categorías, conceptos y términos que fundamentan lo esencial de su trabajo, todo esto con la legítima intención de alejar los equívocos, las malas interpretaciones o la oscuridad innecesaria. En nuestra tradición política, la gran mayoría de los conceptos han conservado su significación original, con mayor o menor cambio de acuerdo a la época y escritor que los utiliza. Ejemplos de ellos podemos mencionar los casos de justicia, democracia, ley, comunidad, oligarquía, política, gobierno, etc., que, a pesar del tiempo, siguen diciendo prácticamente lo mismo a la humanidad actual que a los filósofos de la ilustración y modernidad, quienes son la referencia teórica de que hoy llamamos “mundo occidental”.

La intención de este escrito es mostrar que gran parte de los conceptos de la teoría política, al ser introducidos en el discurso político de una nación específica, en un periodo histórico determinado, pueden llegar a ser re-semantizados, al grado tal de perder totalmente su sentido original. Estos cambios no se originan siguiendo motivaciones intelectuales –tal vez porque se quisiera ampliar la teoría, modificarla, refutarla o buscarle nuevos límites– o meramente por las incontables vicisitudes

que atañen a toda cuestión práctica, sino porque existe una consciente intención de encubrir intereses de grupo (de élite) imposibles de ser explicitados directamente en el discurso político de un país, de ahí la necesidad de enmascarar completamente el lenguaje que utilizan.

Para argumentar lo que se acaba de mencionar, nos serviremos del filósofo Noam Chomsky y utilizaremos su nación, los Estados Unidos de América (EE. UU.), para ver de qué manera este país ha elaborado un relato político en el que se autodefine como el heredero natural de los ideales de la tradición iluminista y liberal (democracia, igualdad, libertad), pero que, no obstante, en estudios críticos y bien documentados se logra demostrar que en sus prácticas históricas ha sido el principal violador de los mismos a nivel mundial.

LA NATURALEZA DE LA POLÍTICA
ESTADOUNIDENSE

Para Chomsky, la cultura política de los Estados Unidos de América, desde su nacimiento histórico (siglo XVIII), tiene un carácter eminentemente elitista, oligárquica, racista¹ y providencial,² que rechaza de manera casi natural todo lo que tenga que ver con la “masa”, el “populacho” y la “plebe”. Este rechazo original no es fortuito, ilumina un eterno problema de carácter económico en la historia de la humanidad: cómo se garantiza que las posesiones de los acaudalados no sean objeto de la envidia de los

¹El primer contacto entre los colonizadores europeos con los habitantes originarios de las culturas norteamericanas no pudo ser más trágico. El robo de sus territorios estuvo directamente relacionado con el sistemático desplazamiento de sus habitantes, obligándolos a ir cada vez más hacia las zonas extremas de occidente y abandonando las tierras más propicias, tanto para la agricultura como para la ganadería. No obstante, es el gran exterminio de los naturales de estas tierras, lo que más evidenció el llamado “choque de dos mundos”, dos maneras muy distintas de concebir la vida y el puesto del hombre sobre la tierra. Por un lado, entre los indígenas, una amplia armonía y respeto por su entorno vital y, por el otro, europeos que ya abrigaban los principios germinales de la ética capitalista. Para Chomsky (2013b), este origen sangriento de su nación le llama “el gran pecado original” que no dejará de prolongarse en su fiera a lo largo de muchos años.

²En varias ocasiones, Chomsky (2017) ha resaltado el tema del providencialismo en la cultura popular y dentro de la élite política en los Estados Unidos. Al creer firmemente que su nación está cumpliendo un plan divino para con el mundo les ha permitido justificar, incluso, sus tantos “errores históricos”, donde las víctimas se cuentan por millones. El Destino Manifiesto, su eterno apoya a Israel y el supremacismo blanco son algunos de los fenómenos más claros de su firme creencia en que un telos divino conduce su andar en el tiempo.

desposeídos y que, tarde o temprano, éstos se lancen en una empresa violenta que les arrebathe los tesoros a los primeros. Para evitar un escenario parecido, desde la elaboración de la Constitución norteamericana, se garantizó que sólo aquellos que detentan las grandes fortunas del país pudieran participar efectivamente en la política:³ “...quienes poseen el país deben gobernarlo” (Chomsky, 2017: 347).

A los debates sobre cuál debería ser el contenido de la Constitución de los Estados Unidos es que se remonta el viejo problema de qué sector de la población tomará las riendas de la nación. James Madison, principal artífice de este documento, apostó porque el grupo “más sabio y responsable”, es decir, los ricos, se hicieran cargo de la dirigencia del gobierno. Lo que a su vez conducía a que el resto de la población, los pobres, fueran rechazados y catalogados como los “...intrusos ignorantes y entrometidos, cuyo papel es ser espectadores no participantes” (Chomsky, 2021: 255). En la postura contraria, Thomas Jefferson, en su clásica distinción entre aristócratas y demócratas, estaba convencido de que la gente común debía participar en las decisiones políticas de la nación. Impulsaba la idea de que en la dirección de la misma debía estar alguien que realmente conozca las necesidades de la gente común y corriente, tal y como lo exigían los ingleses pobres en el siglo xvii, estos “...querían ser gobernados por campesinos como nosotros, que conocen nuestras necesidades, no

por señores y caballeros que nos dictan leyes, que son elegidos por miedo y no hacen otra cosa que oprimimos, y que no conocen las penas del pueblo” (Chomsky, 2001: 254).

Es evidente que la posición de Madison es la que logró imponerse desde la génesis del documento rector del país norteamericano. A juicio de Chomsky, esto sólo reproduciría en el tiempo un círculo vicioso donde la acumulación de riqueza acumula poder y viceversa. En pocas palabras, su país nació siendo profundamente antidemocrático y con un gran desprecio por los sectores populares.

El ocupar estas posiciones de privilegio político les permitió crear las estructuras básicas para que el gobierno estuviera subordinado al interés de la clase rica, donde buscan que aquél esté a su servicio y no al de la mayoría, como se cree de común. En términos generales esto no ha cambiado hasta la actualidad. Ahora bien, esta toma del poder económico sobre lo político al interior de los Estados Unidos, por muy simple y en ocasiones tan conocido o evidente que parezca, no se puede, ni se debe formular explícitamente en el discurso nacional. Ante la opinión pública, desde los más altos dirigentes se sostiene que su país es la última encarnación histórica de los grandes ideales que coronan el espíritu de la ilustración. Aunque filósofos como Habermas sostienen que estos ideales⁴ aún están por cumplirse, el estado de ánimo entre los políticos y planificadores norteamericanos nos

³Chomsky (2002) nos recuerda que ya desde Adam Smith el poder político estaba en manos de los dueños de las industrias y comercios, lo que indudablemente les permitía sacar provecho de ello. No en pocas ocasiones utilizaron este poder para ir en contra del interés general de la población inglesa. El mismo Smith utiliza la exacta expresión “principales arquitectos” a la hora de referirse a estos acaudalados y su injerencia en política. Este mismo tema volverá con más fuerza en los análisis de Marx sobre la lucha de clases como lid mortal dentro del capitalismo.

⁴Para Habermas, el que los ideales de la modernidad aún esperen por su cumplimiento en un futuro incierto se da en clara respuesta a la inquietante tesis que lanzara Lyotard (1998), en 1979, en su famoso libro *La condición postmoderna*. Para el filósofo francés, existen acontecimientos históricos (Auschwitz, mayo del 68, Hiroshima y Nagasaki en 1945) que demuestran de manera contundente que el proyecto teleológico de la modernidad fracasó en su totalidad. Habermas, en respuesta, sostiene que estos acontecimientos no son verdaderos “signos de la historia” para decir sin más que el plan de la modernidad haya sido borrado del horizonte de la razón que guía la modernidad (Pico, 1988).

60 harían sugerir que la espera ya habría terminado. Que aquellas sentidas exigencias de los socialistas y utopistas (justicia social y laboral, igualdad, libertad), ya se estarían cumpliendo ahora mismo en el llamado “país del mañana” –tal como lo nombraban los migrantes europeos desde el siglo XVIII⁵– y como sugería el influyente sociólogo Daniel Bell en los años 60: “...ya hemos logrado la sociedad igualitaria y socialmente móvil, que los intelectuales independientes apegados a la tradición marxista han estado pidiendo durante los últimos años” (Chomsky, 1974: 15).

Hoy día, después del colapso soviético, a finales del siglo pasado, se reafirma que ellos son los que abanderan el único proyecto factible para el mundo, tanto en lo económico como en lo ideológico. Es ésta la nación que viene a culminar el logro último de la humanidad como proceso dialéctico en permanente superación. Pero, en vista de la colosal caída del modelo estatista, a las actuales naciones no les queda más que reconocer que el libre mercado es la síntesis última de este proyecto unitario. Tan completo es que incluso viene a crear “...un clima intelectual donde los más «avanzados» ya no creen que la sociedad burguesa deba finalmente superarse” (Fukuyama, 2015: 75). La idea de fondo que propagan es que en un mundo donde el libre intercambio económico promete satisfacer todas las necesidades humanas, entonces, aquellos violentos eventos en los que las masas irrumpían, de tiempo en tiempo, para exigir sus derechos, como

las revoluciones, ya han dejado de tener sentido. Sin alternativa, EE. UU. nos muestra el ineludible “fin de la historia”, como fin de todas las ideologías, tal como sostenía el profesor Francis Fukuyama.

LA NATURALEZA DEL DISCURSO POLÍTICO

Al interior del país norteamericano hay dos posturas políticas contrarias que han estado en lucha dialéctica por mucho tiempo. De un lado, la estructura del gobierno está al servicio de los “amos del país”, velando siempre por sus intereses y no por los de la población mayoritaria. Donde el papel del estado ha sido el instrumento fundamental para que la concentración e incremento de la riqueza en unas cuantas manos haya llegado a niveles tan desorbitantes. A la par que esto ocurría, en sentido inverso, fueron millones las personas que paulatinamente vieron empeorar sustantivamente la calidad de sus vidas. Esta imagen interna tiene necesariamente una reproducción exacta en el ámbito exterior, es decir, en la distribución del poder y riqueza internacional. En expresión de Chomsky, los Estados Unidos desde siempre han buscado “fossilizar” este esquema. En su intento por lograrlo han habido víctimas, muchas víctimas,⁶ pero que bien valen la pena si el proyecto se mantiene.

Por el otro lado, ante sus propios ciudadanos como al foro mundial, se difunde la idea de que son el país guardián de los derechos humanos, la libertad y la democracia junto a otros tantos ideales. De

⁵Nuestro filósofo tiene muchos libros donde remarca la tesis de que los Estados Unidos son la nación más peligrosa del mundo. Sus múltiples intervenciones militares, derrocamientos de regímenes, instauración de dictaduras y otros tantos ejercicios, en geografías diversas, dan perfecta cuenta del grado de terror que son capaces de aplicar cuando se trata de defender una postura ideológica o un interés económico. Para Chomsky, el terror estadounidense siempre es usado cuando se pone en peligro la llamada “estabilidad”, es decir, cuando la política económica de un país amenaza con cambiar el “clima de los negocios” y en sus grandes empresas se asoma el fantasma tanto de la expropiación como de la quiebra. No es este el lugar para exponer el largo historial de la violencia promovida y ejecutada desde EE. UU.

⁶El filósofo francés Alexis de Tocqueville, en su libro *La democracia de América*, da por un hecho consumado el que los Estados Unidos son un modelo para las naciones que buscan conducirse en los valores liberales, reconoce que en su origen este país tiene un carácter “...eminente democrático. Ha tenido este carácter desde el nacimiento de las colonias; lo tiene aún más en nuestros días” (Tocqueville, 2012: 67).

esto nos surgen unas preguntas de manera natural: ¿Cómo es que llega a coincidir el *discurso* oficial de la política estadounidense con una *práctica* política que está en plena contradicción con el decir?, ¿Cómo conciliar las palabras con los hechos?, ¿acaso ha existido una verdadera intención para lograr una justa correspondencia? De acuerdo con Chomsky, los dirigentes políticos del país nunca han tenido la voluntad para que al *relato* político le corresponda verdaderamente una *práctica* consecuente. Hacerlo sería nada más y nada menos que destruir todo el sistema estadounidense (ideología, economía y política) algo que ni de broma están dispuestos a llevar a cabo.

Por lo tanto, para conciliar ambos planos la solución tiene que ser más sutil y refinada. Se trata de llevar a cabo una paulatina “transmutación de todos los conceptos”⁸ para que puedan ser usados correctamente en el discurso oficial sin comprometer de ninguna manera los intereses económicos que subyacen a la política interna del país. Este trabajo consiste en “vaciar” el contenido semántico original de las categorías y conceptos fundamentales, con lo que se expresan los “fines trascendentales”⁹ de la nación, para dotarles de un nuevo sentido para que entre discurso y realidad no exista contradicción alguna. Mientras que en los escritos teóricos los conceptos expresan lo sustancial de la tradición del pensamiento, en los tratados de la doctrina oficial cada uno de ellos adquiere un significado técnico, ajustado perfectamente para ser utilizado en los sistemas de propaganda. Para referirse a este sorprendente logro Chomsky utiliza varias expresiones, transmutación

de conceptos, depredaciones del lenguaje o “despojo consciente del significado” (Chomsky, 2013a: 135).

Manipular las palabras clave con las cuales nos expresamos y pensamos el ámbito de lo político no es una labor nimia. Resulta claro que implica una verdadera tarea titánica. Prácticamente no ha quedado área, medio o innovación del mundo contemporáneo, que no se haya venido utilizando para lograr manipular a tal grado el lenguaje que no es gratuito que en la obra de Chomsky frecuentemente se esté utilizando la referencia al concepto *newspeak* (neolengua) —extraído de la gran novela distópica *1984*, de George Orwell— para ejemplificar un fenómeno que aliena, uniforma y suprime paulatinamente el pensamiento, nuestro grado de comprensión de lo real y la imaginación sobre un sistema distinto. A los conceptos desarrollados por la neolengua (discurso oficial), Chomsky les llamará *orwellismos* o simplemente conceptos retóricos.

Dentro de la cultura popular es muy conocida la expresión “las palabras matan” (las mentiras matan), lo cual tiene bastante sentido si se reflexiona un poco. Nuestras expresiones lingüísticas no se reducen a representar objetos ideales, de la razón o abstractos, también, y en mayor medida, están dirigidas hacia un mundo concreto, práctico, de acción. Tanto en los estudios éticos de los filósofos de la Grecia clásica como entre las culturas tradicionales siempre existió una línea de plena correspondencia entre el pensar-decir-hacer. El que en la actualidad cada uno de estos aspectos de la vida humana sea juzgado con criterios independientes, no hace sino revelar una “crisis”¹⁰ ahí mismo donde la tradición filosófica nos

⁸Pareciera que esta expresión fuera una modificación de la famosa “transmutación de todos los valores” que utiliza Friedrich Nietzsche en su libro *Así habló Zaratustra*. En realidad, no es así, al menos no se refiere a él en este tema específico y hay muy pocos elementos para sostener esta interpretación.

⁹Hace referencia a los ideales (democracia, libertad, justicia y derechos humanos) que supuestamente motivan la política estadounidense.

¹⁰Para autores como Lyotard (1998), la llegada de la postmodernidad es a consecuencia de la destrucción del lazo social contenido en el discurso de los metarrelatos (filosofías de la historia) que subyacían al espíritu de la modernidad. Con la llegada de las nuevas disciplinas científicas, llamadas de punta, con su criterio de eficacia para juzgar su labor, revela que este mismo criterio no puede juzgar los demás juegos del lenguaje (Wittgenstein) ética, política, estética.

había enseñado la existencia de una integración no divisible. Mientras que pronunciar la verdad refuerza los lazos sociales, la mentira los destruye.

Este tipo de problemas muestra que nuestros juicios y enunciados están enmarcados dentro de lo que se conoce como un “mundo de vida”, un “paradigma” compartido por todos y desde el cual se derivan las principales directrices para comprender y actuar en nuestra cotidianidad. Pero, ¿qué pasa cuando estos juicios, específicamente políticos, tienen como componentes básicos conceptos y términos retóricos que no están referidos a una realidad concreta sino a una ilusión ideológica creada? Derivado de esta interrogante es que Chomsky se haya obsesionado tanto por analizar los juicios políticos considerados más significativos de la tradición norteamericana, o aquellos formulados por los más altos dirigentes del país. El asunto está en que la tradición política estadounidense es toda una historia de corrupción intensa, paulatina, pero constante, del contenido semántico de cada uno de los conceptos clave sin los que no se entiende la cultura del país. La llamada “trasmutación” ha llegado a un nivel en el cual muchos de estos conceptos actualmente han devenido en una significación totalmente contraria de lo que significaron para los filósofos de la política, tal y como los elaboraron originalmente en sus teorías. Por poner un ejemplo muy recurrido por Chomsky, cuando se dice que el motor de la política económica, en el exterior, está animado por el “interés nacional”, lo que realmente significa es que los negocios de los hombres más ricos deben tener prioridad y ayuda del gobierno ahí donde hayan decidido instalar sus empresas o industrias (Chomsky, 1995).

Desde la novela de Orwell, cuando se domicilia o instala la neolengua la función liberadora y revolucionaria de la palabra desaparece del horizonte intelectual de las personas y, ésta,

ya sólo sirve para reproducir efectivamente el sistema oficial de pensamiento. La visión de tal cuadro está bien expresada en los diálogos de los protagonistas de 1984: “...ya veo que empiezas a darte cuenta de cómo será ese mundo. Pero acabarás haciendo más que comprenderlo. Lo aceptarás, lo acogerás encantado, te convertirás en parte de él” (Orwell, 2005: 262). Al igual que Orwell, Chomsky también advierte que el estatuto epistemológico de la verdad, en un sistema político totalitario, encuentra su legitimación última en las prácticas oficialmente sancionadas por el estado. Ocasionalmente pueden existir anomalías que contradicen la corriente dominante, casos concretos que la refutan pero que de ningún modo la llegan a alterar. Nuestro filósofo aclara este problema: “...los hechos son lo que pasa en el mundo, mientras que la verdad está en una posición más augusta, emanada del poder mismo (...) los hechos son simplemente un “abuso de la realidad”, mientras que la verdad es la realidad misma” (Chomsky, 2000: 127-128).

No importa que las pruebas se acumulen unas al lado de otras, en un sistema totalitario existe una completa “indiferencia hacia la realidad” (Chomsky, 2012: 74). Esto quedó muy patente después del debate abierto por su libro, *Washington y el fascismo en el tercer mundo*, en el que da bastantes pruebas que demuestran que su país es el principal promotor y agente del terrorismo mundial con consecuencias atroces, que ponen en evidencia la inmoralidad del sistema en su conjunto. No obstante, la amalgama de creencias basadas en una ficción ideológica, sostiene la tesis contraria, es decir, que ellos encabezan la causa de la democracia y los derechos humanos. En estas palabras está formulada la idea:

El hecho básico es que los Estados Unidos han organizado, bajo su patrocinio y protección, un

sistema neocolonial de estados clientes gobernado principalmente mediante el terror y al servicio de los intereses de una reducida élite local y extranjera negociante y militar. La *creencia* o ficción ideológica fundamental es que los Estados Unidos están dedicados a impulsar la causa de la democracia y los derechos humanos en todo el mundo (Chomsky, 1981: 11).

Argumentar y desarrollar esta tesis les costó la censura estatal, la descalificación y el vituperio en los círculos cercanos al poder, creando un extraordinario paralelismo entre literatura y realidad. La “policía del pensamiento”,¹⁰ tan presta a liquidar las anomalías, es tan efectiva en la novela como lo fue en el caso de Chomsky.

El simple, pero sistemático, desprecio por los hechos concretos, después de tiempos prolongados, llega a convertirse en un fenómeno tan increíble que se le denomina el “asesinato de la historia”, es decir, los acontecimientos del pasado que no sirven, que contradicen el discurso oficial, simplemente son dejados fuera de los registros, no se vuelven a mencionar, “...para asesinar la historia, entonces, debemos «movilizar todas las armas concebibles» contra el cáncer de la verdad” (Chomsky, 2000: 193). La evidente finalidad es que pasen al olvido colectivo. Los poderosos no tienen necesidad de hacer un recuento de sus atrocidades, para el débil, esto siempre resulta mortal: “La amnesia histórica es un fenómeno muy peligroso, no sólo porque socava la integridad moral e intelectual, sino también porque sienta las bases para los crímenes del futuro” (Chomsky, 2012: 112).

Entre más exitoso sea un sistema totalitario menos necesidad tiene de ejercer una coerción directa o visible, ésta es una lección que enseñan muy bien los creadores de las relaciones públicas,

creadas posteriormente a la gran crisis económica de 1929, donde los proyectos de reconstrucción de la economía estadounidense apelaban un fuerte apoyo popular. Tanto para Edward Bernays como para Walter Lippmann, el objetivo de estas innovadoras disciplinas era, en sus palabras, “fabricar el consentimiento” o crear la “ingeniería del consenso”, como medios eficaces para uniformar la opinión pública. De lo contrario, cuando se deja suelto al “rebaño”, éste no hace sino elaborar extraños principios como el que “...la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público” (Chomsky, 2001: 156). Claramente, expresiones de esta naturaleza ponen en riesgo la estructura del sistema político y económico, por ello es que los “hombres del cálculo frío” deben conducirlos, por su propio bien, hacia modelos más sensatos, pues reconocen la “estupidez del hombre medio”. Para referirse a esta conducción paternalista, se ha utilizado la metáfora del hombre adulto que cuida al menor de edad para que no caiga en conductas que ponen en peligro su integridad física y moral.

Para lograr esto, los dirigentes deben aislarlos para que su vida gire en torno a la preocupación de sí mismo, que busquen adquirir los últimos productos de la moda y demás futilidades de la vida, es un fenómeno que tuvo su gran explosión en los años posteriores a los movimientos juveniles de 1968. Se buscó acabar con el creciente germen revolucionario del “rebelde con causa”. Sobre la “ingeniería del consenso”, Chomsky escribe: “... se trata de propaganda bastante inteligente, bien diseñada y realizada, muy bien pensada. La meta es volver a la gente lo más estúpida, ignorante, pasiva y obediente que sea posible, al tiempo que

¹⁰Expresión utilizada por Orwell para referirse a una institución del estado totalitario para vigilar y mantener a raya a todos los que, mínimamente, se atreven a sospechar o comprender el grado de alienación al cual están irremisiblemente condenados.

se le hace sentir que cada vez accede a formas de participación más elevadas” (Chomsky, 2007: 20).

INSTRUMENTOS PARA INSTAURAR EL DISCURSO RETÓRICO

Los “intelectuales responsables”¹¹ y los grandes medios de comunicación¹² son los dos principales aliados con los que cuentan los beneficiarios del discurso político oficial para introducir al lenguaje cotidiano los términos retóricos. Ambos operan a distinto nivel. Los primeros, utilizando sus conocimientos y prestigio académico, se encargan de legitimar teóricamente la ideología, tanto política como económica, que ilumina todo el espectro nacional en las prácticas que van desde lo más concreto hasta lo más general, por esto último entendemos el papel que se logra desempeñar en el ámbito de las relaciones internacionales. Un discurso, sin una lógica interna y un buen uso de sus categorías básicas, no logra una consistencia sólida ni creíble. El arquitecto es al edificio, lo que el “intelectual responsable” es al discurso político norteamericano. Respecto a los segundos (los medios de comunicación), que hoy día han llegado a ser industrias de alcance e influencia mundial, les corresponde un campo de acción bastante diversificado. Sus labores van desde llevar

a casa las noticias de la vida pública oficialmente sancionadas, difundir modas y tendencias del día, publicitar productos de última tecnología, hasta proponer y fomentar los grandes temas de discusión e interés social, lograr imprimir una determinada orientación o “crear consenso” sobre los mismos descartando las lecturas incómodas y peligrosas para el *status quo*.

Chomsky (2001), frecuentemente, hace énfasis en que la manera particular de conducirse de las grandes industrias y empresas está íntimamente ligado al símil político de los totalitarismos. Se refiere particularmente a su carácter monopólico, dominante, represivo, que tienden a eliminar los elementos que no ayudan a reforzar su hegemonía. No esperan del estado otra cosa que no sea su venia para operar con absoluta libertad, sin rendir cuentas a nadie, aunque gran parte de su financiamiento sea obtenido del erario público cuando se asoman las recurrentes quiebras. Otra característica es que logran corromper con bastante facilidad las esferas que interactúan con ellas. Su amigo Ignacio Ramonet (1998: 36) ha puesto en circulación la acertada expresión “la tiranía de la comunicación” para dar a entender el carácter omniabarcador de estas industrias con alcance global. Conocidas comúnmente como las detentadoras del “cuarto poder”, ante el avance de las nuevas tecnologías,

¹¹Cuando Chomsky habla de los “intelectuales responsables” se refiere, tanto a científicos, periodistas como los académicos que utilizan sus conocimientos para legitimar teóricamente la ideología política estadounidense. En sus publicaciones pareciera que han tomado partido por ideales humanos, por el interés general o que mantienen una postura de abierta crítica hacia el gobierno cuando en realidad son expertos en la retórica, la simulación y la mentira. Operan en espacios y niveles distintos, mientras que el experto en opinión política de un periódico se dedica a difundir y defender la postura de la política oficial, el pensador político se enfoca en dar los argumentos más refinados que fundamenten el sistema como totalidad. Mucho mejor si a sus escritos logra darles un toque filosófico, que aventure una visión histórica hacia un futuro sin alternativa (tipo Fukuyama). Son incontables los nombres que cita Chomsky para ejemplificar el papel de los “intelectuales responsables”, entre los más recurrentes esta Henry Kissinger, Samuel Huntington y George Kaeman.

¹²Mucho ha escrito Chomsky (1995) sobre la naturaleza actual de los medios de comunicación, especialmente los medios norteamericanos, que en los últimos tiempos se han revelado inmensos corporativos con un poder e influencia de carácter planetario. Junto a Edward S. Herman, en su libro *Los guardianes de la libertad*, da una serie de ideas que están en la base de su práctica cotidiana. Entre las más importantes, muestra que existe una relación tripartita de interdependencia entre medios de comunicación, centros financieros, económicos e industriales y por supuesto, la elite del gobierno estadounidense. Estos tres sectores siempre caminan codo a codo para direccionar todos los importantes temas que se encuentran en discusión entre el amplio público de consumidores de noticias e información. Las conclusiones a las que llega Chomsky es que han tenido tanto éxito en lograr uniformar la opinión pública que con toda facilidad han pasado las más insólitas, mentiras por verdades irrefutables.

han llegado a desplazar los poderes tradicionales (ejecutivo, legislativo y judicial), logrando ocupar un portentoso segundo lugar. Coincidiendo con Chomsky, Ramonet acepta que el poder económico ocupa un indiscutible primer lugar. Por lo tanto, también a nivel internacional habría que esperar una determinación económica sobre lo político.

Las consecuencias que saca nuestro autor, después de haber revisado por décadas el discurso político estadounidense, es que en éste no hay inocencia, las palabras mismas al ser pronunciadas están ya creando un mundo que claramente es acorde a poderosos intereses económicos que no logran llegar a la superficie, a la luz pública de los debates cotidianos. Incluso, si de vez en cuando éstos logran formularse en algún medio o a través de una declaración de algún político de alto nivel, ésta no alcanza una dignidad tal para que sea objeto de un análisis serio. Referidos a estos casos, también se ha enseñado que las frases sustanciales contenidas en el discurso deben tener una interpretación correcta, que por tradición, este trabajo está reservado a los periodistas que se apegan al canon ya establecido. Las pulen, las “higienizan” para que no lleguen de forma grotesca a las mentes ciudadanas. Hecho esto, el círculo se cierra y más allá de él sólo pueden aparecer frases sin sentido, inexpresables, impensables, como suele decir Chomsky, como en los siguientes casos: “Washington está bloqueando el proceso de paz” o “Estados Unidos es uno de los principales estados terroristas” (Chomsky, 2000: 35).

Respecto al caso norteamericano y sus dirigentes políticos, que tienen un enorme poder mundial, su responsabilidad para con el resto

de los países se ve enormemente acrecentado, por desgracia, no se ha utilizado su carácter privilegiado para fines loables, sino todo lo contrario, han traicionado una exigencia ética intrínseca a su posición.¹³ En Chomsky existe una gran preocupación que podríamos nombrar ético-política por las consecuencias derivadas del relato ideológico que guía el camino de los políticos norteamericanos. Para él, el dicho popular “las palabras matan” tiene un carácter de verdad que se aplica no sólo a las relaciones interpersonales, sino que el orden de su aplicación escala hasta un nivel de alcance mundial. Son millones de vidas que están pendiendo de los vericuetos del discurso, porque, tratándose de los altos dirigentes de la nación, su radio de influencia es de carácter planetario, como solía decir Kissinger. De modo que, cuando declaran que es necesario liberar a un país de una “dictadura” o de acabar con los “terroristas” o hacer una misión de “ayuda humanitaria”, a la luz de los medios de comunicación, estos objetivos no deberían sino tener un apoyo unánime por tan encomiable labor. No obstante, Chomsky insiste que por medio del análisis de las prácticas históricas concretas el resultado es inverso a lo que señala la doctrina oficial. El objetivo de la retórica política, utilizada en estos casos, traiciona la confianza pública depositada en las instituciones que dicen promover fines estimados por su bondad y justicia.

De la misma manera que por medio de la manipulación buscan unificar el apoyo a determinada empresa, también por medio del discurso retórico se consigue exitosamente descalificar posturas políticas contrarias, la historia de abiertas mentiras pasadas por hechos incontrovertibles es bien conocida.

¹³John Rawls, en su clásico *Teoría de la justicia*, partiendo de reflexiones acerca de la creación de estructuras formales en una sociedad para aminorar las desigualdades –económicas, de acceso a derechos básicos, de ejercicio de libertades– menciona que aquellos que se encuentran en las posiciones más favorecidas están más comprometidos con la instauración de un pleno de justicia: “...aquellos más privilegiados están sujetos a adquirir obligaciones que los vinculen aún más estrechamente a un sistema justo” (Rawls, 2017: 117). Es claro que este principio de formalidad ética ni siquiera es tenido mínimamente en cuenta por los dirigentes estadounidenses.

66 Tratándose de enemigos, cualquier acontecimiento puede ser interpretado a la luz de la retórica, lo que derivara en descalificación y reprobación moral por parte del foro expuesto al sistema de propaganda. Incluso existen una serie de palabras que al ser pronunciadas anulan cualquier posibilidad de diálogo racional, pues su carga ideológica las sitúa automáticamente en una zona oscura, que nos hablan de lo peor que el género humano haya podido engendrar, sólo por citar algunas que Chomsky más alude, mencionamos: socialismo, comunismo, bien común, desarrollo independiente y autonomía nacional.

Es claro que en este tipo de actitudes periodísticas nos llevan a preguntarnos cuáles han sido los cambios respecto al estatuto epistemológico de la verdad, si ésta es una correspondencia con la realidad o es una mera construcción apoyada desde un determinado poder. Para Ramonet este asunto implica que “... hoy la verdad se define en el momento en que la prensa, la radio y la televisión dicen lo mismo respecto a un acontecimiento” (1998: 36).

En su libro *Los guardianes de la libertad*, escrito junto a Edward Herman, Chomsky ha sistematizado a conciencia el triste papel que han desempeñado los periodistas apegados a la línea oficial norteamericana en los acontecimientos históricos más trascendentes del acontecer mundial y en los cuales, su nación ha ocupado un papel protagónico muy destacado. Indica claramente que la contante en la lectura periodística sobre estos hechos ha consistido en situar la parte estadounidense del lado “correcto de la historia”, pues la principal premisa de su política exterior no es guiada por otra cosa que por los contenidos en la llamada “alma nacional”: “Forma parte del folklore norteamericano el que, mientras otras naciones tienen intereses, nosotros tenemos responsabilidades” (Kissinger, 1971: 103).

De manera sutil, pero con paso constante, la retórica periodística va colocando y etiquetando a los enemigos oficiales bajo determinadas categorías que resuenan, en la psique del hombre común, con acento peyorativo. Tratándose de política exterior, es fundamental contar con el apoyo de la propia población, de ahí la importancia de ganarse su venia. El mismo Chomsky nos precisa el trabajo de conjunto que subyace a la labor propagandística ejecutada desde el periodismo en su carácter retórico: “... el perceptible modelo de indignantes campañas y supresiones, de matizaciones y énfasis, de selección de contexto, las premisas y el orden del día general, resulta altamente funcional para que el poder establecido y sensible a las necesidades del gobierno y de los principales grupos de poder” (Chomsky, 1995: 19).

Ante esto, Chomsky recomienda interrogar seriamente el discurso político oficial en su totalidad, pues éste surge de una cultura donde los distintos brazos de los que se sirve (intelectuales, medios de comunicación, propaganda) siempre han tenido una tendencia natural “...a ofrecer su lealtad no a la verdad y la justicia, sino al poder y al ejercicio efectivo del poder” (Chomsky, 1974: 92-93). Para él, la lucha se reduce entre los intereses económicos de la élite económica estadounidense y el grado de conciencia política que logre tener la población estadounidense y por extensión, la mundial. Es decir, al debate que se remonta a la constitución Norteamérica (qué grupo debe hacerse cargo de la dirección del gobierno) le debe corresponder un debate (actual) sobre dónde reside efectivamente el poder. Mientras que el concepto e ideal de la democracia, “gobierno de, por y para personas” (Chomsky, 2001: 254), no sea cumplido en las prácticas concretas, la relación gobierno y gobernantes seguirá estando mediada por la tradición de la retórica oficial.

Lo que indica claramente que se continuará con la subordinación de los intereses mayoritarios a los deseos de la minoría privilegiada, quienes claramente dominan el sistema estadounidense en su totalidad. Expresado de otro modo, es la lucha de clases al interior del país más poderoso de la tierra entre el 1% de la población contra el 99% de la misma.

CONCLUSIONES

Para Chomsky, los Estados Unidos de Norteamérica no habrían podido imponer sus políticas e intereses económicos a nivel mundial, sino fuera porque, históricamente, se han servido de un discurso retórico para ganarse el apoyo tanto de su propia población como la de la opinión mundial. Es una manipulación de los conceptos políticos porque su uso obedece a un interés de élite y no a los deseos de las mayorías en desventaja. En el esfuerzo por modificarlos e instaurarlos se han conjugado los grupos de poder más importantes de su nación (grandes empresas, industrias, políticos, medios de comunicación e “intelectuales responsables”).

Como ya se había mencionado, el sistema ideológico creado, ilumina todo el espectro de las prácticas que se llevan a cabo, las conduce, las direcciona. En el caso de su nación, cuyo marco de acción es planetario y no regional, las consecuencias de mantener la tendencia que hasta hoy día ha dominado, significa que, literalmente, miles de millones de vidas humanas estén pendiendo del “hilo conductor” del discurso oficial norteamericano. Para él, de acuerdo a su visión contemporánea sobre el planeta, sólo la opinión pública mundial, puede efectivamente hacerle frente a la hegemonía estadounidense. No obstante, esa opinión pública mundial, a la que llama la segunda gran potencia, aún debe ser educada,

formada en una revisión crítica, tanto del discurso oficial como de los hechos que pasan a nuestro alrededor. Menciona dos formas para lograrlo, una de ellas sería crear un nuevo modelo de educación, la otra es evitar la información difundida de los medios tradicionales, buscar nuevas fuentes que nos permitan una interpretación distinta. Ambas tareas son difíciles y sólo un pequeño sector puede acceder a un ejercicio parecido, sin embargo, es una solución que reclama la participación de todas las personas que buscan cambiar el curso de un mundo en creciente injusticia y violencia.

Chomsky ha apostado, a lo largo de su trabajo crítico y comprometido, porque el hombre de ninguna manera está condenado a una vida penosa, sino que en su misma naturaleza están las herramientas para crear un mundo futuro realmente libre e igualitario. A su juicio, exponer la retórica de la política oficial y los verdaderos intereses que le subyacen, es un primer gran paso hacia adelante.

REFERENCIAS

- Chomsky, N. y Edward, S. H. (1981), *Washington y el fascismo en el tercer mundo*, México, Siglo XXI.
- Chomsky, N. y Edward, S. H. (1995), *Guardianes de la libertad*, Barcelona, Grijalbo.
- Chomsky, N. (1974), *El pacifismo revolucionario*, México, Siglo XXI.
- Chomsky, N. (2000), *Cartas de Lexington*, México, Siglo XXI.
- Chomsky, N. (2001), *Estados canallas*, Barcelona, Paidós.
- Chomsky, N. (2007), *Secretos, mentiras y democracia*, México, Siglo XXI.
- Chomsky, N. (2012), *Crear el futuro*, México, Siglo XXI.
- Chomsky, N. (2013a), *El bien común*, México, Siglo XXI.

- Chomsky, N. (2013b), *Año 501, La conquista continúa*, Madrid, Libertas.
- Chomsky, N. (2017), *Miedo a la libertad*, Barcelona, Crítica.
- Fukuyama, F. (2015), *¿El fin de la historia? y otros ensayos*, Madrid, Alianza.
- Kissinger, H. (1971), *Política exterior norteamericana*, Barcelona, PLAZA & JANES.
- Lyotard, F. (1998), *La condición postmoderna*, Madrid, Catedra.
- Orwell, G. (2005), *1984*, México, Planeta.
- Pico, J. (1988), *Modernidad y postmodernidad*, Madrid, Alianza.
- Ramonet, I. (1998), *La tiranía de la comunicación*, Madrid, Debate.
- Rawls, J. (2017), *Teoría de la justicia*, México, FCE.
- Tocqueville, A. (2012), *La democracia en América*, México, FCE.

La gobernanza multinivel en México: El estado de nuestras aportaciones

Multilevel governance in Mexico: the state of our contributions

Fecha de recepción: 24 de febrero de 2020

Fecha de aceptación: 10 de noviembre de 2021

*Joel Mendoza Ruiz**

Joel Mendoza Gómez

RESUMEN

El objetivo es evidenciar el desarrollo de la gobernanza multinivel mexicana mediante la operacionalización de tres énfasis característicos. La metodología de investigación se centró en la entrevista a actores clave y en la síntesis bibliográfica. La selección de casos fue mediante el descarte objetivo de experiencias de un universo de relaciones intergubernamentales (RIG) y de diplomacia local. El Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá mostró la capacidad de participación de mexicanos ante la apertura de un sistema federal ajeno. Las Mesas de Seguridad y Justicia México sos han sido apoyadas y reconocidas por instituciones extranjeras. La Política Binacional para la Recuperación del Lobo Gris Mexicano reporta los mejores resultados, aunque presenta ciertos riesgos para su continuidad incremental.

PALABRAS CLAVE: Gobernanza multinivel, relaciones intergubernamentales, diplomacia local.

ABSTRACT

The objective is to demonstrate the development of Mexican multilevel governance through the operationalization of three characteristic emphases. The research methodology focused on interviewing key actors and bibliographic synthesis. The selection of cases was through the objective discard of experiences of a universe of intergovernmental relations (IGR) and local diplomacy. The Mexico-Canada Temporary Agricultural Workers Program showed the ability of Mexicans to participate before the opening of a foreign federal system. The Mexico sos Security and Justice Tables have been supported and recognized by foreign institutions. The Binational Policy for the Recovery of the Mexican Gray Wolf reports the best results, although it presents certain risks for its incremental continuity.

KEY WORDS: Multilevel governance, intergovernmental relations, local diplomacy.

*Universidad Autónoma del Estado de México, México. Correo-e de contacto: jmendoza66@gmail.com

INTRODUCCIÓN

La gobernanza fue desarrollada durante el periodo 1997-2000 en el marco del proceso integrador de la Unión Europea. Según el Banco Mundial,

Gobernanza es el proceso mediante el cual actores estatales y no estatales interactúan para diseñar políticas dentro del marco de reglas formales e informales que dan forma y son formadas por el poder. Poder es la habilidad de grupos e individuos para hacer que otros actúen en el interés de dichos grupos e individuos y para obtener resultados específicos. Los actores estatales jugarán un papel más o menos importante con respecto a los actores no estatales, adicionalmente la gobernanza toma lugar en diferentes niveles, desde cuerpos internacionales a instituciones nacionales, a agencias de gobierno local, asociaciones comunitarias o de negocios. Estas dimensiones suelen traslaparse creando una red compleja de actores e intereses (The World Bank, 2017: 3).

En 2009, el Comité de las Regiones de la Unión Europea enfatizó la inclusión de las diversas formaciones sociales en la toma de decisiones, forjando así la gobernanza multinivel como un trabajo conjunto en distintos niveles de gobierno para hacer más efectivas las políticas públicas (Consortio Coopenergy, 2015: 3). Fue así como el mismo proceso de integración europea consideró los intereses sociales y las instituciones supranacionales para redimensionar el concepto de gobernanza ante dos circunstancias: a) el imperativo de unir el Estado contemporáneo con la sociedad contemporánea, y b) la necesidad de captar el conocimiento disperso para diseñar políticas públicas que afronten las nuevas complejidades. En la fase de implementación, fue previsto que las políticas públicas se ejecutaran

desde distintas unidades administrativas y en conjunto con los actores sociales, como fuente de intercambio de experiencia y, a la vez, como aplicación simultánea de recursos (Pemán y Jiménez, 2013: 9-10).

A una década de haberse adoptado la gobernanza multinivel en Europa, una pregunta de investigación obligada es: ¿cuáles son los avances de la gobernanza multinivel en México en función de sus principales énfasis teóricos? En ese sentido fue establecido el objetivo general de la presente investigación: evidenciar el desarrollo de la gobernanza multinivel en México, mediante la modelación del funcionamiento estratégico de una muestra de experiencias relevantes y su evaluación subsidiaria, para destacar los elementos teóricos respectivos a través del estudio de casos. Por su parte, la hipótesis de trabajo fue: los avances de la gobernanza multinivel en México corresponden a la incipiente institucionalización de los intereses de las formaciones sociales mexicanas y de los órdenes subnacionales de gobierno, en función de determinadas estrategias de la región América del Norte; mientras que el gobierno nacional no contribuye en la materia. La metodología de investigación se centró en la entrevista a actores clave y/o síntesis de autores destacados.

FEDERALISMO SUBSIDIARIO, RIG Y GOBERNANZA MULTINIVEL

Para entender los énfasis teóricos de la gobernanza multinivel, desde su origen genuinamente europeo, es necesario relacionarla con el federalismo subsidiario y con las RIG. El federalismo subsidiario ha sido desarrollado en cuatro elementos:

1. El elemento de conciencia social impulsa la trascendencia federal mediante el

funcionamiento simultáneo de una variedad de organizaciones intermedias, ubicadas entre el individuo y la instancia suprema, y ponderadas por su congruencia subsidiaria. Althusius enumeró distintas formaciones sociales y les dio el orden integrador del Estado, el movimiento social católico del siglo XIX pugnó por la organización de sindicatos ante la desigualdad obrera, mientras que el Papa Juan XXIII I encomendó la paz y el bien común internacional a la organización supranacional.

2. El elemento de restricción competencial de las formaciones sociales más complejas establece que ninguna competencia debe ser asignada al nivel más alto que el necesario. Exige la reducción del poder estatal, no así la eliminación, programando distintos grados de descentralización según contrastes temáticos.
3. El elemento de derecho social se basa en la procuración del ejercicio de autorresponsabilidad del individuo y de las sociedades más simples, lo cual requiere la alineación objetiva de las sociedades más complejas. Para el esfuerzo propio, las comunidades mayores deben disponer de derechos y previsiones bajo la responsabilidad propia. Como ayuda para la autoayuda, se establece la obligación de las formaciones sociales más complejas de prestar subsidio sólo cuando el esfuerzo propio no es suficiente y en proporciones o temporalidades adecuadas.
4. El elemento de exactitud de aplicación introdujo la valoración formal de las formaciones sociales para implementar, casuísticamente, el inciso anterior.

La Unión Europea ha pretendido llevar a la práctica el federalismo subsidiario mediante la introducción del principio de subsidiariedad en el Tratado de Maastricht, en 1992. Derivado de

ello, en 1994 fue erigido el Comité de las Regiones como “guardián de la subsidiariedad” y, en 2008, un año antes de que el mismo comité creara el concepto de gobernanza multinivel, se publicó el *Protocolo (no 2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad*. En ese sentido, es por demás evidente que tanto el principio de subsidiariedad como la gobernanza multinivel coinciden en el intento por redimensionar las relaciones sociedad-Estado ante el surgimiento de un nuevo orden supranacional. Las premisas de la integración europea en los años noventa eran, por una parte, que ningún orden de gobierno era capaz de afrontar los problemas públicos de manera individual y, por otro lado, que Europa adolecía de ciudadanía. Como respuesta, en 1992, el presidente de la comisión europea, Jacques Delors, aseguró que el principio de subsidiariedad “no obstruiría el crecimiento de las responsabilidades de la Comunidad y que, al mismo tiempo, respondía a las preocupaciones de algunos países con respecto a una centralización excesiva por parte de Bruselas” (Breña, 2000: 474).

Por su parte, las RIG, en su contenido clásico, metaforizan gráficamente los diferentes modos de acción intergubernamental para entender los procesos políticos. Pese al simplismo de las metáforas gráficas, los esquemas son útiles para el análisis institucional de la actividad conjunta entre varios niveles federales, caracterizada por la complejidad. Ante la insuficiencia de otros modelos teóricos de carácter internacional, y considerando que la gobernanza multinivel coincide en ser interacciones federativas a las que se agregan los órdenes supranacional y social, Fritz W. Scharpf adaptó los modelos de las RIG a la nueva realidad europea (Scharpf, 2005: 195-196).

En suma, derivado de lo expuesto, se han encontrado tres énfasis teóricos de la gobernanza multinivel: A) la búsqueda del federalismo subsidiario, aquel federalismo orientado a la

72 ciudadanía; B) la complejidad del proceso de institucionalización de las relaciones sociedad-Estado; y C) la vinculación funcional de los nuevos extremos piramidales: las instituciones supranacionales y las organizaciones sociales.

PRESENTACIÓN DE LOS CASOS DE ESTUDIO

La selección de casos de estudio se basó en dos universos generados como acervo académico de los autores: las RIG del gobierno nacional mexicano y del gobierno del Estado de México (GEM), así como los casos de para-diplomacia municipal y estatal. Como condicionante obvia, en ambos universos se revisó la interacción positiva de formaciones sociales en las tareas de diseñar e implementar políticas públicas. En ese sentido, la propensión fue la desilusión del descarte más que una nutrida inclusión. Con respecto a las RIG, cumplieron normativamente con las características de la gobernanza multinivel dos casos entre un universo de 379, lo que representa el 0.52%.

En relación con la para-diplomacia municipal y estatal, el análisis fue más específico y menos productivo. Como ejemplo, en entrevista con la Directora de Desarrollo Económico de Naucalpan Estado de México (23 de mayo de 2019), comunicó que el hermanamiento de las ciudades de Naucalpan y Winnipeg, Manitoba, pese a la trascendencia de su intercambio empresarial en otras épocas, ya no era vigente. La autoridad de Naucalpan se encontraba en la búsqueda de nuevos hermanamientos con el apoyo de una empresa de consultoría general.

Por su parte, los ejemplos de para-diplomacia estatal mostraron dispersión de esfuerzos netamente burocráticos. En entrevista con un vocero de la Coordinación de Asuntos Internacionales de la

Oficina del Gobernador de Yucatán (23 de mayo de 2019), señaló:

La unidad se autodefine como “facilitadora” y de funcionamiento transversal, las políticas específicas corresponden a las dependencias y organismos de la administración pública estatal. Por ejemplo, la relación con clubes de migrantes y los apoyos por muerte se realizan a través del Instituto para el Desarrollo de la Cultura Maya del Estado de Yucatán (INDEMAYA). Con la Secretaría de Turismo se están atendiendo productores rusos e italianos que pretenden grabar en el estado, fueron turnados por la Secretaría de Relaciones Exteriores. En materia de medio ambiente se están buscando, junto con la dependencia del ramo, aliados estratégicos y fondos de la Unión Europea. Con el área de desarrollo económico se está coadyuvando en la búsqueda de inversión extranjera.

Cabe destacar que en mayo de 2019 el Gobernador de Yucatán presidía la Asociación Mexicana de Oficinas de Asuntos Internacionales de los Estados (AMAIE).

Las Comisiones Arizona-México y Sonora-Arizona, un esquema basado en 16 comités bilaterales temáticos, cuyos antecedentes datan de 1972, calificaron inicialmente como caso de gobernanza multinivel, aunque en posterior entrevista con la Directora General de la Oficina de Enlace y Cooperación Internacional del Gobierno del Estado de Sonora (OFECI., 1 de agosto de 2019) enfatizó un esquema de gestión intergubernamental. El caso es que los gobiernos estatales de Arizona y Sonora, con sus respectivas representaciones sociales en forma incluyente, suelen realizar gestiones cruzadas y específicas aprovechando las reuniones semestrales. A manera de ejemplos, los transportistas de alimentos perecederos de Sonora, como la uva, lograron

reducir la espera aduanal de cuatro horas a veinte minutos mediante solicitud expresa al Gobernador de Arizona, mientras que los comerciantes de carne de Arizona lograron reducir los costos de matanza por gestiones ante la Gobernadora de Sonora. La condicionante del último caso es que la matanza de ganado está prohibida en Arizona, el sacrificio en Texas costaba 250 dólares por animal y Sonora la redujo a sólo 100 dólares.

Luego de la depuración semblanteada, los casos que se catalogaron dignos de ser considerados “nuestras aportaciones” se analizan en los siguientes apartados.

PROGRAMA DE TRABAJADORES AGRÍCOLAS TEMPORALES MÉXICO-CANADÁ

Según Trejo y Álvarez (2007: 1), este programa “es un modelo de cooperación binacional que permite mantener un flujo migratorio temporal, ordenado y seguro de trabajadores agrícolas mexicanos, al tiempo que les garantiza el respeto a sus derechos laborales, sociales y humanos”. En calidad de actores estatales participan los gobiernos nacionales de Canadá y México, así como los gobiernos estatales canadienses. Por su parte, los actores no estatales son los empleadores, los sindicatos canadienses y las organizaciones civiles relacionadas con el movimiento migratorio de trabajadores hacia ese país.

A partir de 1974, año en el que se firmó el primer *Memorándum* de entendimiento, la importancia de los actores estatales radica en el establecimiento de las bases generales del esquema de intercambio, garantizando ventajas para ambos países: para Canadá, acceder a una mano de obra barata, flexible y con conocimiento del sector agrícola; para México, beneficiar a la población con mayores carencias económicas a través de un ingreso seguro durante un periodo

específico (López-Vallejo y Osorno, 2010: 75). Por parte del gobierno mexicano, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social convoca al proceso de selección y reclutamiento a través del Servicio Nacional de Empleo, la Secretaría de Salud valora clínicamente a los aspirantes, el Instituto Nacional de Migración de la Secretaría de Gobernación acredita a los beneficiarios del programa ante el gobierno canadiense, y la Secretaría de Relaciones Exteriores da seguimiento a la migración y estancia de los jornaleros en Canadá. Las dos últimas dependencias atienden las emergencias de los trabajadores. Por parte del gobierno canadiense, con marcadas variantes debidas a su dinamismo federal, el *Employment and Social Development* norma el programa a nivel nacional y opera las relaciones diplomáticas, *Citizenship and Immigration* tramita las acciones migratorias, *Employment Standards Branch*, dependencias estatales, atienden y resuelven las promociones consulares referentes a los conflictos derivados de los estándares del trabajo, y *Service Canada* es el órgano descentralizado implementador del programa (STPS, 2016: 43-33, 53, 57, 59, 62).

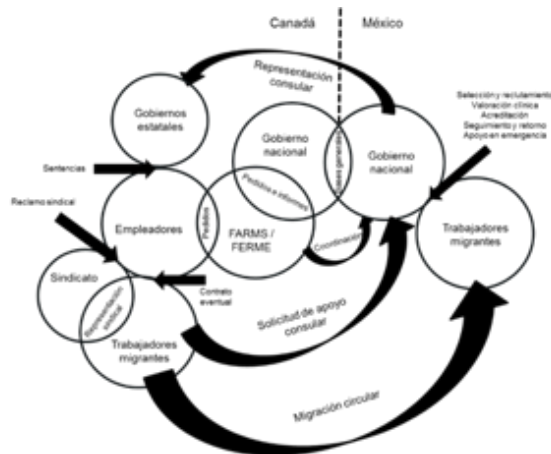
Complementariamente, las formaciones sociales que intervienen en el programa que nos ocupa son dos: Las *Foreign Agricultural Resource Management Services* (FARMS, o bien FERME por sus siglas en francés) y los sindicatos. Las FARMS/FERME se sostienen con las cuotas de los empleadores que participan en los programas de mano de obra extranjera, tiene como propósito apoyar operativamente el movimiento migratorio de trabajadores, por lo que desarrollan actividades como generar pedidos de mano de obra, participar en la selección de jornaleros, resolver requerimientos de viaje y requisitos migratorios, hasta generar informes (STPS, 2016: 59-60). Los sindicatos son organizaciones establecidas para trabajadores canadienses que, como reacción

74 a los abusos laborales contra los trabajadores campesinos extranjeros, deciden abrir su afiliación a estos últimos. Las inconsistencias se refieren a jornadas laborales de más de 50 horas a la semana, pagos por debajo de los límites establecidos por el marco legal del programa y condiciones de vivienda insalubres (López-Vallejo y Osorno, 2010: 77). Para la operación del programa, los órganos mencionados han creado un complejo esquema de traslapes en interacciones.

desequilibrio subsidiario entre Canadá y México, al no procurarse la participación multinivel del lado mexicano. La tercera debilidad, según López-Vallejo y Osorno (2010: 93), es la ausencia de una diplomacia local destinada a alcanzar alianzas público-privadas dentro y fuera del territorio nacional, así como a fortalecer la capacidad de negociación al interior de la federación.

Figura 1

MODELO DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE TRABAJADORES AGRÍCOLAS



Fuente: Elaboración propia.

Si bien el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales México-Canadá ha sido relativamente exitoso en materia de empleo eventual, la particularidad del caso muestra tres debilidades claras. La primera es la inexistencia de funciones espejo para nuevas formaciones sociales mexicanas, por lo cual, ante la persistencia de abusos laborales, la reacción de los trabajadores agrícolas temporales es contradictoria y simplista: buscar ayuda en las instituciones sociales canadienses en lugar de crear y fortalecer las propias. La segunda inconsistencia se refiere al evidente

MESAS DE SEGURIDAD Y JUSTICIA MÉXICO SOS

El objetivo de las Mesas de Seguridad y Justicia (Msj) es construir un espacio de interlocución entre los funcionarios responsables de la seguridad y justicia y el liderazgo ciudadano, para diseñar una agenda local en común y trabajar sobre ella de forma sistemática (México sos, 2018b: 10-11; 2019a: 9). Sus pilares son tres: a) generar confianza entre ciudadanos y autoridades, b) dar resultados concretos a problemáticas específicas, y c) asumir una

corresponsabilidad entre ciudadanos y autoridades (México sos, 2019: 9). En 2019, funcionaban 30 msj en el mismo número de ciudades.

Las msj constituyen una iniciativa de la Fundación México sos, “una organización de la sociedad civil que nació en noviembre de 2008 con el objetivo de contribuir a poner un alto a la crisis de inseguridad por la que atraviesa nuestro país” (México sos: 2019b). El motivo concreto de México sos fue una experiencia trágica en la vida de su fundador, el empresario Alejandro Martí, quien en 2008 sufrió el secuestro y ejecución de su hijo Fernando, de 14 años de edad. La primera de las mesas se instituyó en el año 2011 en Ciudad Juárez Chihuahua, cuando el gobierno se vio obligado a abrir canales de diálogo para abordar el problema de la violencia en forma integral, en el marco de una guerra de cárteles narcotraficantes cuyo balance fue una tasa de 206 homicidios por cada mil habitantes. El antecedente fue la asociación cívica *Todos somos Juárez* (México sos, 2018b: 7).

En entrevista con la Directora de Comunicación y Planeación Estratégica de la Fundación México sos (19 de marzo de 2019), ella señaló que para la integración de las msj se detectan liderazgos ciudadanos para que asuman la coordinación general. Los liderazgos suelen ser empresariales, aunque se han integrado líderes sociales y académicos. Los coordinadores regularmente instituyen una secretaría técnica para que opere los asuntos administrativos, las convocatorias, así como la gestión de las órdenes del día, las minutas y los acuerdos de las reuniones plenarias. Para el resto de los integrantes hay cierta flexibilidad, de tal modo que se convocan ciudadanos y funcionarios de las dependencias de seguridad pública y justicia de las tres esferas de gobierno, buscando que los representantes de estos últimos sean “tomadores de decisiones” y a la vez asistan a las reuniones constantemente. En tal caso, los integrantes gubernamentales van desde

el ejército, la marina armada, la policía federal, el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (CISEN), los poderes legislativo y judicial, los homólogos de los anteriores a nivel estatal, así como los presidentes municipales y directores de seguridad pública municipal. Se asegura que la instalación de msj difícilmente se ajusta a la circunscripción de un solo municipio, por lo que la representación de los gobiernos locales es múltiple.

Las reuniones plenarias de las msj, de carácter privado por la confidencialidad de la información que se maneja, son cada mes o dos máximo. Suelen instituirse subcomités por cada tipología de delito, existe un comité asesor con funciones ejecutivas. Los integrantes son en su mayoría de carácter no político, las decisiones se toman por mayoría o unanimidad. Se privilegia el uso de indicadores para evidenciar resultados, lo que ha llevado a la Fundación México sos a convenir con el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) la unificación de las metodologías cuantitativas. Se instituyó un encuentro anual y red nacional, cuyo resultado ha sido la elaboración de la *Agenda México 18.24, seguridad y justicia* (2018a), con cuatro propuestas concretas: a) el rediseño institucional y normativo de las políticas de seguridad, así como la reforma de la policía y del sistema penitenciario; b) un nuevo modelo de arquitectura institucional en la procuración de justicia; c) la prevención social del delito y la violencia; d) la transparencia y el combate a la corrupción; y e) el llamado a la concordia y a la reconciliación nacional (México sos, 2018a: 5-6).

La Directora de Comunicación y Planeación Estratégica de la Fundación México sos hizo hincapié (19 de marzo de 2019) que las msj desarrollan un aprendizaje incremental: *son práctica no teoría*. En 2015 se estandarizó el funcionamiento de la msj mediante el documento *Sistematización y guía del modelo de mesas de seguridad y justicia*, un apoyo de la *United States Agency for International Development* que, a diferencia de los demás casos del presente texto,

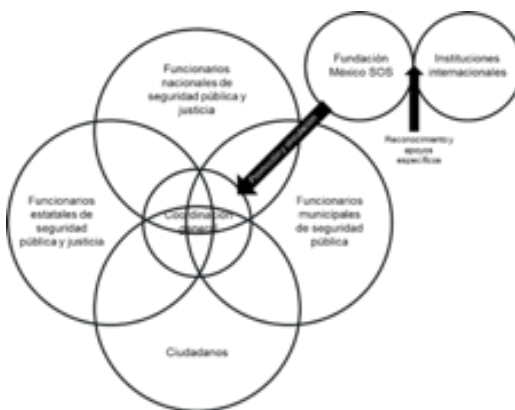
76 vinculó las organizaciones sociales mexicanas con las instituciones extranjeras en el sentido *bottom-up*. El mismo efecto tuvo la inclusión de México sos como ponente en París Francia, durante *Peace Forum 2018*, que otorgó un reconocimiento. En general, el modelo es el siguiente:

POLÍTICA BINACIONAL PARA LA RECUPERACIÓN DEL LOBO GRIS MEXICANO (*CANIS LUPUS BAILEYI*)

En 1975 fueron capturados en los Estados Unidos los que fueron considerados los últimos siete ejemplares de la especie, para iniciar un

Figura 2

MODELO DE OPERACIÓN DE LAS MESAS DE SEGURIDAD Y JUSTICIA MÉXICO SOS



Fuente: Elaboración propia.

Si bien el modelo de las msj cumple, en conjunto, con los ideales subsidiarios de conciencia social y delimitación competencial, el caso sugiere un amplio trabajo de investigación para ponderar en una muestra de mesas el elemento de derecho social. El principal aspecto será comparar entre las diferentes msj los insumos, los procesos y los resultados; con especial observancia en la implementación social directa como logro culminante en las relaciones sociedad-Estado. Un segundo rubro será medir el equilibrio entre los intereses de las mesas y la agenda integrada, hoy *Agenda México 18.24, seguridad y justicia*, en el ideal de integrar el conocimiento disperso para afrontar nuevas complejidades. Finalmente, resultará de especial importancia valorar la incidencia internacional para cubrir de manera progresiva la vinculación funcional plena de los extremos piramidales.

programa de reproducción en cautiverio y la posterior reintegración de las crías a las regiones originales de vida silvestre: los estados americanos de Arizona y Nuevo México, así como los estados mexicanos de Sonora y Chihuahua. En la organización de la política participan, por cada gobierno nacional, el *U. S. Fish and Wild Life Service* y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Asimismo, en 2017 participaban 36 instituciones americanas y 17 mexicanas, denominadas genéricamente instalaciones, clasificadas de acuerdo a su vocación: crianza o reproducción, pre-liberación, liberación y atención geriátrica.

Entre las instalaciones mexicanas de carácter privado destacan *Africam Safari*, la Unidad de Manejo para la Conservación de la Vida Silvestre

(UMA) Buenavista del Cobre, así como Rancho La Mesa. *Africam Safari* es un zoológico privado, fundado en 1972, acreditado por la *Association of Zoos and Aquariums* y por la *World Association of Zoos and Aquariums*. En entrevista con el curador de mamíferos (2 de julio de 2019), un zootecnista de origen argentino, él comentó que en el año 2001 inició el programa de reproducción del lobo gris mexicano con una pareja de la especie. Actualmente el área del parque donde se ubican los lobos grises es atendida por una jefa de área, un médico, un jefe de cuidadores y cinco cuidadores. El inventario vigente ascendía a una pareja reproductiva, cuatro crías del año 2018 y siete cachorros de 2019. Las cuatro crías de 2018 estaban ya destinadas a ser transferidas a otras instalaciones.

La UMA Buenavista del Cobre cuenta con 180 hectáreas dedicadas a la conservación de vida la silvestre, ha sido desarrollada desde 2008 por Grupo México, una minera de cobre catalogada entre las más grandes del mundo. En un video de acceso abierto, los directivos aseguraban que sus instalaciones son las mejores del país por su ubicación y extensión. Están alejadas de la población y no permiten visitas, lo que evita que los lobos tengan interacciones con humanos. El encierro principal tiene una superficie de 1.3 hectáreas y está equipado con cuatro casas de manejo interconectadas entre sí, guaridas de rocas y dos charcas. El encierro secundario tiene una superficie similar y menor equipamiento. En 2016 contaban con una pareja reproductora, cuya primera camada fue de seis cachorros (Grupo México, 2016). Los autores de este texto fueron testigos de que la UMA Buenavista del Cobre informó, en el marco de la política binacional (11 de julio de 2018), que desocuparía totalmente el encierro secundario mediante la transferencia interna de los actuales ocupantes al encierro principal, a la

vez que solicitó la transferencia de una hembra de otra instalación para empezar historia en el encierro secundario.

Rancho La Mesa es una de las cuatro reservas de Organización Vida Silvestre A. C., una asociación fundada en 1996 por Grupo Vitro, la fábrica de vidrio considerada entre las más importantes del mundo. Rancho La Mesa tiene una extensión de nueve mil 328 hectáreas dedicadas a la conservación de su bosque de encino y matorral submontano, en 1999 amplió su objeto a la conservación de especies silvestres (ovis, 2019). Según un video de acceso abierto, Rancho La Mesa es una de las dos instalaciones dedicadas a la rehabilitación del lobo gris mexicano en la etapa de pre-liberación: “somos fuente de animales a ser liberados” (ovis, 2013). En el marco de la política binacional (11 de julio de 2018), el representante de Rancho La mesa reportó un inventario de cuatro lobos que no se habían reproducido en la etapa de pre-liberación, solicitó parejas reproductivas para su instalación, y además señaló la aptitud de una de sus lobas para su liberación. La otra instalación de pre-liberación de lobos se relaciona con el orden nacional de gobierno, la Reserva *La Michilia* fue creada en 1977 por el Instituto de Ecología A. C.

Las instalaciones adscritas a gobiernos estatales mexicanos son la gran mayoría. Para este estudio, a manera de muestra, se detallan las instalaciones del GCM y del GEM: seis instalaciones en conjunto. La Dirección General de Zoológicos y Conservación de la Fauna Silvestre (DGZCVS) es parte de la Secretaría del Medio Ambiente del GCM. Está integrada por los zoológicos de Chapultepec, San Juan de Aragón y Los Coyotes, así como por dos direcciones, entre ellas, la Dirección de Operación Científica y Técnica (GCM, 2019). En entrevista con el Director General (18 de junio de 2019), él afirma que conoció la

política de recuperación del lobo gris mexicano a fines de los ochenta. Fue incluso en esa época integrante del subcomité que consensaba las decisiones de las instalaciones mexicanas. A la fecha de la entrevista, el Zoológico de Chapultepec contaba con un macho y tres hembras, se estimaban además cinco cachorros de tres semanas de nacidos. Sin contar estos últimos, Chapultepec había dado al programa binacional 27 crías en seis camadas. El Zoológico de San Juan de Aragón tenía registrados tres machos y una hembra, al programa binacional había aportado 122 cachorros en 29 camadas. El Zoológico Los Coyotes poseía seis machos y seis hembras, para un registro histórico de 28 cachorros en cinco camadas.

La Dirección de Operación Científica y Técnica, según su titular (15 de agosto de 2019), se desarrolló a partir del laboratorio que experimentó, en 1998, la reproducción de los icónicos pandas de Chapultepec por electro-eyaculación. En 2002 inició, en el marco de la política binacional, la recolección de semen de lobos seleccionados genéticamente. Para 2009 sumó el acopio de óvulos de hembras dictaminadas, adultas y ya reproducidas. Es importante destacar que el banco de gametos constituye una reserva genética para el futuro, asimismo, que una de las actividades de la política binacional es precisamente seleccionar las muestras por su conveniencia biológica y bajo criterios estrictamente científicos. Para ello, los protocolos son los mismos en México y en los Estados Unidos.

La CEPANAF es un organismo desconcentrado del GEM. Está integrada por cuatro áreas administrativas, entre ellas, la Coordinación de Zoológicos (GEM, 2019). De esta última área dependen los zoológicos de Zacango y del Parque El Ocotil. Según el representante institucional ante la política binacional de recuperación del lobo gris mexicano (21 de junio de 2019), el primer zoológico señalado se está constituyendo como

modelo de educación ambiental, mientras que el segundo fue incorporado en 2015 a la política binacional como instalación para la reproducción. El Zoológico de Zacango está organizado por áreas, la zona de animales carnívoros, que alberga a los lobos grises, es atendida por cuatro trabajadores y dos médicos veterinarios. En el Zoológico del Parque El Ocotil la reproducción de la misma especie es atendida por dos médicos veterinarios. A la fecha de la entrevista, el Zoológico de Zacango contaba con cuatro ejemplares, mientras que el Zoológico del Parque El Ocotil albergaba una pareja reproductiva, cuatro elementos juveniles y una camada de siete cachorros de dos meses de nacidos. El resultado tangible de la reproducción ha sido la transferencia de una loba al Rancho *La Mesa* para su pre-liberación.

Por su parte, se detectaron tres instalaciones del ámbito municipal de gobierno: los zoológicos de Guadalajara Jalisco y León Guanajuato, así como la UMA Coatepec Harinas en el Estado de México. En entrevista con la responsable de la última instalación señalada (2 de junio de 2019), ella refirió que la instalación fue creada en 2002 y constituía un *modelo santuario* que ofrecía cuidados paliativos a los animales. La unidad fue dotada de 17 hectáreas de extensión territorial que donó un particular, y era atendida por tres elementos encargados del bosque, las especies y la gestión, por lo que recibían una escasa compensación del gobierno municipal de Coatepec Harinas. Las donaciones de la empresa de transporte *Super-Track México* eran la fuente principal de gasto corriente de la instalación. La UMA Coatepec Harinas contaba con seis lobos, uno de ellos, *Frida*, fue amputada de una extremidad. Contaba también con otras especies y, en cada caso, una historia específica de rescate animal.

La importancia de los gobiernos nacionales radica en la planeación general de la política y,

en el caso de México, en algunas acciones de coordinación e implementación. En 1982 se firmó el *Mexican Wolf Recovery Plan* por representantes del *U. S. Fish and Wild Life Service* y la Dirección General de Fauna Silvestre. En 1993 se inició la implementación del *Species Survival Plan* (ssp) a cargo de la *American Zoo and Aquarium Association* (AZA. Bernal, 2004: 20-21). En entrevista con José Bernal Stoopan (26 de junio de 2019), funcionario de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) durante el periodo 2012-2018, él comentó que en el sexenio 2006-2012 se publicó el Programa de Acción para la Recuperación de la Especie Lobo Gris Mexicano (*canis lupus baileyi*), junto con los relativos a la vaquita marina y al águila real. En 2017 el *U. S. Fish and Wild Life Service* publicó la primera revisión del *Mexican Wolf Recovery Plan*, cuya evaluación del Programa de Acción para la Recuperación de la Especie Lobo Gris Mexicano (*canis lupus baileyi*) fue:

El Proyecto de Recuperación de México no estaba obligado por ley a establecer un objetivo numérico para recuperación. Sin embargo, el plan estableció como objetivo alcanzar niveles de población que garantizaran la viabilidad a largo plazo reintroduciendo lobos mexicanos en varias áreas de México (SEMARNAP, 2000). El documento explicaba que México apoyaba la reintroducción en ambos lados de la frontera México-Estados Unidos y declaró que sería difícil encontrar Hábitat para la reintroducción en México [...] El hábitat puede existir dentro de la Sierra Madre Occidental y la Sierra Madre Oriental (SEMARNAP, 2000). Las responsabilidades de las especies prioritarias de México se transfirieron a CONANP en 2004, y la El Programa de Acción se finalizó en 2009 con la participación del ex asesor técnico (la norma que estableció el Comité Asesor Técnico Nacional

para La Especie Prioritaria fue abolida en marzo de 2009, por lo tanto, el subcomité dejó de existir formalmente). Este plan de acción estableció los pasos necesarios para comenzar la reintroducción del lobo mexicano en México, con cinco objetivos estratégicos: definir al menos seis sitios potenciales para reintroducción de lobo; fortalecer las acciones de aplicación de la ley para proteger el hábitat dentro del rango de la especie; involucrar a una variedad de sectores de la sociedad en la recuperación de la especie; apoyar los esfuerzos del subcomité para la reintroducción del lobo; y crear las condiciones para permitir las estrategias del subcomité y contribuir a los objetivos del PACE (CONANP 2009). El plan de acción se considera obsoleto y necesita revisión, pero estas acciones no son obligatorias en un periodo específico (USF&WLS, 2017: 2).

La SEMARNAT cumple la función de autorizar la participación de las instalaciones mexicanas en la política binacional, así como de consensar las decisiones de las instalaciones mexicanas con participación activa. Los autores de este texto, al realizar observación participante en el marco de la reunión anual de la política binacional (11 de julio de 2019), conocieron la iniciativa de que *se integrarían dos propuestas de instalaciones más una vez que las autorizara la SEMARNAT*. Según el titular de la DGZCVS del GCM (18 de junio de 2019), las reuniones anuales con la SEMARNAT, convocadas previamente a la reunión anual de la política binacional, son para aportarle a la dependencia normativa información sobre altas y bajas en la población de lobos grises. Esta información permite decisiones sobre el rumbo de la política binacional.

No obstante, ante la desigualdad de las instalaciones mexicanas, cabe señalar que las intervenciones de la SEMARNAT no resultan suficientes. El Coordinador de Zoológicos de la

CEPANAF aseguró (19 de febrero de 2019) que las principales limitaciones del esquema que nos ocupa son de carácter presupuestal, los relevos de administración e insuficiencias particulares que suelen causar la salida de instalaciones mexicanas. Bernal reconoció (26 de junio de 2019) que los problemas derivan de la falta de continuidad de los programas de inversión, las necesidades no reciben el beneficio de un financiamiento continuo. Durante su gestión como funcionario de la CONANP, él manejó en promedio 130 millones de pesos anuales para la intervención en 50 especies animales en riesgo: 2.6 millones de pesos anuales en promedio por especie. Las insuficiencias particulares ocasionaron la salida de la Reserva *San Cayetano* y del Rancho *El Tecuán*, ausentes en la reunión de la política binacional de 2019. La revisión de las instalaciones aludida en este estudio permitió su ponderación por autosuficiencia financiera: las instalaciones del GCM reportan suficiencia presupuestal (18 de junio de 2019); *Africam Safari*, pese a que es una institución privada, indica que “ellos ven la forma de cumplir aunque existan problemas” (2 de julio de 2019); las instalaciones del GEM aseguran que les alcanza para nómina y alimentación animal, pero no para programas (21 de junio de 2019); la UMA Coatepec Harinas depende de la gestión constante de donaciones para el gasto corriente (2 de junio de 2019). La representante de esta última puntualizó: “el 21 de junio de 2019 habrán recibido un ejemplar de la UMA Buenavista del Cobre, la operación se facilita porque ellos tienen dinero. Si fuera un ejemplar transferido del Zoológico de León habría problemas financieros”.

Durante la larga vida de la política binacional que nos ocupa se han sorteado, de manera incremental, los desafíos de la organización política inicial, la crianza y la liberación; acciones que han generado claramente tres etapas o

ciclos. Durante la primera etapa, acontecida entre 1975 y 1987 para la organización inicial de la política, el gobierno nacional mexicano se limitó a la suscripción del *Mexican Wolf Recovery* en 1982, como ya fue señalado, mientras que las instalaciones mexicanas no participaron en labores de implementación. En paralelo, los esfuerzos estratégicos en los Estados Unidos estuvieron afectados por insuficiencias en los espacios para la cría, por el rechazo de los criadores a las condiciones de liberación de los animales, así como por la presión social para actuar decididamente en la conservación de la especie (Bernal, 2004: 20-21).

El segundo ciclo, 1987-1998, enfatizó la crianza en cautiverio mediante la colaboración entre las instalaciones de Estados Unidos y México. Sobre esta etapa, Bernal expuso (26 de junio de 2019), de manera por demás afectiva, que la política binacional de recuperación del lobo gris mexicano forjó a toda una generación, “aprendimos de las buenas y las malas lecciones”. En 1987 tres parejas reproductoras de la especie fueron trasferidas de los Estados Unidos a México (Bernal, 2004: 21). Bernal aclaró (26 de junio de 2019) que una pareja de lobos fue para una instalación en Hermosillo Sonora, una para el Zoológico de San Juan de Aragón en la Ciudad de México y la tercera para la Reserva de *San Cayetano* en el Estado de México. La adhesión de las primeras instalaciones mexicanas a la política que nos ocupa respondió a las insuficiencias, ya señaladas, de los espacios asignados por los zoológicos americanos para las actividades de reproducción.

En 1990, según Bernal (26 de junio de 2019), un grupo de especialistas organizó un taller internacional para la recuperación de la especie. A partir de 1991 el *U. S. Fish and Wild Life Service* reorganizó la política, considerando como

alternativa extenderla más allá de sus fronteras nacionales (Bernal, 2004: 20-21). En respuesta, en 1991 se creó un grupo asesor del gobierno federal mexicano para la conservación del lobo gris mexicano dentro y fuera de su hábitat natural. Fue integrado informalmente con representantes del gobierno federal, organizaciones civiles, centros de cría en cautiverio y universidades (Bernal, 2004: 22). De ese modo se potenció el intercambio internacional, en 1996 se decidió transferir una pareja de animales del Rancho Los Encinos en Chihuahua hacia la reserva de *Sevilleta National Wildlife Refuge* para su posible liberación. Al siguiente año, 1997, ocurrieron transferencias cruzadas: dos lobos nacidos en México hacia el mismo número de instalaciones en los Estados Unidos, y diez animales de instituciones americanas hacia diversas instalaciones mexicanas (DGVS, 2001: 9).

La tercera etapa, con énfasis en la liberación de lobos, ha tenido un inicio diferenciado para Estados Unidos y México. Según Bernal (26 de junio de 2019), para los Estados Unidos este ciclo inició en 1998, cuando se liberaron los primeros lobos en los límites entre Arizona y Nuevo México. En México, entre 1999 y el año 2000, los Programas de Recuperación de Especies Protegidas (PREP) formalizaron subcomités para atender específicamente las problemáticas de animales en riesgo como el lobo gris, el jaguar y el berrendo. No obstante, según el titular de la DGZCVS del GCM (18 de junio de 2019), fue necesario restringir la reproducción en México entre finales de los noventa y 2011 para que, finalmente, iniciara la liberación de lobos grises en territorio mexicano. Según Bernal (26 de junio de 2019), para el sexenio 2012-2018 se omitieron los comités gubernamentales bajo el criterio de permitir grupos informales de expertos en acciones de asesoría.

El problema primordial de la liberación de lobos grises mexicanos es la interacción humana, pues los lobos son cazados o envenenados para prevenir la depredación ganadera, aunque otros problemas son básicamente financieros, derivados de la necesidad de monitoreo de los lobos en vida silvestre mediante equipos tecnológicos. Sobre el primer aspecto, Bernal estimó (26 de junio de 2019) que la alta mortalidad durante las acciones de liberación alcanza en promedio los 11 lobos por año, ya que en julio de 2017 existían 47 animales en libertad y un año después sólo se contaron 36, la cifra incluía dos camadas de cachorros que nacieron en libertad. El representante de la CEPANAF del GEM aseguró (21 de junio de 2019) que la liberación de animales es afectada puntualmente por el narcotráfico y, sobre el aspecto financiero, vislumbró como solución reproducir modelos americanos: donantes que patrocinan lobos en libertad.

Según el titular de la DGZCVS del GCM (18 de junio de 2019), las alternativas son normar racionalmente la actividad y buscar nuevas áreas de liberación en México. Sobre el aspecto normativo, refirió los *bordes duros* que existen en las áreas de liberación de lobos en los Estados Unidos, esto es, límites rígidos *humano-lobo* que restringen las actividades de cada parte fuera de las regiones que le fueron asignadas, por lo que los humanos no pueden desarrollar la ganadería en áreas de liberación de lobos, mientras que estos últimos pueden ser cazados en regiones ganaderas. La recomendación que le dio un biólogo adscrito a *Blue Ranch*, una instalación ubicada en los límites de los estados de Arizona y Nuevo México, es constituir *bordes suaves*, o bien, áreas de traslape de las actividades *humano-lobo* y seguros ganaderos para recuperar las pérdidas de ganado. Sobre nuevas áreas de liberación se manifestó, en el marco de la política binacional

82 (11 de julio de 2019), el representante del Zoológico La Pastora, quien se asumió también como vocero del Gobierno del Estado de Nuevo León: *¿Por qué no liberan lobos en mi estado?* Más allá de la ingenuidad de la propuesta, evidenció la alternativa de sumar nuevos intereses al margen de la rigidez normativa de la SEMARNAT.

En el ciclo mexicano de liberación del lobo gris mexicano han participado tres organizaciones centradas concretamente en el objetivo y tres más que han desarrollado insumos parciales. En conjunto, las instituciones aludidas ejercieron 19.5 millones de pesos de presupuesto federal entre 2011 y 2018. Naturalia A. C., fundada en 1990, operó un millón y medio de pesos en 2011 y medio millón en 2012 para diversas actividades ambientales, entre ellas, la difusión de planes, características e importancia de la especie lobo gris mexicano. La Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ), erigida en 1961, es la institución que más convenios ha operado: dos millones de pesos en 2012, 2.2 en 2013, y 2.75 millones de pesos en cada uno de los tres años subsecuentes. Los conceptos comunes en todos los años fueron: planeación, importación de animales, reintroducción de ejemplares nacionales, monitoreo de lobos y presas, difusión del fondo de aseguramiento ganadero, actualización de protocolo y divulgación internacional de las acciones. En 2018, ante la inexistencia de convenios celebrados en el año 2017, Soluciones Ambientales Itzeni A. C. suplió a la UAQ en la operación de los mismos conceptos mediante convenio de 2.3 millones de pesos (PNT, 2019). Según Bernal (26 de junio de 2019), Naturalia A. C. y la UAQ coadyuvaban en la liberación de lobos en 2011, no obstante, un año después las dos organizaciones se distanciaron y la universidad continuó trabajando sola. Para 2019, el representante de la CEPANAF del GEM aseguró (21 de junio de 2019) que la CONANP recortó recursos para el monitoreo.

Entre las instituciones que han desarrollado acciones parciales, la Organización Vida Silvestre A. C. invirtió treinta y cinco mil pesos durante 2012 en pre-liberación de lobos: protocolos, rehabilitación y evaluación. En 2013 gastó noventa mil pesos en pre-liberación y en la adquisición de equipos para gametos. En 2014 ejecutó cuarenta mil pesos en pre-liberación e inició la operación de gametos. Visilmex A. C. celebró un solo convenio en 2012 por medio millón de pesos, aplicado al monitoreo. Natura y Ecosistemas Mexicanos, fundada en 2005, ejerció en 2016 medio millón de pesos en una publicación alusiva (PNT, 2019).

La reunión de la política binacional se celebra un año en México y al siguiente en los Estados Unidos. Los autores de este texto, a manera de observadores participantes de la reunión de la política binacional celebrada el 11 de julio de 2019 en el Parque El Ocotal de Timilpan, Estado de México, constataron que el evento inicia con el repaso de los objetivos de la política binacional, seguida por un diagnóstico de los avances en cada país, así como ponencias de temas de vanguardia. Estos últimos fueron: a) el *cross-fostering*, o bien, la técnica de adopción de cachorros nacidos en cautiverio por parte de lobas que están criando en vida silvestre; y b) la evolución del banco de gametos.

En comparativa, los avances científicos de las instalaciones mexicanas son críticos. La implementación del *cross-fostering* aún no inicia en México, mientras que el funcionamiento del banco de gametos generó una discusión entre mexicanos durante la reunión binacional del año 2018 en Chicago Illinois. Según el representante institucional de la CEPANAF del GEM (21 de junio de 2019), “los gringos cerraron la puerta y se pusieron a trabajar [...] los dimes y diretes generaron el ridículo más grande que hemos hecho”. El desacuerdo surgió cuando el

representante del Zoológico de Chapultepec pretendió involucrar a un proveedor privado en insumos para la operación del banco de gametos. Según la titular de la Dirección de Operación Científica y Técnica (15 de agosto de 2019), la participación privada se dio a fines del sexenio pasado del GCM, sólo duró un año y se considera innecesaria. No obstante, la dependencia funciona bajo la inconsistencia financiera que muchas entidades públicas acostumbran: becas del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, apoyos gubernamentales en especie y hasta el auto-financiamiento de los investigadores.

Al ratificar el conflicto latente, otros actores pueden abreviar de manera expedita los problemas de la participación mexicana en la política binacional. En entrevista con la responsable de la UMA Coatepec Harinas (2 de junio de 2019), quien además fungía en 2019 como integrante del comité de manejo de la política binacional, ella señaló categóricamente que “el programa lo dirigen los gringos, [ellos] son muy organizados. En cambio, en México hay muchos egos, [por lo cual] el grupo mexicano siempre se está peleando, el cambio de autoridades afecta, de eso se quejan los gringos, si se mueven lobos de Estados Unidos a México aquí se ponen muchas trabas”. Con relación a la vocación de las instalaciones se comenta que, en general, se crían muchos cachorros que no se pueden colocar, por lo que jamás serán liberados. Por otro lado, el financiamiento se concentra únicamente en las acciones de liberación. El representante de la CEPANAF aseguró (21 de junio de 2019) que la aportación a la política binacional de recuperación del lobo gris mexicano depende netamente del desarrollo personal. “Las instalaciones mexicanas actúan de acuerdo a intereses, el gobierno y la economía constituyen un freno fuerte para la política binacional en general”.

Según el titular de la dGzcvcs del GCM (18 de junio de 2019), el éxito de la política binacional

radica en que cada una de las instalaciones asimile su propio rol. Como muestra, comenta que uno de los líderes técnicos de la política binacional le mostró los dos lobos machos de su instalación y, al cuestionarle la razón de no tener una pareja reproductiva, le replicó que debía predicar con el ejemplo. En contraparte, al visitar un zoológico de Monterrey el responsable se quejó de tener cinco machos y, lógicamente, ninguna pareja reproductiva. El entrevistado entonces, consciente ya del propósito colectivo de las instalaciones, sugirió que el zoológico de Monterrey estaba destinado a exponer la vida en manada, como rasgo esencial de los lobos. Para el Coordinador de Zoológicos de la CEPANAF (19 de febrero de 2019) algo difícil es superar los lazos afectivos hacia los animales cuando estos son transferidos en cumplimiento de la política binacional. Hay un contraste claro entre criterios científicos y sensibilidad de los actores.

La parte central de las reuniones binacionales es la actualización del inventario de cada instalación, así como la expresión de los propósitos individuales, para lo cual, las instalaciones se valen de unos carteles donde los lobos hembra se representan con etiquetas *post-it* rosa, los machos con azul, los cachorros en amarillo y los elementos geriátricos en verde. Según el titular de la dGzcvcs del GCM (18 de junio de 2019), las reuniones binacionales pueden compararse con un *draft* deportivo, pues los representantes de las instalaciones participantes buscaban hacer parejas reproductivas mediante el análisis de los grados de parentesco de los animales. Es importante destacar que el principal problema de la reproducción es evitar la cruce entre ejemplares con altos niveles de consanguinidad, los problemas secundarios se refieren a la solución de condiciones de espacio y hábitat. Bajo esos criterios, el comité de manejo emite las recomendaciones de trasferencias de animales.

El funcionamiento formal de la política binacional ha generado, en algunos casos, intercambios adicionales en paralelo. La representante de la UMA Coatepec Harinas comentó (2 de junio de 2019) que ha establecido relación de intercambio con *Wolf Haven International*. Ellos suelen solicitarle consultas veterinarias a distancia, que en los Estados Unidos son muy caras. En reciprocidad, a menudo les otorgan becas para cursos de manejo de lobos. En otros casos se han vinculado también con *San Diego Zoo*. El representante de la CEPANAF coincidió (21 de junio de 2019) en las relaciones señaladas y agregó *Cheyenne Mountain*. La operación descrita es posible esquematizarla de la siguiente forma:

a consumir los ciclos de reproducción y liberación de lobos en los Estados Unidos. La posterior inclusión de un mayor número de instalaciones mexicanas (estatales, municipales y privadas) logró hasta 2011 los mismos ciclos del lado mexicano, aunque en este último caso, a diferencia del primero, nunca ha existido un auditorio social de oposición o control. El rezago planteado ha afectado la generación y aplicación innovadora del conocimiento.

Las dependencias del sector medio ambiente nacional mexicano han sido inconsistentes. De inicio, la especie se extinguió en territorio mexicano, fue necesario capturar lobos en los Estados Unidos para lograr activar la política en México. La planeación y

Figura 3

MODELO DE OPERACIÓN DEL COMITÉ BINACIONAL PARA LA RECUPERACIÓN DEL LOBO GRIS MEXICANO (*CANIS LUPUS BAILEYI*)



Fuente: Elaboración propia.

Nota: El esquema hace referencia a instalaciones de ambos países.

En general, en 2019 fueron reportados en los Estados Unidos 131 lobos en vida silvestre, 77 de los cuales eran monitoreados con collar (Dwire, 2019: 2). En México se tenía la certeza de 15 lobos vivos monitoreados con collar, ocho en situación desconocida, cinco en pre-liberación y un estimado de 18 cachorros sin monitoreo (López, 2019: 2). Si bien la política binacional ha sido exitosa, las instituciones mexicanas participantes han sido desiguales. Siendo aún escasas y muy puntuales, contribuyeron desde 1987

organización de la estrategia oficial inició cuando ya en Estados Unidos se habían consumado los ciclos de reproducción y liberación. En el cumplimiento del plan específico sólo se definieron los sitios de liberación y se apoyaron las acciones de un subcomité designado. Sin avanzar en lo normativo, en la participación social y en la definición de metas, el plan y sus instituciones fenecieron sin renovarse. En la implementación de la política, el gobierno nacional mexicano autoriza la participación y consensa las

decisiones de las instalaciones, además de financiar exclusivamente la liberación de lobos con la fórmula simplista de invertir 2.6 millones anuales promedio. En la actual transición del gobierno federal se puede incluso llegar a financiamiento cero, la realidad constante ha sido que los cambios de autoridades afectan la política binacional. La SEMARNAT no gestiona una mayor participación de los gobiernos estatales, mucho menos la autonomía y el desempeño de las instalaciones.

La capacidad de las instalaciones varía entre la dureza científica y la afectación por la fragilidad financiera, asimismo, el comportamiento individual transita entre la afectividad animal y la cooperación institucional. El mejor de los casos es combinar la capacidad científica y la cooperación, el peor considera conjuntamente la fragilidad financiera y la afectividad animal. Esta heterogeneidad provoca que algunas instalaciones se desapeguen del objetivo de la política binacional y tiendan al conflicto. Pese a que algunas instalaciones consideran que la política binacional es ajena, la existencia de intercambios informales e internacionales han extendido los resultados generales de la política binacional hasta el beneficio individual, potenciando cierta armonía de manera supletoria.

CONCLUSIONES

La gobernanza multinivel en México tiene un avance del 0.52% en un universo de RIG y de diplomacia local. En la experiencia de la política binacional de recuperación del lobo gris mexicano, su incipiente institucionalización enfrenta, como mayor reto, potenciar la cooperación y mitigar los conflictos derivados ambos de capacidades y comportamientos *no-estratégicos* entre las organizaciones participantes. La mayoría de estas mismas protagonizan un proceso naciente de

vinculación operativa con la política binacional. Lo anterior sucede en la precariedad regional de Norteamérica, pues no funciona un orden político supranacional. Las instituciones del aún vigente Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) existen, pero no se encontró su incidencia: la Comisión para la Cooperación Laboral, la Comisión para la Cooperación Ambiental y la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza.

Es evidente la incapacidad del gobierno nacional mexicano de reproducir los ejemplos canadienses y estadounidenses de gobernanza multinivel, prevalece el desempeño burocrático y en el mejor de los casos, las Msj México sos, se cumple con la convocatoria social a manera de gestión intergubernamental. No obstante, el mayor aporte de estas mesas, a diferencia del caso del lobo gris mexicano, es la existencia y funcionamiento de formaciones genuinamente ciudadanas, aunque estas tengan un sesgo hacia el ámbito empresarial. Finalmente, como es lógico por los antecedentes, el mayor déficit subsidiario es la carencia absoluta de evaluación de las capacidades subsidiarias de las formaciones sociales para programar la autonomía o el subsidio.

REFERENCIAS

- Bernal, J. F. (2004), *Binational collaboration in recovery of endangered species: the Mexican Wolf as a case study*, College Station TX, Texas A&M University.
- Breña, R. (2000), “El principio de subsidiariedad y la construcción de una Europa social”, en *Foro Internacional*, núm. 3, pp. 467-483.
- Consorcio Coopenergy (2015), *Guía para la gobernanza multinivel. Para autoridades públicas locales y regionales*, Bruselas, Programa Energía Inteligente para Europa de la Unión Europea.
- DGVS (Dirección General de Vida Silvestre) (2001), “Triste solitario y final. Las desven-

- turas del lobo gris mexicano”, en *Gaceta Ecológica*, núm.59, pp. 3-12.
- Dwire, M. (2019), *Status of mexican wolf recovery in the US*, Washington D. C., US Fish and Wildlife Service.
- GCM (Gobierno de la Ciudad de México) (2019), *Dirección General de Zoológicos y Conservación de la Fauna Silvestre*, s/f, disponible en <https://www.sedema.cdmx.gob.mx/secretaria/estructura/18>, consultado el 8 de junio de 2019.
- GEM (Gobierno del Estado de México) (2019), *Comisión Estatal de Parques Naturales y de la Fauna*, s/f, disponible en <http://cepanaf.edomex.gob.mx/organigrama>, consultado el 22 de junio de 2019.
- Grupo México (2016), *Grupo México protege al lobo gris mexicano*, s/f, disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=eDX6h26PqBM>, consultado del 7 de agosto de 2019.
- INAI (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales) (2019), *Respuesta a solicitud de información pública folio 1615100041219*, Ciudad de México.
- López, C. (2019), *Mexican wolves in northern México: an update*, Querétaro, Universidad Autónoma de Querétaro, ITZENI Soluciones Ambientales, CONANP, Arizona Game & Fish.
- López-Vallejo, M.; Osorno, R. C. (2010), “Diplomacia local en Puebla y Tlaxcala: migración e inversión extranjera directa”, en Martínez, M., *Estudios comparados de diplomacia local en las entidades federativas del centro de México*, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México; Facultad de Estudios Superiores Acatlán.
- México sos (2018a), *Agenda México 18.24, seguridad y justicia*, Ciudad de México.
- Méxicosos (2018b), *Modelos de gobernanza en seguridad y justicia: la experiencia innovadora de las mesas de seguridad y justicia en México*, París Francia.
- México sos (2019a), *Mesas de seguridad y justicia*, Ciudad de México.
- México sos (2019b), *¿Qué es México SOS?*, s/f, disponible en <http://www.mexicosos.org/>, consultado el 21 de marzo de 2019.
- ovis (Organización Vida Silvestre A. C.) (2019), *La Mesa*, s/f, disponible en <https://ovis.org.mx/la-mesa/>, consultado del 19 de agosto de 2019.
- Pemán, I.; Jiménez, G. (2013), *La gobernanza multinivel como alternativa a la gestión del desarrollo del medio rural*, Zaragoza, Consultores Urbanismo.
- Scharpf, F. W. (2005), “Apuntes para una teoría del gobierno multinivel en Europa”, en Cerrillo, A., *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- STPS (Secretaría del Trabajo y Previsión Social) (2016), *Lineamientos de operación, Programa de trabajadores agrícolas temporales México – Canadá*, Ciudad de México.
- Siminski, P., Spevak, E. (2017), *Population analysis & breeding and transfer plan*, Palm Desert CA, The Living Desert, Population Management Center, Lincoln Park Zoo, Association of Zoo & Aquariums, Saint Louis Zoo.
- The World Bank (2017), *Governance and the law*, Washington D. C., International Bank for Reconstruction and Development.
- Trejo, E. C.; Álvarez, M. (2007), *Programa de trabajadores agrícolas temporales México – Canadá (PTAT)*, Ciudad de México, Cámara de Diputados.
- USF&WLS (U. S. Fish and Wild Life Service) (2017), *Mexican Wolf Recovery Plan. First revision*, Albuquerque NM.
- YouTube (2013), *Lobo Gris Mexicano en Sierra Picachos, Nuevo León por OVIS y AESPAC (Cápsula 7)*, s/f, en <https://www.youtube.com/watch?v=zqGWLbQVzec>, consultado del 19 de agosto de 2019.

The Current Political Challenges to the Mexican Democratisation Process: 2012 to 2018

Retos Políticos Actuales del Proceso de Democratización: 2012-2018

Fecha de recepción: 25 de octubre de 2019

Fecha de aceptación: 28 de febrero de 2022

*Lisdey Espinoza Pedraza**

ABSTRACT

This paper will attempt to answer what the current state of contemporary democracy in Mexico is after the return of the Institutional Revolutionary Party (PRI) to the presidency by analysing the role of Civil Society, Political Society and the Rule of Law from 2012 to 2018. This paper will also explore if the party's return was indeed a step backwards in the process of Mexican democratisation, or whether it was simply another step on a long road in which the various political parties alternate power. In 2018, Mexico elected its new president for the next consecutive 6 years along with a fair number of congressional seats and local gubernatorial posts, an election that again put Mexican democracy through a difficult test.

KEY WORDS: Political Parties, Democratisation, Mexican Politics, Democracy, Mexico.

RESUMEN

Resumen Este documento intentará responder cuál es el estado actual de la democracia contemporánea en México después de la transición de 2000 al analizar el estado actual de la sociedad civil, la sociedad política y el estado de derecho de 2012 a 2018. Este documento también explorará si el regreso del PRI a la presidencia en 2012 fue realmente un paso atrás en el proceso de democratización en el que México se había embarcado, o si fue simplemente otro paso en el largo camino en el que los diversos partidos políticos alternan el poder. En 2018, México eligió a su nuevo presidente por los próximos 6 años consecutivos, junto con un buen número de escaños en el Congreso y cargos de gobernador local, una elección que nuevamente puso a la democracia mexicana a través de una difícil prueba. Brevemente se analizará también el impacto de esta elección con miras al 2019.

PALABRAS CLAVE: Partidos Políticos, Democratización, Política Mexicana, Democracia, México.

*University of Aberdeen, Escocia. Correo-e de contacto: lis_ep82@yahoo.co.uk

INTRODUCTION

On the eve of its 1st of July 2012 presidential elections, Mexico seemed primed for a change after 12 years under the National Action Party (PAN) administrations. Voters returned to power the Institutional Revolutionary Party (PRI) which had ruled the country for 7 decades. In 2012 a telegenic, young and attractive PRI former governor of the State of Mexico, Enrique Peña Nieto, won a 38% plurality enough to beat Andrés Manuel López Obrador of the Democratic Revolution Party (PRD) and Josefina Vázquez Mota of the National Action Party (PAN). Several institutions and patterns the old regime were based upon remained intact after the transition, which made the return of the PRI almost inevitable. The two PAN administrations left many dashed hopes and frustrations and voters appeared ready to give the PRI another chance. Faced with a growing disenchantment with what was now an imperfect democracy; nostalgia for the old PRI days when there was some semblance of order, and congressional work was not entangled in a never-ending deadlock started to creep in and positioned the PRI as the favourite. Society realised democracy goes beyond respect of votes, trustworthy and free elections, and the variety of parties and ideologies. Democracy brought about a new agenda of problems. The challenge that still remains is finding the way for the new political system to be transformed, adopting new rules that would reassign obligations towards a fairer distribution of power.

THE 2012 ELECTIONS AND THE RETURN OF THE PRI

Mexican voters shocked the world on July 1st, 2012 by allowing the PRI to reclaim the presidency following 12 years of the PAN-ruled governments. These elections were regulated by the electoral reforms adopted in 2007 and 2008 that were a direct result of the fraud allegations during the presidential elections of 2006.¹ The 2012 election returned power at the federal level back to an opposition party, the PRI, thus, in terms of electoral democracy it further defined Mexican political behaviour in the electoral arena as democratic (Ai Camp, 2014: 240).

A dominant party's demise is usually hailed as success for democracy. However, how should one interpret the return to power of such a formerly dominant party? Little has been written about, and almost no literature exists on the resurgence of once dominant parties (Hicken & Martínez; Palshikar & Yadav, 2003; Pempel, 1990; Reuter, 2013; Serra, 2013). The PRI's recovery started to become clear in the 2009 election when the PRI increased its number of seats in the Deputy Chamber by 133. After 12 years of relative hiatus, the formerly hegemonic party recovered much of its influence by holding the executive, leading the legislature and dominating in subnational politics. The key moment for it occurred in the summer of 2009, when the party won a majority in the congressional elections. The victory meant that the PRI recovered control of key committees in the Chamber of Deputies and the Senate (Wood, 2012). The PRI's rehabilitation as a political force also owes much to the fact that it

¹These reforms reduced the campaigns length from 6 to 3 months; established a 10% limit on private funding and a 48% reduction on public funding, they also banned the sale of air time to use privately, which meant that all political parties had equal access to media as stipulated by the iFE (Langston, 2009). These reforms aimed to guarantee equality and transparency (Casar, 2009).

never left the political scene. The PRI may have lost its iron grip at the federal level with 2 unsuccessful presidential campaigns; but it retained control of state governorships and gained congressional seats, boosting a national presence in both political posts and public opinion (Wood, 2012: 24).

While the PAN and the PRI had struggled to gain momentum since the 2006 presidential election, the PRI rose from its ashes. Capitalising on the PRI's self-destructive stunts and the PAN's failure to solve the nation's ailing drug and financial problems, the PRI gained enough of a following to dominate ongoing state and Congressional elections. In 2009, the PRI captured 237 of the 500 available seats in the Lower House of the Mexican Congress—a feat reflective of its strong constituency. For the 2012 elections, each party followed a different course in selecting its presidential candidate. The PRD looked to its tried-and-trusted leadership; the PRI turned to youth and dynamism as a break with the past; and the PAN sought someone who could ensure continuity while presenting the image of change. In most cases, an accommodation between candidates and party leaders determined the final nominee, except for the PAN, which held a primary (Johnson, 2013: 3). The last party to name a candidate was the New Alliance Party (PANAL), a splinter group that had formed in 2005 to support Mexico's powerful teachers' union. While at the beginning, it had aligned itself with the PRI, PANAL split in January, and in the absence of an alliance with either the PAN or the PRD, presented its own candidate. López Obrador, the PRD's candidate, sought to moderate his image and move towards the centre, and promised to respect the results of the 2012 elections (SDP, 2018). Peña Nieto attempted

to present himself as a change agent by distancing himself from the old PRI (Johnson, 2013: 5).

The Sunday vote was generally peaceful, once the polling booths had closed, the Organisation of American States (OAS) reported broad voter participation, robust controls, and an efficient quick-count mechanism, as well as numerous procedural improvements made since the last presidential elections in 2006.² From the onset of the campaign, Peña Nieto led the polls as a clear winner. His candidature was based upon his personal image carefully crafted during his governorship of the State of Mexico from 2005 to 2011, the media and the territorial and clientelist machinery of the PRI (Olmeda and Armesto, 2013: 247).

While the PAN started as second, they were soon relegated to third place shortly after the first presidential debate. For the very first time, a mainstream political party had a woman as a presidential candidate, however, her position weakened as she was tainted by association with the 2 failed past administrations. Peña was favoured by voters all over the country, while AMLO and Vazquez Mota's support came from their traditional sectors (Magaloni, 2012). This meant that the PRI continued to be the strongest party nationally.

Despite having promised he would respect the outcome of the 2012 elections, and contrasting with Calderón's gracious announcements, López Obrador claimed that widespread irregularities, vote-buying, and illegal campaign spending by the PRI had defrauded him out of 5 million votes. On July 9th, 2012, he demanded a full vote recount. In so doing, he seemed to be reprising his performance of 2006 after losing narrowly to

²To comply with what had been agreed prior to the election, the Organisation of American States, and with the agreement of all political parties, the organisation carried out supervisory tasks to make sure the elections followed democratic standards and there were no issues that could affect the result. The organisation published the report entitled Electoral Observation Missions and Recommendations Database: Mexico, the coming November of the same year. This can be accessed from: <http://www.oas.org/EOMDatabase/moeInfo.aspx?Lang=En&Id=244>

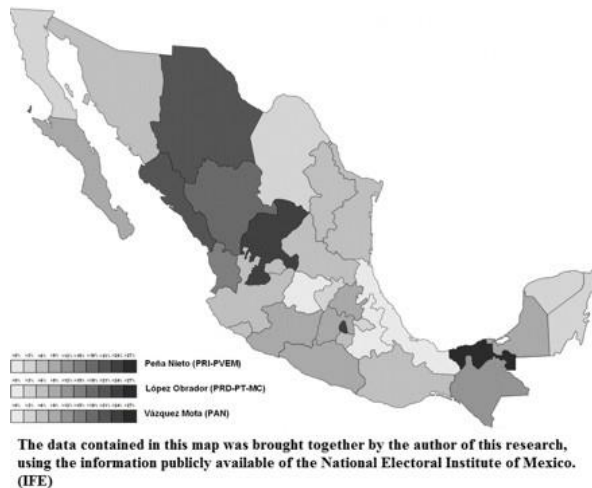
90 Calderón (Johnson, 2013: 7). On August 30th, 2012, the Federal Electoral Tribunal certified the election results. On September 9th, Obrador told followers he would part ways with the PRD and would create a new political vehicle out of the Movement for National Regeneration (MORENA), a group that had supported him in the past and would challenge the 3 major political parties so far in Mexican politics. This would mean that Mexico would have a fourth party on the left, with the PRD and Movimiento Ciudadano (MC) staking out moderate positions, and the Labour Party (PT) and MORENA representing a more statist view

governed in 22 states out of the 32 in the country; the PAN in 8 and the PRD in 3 plus Mexico City and an alliance with the PAN and PT in Oaxaca.

At the legislative level, the PRI obtained the 2 most numerous blocs at both chambers: 42% of the seats, however, its participation was reduced by 6% if compared to the previous legislature. This distribution forced the president to find support in other political forces. At the senate, the PRI went from having almost a quarter of the chamber to 40% of the senators. From this new composition, the PAN was again relegated to the third force and the left alliance, the PRD, PT and

Map 1

MARGIN OF VICTORY OF THE 3 LEADING PRESIDENTIAL CANDIDATES PER STATE, 2012



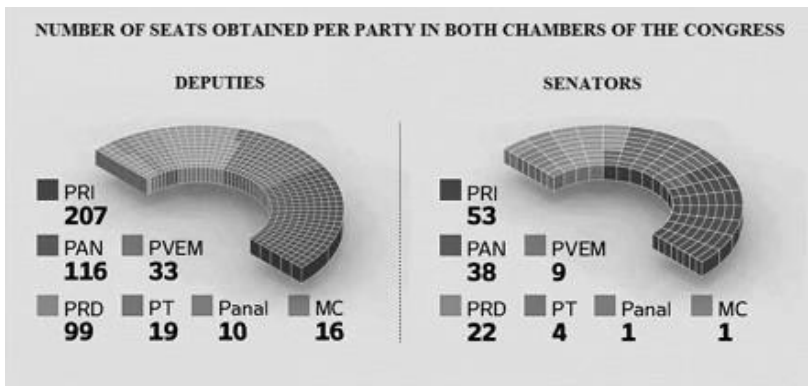
In 2012, 6 governorships along with the head of Mexico City were also elected. The PRI won in Chiapas, and Jalisco, this last one being ruled by the PAN since 1995. The PAN was able to retain Guanajuato and the PRD took Tabasco, a formerly PRI-ruled state, Morelos where the PAN had ruled for 12 years; along with Mexico City a traditional PRD niche. From those results, the PRI in 2012

got its largest representation ever in history. In the same year's election, the whole Congress was renewed: 500 deputies for a period of 3 years and 128 senators for 6 years. In these elections, the PRI again obtained a majority of the votes although it did not gain legislative majority. The PAN suffered a dramatic loss and was relegated to the third force in the Congress.

Map 2
STATE GOVERNORSHIP BY POLITICAL PARTY FROM 2000 TO 2016



Figure 1
COMPOSITION OF THE CONGRESS AFTER THE 2021 ELECTIONS



Source: The Data contained in this figure was brought together by the author of this research with the statistics available at the National Electoral Institute of Mexico (IFE)

Looking at the results above, it can be said that when it comes to political party competition, the scenario in Mexico is also concentrated in those three main parties and they have alternated in either first, second or third places in the last three presidential elections. This shows that voters have

diversified their votes suggesting that the current electoral system is competitive though highly characterised by a moderate-exclusive pluralism of three main parties (Espinoza and Meyenberg, 2001: 361). When it comes to political party competition, the scenario in Mexico is also

92 concentrated in those three main parties and they have alternated in either first, second or third places in the last three presidential elections.³ Voters have diversified their votes suggesting the current electoral system is competitive though highly characterised by a moderate-exclusive pluralism of three main parties (Espinoza and Meyenberg, 2001: 361).

Participation percentages in the last four federal elections have also seen a slight decrease: in 1994 turnout was 77.16%, in 2000, 63.97%, in 2006, 58.90 and in 2012 increased slightly to reach 63.34% (INE, 2015). This shows a general trend that the electorate has chosen to refrain from voting, and this decision can be a rational one based on the evaluation of implications of their vote (Verge, 2007; Günther, 2003). The margin of victory between the winner and the runner up has also decreased considerably: in the elections of 1994 the margin of victory was of 23.49%; in 2000 was of 6.56%; in 2006 was of 0.58%, and in 2012 it was of 7.21% (INE, 2015). Elections have also become more competitive. This would show how Mexico was moving towards a competitive, moderate political party system of moderate pluralism (Lenk and Neumann, 1980; Ware, 1996; Nohlen, 1997; Alcántara Saéz, 1997).

FACTORS CONTRIBUTING TO THE RETURN OF THE PRI

The return of the PRI did not come as a surprise, those following closely the success of the party at the state and local levels throughout the Fox

and Calderón administrations, would have detected its underlying electoral strength. The PRI had also consistently maintained high public opinion ratings since the middle of Calderón's administration (Wood, 2012). The election of the PRI in 2012 was largely due to the many disappointments of the Calderón administration, the joint challenges of the Mexican economy, public insecurity and an emerging nostalgia (Wood, 2012). When Calderón came to power in 2006, he faced an economic and political system desperately in need of reform, as well as a divided Mexican populace clamouring for greater social justice, employment and rising living standards. For many voters, it was Calderón's drug war and the PAN's failure to bring about significant economic growth and employment that turned them away from the victory in the 2012 elections (Wood, 2012: 98).

If the PRI won in 2012, it was also largely in part due to weak competition. The PRD failed to attract independent and undecided voters by nominating a discredited candidate with a polarising reputation. The PRI ran a strong campaign, not only did it remain popular due to its governing experience, but it also was able to unify around a charismatic candidate with an apparent image of competence. Peña Nieto was positively regarded by a substantial majority of Mexicans. For this new election, the PRI had identified a new generation of pragmatic and sophisticated party members, and the PRI repeatedly proved to have the best-oiled political machine. Notably, the PRI still governed in more states and municipalities than all other opposition parties combined. The meagre achievements of the 2 PAN administrations – not enough economic

³In 2000, the PAN won followed by the PRI and the PRD; in 2006, the PAN won again followed by the PRD and the PRI, and in 2012 the PRI won, followed by the PRD and the PAN (INE, 2015).

growth but considerable violence, created greater openness to non-democratic alternatives and the disarray of the leftist parties aided the PRI's return to power.

THE PEÑA NIETO ADMINISTRATION: 2012-2015

The candidacy of Enrique Peña Nieto was slowly and carefully crafted through constant media exposure and his convenient marriage with an actress, and through the alliances with the new PRI governors all over the country. The decision of López Obrador to start his own party would prove to be beneficial for the PRI: the PRD was left in limbo, which facilitated negotiations between 3 mainstream parties. Peña Nieto's programme of government could be understood as presidentialism in coalition. Shortly after assuming power, and knowing the PRI lacked absolute majority in the Congress, Peña Nieto negotiated and approved a set of guidelines under the name of Pacto por México (Pact for Mexico) that would

allow the federal government to reach agreements with the opposition in order to overcome the congressional impasse. As a result of this agreement between opposition forces and the federal government, they were able to negotiate and approve 11 structural reforms within the first 21 months of his administration that would give the PRI the legitimacy *post factum* it lacked (Olvera, 2016: 289). Unfortunately, the parity of the peso with the dollar reached 20 pesos during the last years of his administration. The reduction in the price of oil, as well as a considerable reduction in public expenditure meant that the economic structural reforms that Peña Nieto had started at the beginning of his administration proved to be fruitless and gave people the impression that the country was undergoing a systematically negative economic dynamic. This considerably damaged the political image, reputation and legitimacy of the incumbent president.

Table 1

ENRIQUE PEÑA'S ELEVEN STRUCTURAL REFORMS

Structural Reform	Main Objectives
Energy Reform	This reform aimed at laying the foundations for the modernisation of a key sector. It allowed private domestic and foreign participation in exploration, oil production in deep seas and shale gas. Increased and made participation mechanisms more transparent.
Economic Reform	It established three strategic reforms: 1. A new institutional design that allowed for more efficient and effective implementation of the public antitrust policy. 2. Expansion of the list of possible antitrust behaviour. 3. Improved legislative framework to deal with these issues.
Telecommunications Reform	It created an industry regulator able to label as "dominant" any company with more than 50 percent of the telecoms markets; raised the legal maximum shareholding of foreign investors to create effective and fair competition to favour cheaper access to such technology.
Fiscal Reform	Aimed at increasing tax revenues as well as making its process more effective by increasing tax collection and making spending more transparent. It also extended VAT to food and medicines, reduced income tax exemptions and simplified tax payments.
Financial Reform	Promoting competition in the financial sector; boosting and providing access to credit to promote economic development;

Labour Reform	New contracts were established: probationary and training, which facilitate access to the labour market by making it more flexible. Subcontracting or outsourcing would also be regulated.
Educational Reform	Professionalisation of teaching, the establishment of minimum standards for the operation of schools, the improvement of syllabuses and curricula, strengthening programs designed to improve facilities, the use of information and communications technology, as well as periodic evaluations of all the components of the education system. Reduce unequal access to education by strengthening programs for schools located in areas with high levels of marginalisation
National Criminal Procedure Reform	Prior to the issue of the National Criminal Procedure Code that was the key result of this reform, there were 34 different criminal procedure codes, 32 local, the federal and the military. Following the issuance of the National Criminal Procedure Code, a single criminal procedure model was created for nationwide application.
Appeal Law Reform	expand the protection provided for citizens' rights, in order to make the administration of justice more expeditious and effective; simplify and modernize the legal process and strengthen the Judicial Branch of the Federation.
Political-Electoral Reform	The president is empowered to form a coalition government with any of the political parties represented in Congress; the Senate will ratify all secretaries of state, with the exception of the Secretaries of National Defence and the Navy; citizens may re-elect representatives and senators elected in the 2018 polls for up to four consecutive terms for deputies and two consecutive terms for senators; the maximum number of years in each of these posts is 12 years. Constitutional autonomy is the Attorney General's Office and the National Council for the Evaluation of Social Development Policy. The start of the president's administration will be put forward to October 1 as of 2024. Amendments to electoral rules and institutions: The National Electoral Institute (INE) will replace the Federal Electoral Institute (IFE) and will be able to organise elections at any level of government; ensuring gender equality in elections by obliging parties to give 50% of their legislators' candidacies to women. Strengthening independent candidacies, to ensure that citizens running for popularly elected posts by this means obtain public resources and media time. Facilitating the exercise of voting rights of Mexicans living abroad and guaranteeing the right of indigenous peoples and communities to elect representatives and to the exercise of their internal forms of governance.
Transparency Reform	It expanded the list of individuals obliged to provide transparent information. Citizens are able to access the information available to political parties and trade unions, as well as autonomous bodies, trusts, and the Executive, Legislative and Judicial branches of the three levels of government.

Source: <http://reformas.gob.mx/las-reformas>

The initial success of the reforms led to domestic and international press to tout "Mexico's moment" and the rise of "the Aztec tiger."

However, optimism was short-lived due to disappointing economic results but also due to the inability of Peña Nieto to curb the security crisis.

On June 7th, 2015 Mexico held elections in which all 500 seats in the Lower House of

the Congress were up for election, as were 9 governorships, 17 state legislatures, and scores of local mayorships for a total of more than 2100 posts nationwide. The PRD had the most noticeable change in the 2015 elections by losing almost half of their deputies in the Congress. The 2015-2018 composition of the Congress meant it would no longer belong to either of the 3 big

political parties: the PRI, PAN and the PRD, and the newly created MORENA would become the fifth political force just behind the PVEM (See table below).

important result of these elections was that an independent candidate won the governorship of Nuevo León, a crucial state in the north of the country thanks to the 2012 Constitutional

Table 2

PAN, PRI AND PRD PERCENTAGES UN FEDERAL ELECTIONS FOR RELATIVE MAJORITY DEPUTIES 1997-2015

	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015
PAN	26.6%	38.2%	31.8%	34.2%	29.6%	27.3%	21%
PRI	39.1%	36.9%	24%	28.9%	38.9%	31.5%	29.2%
PRD	25.7%	18.7%	18.2%	29.7%	12.9%	17.3%	10.9%
TOTAL	91.4%	93.8%	74%	92.8%	81.4%	76.1%	61.1%

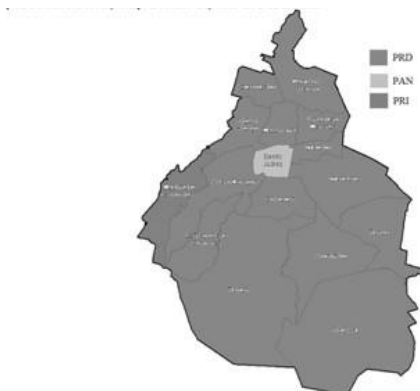
Source: Mexican National Electoral Institute (<http://www.ine.mx>)

The most significant change after the Federal Elections of 2015 was the decline of control the three big political parties (Angulo and Bagatella, 2016:36). This meant that MORENA was on the rise, it secured 5 out of the 16 delegations up for grabs in Mexico City, including the key downtown delegation of Cuauhtémoc. Another

Reform that opened electoral competition to independent candidates. Jaime “El Bronco” Rodríguez’ election was also a result of the people’s discontent for the way elections and political agendas were being structured. The PRI, however, still managed to keep the largest portion of seats in the Chamber of Deputies.

Map 3

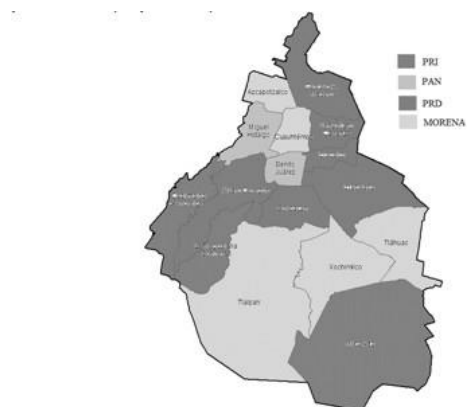
DISTRIBUTION OF MAYORSHIPS IN MEXICO CITY AFTER THE 2012 ELECTIONS



Source: The map was created by the author of this research using data provided by the Electoral Institute of Mexico City [Http://portal.iedf.org.mx/resultados2015/index.php](http://portal.iedf.org.mx/resultados2015/index.php)

Map 4

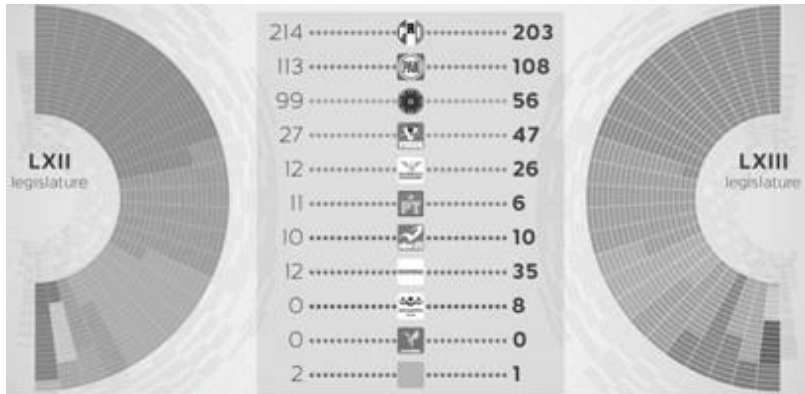
DISTRIBUTION OF MAYORSHIPS IN MEXICO CITY AFTER THE 2015 ELECTIONS



Source: The map was created by the author of this research using data provided by the Electoral Institute of Mexico City [Http://portal.iedf.org.mx/resultados2015/index.php](http://portal.iedf.org.mx/resultados2015/index.php)

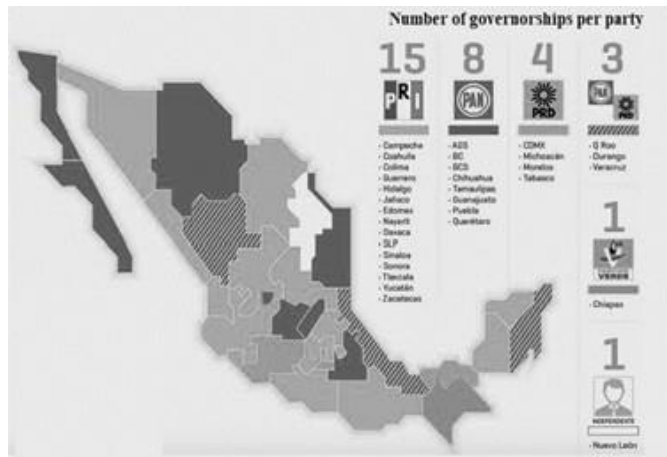
Table 3

COMPARISON OF THE COMPOSITION OF THE CHAMBER OF DEPUTIES BY POLITICAL PARTIES IN 2012 AND 2015

Seurse: <http://www.e-veracruz.mx/nota/2015-08-25/congreso/asi-llegaran-los-partidos-la-camara-de-diputados>

Map 5

GOVERNORSHIPS PER POLITICAL PARTY AFTER THE 2015 LOCAL ELECTIONS

Seurse: The map was created using information contained in the National Electoral Institute <https://www.ine.mx/>

The pri suffered one of its major losses in the 2016 local elections: it lost 7 out of the 12 governorships to be elected and handed 4 of those 7 to opposition: Durango, Quintana Roo, Veracruz and Tamaulipas. Javier Corral was able to

win back Chihuahua for the pan, ruled by the pri since 1998. Aguascalientes opted for an opposition government too and Puebla voted to remain the pan. The defeat of the pri was the largest in recent governorship elections. They had never lost and

conceded so many states to the opposition. Since 2009, the map of electoral results had benefited the PRI greatly. In that year the PRI won 5 out of 6 governorships to be elected that were up for election in 2016, the PRI won 9 states out of 12 (See map below for the 2010 electoral results).

The data shown above confirms that the PRI does well in *municipios* which are more rural and in which illiteracy is high. This conforms with the broad understanding that the PRI performs best where the population is uneducated and vulnerable because of its education, lack of access to urban-based media,

Map 6

GOVERNORSHIPS BY POLITICAL PARTY AFTER THE 2010 STATE ELECTIONS



Source: The map was produced by the author of this research using data contained in the National Electoral Institute <https://www.ine.mx/>

The political scenario portrayed in the maps above showed Mexico was moving towards a more competitive system guaranteeing fair and equal electoral competition and showing a considerable degree of moderate pluralism with political parties having little ideological differences among them making governance easier (Lenke and Neumann, 1980; Ware, 1996; and Nohlen, 1997). These results are also evidence of a more mature state of democracy in Mexico with increased political participation, the existence of numerous parties are no longer subjugated to the control of the hegemonic party, and the development of a more open, critical and participative civil society (Bassiouni, 1998; Sartori, 1976).

and its economic marginality. In contrast, the PAN's best performances are in *municipios* that are more urban and more industrialised. Again, this fits with past descriptions of the PAN as a party with a urban, middle-class base (Barraza and Bizberg 1991). The PRD's electoral base is less easy to describe. On the one hand, it has become a party of non-industrial areas. In this feature the PRD's base of support looks like the PRI's. On the other hand, however, the PRD does better in areas where the illiteracy rate is low, unlike the PRI and more like the PAN. This suggests that the PRI does well in rural areas where the manufacturing base is weak, and the population is less educated while the PRD does well in all areas where the manufacturing base is weak, but the population is better educated.

2017 ELECTIONS

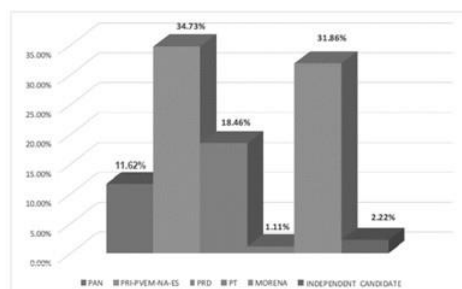
In 2017 four states in Mexico's had elections: Coahuila and Nayarit elected a governor and renew their local Congress; Estado de Mexico, elected a governor; and Veracruz renewed all its local municipalities mayorships. Estado de México because of its size and significance for the PRI was the most important of all those states having electoral processes. The State of Mexico has always been considered key during electoral processes as it is the most populated state in the whole country with 17,363, 387 inhabitants, 14% of the total population of Mexico, and home to 11 million voters registered on the electoral roll. This state also has the largest share of the public budget and has the largest contribution to the country's GDP with 9%, just behind Mexico City, and therefore represents a major victory for any political party. It is also the only state apart from Coahuila, that has not experienced political party transition. The PRI has been the ruling political party in both states since 1925 and 1929, for 93 and 89 years respectively.

The State of Mexico is also the most important PRI bastion. Its leadership carries a strategic, symbolic and practical importance that places the state as a primary objective for all political parties. For the PRI, the State of Mexico is the Crown Jewel, and Alfredo del Mazo's victory heralded the return of the Atlacomulco Group⁴ and assured the continuation of the rule of the party for the following 6 years.

As it can be seen in the table above, the PRI 3 percentage-point margin of victory in the central State of Mexico was a close call for President Enrique Peña Nieto. The narrow defeat did not end the aspirations of Andres Manuel

Table 4

STATE OF MEXICO 2017 GOVERNORSHIP ELECTORAL RESULTS
PER POLITICAL PARTY



Source: The graphic below was made using data compiled by Electoral Institute of the State of Mexico <http://www.ieem.org.mx/memoelec/estadistico/indexesta.html>

Lopez Obrador, an early favourite for the 2018's presidential race as the contender of MORENA. Several factors characterised the last few years of Peña Nieto's administration:

Political and Credibility Crisis: Enrique Peña Nieto was the worst ranked president in recent decades. Around 75% of the population disapproved of his performance. A contributing factor was the performance of PRI governors in other states. This generalised the opinion among society the PRI would drag the country into yet another political crisis. A contributing factor was the performance of PRI governors Javier Duarte in Veracruz, Rubén Moreira and his brother Humberto Moreira in Coahuila, and Roberto Borge in Quintana Roo accused of corruption; Tomás Yarrington in Tamaulipas, accused of links with the organised crime; and Manuel Velasco in Chiapas and Eruviel Ávila in the State of Mexico who left their states in a severe crisis of ungovernability and with unprecedented high levels of violence. This

⁴This is an alleged political organization made up of powerful political figures within the PRI, who have repeatedly denied its existence. The group is alleged to be based in Atlacomulco, a city just an hour away from Toluca, the capital of the State of Mexico, and to have been very influential in the politics of Mexico State and the federal government. The group was considered to be one of the pillars of the PRI. The influence of the Grupo began to diminish in the 1980s with the waning of the PRI. The Grupo Atlacomulco has operated mostly to get its members into high positions in both the state and federal governments.

generalised the opinion among society that the PRI would drag the country into yet another political crisis.

Legitimacy Crisis: In 2014 the disappearance of 43 students from the rural school for teachers Isidro Burgos of Ayotzinapa in Guerrero would become a thorny issue during Peña Nieto's administration. It became the start of the downfall of his administration and showed the severe human rights crisis in Mexico.

Economic crisis and the Trump Effect: The parity of the peso with the dollar reached 20 pesos during the last years of his administration. The reduction in the price of oil, as well as a considerable reduction in public expenditure meant the economic structural reforms of Peña Nieto were fruitless and gave people the impression the country was undergoing a negative economic dynamic. By the end of his term there were 62 million people earning below living wage, 1 million and a half more than by the start of his presidency (CONEVAL, 2018). By the end of 2017 debt reached 10.88 billion, a 41% increase from 2012 to 2017 (FUNDAR, 2018). This damaged the political image, reputation and legitimacy of the president.

Social Discontent and anti-systemic options: The factors above led society to believe traditional, mainstream political parties would no longer provide a credible answer. In October 2017, the Pew Research Centre carried out a survey among 38 countries to find out the support for representative democracy. In the case of Mexico, the results showed public opinion less engaged with representative democracy, deeply unsatisfied with democratic performance, and having low trust in their government. This explains the sudden rise in the popularity of a presidential candidate that had failed to win the last two presidential elections.

The election of Andrés Manuel López Obrador in 2018 amounted to a profound rejection of the

establishment. His presidency might resemble the last one: Enrique Peña campaigned on a platform of fulfilling pledges, promised an extensive reform package on everything from education to energy policy – and failed to deliver visible results. López It is still too early to say whether his administration will end up being a repeat of previous ones. Another, and more likely possibility, is that we see the rise of the state level machines that have only weak linkages to national party structures. This would resemble the situation in the 1920s (that ironically gave rise to the PRI) and could produce divided and dysfunctional national legislatures and a retrenchment of local political machinery. Reinforcing the idea Mexico, despite showing a more competitive electoral system, could be moving towards the typology of polarised pluralism or atomisation (Lenk and Neumann, 1980; Nohlen, 1997).

THE 2018 NATIONAL ELECTIONS

Last July's 1st, 2018 general elections in Mexico were historical for many reasons. First, MORENA's victory gave Mexico its first left-leaning government in democratic history. Second, the 30% López Obrador had over the second-place candidate, Ricardo Anaya, is the largest victory margin since the 1982 presidential elections when Miguel de la Madrid won by 55%. Third, this election could be the first step forward towards a new party system where the once all-mighty PRI loses relevance, the PAN is deeply fractured, the PRD loses its left-wing monopoly, and MORENA becomes the primary political force in the Congress⁵ (See Table below).

López Obrador will be the first president in the post 2000 transition to have an absolute majority

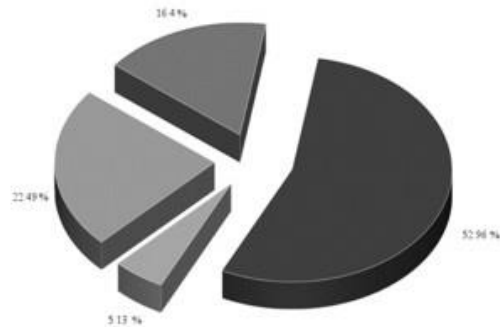
⁵This composition of the Congress contrasts sharply with the last Legislature elected during the 2012 presidential elections where the number of representatives per political party were as follows: For the Senate: PAN, 38; PRI, 52; PRD, 22; PT, 6; PVEM, 9; and NA, 1; for a total of 128 senators. In the Deputy chamber: PAN, 114; PRI, 212; PRD, 104; PVEM, 29; PT, 15; MC, 16; and NA, 10; for a total of 500 deputies. Please see <http://www.congreso.gob.mx/> for a more detailed breakdown of the composition of the congress.

100 in the Congress. Out of 9 states up for election, he won 5, and obtained a majority in the 19 out of the 27 congresses at local level were also up for grabs (Bravo, 2018). At the same time, the opposition had never seemed so weak. The PAN and the PRI obtained their lowest results since 2000. In the Deputy Chamber, the PAN controls only 17% of it, and the PRI went down from 41% to 11%. The PAN is still the second force in the Senate, but with less than half the seats that those of MORENA. The results of these elections meant for the first time in 24 years, the president will have

Table 5

COMPOSITION OF THE NATIONAL CONGRESS BY POLITICAL PARTY

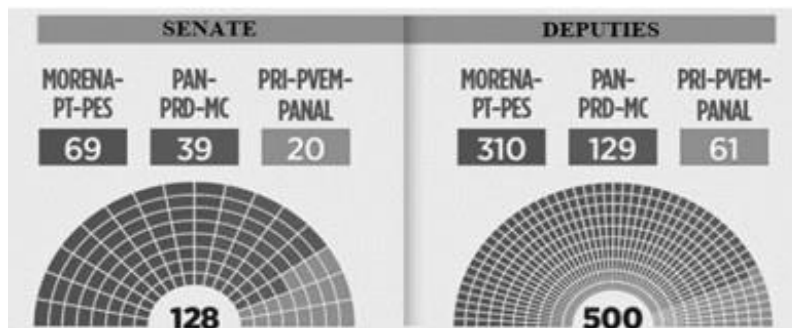
Table 1.5 2018 Mexico's Presidential Election Results per Candidate and Political Party
 ■ Ricardo Anaya (PAN/FEJED/000) ■ José Antonio Meade (FED Verde/01A) ■ López Obrador (MORENA/FEJ00T)
 ■ Jaime Rodríguez (Independent)



Source: This chart was created by the author of this research using data contained in the page of the National Electoral Institute of Mexico: <https://prep2018.in.mx/>

Table 6

2018 COMPOSITION OF THE NATIONAL CONGRESS BY POLITICAL PARTY



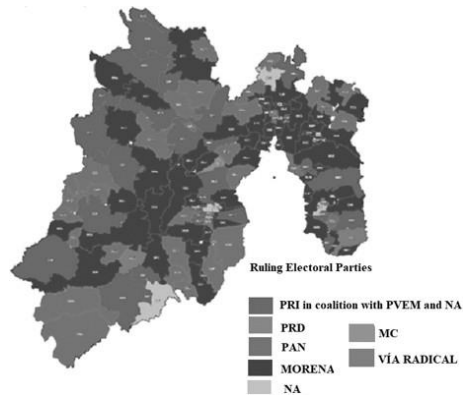
Source: This chart was created by the author of this research using data contained in the page of Mexican National Electoral Institute. <https://prep2018.in.mx/>

#presidencia/nacional/1/1/1/1

a legislative majority: His main congressional opposition will come from the coalition led by the PAN, but its capacity to spoil the government's agenda will be limited by having only 140 and 38 seats in the 2 Chambers. As can be seen in the maps below, the most shocking result for the PRI was in the State of Mexico where MORENA won control of the capital, Toluca, as well as 8 municipalities that form part of the greater Mexico City's Metropolitan Area. Atlacomulco, the birthplace of Enrique Peña Nieto, and long considered a political cradle of other noted PRI politicians also fell into MORENA's hands.

Table 8

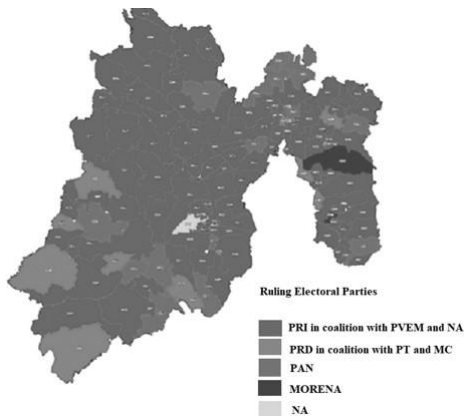
2018 STATE OF MEXICO ELECTORAL RESULTS PER POLITICAL PARTY



Seurse: The data contained in this map was brought together by the author of this research, using the information publicly available of the National Electoral Institute of Mexico. (IFE)

Table 7

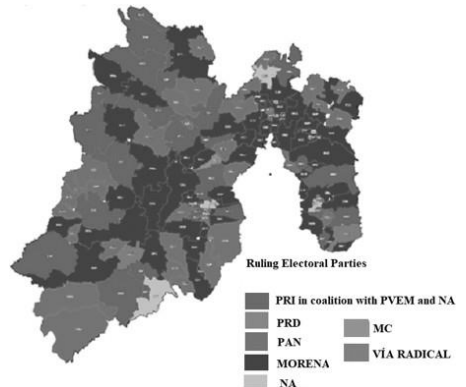
2012 STATE OF MEXICO MUNICIPAL ELECTORAL RESULTS PER POLITICAL PARTY



Seurse: The data contained in this map was brought together by the author of this research, using the information publicly available of the National Electoral Institute of Mexico. (IFE)

Table 9

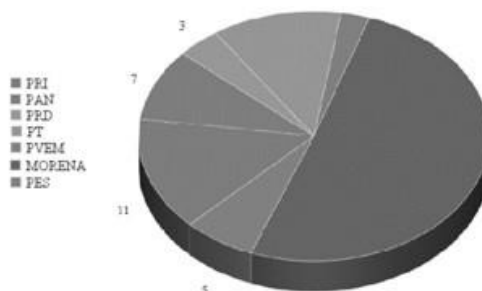
2018 STATE OF MEXICO ELECTORAL RESULTS PER POLITICAL PARTY



Seurse: The data contained in this map was brought together by the author of this research, using the information publicly available of the National Electoral Institute of Mexico. (IFE)

Table 7

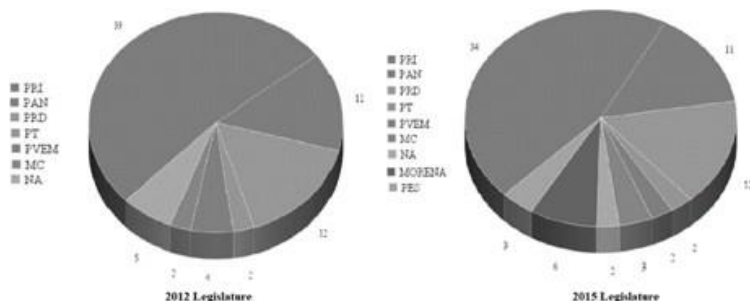
NUMBER OF DEPUTIES PER POLITICAL PARTY IN THE LOCAL CONGRESS OF THE STATE OF MEXICO FOLLOWING THE 2018 ELECTIONS



Source: This chart was made by the author of this research using data provided by the Electoral Institute of the State of Mexico: <http://www.ieem.org.mx/>

Table 8

STATE OF MEXICO DEPUTY CHAMBER DISTRIBUTION BY NUMBER OF REPRESENTATIVES PER POLITICAL PARTY IN THE 2012 AND 2015 LEGISLATURES



Source: These graphs were made by the author of this research using data contained in the Electoral Institute of the State of Mexico, available at <http://www.ieem.org.mx/>

These elections meant PRI was now a weakened third force whose influence at federal and local levels have been well and truly surpassed by MORENA. Without support from state and local level victories, it will be hard for the PRI to build a winning campaign for the next electoral process. The 1st of July results limit the party's access to state and local support, and they will not be able to move their political agenda in the Congress alone. These results are troubling for the PRD in particular: the party stepped down to the national fourth place.

The great winner from this electoral process is undoubtedly MORENA. Mexico is a country where powerful establishment parties that have for decades competed as much to secure complex webs of patronage as for actual votes. Yet, López Obrador, under the banner of a newly nascent party has defeated them all and by an unprecedented margin (Lansberg, 2018). They not only won the presidency, but they did so in a dominant way by winning 53% of the vote. This landslide victory is complemented with a majority in the Congress. López Obrador will have an enormous amount of political power. Another

important factor in the sudden success of MORENA was the fact that the nominal list increased by ten million in 6 years, from 2012 to 2018. These elections saw the largest percentage of voters under the age of 39. Out of 89 million Mexicans eligible to vote, 44.5 million falls within that range. 12 million were also able to vote for the first time. This composition of the Mexican electorate had a significant impact on the results. There is a widespread feeling of disenchantment among the youngest sector of the Mexican electorate. They show a significant level of political disaffection towards political organisations, parties and institutions. Electoral abstentionism in the last three presidential elections (2000, 2006, 2012) has been the norm. From the beginning of his campaign, López Obrador had been perceived as the only truly anti-establishment candidate by the youngest section of the electorate. The emergence of anti-establishment, anti-system and even fringe leaders can be explained by the fall in support for democracy in Mexico; such candidates have capitalised on this collective discontent to gain popularity.

Despite this overwhelming victory, it is relevant to ask if success can be sustained or if the party will deflate once the leader, López Obrador, steps away from the political scene. MORENA is a party created by López Obrador to present himself as a presidential candidate once the PRD moved away from him, and MORENA candidates at local and state levels rely heavily on him. With this mechanism, the party must be able to expand the success to other instances where the leader is not directly involved. The next 6 years will be key for the survival of the party. Either López Obrador's presidency will be a success or the support they got from voters in 2018 will switch to whatever option seems better when the next election comes around.

2018-2024 ADMINISTRATION: ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR

López Obrador remains a cipher to many. Bringing on board the traditional far-left fringe PT with the largest socially conservative religious PES. This menagerie of incongruous interests and outlooks was able to remain cohesive while in opposition, united against an establishment they abhorred in common. MORENA support flows, in a large part, from citizens' sense of democratic failure. López Obrador has not escaped the charge of playing politics. How it might fare now that it has become the establishment remains to be seen. However, López Obrador's single-minded, multi-decade quest to defeat Mexico's corrupt establishment ended when he became president, the myriad compromises necessary to get him there have morphed his revolution into a mirror image for what preceded it: a top-heavy patronage network with pretentious rhetoric and no coherent ideology (Lansberg, 2018).

The current honeymoon for López Obrador will not last his entire administration, as elections will be held for the Chamber of Deputies in 3 years. If the Mexican Congress passes unpopular policies, voters will have an early chance to change the dynamics. It is unlikely the administration of López Obrador will have a radical impact on policy, but the reconfiguration of the party system following the election will have a radical impact on the country's politics. López Obrador also faces a serious dilemma: to create a democratic state based upon strong and functional political institutions, or to perpetuate the authoritarian use of power. He needs to go beyond himself to prevent becoming a victim of his own system and end up creating a replica of the hegemonic presidentialism that took decades to dismantle. He needs to create institutions that truly reflect

the rule of law, his personal example is not enough anymore. If he fails to build a democratic state, there will be a generalised feeling of disenchantment among the population. López Obrador must be careful not to isolate himself. This is what destroyed and tainted the past administration of Peña Nieto. Peña ruled in coalition with the opposition, the PRD and the PAN, however he was never close to civil society. López Obrador could make the same mistake.

CONCLUSIONS

This paper looked the current state of democracy in Mexico is following the regime change. López Obrador's overwhelming victory in 2018 could also become a curse rather than a blessing, one determinant factor to shape any government is the relationship it builds with those in opposition. Opposition enriches public deliberation and help promote plurality as well as provide a critical view. Also, if the opposition can restrict the ample freedom of management that a government has, it can force it to become a more inclusive and shared decision-making process (Bravo, 2018). Mexican democracy has yet to have a true opposition that works effectively as a balance of power and helps build a new institutional framework. The incoming administration of López Obrador, will lead a government with virtually no opposition, meaning he will rule without checks and balances.

López Obrador's administration could face 3 risks: he could mistake his strength and legitimacy for infallibility, and become arrogant; he could wear off too quickly as he will be unable to provide significant results in the short-term or medium-term, and this would leave the Mexican electorate with no real option to turn to but a truly anti-system Mexico could slip back from being a moderate pluralist political party system

to a polarised pluralism system characterised by a fragmented system with dissimilar political ideas; or the atomisation of political parties, characterised by a high degree of fragmentation. Both systems would make governance of the country almost impossible.

To prevent these dangers, López Obrador would need to recognise the legitimacy of his opponents, admit the validity of alternative opinions, and stop stigmatising those who disagree with or criticise him. López Obrador needs an opposition that sets his limits and demands efficiency. This is the strongest mandate given to any leader and political party since the emergence of multi-party system democracy in Mexico in 2000 (Aguilar, 2018). This radical change in government orientation, combined with the reduction of party pluralism in the Congress, spells the foundation of a new political hegemony in Mexico (Aguilar, 2018).

REFERENCES

- Bassiouni, M. C. (1998), *Democracy: Its Principles and Achievement*, vol. 1021. Geneva, Inter-Parliamentary Union.
- Bobbio, N. (1987), *The Future of Democracy: A Defence of The Rules of The Game*, Minnesota, University of Minnesota Press
- Bravo, R. C. (2018, August 08), "¿Por qué López Obrador Necesita Oposición?", en *The New York Times*. Disponible en <https://www.nytimes.com/es/2018/08/08/opinion-mexico-lopez-obrador-oposicion/>
- Crespo, J. A. (2012), "Elecciones y transición democrática en México: 1976-2012", *Estudios*, 103, 81-11.
- CONEVAL (2018), *Informe de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2018*, México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.

- Dahl, R. A. (1983), *Análisis Político Actual*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Universitaria.
- Espinoza, R. y Meyenberg, Y. (2001), “Un intento fallido de la reconfiguración del sistema de partidos en México”, en Meyenberg, Y., (coord.), *Dos De Julio: Reflexiones Posteriores*. México, FLASCO, IIS, UAM-I.
- Flores-Macías, G. (2013), “Mexico’s 2012 Elections: The Return of the PRI”, en *Journal of Democracy*, 24 (1), 128-141.
- FUNDAR (2018), *Fue un Año Malo. No, Menos, Como Seis*, México, FUNDAR, Centro de Análisis e Investigación.
- Habermas, J. (1996), “Normative Models of Democracy”, in Seyla Benhabib (ed.), *Democracy and Difference: Contesting Boundaries of the Political*, United States, Princeton University Press.
- Hicken, A., & Martínez K, E. (2011), “Shadows from the past: Party system institutionalization in Asia”, en *Comparative Political Studies*, 44 (5), 572-597.
- Johnson, S. (2013), *Mexico’s 2012 Elections: From Uncertainty to a Pact for Progress*. United States, Center For Strategic and International Studies.
- Lansberg, R. D. (2018), “Mexico’s New Boss Is the Same as Its Old Bosses”, *Foreign Policy*.
- Lenk, K., & Neumann, F. (1980), *Teoría y Sociología Críticas de los Partidos Políticos*, Mexico, Editorial Anagrama.
- Lipset, S. M. (1996), “Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy”, en *American Political Science Review*, 1959, 53 (1), p. 69-105.
- Magaloni, B. (2006), *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*, New York, Cambridge University Press.
- Nohlen, Diéter (1997), *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, México, Editorial FCE.
- Olmeda, J. C., & Armesto, M. A. (2013), “México: el regreso del pri a la Presidencia”, en *Revista de Ciencia Política*, 33 (1), 247-267.
- Olvera, A. (2016), “La Crisis Política, los Movimientos Sociales y el Futuro de la Democracia en México”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 61 (226), 279-295.
- Palshikar, S., & Yadav, Y. (2003), “From Hegemony to Convergence: Party system and Electoral Politics in the Indian States”, 1952-2002, en *Journal of Indian Institute of Political Economy*, 15 (1/2), 5-44.
- Pempel, T. J. (Ed.) (1990), *Uncommon Democracies: The One-Party Dominant Regimes*, United States, Cornell University Press.
- Reuter, O. J. (2013), “Regional Patrons and Hegemonic Party Electoral Performance in Russia”, en *Post-Soviet Affairs*, 29 (2), 101-135.
- Sartori, G. (1976), *Parties and Party Systems: A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press
- Serra, G. (2013), “Demise and Resurrection of a Dominant Party: Understanding the PRI’s Comeback in Mexico”, en *Journal of Politics in Latin America*, 5 (3), December: 133-154
- SDP (2012), *Respetaré los resultados del proceso democrático: López Obrador*. SDP Noticias, México Retrieved October 12, 2018, disponible en: <https://www.sdpnoticias.com/nacional/2012/06/13/respetare-los-resultados-del-proceso-democratico-lopez-obrador>
- Stepan, A. C., & Linz, J. J. (1996), “Toward consolidated democracies”, en *Journal of Democracy*, 7 (2), 14-33.
- Wood, D. (2012), “Mexico’s Democratic Challenges”, en *The Washington Quarterly*, 35 (4), 93-104.

La evolución del sistema de partidos en el Estado de México: Un estudio comparado a partir del índice del número efectivo de partidos

The Evolution of the party system in the State of Mexico: A comparative study base on the index of the effective number of parties

Fecha de recepción: 05 de junio de 2019

Fecha de aceptación: 6 de abril de 2020

*Efrén Ortiz Álvarez**

RESUMEN

El presente documento analiza la forma en cómo las reformas electorales impulsadas en México han incidido propiamente en la conformación del sistema de partidos en el Estado de México. Mediante el empleo de algunos indicadores, se sugiere que dichas reformas configuraron un sistema de partidos más competitivo y cada vez menos predecible, logrando así vislumbrar 5 etapas por las que ha transitado este sistema: la primera etapa se puede identificar a partir de 1970 y hasta 1996; una segunda etapa que abarcó del año 1996 al 2003, cuya característica es la creciente aparición de fuerzas políticas relevantes; la tercera etapa de 2003 a 2009; una cuarta etapa que va de 2009 a 2015; finalmente se identifica una quinta etapa con característica de sistema bipartidista e incluso de partido dominante, a raíz de los resultados del proceso electoral federal y local de 2018.

PALABRAS CLAVE: Partido político, índice Molinar, reformas electorales, sistema de partidos, fragmentación.

ABSTRACT

This paper discusses how the electoral reforms promoted in Mexico from the year 1977, have had an impact on the shaping of the party system in the state of Mexico. Through the use of some indicators, it is suggested that these reforms set up a more competitive and less predictable party system, thus achieving a glimpse of 5 stages through which this system has traveled: the first stage can be identified from the 1970 to 1996 ; a second stage that spanned the year 1996 to 2003, whose characteristic is the growing emergence of relevant political forces; the third stage from 2003 to 2009; a fourth stage between the years 2009 and 2015; finally, a fifth stage is identified with the characteristic of a bipartisan system and even a dominant party, following the results of the 2018 federal and local electoral process.

KEY WORDS: Political party, Molinar index, electoral reforms, party system, fragmentation index.

*Centro de Formación y Documentación Electoral (CFDE), México. Correo-e de contacto: efortiza@hotmail.com

INTRODUCCIÓN

En muchas ocasiones, el progreso y estabilidad de un estado depende de la forma en cómo éste atiende y resuelve las demandas que se van originando en el seno de su sociedad. En México, propiamente, la búsqueda de soluciones para resolver grandes temas coyunturales se observa con frecuencia en el desarrollo de reformas constitucionales que pretenden incidir positivamente en determinadas problemáticas; de hecho, al día de hoy, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido reformada unas 240 veces, lo que hace evidente esta propensión por intentar corregir, paliar o potenciar las condiciones presentes en materia política, económica y/o social, a través de nuevas contemplaciones en el contenido de nuestra Carta Magna. Sin embargo, uno de los debates más álgidos ha consistido en reflexionar cuál ha sido el verdadero impacto de estas reformas y si en efecto han contribuido a mejorar nuestro contexto. De esta manera, la pregunta irremediable nos confronta con el cuestionamiento de si estamos mejor, peor o igual que antes. La Constitución, efectivamente, ha cambiado, ¿pero podemos decir lo mismo respecto a las problemáticas que buscaron atenderse mediante sus reformas? Ciertamente, es difícil extraer un consenso general para dar respuesta a dicha incógnita, pero es bastante probable que las opiniones respecto algunos temas específicos logren conciliarse con mayor facilidad, y es en razón de ello que este ensayo tiene como objeto de estudio las reformas constitucionales en materia electoral y su impacto en el sistema de partidos mexicano, a partir de la construcción de indicadores que permitan apreciar los efectos reales de éstas sobre aquel.

Debemos iniciar, pues, reconociendo que los sistemas de partidos representan un elemento vital en la configuración política de prácticamente la

totalidad de los estados contemporáneos, de forma tal que actualmente resulta imposible entender a la democracia y al ejercicio institucionalizado del poder si no es por medio de éstos, puesto que dichos sistemas encarnan el mayor instrumento de representación y mediación entre gobernantes y gobernados, al encauzar una serie de expresiones ideológicas y de intereses, tanto colectivos como individuales, que encuentran su lugar en los propios partidos políticos y que desembocan en la selección de los representantes populares que asumen la conducción de un estado.

En el caso mexicano, el sistema de partidos representa un fenómeno ampliamente llamativo, en principio de cuentas, porque durante la mayor parte del siglo xx representó un paradigma mundial respecto al establecimiento de un sistema de partido hegemónico; sin embargo, en las últimas décadas, las reglas del juego que regulan el sistema electoral han presentado notables alteraciones que han impactado severamente en la configuración del sistema de partidos, así como en las condiciones propias de nuestra democracia. Bajo esa tesitura, observamos que el régimen político mexicano ha transitado de un sistema de partido hegemónico hacia un sistema abierto y multipartidista, y este hecho no solo ha representado una transformación de sus instituciones, sino también una metamorfosis progresiva de los mismos partidos y de los sistemas regulatorios que operan en cada entidad de la República.

Dicho lo anterior, el presente ensayo analiza la medida en que las reformas constitucionales en materia electoral de los últimos cuarenta años han dado lugar a una competencia electoral efectiva que logró dismantlar el viejo sistema de partidos que persistió en México a lo largo del siglo pasado.

Asimismo, se pretende conocer la dimensión en que las referidas reformas han repercutido en el caso concreto del Estado de México, pues, a pesar de que la alternancia se convirtió en un hecho recurrente a nivel federal en las últimas décadas, el estado se mantiene

como una de las pocas entidades de la República donde no se ha manifestado dicho fenómeno, dado que el antiguo partido hegemónico, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), ha mantenido la gubernatura hasta el día de hoy. Bajo ese propósito, se realiza un análisis histórico-estadístico que contrasta los resultados electorales que se han presentado en el Estado de México, tomando como referencia la integración de los Congresos locales en la entidad a partir de 1978 y empleando diversos indicadores que examinan el comportamiento del sistema de partidos. Los resultados obtenidos mediante este ejercicio evidencian que las reformas electorales instrumentadas en México durante los últimos 40 años, si bien no han propiciado la alternancia en la entidad, sí que han estimulado la competitividad en el seno de la lucha política, habiendo impactado en varias ocasiones la configuración del propio sistema de partidos; pero además, en el estado ocurre un fenómeno bastante peculiar, y es que una de las consecuencias más notables de las reformas electorales ha consistido en amplificar las oportunidades de coalición y de chantaje de los partidos políticos pequeños, y en ese sentido, el Revolucionario Institucional no se ha desprendido del ejecutivo, precisamente, gracias a la cooptación de dichos partidos, por lo que el viraje que ha tomado la política mexiquense ha consistido en un cambio de paradigma que ha venido desdibujando la cultura del dedazo y resaltado en su lugar las habilidades de negociación como elemento crucial para definir estrategias electorales.

PARTIDOS POLÍTICOS Y SISTEMAS DE PARTIDOS

Históricamente, los partidos políticos encarnan una de las figuras más controvertidas de la esfera pública, dado que su presencia ha tendido a polarizar

muchas opiniones. Por una parte, se ha llegado a reconocer en ellos una pieza imprescindible para el funcionamiento de un régimen democrático, y sin embargo, su presencia también suele ir acompañada de un amplio descrédito.¹ Sea como fuere, todo parece indicar que actualmente se mantiene vigente la afirmación de Giovanni Sartori (2005: 21) respecto a que “con independencia de cuán deficientes sean la actuación de los partidos y los sistemas de partidos, las democracias aún no pueden actuar sin ellos”.

Bajo esa consideración, y para aproximarnos a la noción de partido político, conviene tomar como punto de partida una de las primeras definiciones que logró gran relevancia entre los estudiosos del fenómeno y que fue formulada por Max Weber (2014: 407), quien propuso entender a estas organizaciones como “las formas de relación asociativa que descansando en un reclutamiento (formalmente) libre, tienen como fin proporcionar poder a sus dirigentes dentro de una asociación y otorgar por ese medio a sus miembros determinadas probabilidades ideales o materiales”.

Derivado de esa búsqueda común de objetivos y de la representación de intereses que en ella va implícita, algunos autores han enfatizado la necesidad de que al interior de un partido político se establezcan vínculos ideológicos entre sus miembros; Kelsen (1934: 35), por ejemplo, afirmó que los partidos políticos “reúnen a los afines en ideas con objeto de garantizarles una influencia eficaz en la marcha de la vida pública”. Pero también es cierto que el contenido ideológico de estas organizaciones ha llegado a ser subestimado por algunos pensadores: Schumpeter (1996: 359-360), por ejemplo, afirma que un partido político es, ante todo, “un grupo cuyos miembros se proponen actuar al unísono en la

¹Véase por ejemplo el informe de Latinobarómetro de 2018, donde se observa que los partidos políticos representan la institución en la que menos confían los ciudadanos de todos los países encuestados (13%); dicha desconfianza es aún menor en caso particular de México (11%).

lucha de la competencia por el poder político”, y que en ese sentido, “los partidos y sus agentes electorales constituyen simplemente la respuesta al hecho de que la masa electoral es incapaz de cualquier acción que no sea la estampida, y representan un intento de regular la competencia política de una manera notablemente similar a las prácticas correspondientes a los socios de algún negocio, comerciantes, etc.”.

Ahora bien, es probable que el atributo de los partidos políticos mayormente reconocido en la actualidad tenga que ver con su participación en el seno la competencia electoral, y tomando esa consideración, Sartori (2005: 101) los describe como “cualquier grupo político que se presenta a elecciones y que puede colocar mediante elecciones a sus candidatos en cargos públicos”, la que a propósito representa una de las definiciones más socorridas entre los estudiosos de la Ciencia Política, seguramente, por su brevedad y concreción.

En virtud de lo anterior, existe el reconocimiento de que los partidos políticos se caracterizan por compartir un elemento común: la búsqueda del poder, objetivo que siempre será motivo de disputa y que generará una lucha a través de la formación de sectores o grupos que se organizan para conquistarlo. En este sentido, las elecciones representan el método que se utiliza como medio para hacerse del poder en el seno de un Estado, ya que, a pesar de que un partido comparte espacios con otro tipo de organizaciones, es el único que actúa en un marco electoral y puede competir por los votos del electorado. Es decir, parece ser que la participación en las elecciones es la actividad central que practican los partidos y se convierte en “el mecanismo que les ayudará a desplegar su fuerza política” (Ware, 2004: 29).

Adicionalmente, conviene tener presentes las observaciones que plantea José de Andrea Sánchez (2002) con el propósito de identificar las

propiedades que nos remiten indefectiblemente a la concepción de partidos políticos, a saber: 1) representan una organización durable, a diferencia de los clanes, facciones o camarillas que desaparecen con su patrón o protector; 2) se componen de una organización estructuralmente completa, que los distingue de los grupos parlamentarios que carecen de esquemas claramente definidos en cuanto a jerarquías, funciones y competencias; 3) poseen una voluntad deliberada de ejercer directamente el poder, contrario a los grupos de presión que sólo buscan influir en el poder; 4) invisten una voluntad de buscar el apoyo popular, lo que excluye a los clubes políticos; y 5) mantiene una independencia orgánica y funcional respecto del propio Estado.

Por cuanto hace al surgimiento de los partidos políticos, éste se da con el desarrollo de las democracias modernas que se establecieron a partir del siglo xix, como lo afirma Duverger (1957), quien en su intento por analizar su origen, menciona que el nacimiento de los partidos está vinculado con el perfeccionamiento de los mecanismos de la democracia representativa, la cual es entendida como una extensión del sufragio popular y de las prerrogativas parlamentarias. De esta manera, se ha referido atinadamente que “los partidos modernos tuvieron su origen remoto en el siglo xvii, evolucionaron durante el xviii y se organizan, en pleno sentido del término, a partir del xix” (Cárdenas, 2001: 11-12); aun así, vale tener presente que estas organizaciones han venido evolucionando con el paso de los años, por lo que resulta conveniente identificar algunas de las principales facetas que han caracterizado a los partidos políticos a través del tiempo.

Al respecto, en la década de 1950, Maurice Duverger propuso una de las primeras tipologías que pretendieron clasificar a los partidos político; en ella, este autor identificó, primeramente, lo que denominó partidos de cuadros, dedicados

a reclutar a los miembros más destacados de la comunidad y que estuviesen en condiciones de aportar a la organización “gran prestigio, habilidad técnica e importancia de la fortuna” (Duverger, 1957: 94). Eventualmente, con la ampliación del sufragio universal y el engrosamiento del universo electoral, Duverger percibió el ascenso de lo que llamó partidos de masas, cuya dinámica consistió en nutrirse a partir de sectores sociales

previamente organizados, como sindicatos, cooperativas agrícolas, iglesias, etcétera, cuyas estructuras permitieran desahogar de una manera más eficiente las crecientes exigencias electorales.

Más adelante, el escenario que produjo la denominada Guerra Fría en buena parte del mundo estuvo caracterizado por el asentamiento del capitalismo, la propaganda y el consumismo, y ello también tuvo efectos en la dinámica de los partidos políticos, dado que en este periodo de la historia puede identificarse el surgimiento de los partidos catch-all, descritos por primera vez en la década de los sesenta por Otto Kirchheimer; según este autor, este tipo de partidos se caracteriza por una faceta más pragmática y vinculada con el marketing político; son más abiertos y heterogéneos, reducen drásticamente su contenido ideológico y se enfocan más a las estrategias para acumular votos y ganar elecciones. Puede decirse que los partidos catch-all “colocan su atención en la mercadotecnia política y en contratar a profesionales listos para hacer ganar al candidato que surja” (Tamez y Aguirre, 2015: 110).

Por último, conviene mencionar un tipo de partido identificado por Richard Katz y Peter Mair (1994) durante la década de los setenta, al que denominaron partido cartel, cuya prioridad consiste ya no en la búsqueda del respaldo popular a través de la gestión con sus propios electores, sino en la búsqueda de los privilegios al interior de las instituciones públicas, es decir, son organizaciones

que son sostenidas casi enteramente por recursos del estado (financiamiento público), lo que los convierte en agentes semiestatales, hecho que desvanece un poco su independencia y autonomía frente al gobierno.

Los párrafos anteriores proyectan una brevísima síntesis que da cuenta de las alteraciones que los partidos políticos han presentado con el propósito de adaptarse a los distintos cambios políticos y sociales que se van produciendo; sin embargo, es un hecho que existen funciones elementales que todo partido político lleva a cabo. En esa tesitura, Almond y Powell (1966) refieren que los partidos políticos tienen cuatro funciones: 1) articulación de intereses institucionales, es decir, el proceso por el que grupos e individuos plantean demandas a los actores que toman las decisiones; 2) agregación de intereses, entendida como el proceso de convertir las demandas en alternativas; 3) reclutamiento político, y 4) socialización política.

En fin, que al examinar a los partidos políticos, la Teoría Política suele abordarlos por una diversidad de propiedades y atributos, entre los que destaca su funcionamiento, su forma de organización, sus principios doctrinarios, programas de acción, estrategias y tácticas normadas, el compromiso con las aspiraciones colectivas, la identidad con los fines para alcanzarlas, el respeto a las leyes del Estado en que actúan, el acatamiento irrestricto a las leyes que regulan la actividad electoral y los demás procesos políticos fundamentales como son participar, votar, ser votado, legislar, gobernar, juzgar y ser elegibles para formar parte de un sistema político. Y es que, como puede observarse, los partidos políticos representan un elemento integrador de la voluntad general, al ejercer el gobierno y conducir a una nación bajo los principios y fines de un programa político determinado. Es el propio partido el encargado de organizar la

labor legislativa, articular y agregar preferencias y disidencias ciudadanas, así como de formar gobiernos que promuevan y ejecuten leyes fundamentales para la vida en comunidad.

Lo anterior nos invita a reflexionar a los partidos políticos a partir del contexto que los promueve, y este contexto generalmente es el espacio de la competencia con otros partidos, esto es, el sistema de partidos, que como diría Sartori (2005: 69), consiste en “un sistema de relaciones que resulta de la competencia entre los partidos”, y que en este caso está orientado hacia la obtención y el ejercicio del poder político.

A decir de Rae, “el sistema de partidos es la matriz de relaciones de competencia entre las fuerzas políticas. Es la competencia lo que hace al sistema algo más que la simple suma de los partidos. Ese ‘algo más’ es la lucha democrática por el derecho a Gobernar” (en Valdés, 2017: 29).

Entonces tenemos que las funciones de este sistema consisten básicamente en conciliar una serie de intereses a efecto regular la competencia y hacer posible el ejercicio legítimo del gobierno. De esta manera, entre las principales funciones de los sistemas de partidos se ha reconocido: 1) contrastar opciones políticas entre los partidos, 2) posibilitar la lucha democrática por el poder político, 3) organizar la obtención legítima de puestos de representación y gobierno; y, 4) regular el ejercicio democrático y legítimo de las facultades legislativas.

Es evidente, pues, dónde recae la trascendencia del sistema de partidos: a grandes rasgos, en que contribuye a civilizar la competencia política y a legitimar el acceso y ejercicio del poder.

Diversos autores han propuesto su propia tipología para clasificar a los distintos sistemas de partido, pero uno de los criterios básicos para determinarlos sigue siendo el número de partidos que los conforman; de hecho, hasta mediados del siglo xx, la distinción entre sistemas bipartidistas

y multipartidistas fue el tema central. Ello debido a que, de un modo aproximado, el número de partidos indica una característica importante del sistema político, pues como diría Sartori (2005: 159) determina “la medida en que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado”; pero este mismo autor reconocería que a pesar de que el criterio numérico sigue siendo la variable primaria, no es la única, y en ese sentido, “la verdadera cuestión no es la de si importa el número de partidos, que sí importa, sino la de si un criterio numérico de clasificación nos permite aprehender lo que importa”, en virtud de que “ningún sistema de contar puede funcionar sin normas para contar. Si recurrimos a contar debemos saber cómo contar”. En el marco de esta aseveración, Sartori reconoció otros elementos importantísimos, que definen a un sistema de partidos, particularmente, identificar qué partidos importan, por ejemplo, a partir de sus posibilidades de formar gobierno, coalición, chantaje y veto.

Atendiendo a lo anterior, Sartori propone una tipología de los sistemas de partido que al día de hoy se reconoce como una de las más completas en su género, dado que su valoración no se reduce a considerar el número de partidos operativos en un sistema, sino que también agrupa variables que tienen que ver, por ejemplo, con la fragmentación de los partidos y la distancia ideológica que los separa. De esta manera, Sartori propone la siguiente tipología para clasificar los distintos sistemas de partidos existentes:

- A. De partido único, en los que sólo se permite la presencia de un único partido.
- B. De partido hegemónico, donde un partido cuenta con todas las ventajas y el apoyo del aparato estatal para seguir con el control político, y aunque la ley permite la existencia de más

- partidos, no existen condiciones para una competencia justa;
- C. De partido predominante, en el que existen condiciones electorales justas entre los partidos, sin embargo, existe
- G. De atomización, en el que existen de 15 a 20 partidos y ninguno es verdaderamente relevante.
- Una consecuencia que advierte Sartori en su propia tipología consiste en que las cualidades de los sistemas de

Cuadro 1

CLASIFICACIÓN DE LOS SISTEMAS DE PARTIDO DE SARTORI

<i>Sistemas de Partido</i>	<i>Características</i>	<i>Tipo</i>
Competitivos	Igualdad de condiciones para una contienda más equitativa. Reglas de competencia claras y transparentes. Existe la posibilidad de alternancia en el poder.	Pluralismo polarizado Pluralismo moderado Bipartidismo Partido predominante
No competitivos	Un partido sobresale por encima de los demás. Desigualdad de condiciones entre el partido fuerte y el resto. No existe la posibilidad de alternancia en el poder.	Partido único Partido hegemónico

Fuente: elaboración propia a partir de la clasificación hecha por Giovanni Sartori en su obra *Partidos y Sistemas de Partidos* (2005).

- un partido que gana las elecciones en forma consecutiva durante un periodo prolongado de tiempo.
- D. Bipartidista, donde existen dos partidos que se turnan constantemente en el poder, por lo que en cada elección ambos tienen posibilidades reales de acceder o mantenerse en él.
- E. De pluralismo moderado, en el que existen de 3 a 5 partidos políticos. Aquí la fragmentación partidista es moderada y la ideología de los partidos tiende hacia el centro. En este sistema se realizan coaliciones gubernamentales en forma frecuente para la formación de los gobiernos.
- F. De pluralismo polarizado, donde existe una multiplicidad de partidos. Aquí el centro ideológico se debilita y empiezan a tomar fuerza la extrema izquierda o la extrema derecha.
- partidos permiten clasificarlos en dos grandes categorías: sistemas competitivos y no competitivos (cuadro 1).

La tipología que propone Sartori resulta conveniente para analizar el comportamiento del sistema de partidos en México, especialmente si consideramos que dicho autor enfocó buena parte de su atención en la realidad que atravesaba el país al momento de esbozar sus criterios (mediados de los 70, precisamente, previo a la instrumentación de las reformas que aquí se examinan), misma que lo llevó a afirmar en ese entonces que “el caso mexicano atestigua, más que ninguna otra cosa, la pobreza y los errores de la tipología vigente de las comunidades políticas de partidos. Hay todo género de errores conceptuales, de interpretación y de predicción que son resultado de nuestra incapacidad para introducir en ningún marco adecuado al PRI mexicano, el famoso Partido Revolucionario Institucional” (Sartori, 205: 285).

Ahora bien, el propósito de este ensayo es, en efecto, considerar cuál fue el comportamiento

del sistema de partidos en México y en el Estado de México paralelamente a la publicación de las reformas constitucionales en materia electoral que se conocieron a partir de finales de la década de los 70 y hasta nuestra época; en ese entendido, debemos observar que para comparar sistemas de partidos entre sí, o un solo sistema de partidos en diferentes momentos del tiempo, se suelen utilizar diversos indicadores, algunos de los cuales se desarrollaran en el siguiente apartado.

EL SISTEMA DE PARTIDOS MEXICANO EN SU ERA NO COMPETITIVA

Se ha referido en la introducción de este texto que, en el ámbito nacional y a lo largo de prácticamente todo el siglo xx, México se caracterizó por un régimen en el que un único partido monopolizó la vida política del país: el PRI, cuyo origen se remonta formalmente al 4 de marzo de 1929, fecha en que fue fundado bajo el nombre de Partido Nacional Revolucionario (PNR) y que en 1938 se reconstituyó en el denominado Partido de la Revolución Mexicana (PRM), para posteriormente, en 1946, ser refundado como el actual Partido Revolucionario Institucional.

En la década de los 70, el propio Sartori (2005: 285) reconocía en el PRI una faceta decididamente pragmática, siendo un partido tan inclusivo y agregador que se asemejaba a los partidos tipo amalgama (catch-all). Igualmente, refería que México se destacaba como caso muy claro y bien establecido de partido hegemónico, es decir, un sistema no competitivo; y es que, desde su fundación, la clase política del PRI estableció los cimientos de un sistema electoral estable, pero que evidenciaba un claro problema: el control y la reproducción autoritaria del poder estaban sustentados por instituciones electorales que no tenían validez y que estaban controladas por ellos mismos.

A decir verdad, el PRI se convirtió en un modelo a seguir para muchas organizaciones partidistas alrededor del mundo. Juan Linz (1976: 138) llegó a manifestar que, en el mundo, “muchos líderes quisieran crear para su beneficio una situación comparable a la de México con el Partido Revolucionario Institucional, el PRI, pero muy pocos tienen posibilidades de hacerlo”; y coincidentemente, en aquella misma época Sartori expresaba que “si el caso mexicano se evalúa por lo que es en sí mismo, merece por lo menos dos elogios: uno, por su capacidad inventiva, y el otro, por la forma tan hábil y feliz con que lleva un experimento difícil” (Sartori, 2005: 288). Y es que, sin necesidad de implantar un sistema de partido único que impidiera la participación de otros partidos, el PRI fue capaz de ganar todas las gubernaturas hasta 1989, mantener la mayoría en el Congreso hasta 1997, y triunfar en todas las elecciones presidenciales hasta el año 2000, bajo una presunción ciertamente distorsionada de un régimen democrático, que en el mejor de los casos, el propio Sartori reconoció como una cuasi democracia o una democracia “esotérica”, pues aunque, en efecto, en el papel existía una oposición, ésta competía contra el PRI en condiciones importantes de inequidad, pues no sólo estuvo limitada en cuanto a recursos, sino también en cuanto a práctica, ya que se decía que cuando fallaban los mecanismos que limitaban significativamente la competencia política a favor del Revolucionario Institucional, era recurrente utilizar el fraude electoral como último recurso, pues la premisa era que “el PRI tiene que ganar de todas formas. Si existe alguna duda acerca del margen de victoria que necesita el PRI, se da pucherazo o se destruyen las urnas. Por otra parte, si fracasa la cooptación de los grupos disidentes, entonces es probable que se recurra a la represión” (Sartori, 2005: 286-288).

Bajo esta coyuntura, el sistema electoral y el sistema de partidos adquirieron rasgos particulares que coadyuvaron al mantenimiento de un sistema político autoritario y de partido hegemónico en

su conjunto, pues la ausencia de un sistema de partidos equitativo y la inexistencia de elecciones competitivas se convirtieron en factores que sostuvieron la realidad monopartidista del país.

Por su parte, el PRI instrumentó diversos mecanismos que le permitieron mantener neutralizada a la oposición y controlar sus apetitos; aunque también es cierto que, en ocasiones, el papel de estas fuerzas se limitaba a servir de esbirros del partido oficial y participar en la simulación de un aparente juego democrático. Sea como fuere, el PRI fue concediendo espacios, aunque mínimos, a estas fuerzas. Un precedente lo podemos encontrar en 1962, mediante la reforma al artículo 54 constitucional que introdujo el sistema de los diputados de partido —antecedente inmediato de los diputados de representación proporcional—, que, en su versión original, premiaba con cinco diputados a los partidos que superaran el 2.5% de la votación, más un diputado adicional por cada medio punto porcentual por arriba de esa cifra, con un máximo de 20 diputados de partido (en ese entonces, la Cámara se conformaba por 210 diputados); sin embargo, la regla preveía que si un partido hubiese superado ese número con triunfos en distritos de mayoría relativa, éste no tendrían acceso a los diputados de partido; es decir que el tope de 20 diputados incluía a los diputados de mayoría que cada partido podía ganar.

El surgimiento de este tipo de dispositivos da cuenta de tres realidades. Primero, la capacidad inventiva del PRI para controlar el aparato político. Segundo, que aun en el seno de un sistema de partido hegemónico admirado por la clase política internacional, hubo cabida para el ascenso de distintas expresiones que, aunque en una dimensión limitadísima, comenzaban a demandar mayor apertura en el sistema político y que, desde luego, eventualmente revolucionarían la dinámica del propio sistema de partidos. Tercero, la trascendencia

que llegan a tener las reformas en materia electoral en la configuración y comportamiento del sistema de partidos, cuyos efectos son en ocasiones tan evidentes como inmediatos.

EL SISTEMA POLÍTICO MEXICANO: LA TRANSICIÓN

Para lograr establecer su hegemonía, la élite priísta tuvo que culminar un doble proceso: primero tuvo que centralizar las decisiones político-electorales fundamentales en la figura de la Secretaría de Gobernación y en la burocracia central del PRI, para después imponer limitaciones a las posibilidades de concurrencia electoral opositora, ello con el fin de evitar el fraccionalismo de la propia elite gobernante y reducir la expresión partidaria de la oposición; sin embargo, estas medidas provocaron una crisis de legitimidad en las elecciones de 1988, que situaron en el ojo del huracán las reglas formales e informales que mantenían el sistema de partido hegemónico (Molinar, 1991).

La imposición de un candidato impopular y la contradicción de intereses que con ello se originó, causaron una escisión insalvable y detonó una intensa movilización entre algunos sectores del electorado que acudieron a votar en contra del partido oficial. Era la primera vez en la historia que el Revolucionario Institucional se vio acosado por la duda electoral y por la legitimidad de sus triunfos. Fue así como “el fortalecimiento paulatino de los partidos de oposición jugó un papel decisivo en la transición mexicana a la democracia. Este fortalecimiento inició a finales de la década de 1970 y mostró su potencialidad en 1988, cuando dio inicio la transición democrática” (Méndez, 2007: 8).

En su texto *Transiciones desde un gobierno autoritario*, Guillermo O'Donnell, Philippe C. Schmitter y Laurence Whitehead (1986: 19)

definen la transición como aquel “intervalo que se extiende entre un régimen y otro”, y añaden que toda transición está delimitada, primero, por un proceso de disolución del régimen autoritario y, segundo, por el surgimiento de una alternativa revolucionaria. Se trata de un proceso netamente democrático, es decir, de pasar de un sistema autoritario, de partido único u hegemónico, a un sistema que cumple con las nociones mínimas de democracia.

Por su parte, Mauricio Merino (2003) menciona que una transición representa un cambio político derivado de pactos entre las élites, que, con base en la ruptura con el pasado, se consigue transformar política e institucionalmente a un país.

Sin embargo, en el caso mexicano, dicha transición, más que producto de un pacto, fue producto de la interacción entre el sistema electoral y el sistema de partidos políticos; “un proceso en el que cada cambio a los procedimientos electorales ha reforzado a los partidos y éstos a su vez, han empujado por nuevas mudanzas en el sistema electoral. Todo ello, agregando el aprendizaje y la confianza creciente de los electores en el poder de su voto” (Merino, 2003: 21). Es decir, representa una reconfiguración gradual en la cual se han transformado las reglas del juego, se ha dado apertura a la pluralidad política y se han fortalecido a las instituciones ya existentes, así como aquellas de reciente creación que permitieron el fortalecimiento del aparato político-electoral del país; algo que Merino llama “una transición votada”.

Autores como Alonso Lujambio (2000) coinciden en que la transición democrática del país comienza con el proceso electoral federal de 1988, en el que la marcada serie de irregularidades y la denuncia de prácticas fraudulentas en la elección presidencial produjeron un gobierno sin legitimidad, que con la victoria un año más tarde del Partido Acción Nacional (PAN) en el estado de

Baja California, daría pie a la expresión más clara de la crisis del sistema de partido hegemónico.

Sin embargo, esto no implicó en sí mismo una ruptura respecto al régimen anterior, se trató más bien del inicio de un proceso gradual de pequeñas negociaciones limitadas al terreno electoral que hacían posible el comienzo de la transición, pues “por primera vez en la historia posrevolucionaria mexicana las oposiciones contaban, en las instituciones, con el suficiente poder negociador para influir efectivamente en el rediseño de la normatividad político-electoral del país” (Lujambio, 2000: 15).

A partir de este momento inició una dinámica de retroalimentación entre leyes electorales y contiendas partidistas; por un lado, se modificaron las reglas del juego por medio de reformas electorales de largo alcance, y por el otro, se fortaleció paulatinamente a los partidos de oposición.

En ese sentido, México pasó de “un sistema de partido hegemónico en elecciones no competitivas a un sistema de multipartidista en elecciones competitivas, es decir, elecciones limpias, equitativas y confiables, que posibilitaron el que los partidos en el gobierno municipal, estatal y federal se sometieron periódica y efectivamente al juicio de las urnas” (Lujambio, 2000: 21).

LAS REFORMAS ELECTORALES IMPLEMENTADAS ENTRE 1977-2015

Reformar, desde el punto de vista gramatical, significa innovar, cambiar o darle nueva forma a algo; en ese sentido, una reforma electoral busca potenciar nuevas realidades en el marco de un determinado sistema electoral, o como lo expresaría Dieter Nohlen (1999), el sistema o mecanismo por el que los votos se convierten en escaños.

Duverger (1957) adelantaba que todo sistema electoral genera efectos sobre los resultados

electorales y el sistema de partidos resultante; y, de hecho, recurriendo al mismo Duverger, “Sartori critica duramente a los investigadores que cuestionan, por ejemplo, la relación causal unidimensional entre sistema electoral y sistema de partidos y la capacidad de pronosticar el efecto de los sistemas electorales (Nohlen, 1999: 18). Sartori (2008: 46) argumenta que “los sistemas electorales tienen dos efectos: uno en el votante y otro sobre el número de partidos”, y en ese sentido, puede presumirse que las reformas electorales que alteran un sistema electoral son capaces de modificar potencialmente las cualidades del votante y del número de partidos. En el caso mexicano, las reformas electorales que se conocieron a partir de la segunda mitad del siglo xx tuvieron entre sus principales propósitos dar respuesta a los problemas derivados de una decreciente participación electoral y de una “notoria incapacidad para la expresión de las diversas corrientes de opinión política, resultado de la existencia de un partido hegemónico” (Muñoz, 2001: 47). Y es que, a decir de Valdés Zurita (2017: 20-21):

A pesar de su regularidad, las elecciones en México se caracterizaron, durante un largo período, por sus limitadas consecuencias. No sirvieron entonces, en sentido estricto, para elegir gobernantes, y no sólo no se construyó una historia ausente de alternancia, sino que los programas de los gobiernos en turno poco tuvieron que ver con la elección que los llevó al poder. Como en muchos otros países, las decisiones fundamentales de gobierno se adoptaban en esferas distintas a la de la lucha por el voto ciudadano. Por ambas razones, las elecciones mexicanas, si bien

regulares, carecieron de importancia durante buena parte del siglo XX.

La coyuntura política que se produjo a raíz de estas circunstancias, caracterizada por un malestar generalizado tanto en las fuerzas opositoras como en la misma ciudadanía, implicó que el pri asumiera una postura ciertamente democratizadora, dado que acompañó una suerte de reformismo electoral que, aunque no se inauguró propiamente con la reforma electoral del 77,² conoció en ese año su gran parteaguas.

Con la reforma del 77 se buscó transformar a fondo el sistema político; a partir de ella, por ejemplo, se reconoció la personalidad jurídica de los partidos políticos a nivel constitucional y se les otorgó financiamiento público y acceso permanente a los medios de comunicación. Puede decirse que el objetivo principal de esta reforma fue incrementar la concurrencia de los partidos en general e incorporar a la oposición en la lucha electoral; es decir, se establecieron los criterios que le daban un sentido dinámico a los partidos políticos y a las elecciones, para lograr así una mayor representación con base en la pluralidad. Como afirma Ahuja Ruíz (2010), la nueva reforma modificó el mecanismo de la representación de los diputados por partido, ese que había sido hecho para responder a un sistema de partidos limitado y que, frente a la naciente pluralidad, se convirtió en inoperante. Por ello, la reforma marcó un antes y un después en el desarrollo de los procesos electorales federales y locales, pues no sólo impulsó una mayor representatividad en la conformación del poder

²Por ejemplo, la reforma electoral del 1946 también tuvo grandes implicaciones, principalmente, porque estableció un modelo federal de administración electoral.

legislativo, sino que, además, abrió las puertas para el registro de nuevos partidos políticos.

Años más tarde, bajo un contexto de crisis económica, fuertes depreciaciones del peso, altos niveles de inflación y una dudosa elección en Chihuahua en el año de 1986, se propusieron nuevos cambios a la legislación electoral, enfocados sobre todo en la fórmula de conformación de la Cámara de Diputados y la Comisión Federal Electoral, los cuales prepararon el escenario para unas elecciones presidenciales competidas y de mayor participación ciudadana. Así, en julio de 1988 se llevaron a cabo elecciones para renovar la totalidad del Poder Legislativo y la Presidencia de la República; fue un nuevo ejercicio democrático que a la postre se convertiría en “los comicios más controvertidos de la historia de México, tanto por los resultados electorales como por el conjunto de conflictos e impugnaciones que los rodearon” (Rodríguez y Sirvent, 2005: 13).

Resultado de estas elecciones, Carlos Salinas de Gortari se convirtió en el primer Presidente de México electo con menos de la mitad de los votos totales, alrededor de un 48.7%,³ lo que provocó la pérdida de las mayorías absolutas y la derrota priista en varias entidades federativas, como Baja California, Estado de México, Michoacán, Morelos y el Distrito Federal.

Con la nueva distribución del voto, también cambió la composición de la Cámara de Diputados; el PRI perdió 66 curules de mayoría, que, sumados a los obtenidos por la vía de la representación proporcional, dieron un total de 260 curules. Por primera ocasión en la historia, el PRI no obtuvo la mayoría calificada (dos terceras partes) en el Congreso, porcentaje que se requiere

para que un partido político apruebe por sí sólo las reformas constitucionales.

El ambiente que dejó esta elección también se enrareció por el hecho de que, como nunca antes, un importante sector de la sociedad se mostró escéptico con los resultados electorales, lo que conllevó que el fantasma de un supuesto fraude cobrara importantes proporciones. A partir de esta nueva configuración política, surgieron análisis e interpretaciones sobre la vida política del país; algunos hablaban de crisis institucional, emergencia electoral y reclamo democrático; otros más, hacían referencia al nacimiento de una nueva cultura democrática. En fin, tan cuestionada fue la elección de 1988, que resultó necesario realizar una nueva reforma a la legislación electoral que contribuyera a eliminar la desconfianza surgida a raíz de esta elección.

En este contexto fue formulada la reforma electoral de 1989-1990, que modificó aspectos importantes de los órganos y procedimientos electorales, cuya mayor aportación consistió en la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), el cual se constituyó como un organismo constitucional y autónomo, de carácter permanente, pero controlado por el gobierno a través de la Secretaría de Gobernación, e integrado por consejeros magistrados de carácter no partidista pero propuestos por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados. Asimismo, durante este periodo se ajustó una cláusula de gobernabilidad que garantizaba una mayoría absoluta de escaños al partido que consiguiera una votación por arriba del 35%, 251 curules de 500 (50.2% de la cámara) y una mayoría menos estrecha a través de la asignación de escaños adicionales por cada punto porcentual extra. Sin embargo, con todo y las modificaciones que

³Lo anterior, a decir de Juan Molinar (1991), se debe a que el porcentaje oficial publicitado (50.74%), omite el cómputo de más de 700, 000 votos oficialmente computados. Se trata de 695,042 votos que según el cómputo oficial de la Comisión Federal Electoral fueron anulados, y de los 14,333 votos que esa misma autoridad computó finalmente a favor de candidatos no registrados.

esta cláusula establecía, se continuó con los mismos problemas de representación que las anteriores reformas tenían, es decir, aún no se lograba establecer un sistema electoral que tradujera votos a curules de forma proporcional.

Por ello, si bien las elecciones de 1988 mantuvieron en el poder al viejo régimen, significaron la naciente transición a un periodo que centró su lucha a favor de una nueva distribución del poder electoral y un desplazamiento masivo del voto en favor de las oposiciones, lo que provocó un posterior realineamiento del voto. Así, con la implementación de nuevas reformas y la necesidad de ajustes en el sistema político-electoral de México, se preparaba el camino para consecuentes procesos electorales que se desarrollarían en un ambiente de mayor competitividad partidista.

Ante una nueva realidad del país y el auge de un pluralismo cada vez más consolidado, en el año de 1996 se decidió dar un paso importante en materia electoral y se impulsó una nueva reforma constitucional que en ese momento fue calificada como definitiva. Dicha reforma llevó a la modificación de ordenamientos legales y a la expedición de un nuevo código electoral: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFPE). La introducción de nuevas disposiciones legales permitió entonces mejores condiciones para la realización de elecciones libres y auténticas, sin la intervención del gobierno, lo que se tradujo en confianza en los resultados electorales y en la solución de todos los diferendos a través de la vía jurídica; en resumen “fue la reforma más abarcadora y ambiciosa de cuantas se habían producido” (Woldenberg en Núñez, 2017: 144).

Una vez aprobada la reforma, se llevaron a cabo las elecciones de 1997 y se observó una diferencia entre estos comicios y los de 1988; se había consolidado un sistema mixto para el Congreso, con 300 diputados electos por

mayoría relativa en los distritos electorales y 200 de representación proporcional.

Ante esta serie de cambios, los partidos minoritarios obtuvieron mayor presencia en la Cámara, hubo más opciones de representación popular y se logró una aparente estabilidad política, pues “las elecciones de 1997 dejaron de ser ‘las urnas de Pandora’, de las que afloraban marchas, plantones, tomas de inmuebles, quemas de actas y boletas, confrontaciones y violencia” (Muñoz, 2001: 67); finalmente, los partidos de oposición habían conseguido que las reglas del juego electoral se tradujeran en condiciones reales de equidad, haciendo posible el triunfo de la fuerza opositora.

Otra decisión importante fue la de privilegiar el financiamiento público sobre el privado a través de prerrogativas suficientes para gastos ordinarios y de campaña. En conclusión, la reforma de 1996 coadyuvó a fortalecer el sistema de partidos políticos con dinero público, se dio mayor equidad a los procesos electorales y se redujo la participación del financiamiento privado, para la participación en el ejercicio del poder.

Bajo esta coyuntura, y con la celebración de nuevas elecciones en el año 2000, el partido que conservó su hegemonía durante 71 años, perdió por primera vez la Presidencia de la República; los triunfos obtenidos por la oposición tres años atrás, habían alimentado la expectativa de una victoria en los comicios electorales del 2000. Además, el IFE logró consolidarse como un órgano autónomo constitucional capaz de defender la voluntad popular expresada en las urnas electorales. Finalmente se habían realizado elecciones creíbles que fueron “producto del comportamiento proactivo de parte de los consejeros, de una mayor participación de la sociedad civil y de la explosión del pluralismo en el interior del IFE y del propio

entorno político en su conjunto” (Ackerman en Núñez, 2017: 147).

Por otra parte, el cambio en la Presidencia de la República significó para muchos la conclusión del proceso transitorio político iniciado en 1977 y el reconocimiento colectivo de las instituciones electorales. Con la naciente alternancia en el poder, no era extraño suponer que la tendencia del sistema de partidos apuntaba hacia un bipartidismo, con dos principales fuerzas políticas (PRI y PAN) y un partido reducido a una lejana tercera fuerza electoral (PRD).

Seis años más tarde, en las elecciones federales de 2006, la controvertida diferencia absoluta entre el primero y segundo lugar (menor a 1% de la votación) reafirmó las limitaciones de la autoridad electoral, que no pudo evitar la intervención gubernamental a favor del candidato del partido en el poder, permitiendo la llamada “guerra sucia” en los medios de comunicación, pero sobre todo, perdió la credibilidad y certidumbre ciudadanas respecto a la falta de transparencia y legalidad de una elección que resultaba discutible y poco satisfactoria. Ante la duda sobre el proceso electoral, la pérdida de confianza en el IFE fue el motivo para impulsar una nueva reforma electoral.

En este escenario, e impulsada como una exigencia de la oposición (particularmente del reclamo del candidato perdedor, Andrés Manuel López Obrador), surge la reforma electoral de 2007, que conllevó una gran cantidad de cambios estructurales, haciendo hincapié en temas como la reducción de los tiempos y gastos de campaña, el financiamiento a los partidos políticos y su fiscalización, el acceso a medios de comunicación, la prohibición de propaganda negra, la posibilidad de llevar a cabo un nuevo recuento de los votos bajo ciertas cuando la diferencia entre el primer y segundo lugar sea menor a 1% de la votación, entre otros aspectos.

No obstante, en los siguientes comicios presidenciales de 2012, volvieron a surgir dudas sobre el proceso electoral. Lo sucedido en esta elección no sólo marcó el retorno del PRI a la Presidencia de la República, también delineó el camino hacia a una nueva reforma que debía generar mayor certidumbre en el sistema electoral, dado que, en esta ocasión, los reclamos iban dirigidos, principalmente, en torno a la injerencia de los gobernadores de los estados, el rebase en los gastos de campaña, las condiciones de inequidad en el proceso electoral y la compra de votos.

Para dar respuesta a esta serie de demandas, las principales fuerzas políticas generaron una serie de acuerdos celebrados bajo el título “Pacto por México”, que concluiría con la presentación de sendas reformas estructurales, entre ellas, una en materia político-electoral, cuyos principales objetivos consistieron en desaparecer la figura del IFE, homologar los procesos electorales e impedir que los gobernadores controlaran a los órganos locales.

Dos años más tarde, estas medidas se materializaron en lo que fue la reforma electoral de 2014, la cual estableció un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales; también se modificó de manera sustancial la estructura y la distribución de la facultad de organización electoral; además, se creó el Instituto Nacional Electoral (INE), en sustitución del IFE, pero sin desaparecer a los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES); este nuevo órgano nacional no sólo continúa a cargo de los procesos electorales federales, sino también incrementó sus facultades y su participación en elecciones locales y disminuyó la competencia de los órganos electorales locales.

En definitiva, la implementación de reformas surgió como una necesidad a la creciente presión de los partidos políticos de oposición; debido a esto, la oposición ha logrado mayor presencia en

los puestos de representación popular además de mayor apertura y equidad en los comicios.

ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN EL ESTADO DE MÉXICO

El Estado de México ostenta un lugar de suma relevancia política para el país, tanto en el ámbito económico como en el político. No sólo representa una de las economías más importantes, sino además su cercanía geográfica con los poderes federales, ha permitido a sus políticos acceder a puestos y responsabilidades nacionales en diversas etapas de la historia democrática mexicana.

Asimismo, en el territorio mexiquense reside el padrón electoral más numeroso del país, con más de 12 millones de ciudadanos. De ahí que el Estado de México encarne un componente estratégico de partidos políticos en cada uno de los procesos electorales del país.

Máxime, el Estado de México tiene condiciones electorales tan particulares, que ha sido denominado por analistas de la materia como un laboratorio político nacional y un “termómetro” del escenario de lo que pudiera suceder en las elecciones a nivel federal, particularmente, en virtud de que, en esta entidad, la elección de gobernador se lleva a cabo el año previo al de la elección presidencial.

Ahora bien, se ha referido que las reformas electorales citadas son el origen de una etapa de transición a la democracia, cuya principal característica está vinculada con el fortalecimiento de las instituciones electorales y la creciente competitividad del sistema de partidos; sin embargo,

el impacto de estas reformas tuvo resultados muy diversos en los niveles locales, derivado de que no todos los estados fueron igualmente susceptibles a sus efectos; en algunas entidades, por ejemplo, el pri no ha dado cabida a la alternancia, mientras que en otras se ha debilitado considerablemente, pasando a ser segunda o incluso tercera fuerza electoral.

Por tal motivo, se debe revisar cuánto influyeron dichas reformas en el sistema de partidos del Estado de México, y para ello se emplean algunos índices que permiten determinar qué tanto se ha modificado dicho sistema en las últimas cuatro décadas, y conocer si, en efecto, las reformas han tenido un impacto significativo en el contexto político mexiquense.

Leonardo Valdés (2016) señala que la variable que expresa con mayor claridad los cambios que padece un sistema de partidos, es precisamente el número de partidos importantes que éste alberga, es decir, partidos competitivos y con oportunidades reales de ganar.

Tomando en cuenta lo anterior, en la actualidad existen distintos indicadores con los que se puede calcular el número aproximado de partidos relevantes en un sistema de partidos. Un ejemplo de estos indicadores es el que proponen Marku Laakso y Rein Taagepera⁴ (Molinar, 1991), quienes calculan el Número Efectivo de Partidos (N) a partir de las proporciones de la votación o de los escaños ocupados por las distintas fuerzas políticas en el Congreso.

Otro índice empleado para calcular el número aproximado de partidos relevantes es propuesto por Juan Molinar⁵ (NP), quien en su aportación considera por separado al partido ganador, evita la

⁴El índice se calcula mediante la fórmula $N = \frac{1}{\sum_{i=1}^n p_i^2}$ donde p_i es la proporción de votos (o asientos) de los partidos.

⁵El índice Molinar se calcula mediante la fórmula $NP = 1 + N^2 \sum_{i=1}^n p_i^2$ donde p_i es la proporción de votos (o asientos) de los partidos.

⁶El índice de Kesselman y Wildgen se calcula mediante la fórmula $I = \text{am} \log (g^2 \log P)$, donde P es la proporción de votos o asientos de los partidos (Molinar, 1991).

sensibilidad de los pequeños. A diferencia del índice Laakso y Taagepera y el de Kesselman y Wildgen⁶ (Molinar, 1991) respectivamente, el índice Molinar *NP* arroja un resultado más preciso al momento de cuantificar el número de partidos importantes.

De esta forma, al emplear el índice Molinar para calcular el número de partidos tomando como referencia los resultados de la elección de diputados locales en 2018, se tiene un resultado de 2.03 (bipartidista de acuerdo con Sartori); cifra menor y más ajustada a la realidad del Estado de México que la obtenida con el índice Laakso y Taagepera.

Otro indicador que resulta de utilidad al momento de analizar la evolución de un sistema de partidos es el índice de Fragmentación (*F*)⁷, propuesto por Rae.

El resultado de este índice encuentra sus límites en cero si sólo existe un partido y en uno si hay infinidad de partidos. Por lo tanto, “*F* se puede interpretar como la probabilidad de que dos electores seleccionados aleatoriamente voten por diferentes partidos” (Molinar, 1991; 1383). En ese orden de ideas, la fragmentación que resulta para el sistema de partidos del Estado de México, de acuerdo con los resultados de las elecciones para diputados locales, en 2018, es igual a 0.58, lo que se traduce como un sistema fragmentado en forma moderada, o bien, en el que existe aproximadamente 58% de probabilidad de que dos electores elegidos en forma aleatoria voten por partidos distintos.

Los indicadores aquí señalados pueden ser una referencia para describir las características del sistema de partidos mexiquense, por lo que en este estudio se hará uso de ellos para conocer la forma en la que este sistema ha evolucionado, tomando como eje de análisis los resultados de las elecciones de diputados locales a partir de 1978.

Tabla 1

NÚMERO DE PARTIDOS RELEVANTES POR VOTOS Y ASIENTOS

AÑO	votos		asientos	
	<i>N</i>	<i>NP</i>	<i>N</i>	<i>NP</i>
1978	S/D	S/D	1.45	1.02
1981	S/D	S/D	1.74	1.03
1984	S/D	S/D	1.74	1.02
1987	2.35	1.07	1.74	1.02
1990	2.75	1.37	2.54	1.28
1993	2.64	1.28	2.43	1.3
1996	3.66	2.82	2.44	1.28
2000	3.4	2.72	3.35	2.72
2003	4.01	3.14	3.85	3.32
2006	5.01	4.3	4.62	4.17
2009	5.38	3.22	3.06	1.42
2012	4.91	3.27	3.1	1.5
2015	6.19	3	3.86	1.83
2018	4.38	2.36	3.04	2.03

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEM y Gacetas de Gobierno del Estado de México (Dic. 1987, Dic. 1990, Dic. 1993, Dic. 1996 y Sep. 2000).

En ese tenor, y tras hacer el procesamiento de la información, se tiene que el número efectivo de partidos *N* así como el número de partidos *NP*, arrojan resultados interesantes para el caso del Estado de México (Tabla 1).

En la tabla 1 se puede observar lo siguiente: 1) independientemente de la variable que se tome en cuenta (votos o asientos), los dos índices aumentaron significativamente en los últimos 40 años; 2) en todos los casos, $N > NP$ debido a que el índice Laakso y Taagepera sobreestima al partido ganador asignándole valores mayores a uno; y 3) en la

⁷El índice Fragmentación se calcula mediante la fórmula $F = \frac{1}{n} \sum P_i^2$ donde P_i^2 es la proporción de votos (o asientos) de los partidos.

mayoría de los casos el número de partidos calculado en función de los votos, es mayor al calculado en función de los asientos en el congreso, esto último, debido a que el sistema electoral representa un filtro de selección que privilegia a los partidos grandes, al asegurarles un porcentaje de escaños más elevado que el porcentaje de votos que obtuvieron.

Un ejemplo de ello sucedió en la elección para diputados locales en este 2018; el partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), al haber obtenido 41.05% de la votación válida emitida, está sobrerrepresentado en 14.95% en el Congreso Local, pues obtuvo 56 % de la Legislatura; si a su porcentaje de votación total se le suman los ocho puntos porcentuales de sobre representación que permite la Ley, su porcentaje total no debería ser

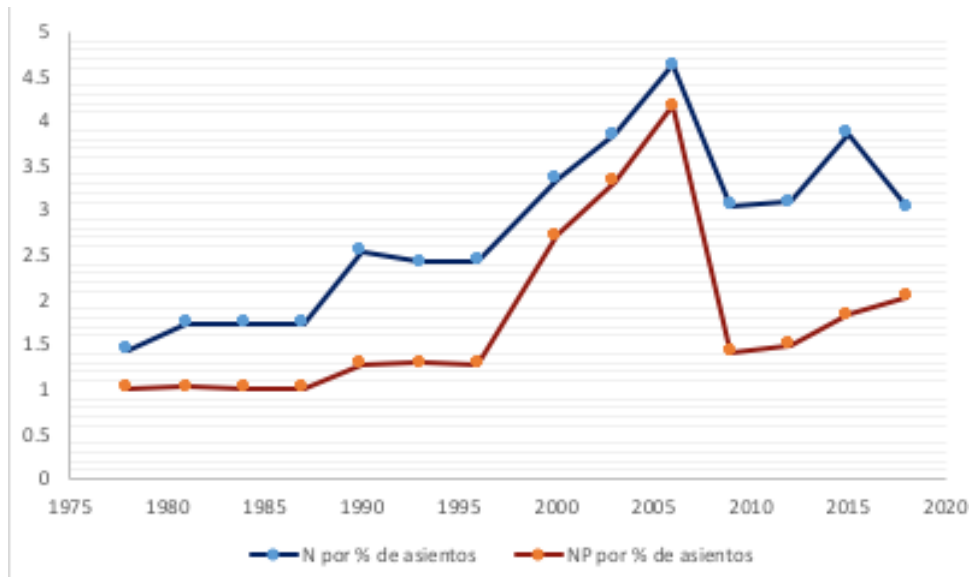
mayor a 49.05 %, sin embargo, esto ha sido posible gracias a que los partidos han encontrado la forma de obtener el mayor número de escaños, y eso lo hacen por medio de las llamadas coaliciones electorales.

Puede considerarse que el índice de Laakso-Taagepera es menos exacto, ya que al sobreestimar a los partidos ganadores, asigna números mayores; un ejemplo se da en el indicador del año 2009, que arroja un resultado de 5 partidos relevantes en el Congreso Local, cuando en realidad sólo tres fuerzas obtuvieron la mayoría de los escaños de la legislatura (PRI con 40 diputados, PAN con 12 diputados y PRD con 7).

Así, al observar que el índice Molinar se ajusta un poco más a la realidad en el sistema de partidos del Estado de México, se considera pertinente

Figura 1

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN EL ESTADO DE MÉXICO, DE ACUERDO AL NÚMERO DE ASIENTOS
DE CADA PARTIDO EN EL CONGRESO LOCAL



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 1.

hacer referencia únicamente a los resultados que arroja dicho índice.

En la gráfica 1, se puede observar que el sistema de partidos del Estado de México ha transitado por 5 diferentes etapas: la primera etapa se puede identificar desde las últimas décadas del siglo xx y hasta 1996, mostrando una tendencia a la estabilidad, en la que sólo había un partido hegemónico; la segunda etapa, entre los años 1996 y 2003, se caracterizó por un pluralismo limitado con la creciente aparición de fuerzas políticas relevantes, representadas principalmente por los partidos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD), quienes en conjunto con el Revolucionario Institucional, serían los principales partidos políticos de la entidad; en la tercera etapa hubo un súbito cambio en la conformación del congreso local, ya que para el año 2006, había presencia de 4 fuerzas políticas: PRI, PAN, PRD y Verde Ecologista de México (PVEM), lo que convertían al sistema en multipartidista; un nuevo cambio se presenta en la cuarta etapa que abarca del año 2009 a 2015, en la cual el sistema volvió a tener una característica de pluralismo limitado al ser tres partidos los que conformaban principalmente el Congreso local. Por último, parece ser que de nuevo se reconfigura el sistema de partidos a una quinta etapa con característica de sistema bipartidista e incluso de partido dominante, pues el partido de Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) no sólo ganó la contienda por la Presidencia de la República, sino además, se convirtió en primera fuerza de los Congresos federal y local; en esta ocasión, Morena obtuvo aproximadamente el 56% de asientos en la Cámara, convirtiéndose así en el partido que más votos obtuvo en la elección y más escaños de diputaciones le fueron asignados.

El índice de Fragmentación también da claras muestras de cómo se ha ido modificando

Tabla 2

ÍNDICE DE FRAGMENTACIÓN EN EL CONGRESOL

AÑO	F
1990	0.60
1993	0.58
1996	0.59
2000	0.70
2003	0.74
2006	0.79
2009	0.77
2012	0.77
2015	0.74
2018	0.58

Fuente: Elaboración propia con datos del IEEM.

el sistema de partidos, al ser consistente con los resultados obtenidos.

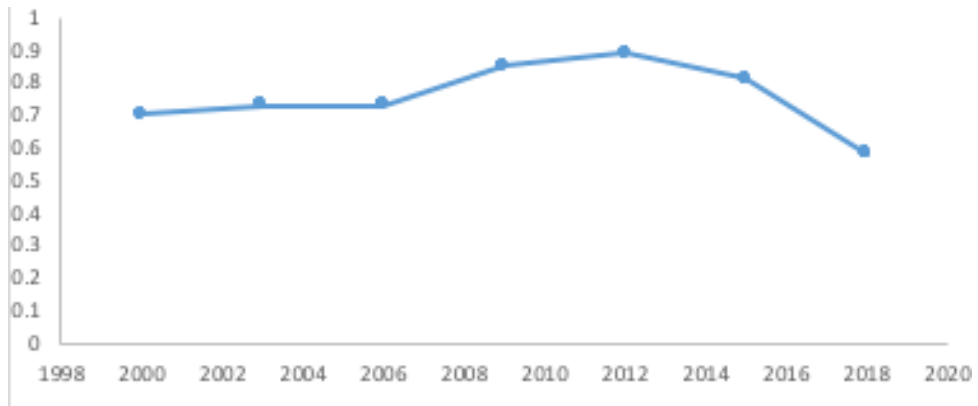
Al igual que el número efectivo de partidos, la fragmentación reproduce cinco etapas que se proponen: la primera abarca la década de los 70 y 80, etapa que se distinguió por una baja fragmentación (un partido relevante); en el año 1996 se da una fragmentación moderada (pluralismo limitado), misma que asciende notoriamente a partir de entonces y hasta 2006 (multipartidismo) como una tercera etapa, para volver a descender mínimamente en 2009 (cuarta etapa caracterizada por un pluralismo limitado) y, desde ese momento, mantener una tendencia similar hasta el año 2018, año que arroja un indicador de baja fragmentación y que da inicio a una quinta etapa que podría catalogarse como de partido dominante.

Sin embargo, aún con sus oscilaciones, la fragmentación mantiene una tendencia que indica que cada vez es menos probable que dos electores seleccionados aleatoriamente voten por un mismo partido.

Se debe observar la correlación que existe entre el número de Partidos y la Fragmentación. En ese

Gráfica 2

ÍNDICE DE FRAGMENTACIÓN EN EL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO



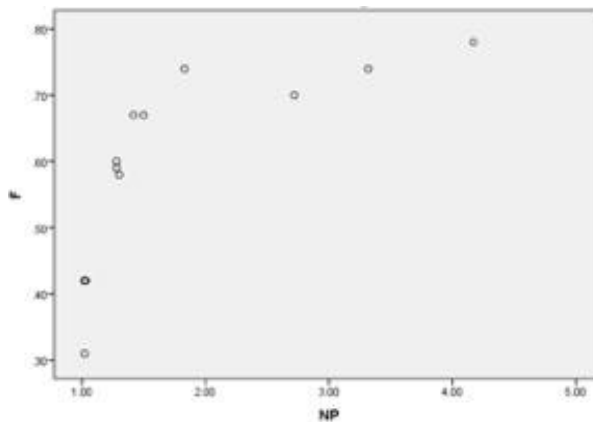
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 2.

sentido, en la gráfica 3 se muestra que la correlación entre ambas variables es positiva y significativa,⁸ lo que indica que cuanto mayor sea el número de

partidos en un sistema, mayor será la fragmentación de éste, o en otras palabras, a mayor número de partidos políticos, mayores serán las probabilidades

Gráfica 3

NÚMERO DE PARTIDOS VS. FRAGMENTACIÓN



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la tabla 2.

⁸Tras analizar los datos en el IBM SPSS Statistics, el resultado en la correlación de estas dos variables es igual a 0.73, siendo significativa en el nivel 0,01 (2 colas).

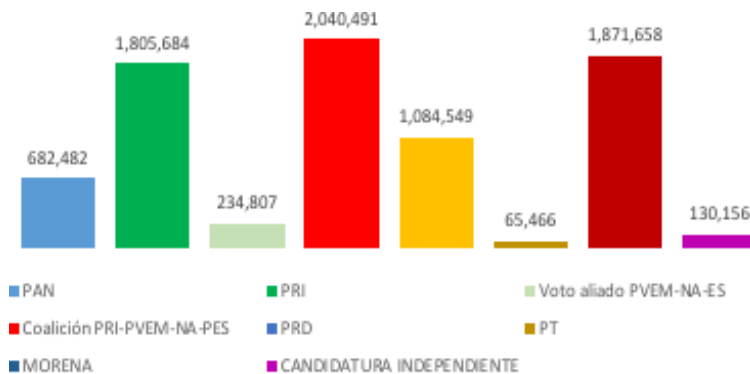
de que dos electores elegidos aleatoriamente voten por partidos distintos.

Notoriamente, el sistema de partidos en el Estado de México ha mostrado alteraciones muy pronunciadas en aspectos cruciales como el número de partidos y la fragmentación durante las últimas cuatro décadas, tal como se comprueba a partir del comportamiento de los indicadores presentados previamente; en ese sentido, otra de las características que ha

Ecologista, Nueva Alianza y Encuentro Social—, permitieron al Revolucionario Institucional ganar la gubernatura con un estrecho margen (Gráfica 4). Una interpretación a estos resultados permite afirmar que, aunque no ha habido alternancia en el Estado, el pri ha dejado de ser la primera fuerza en la entidad; asimismo, ponen sobre la lupa la trascendencia que llega a acompañar a los partidos pequeños en este nuevo escenario que sitúa la

Gráfica 4

RESULTADOS DE LA ELECCIÓN A GOBERNADOR 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del IIEE.

manifestado el sistema de partidos en los últimos años, consiste en que los partidos pequeños han concentrado una cuota de poder que llega a alcanzar proporciones interesantes, particularmente cuando la competitividad entre los principales partidos políticos se reduce a márgenes muy estrechos, en donde estos partidos pequeños pueden definir, literalmente, el resultado de una elección.

Este último escenario se pudo evidenciar plenamente en los resultados observados en la última elección a gobernador, en 2017, donde el pri obtuvo menos votos que el partido Morena; sin embargo, los votos que le aportaron sus aliados —Verde

pugna de los principales partidos en un alto nivel de competitividad.

Antes se refirió que el Estado de México representa una especie de termómetro en el imaginario nacional, y tras los resultados de la última elección de gobernador, en 2017, muchos analistas se atrevieron a afirmar que, hoy en día, resulta muy complicado ganar una elección compitiendo solo. Es pues evidente que en el Estado de México, el sistema de partidos se ha configurado de manera tal que ha dado pie a un sistema en el que la participación de los partidos pequeños se ha posicionado como un elemento estratégico, y por tal motivo, podemos avizorar que las

alianzas que se concreten de cara a la próxima elección podrían resultar determinantes respecto al desenlace de la elección; hecho que adquiere proporciones más interesantes si consideramos que hoy por hoy comienzan a asomarse posibilidades de coaliciones no solo entre partidos grandes y partidos pequeños, sino entre propios partidos grandes. Ya las elecciones de 2018 permitieron observar una coalición que en otros tiempos pudo parecer ciertamente antinatural, la del PAN (el histórico partido de derecha) y el PRD (histórico partido de izquierda). Hoy por hoy, no suena tan descabellada una coalición que suponga la unión del PRI con alguno de sus históricos rivales, con el propósito de mantener sus posiciones en el Estado de México, su histórico bastión.

REFLEXIONES FINALES

Este estudio sugiere la posibilidad de que las reformas electorales a nivel federal tuvieron un impacto significativo en el sistema de partidos del Estado de México, lo que se puede verificar con los resultados arrojados por los diversos índices expuestos.

Temas como el financiamiento público, el otorgamiento de espacios en radio y televisión y el fortalecimiento de la representación proporcional de los partidos minoritarios en el Congreso tuvieron efectos en una parte importante del Sistema Político del Estado de México, dado que a partir de su instrumentación aumentó el número de partidos (tanto en la votación como en los escaños) y también aumentó la probabilidad de que los electores pudiesen votar por partidos distintos, lo que implica el fortalecimiento de un sistema de partidos que cada vez es más competitivo.

Las reformas electorales influyeron drásticamente en los resultados electorales, y son éstos, concretamente, los que dieron forma al sistema de partido; dichas reformas no solo propiciaron el ascenso de partidos que actualmente pueden denominarse “grandes”,

sino que también otorgaron un valor importante a partidos “pequeños”; estas condiciones han dotado de una mayor complejidad al sistema de partidos, que ha tendido a ser menos predecible.

Sin embargo, es preciso poner atención en los últimos resultados electorales, mismos que suponen una especie de vuelta al pasado, dado que tienden a mostrar el predominio casi absoluto de un partido; adicionalmente a ello, nuevamente resuenan los intentos de querer impulsar una nueva reforma electoral, pero ahora el motor de esta reforma proviene del mismo gobierno, circunstancia que resulta un poco atípica, dado que tradicionalmente, como se refirió en este texto, las reformas en materia electoral han sido demanda de la oposición. Lo curioso de estas pretensiones se desprende del hecho de que buscan limitar los instrumentos que precisamente han ayudado a potenciar la competitividad en el sistema de partidos, como la representación proporcional, el financiamiento público o las atribuciones de los institutos electorales.

Tomando en consideración lo importante que resultan las reformas, vale la pena puntualizar la necesidad de seguir generando cambios que propicien condiciones de equidad y competitividad en la contienda.

Vertientes como la equidad en el financiamiento entre los distintos partidos, por ejemplo, se posiciona como una prioridad a revalorar, dado que la actual forma de distribuir el financiamiento (70 % de acuerdo con los votos y 30 % de manera igualitaria) sigue impidiendo a los partidos minoritarios competir en igualdad de condiciones. Si esta fórmula contemplara en su lugar una proporción de 50-50, seguramente coadyuvaría en la construcción de un sistema de partidos aún más competitivo y, por ende, con mayor eficacia representativa. No obstante, este es un tema que puede dar pie a otras futuras investigaciones.

REFERENCIAS

- Ahuja Ruiz, M. (2010), *Realineamiento electoral y alternancia en el poder ejecutivo en México, 1988-2009*, México, Ed. Gernika.
- Almond, G. y P., Bingham (1966), *Comparative Politics: A Developmental Approach*. Boston, Little, Brown and Co.
- Andréa, J. (2002), *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*. México, UNAM/Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Cárdenas, J. (2001), *Partidos Políticos y Democracia*, México, IFE.
- Duverger, M. (1957), *Los Partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Instituto Electoral del Estado de México (2018), *Estadística y Cartografía Electoral*, México, IEEM. Disponible en: http://www.ieem.org.mx/numeralia/result_elect.html, consultado el 10 de octubre de 2018.
- Katz, R. y Mair, P. (1994), *How parties organize: Change and adaptation in part organizations in Western democracies*, London, Sage.
- Kelsen, H. (1934), *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona, Guadarrama.
- Lujambio, A. (2000), *El poder compartido: un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Editorial Océano de México, S.A. de C.V.
- Méndez de Hoyo, I. (2007), “El sistema de partidos en México: fragmentación y consolidación”, en *Revista Perfiles Latinoamericanos*, vol. 14, núm. 29, pp. 7-45.
- Merino, M. (2003), *La transición votada. Crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Molinar, J. (1991), “Counting the number of parties: an alternative index”, en *The American Political Science Review*, vol. 85, núm. 4, pp. 1383-1391.
- Molinar, J. (1993), *El tiempo de la legitimidad. Elecciones, autoritarismo y democracia en México*, México, Cal y arena.
- Muñoz Patraca, V. (2001), *Del autoritarismo a la democracia. Dos decenios de cambio político en México*, México, Ed. Siglo XXI.
- Nohlen, D. (1999), *Sistema de Gobierno, Sistema Electoral y Sistema de Partidos Políticos: opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación/Instituto Federal Electoral/Fundación Friedrich Naumann.
- Núñez Castañeda, J. (2017), *La autonomía de los órganos electorales en México*, México, Instituto Electoral del Estado de México, pp. 129-174.
- O'Donnell, G.; Schmitter, P.; Whitehead, L. (1986), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, España, Paidós.
- Rodríguez Araujo, O.; Sirvent, C. (2005), *Instituciones electorales y partidos políticos en México*, México, Jorale Editores.
- Sartori, G. (2005), *Partidos y sistemas de partidos*, España, Alianza Editorial.
- Schumpeter, J. (1996), *Capitalismo, socialismo y democracia*. Barcelona, Folio.
- Tamez, G.; Aguirre, V. (2015), “Partidos Políticos”, En: *Ciencia política: perspectiva multidisciplinaria*. México, Tirant lo Blanch, pp. 101-1014.
- Valdés, L. (2016), *Sistemas electorales y de partidos*, México, Instituto Nacional Electoral.
- Valdés, L. (2017), *Reformas electorales en México. Consecuencias políticas (1978-1991)*, México, FCE.
- Vivero Ávila I.; Díaz Jiménez, O. (2014), “Competencia electoral e ideológica en los partidos mexicanos”, en *Revista Espacios Públicos*, vol. 17, núm. 41, pp. 9-29.
- Ware, A. (2004), *Partidos políticos y sistemas de partidos*, España, Ed. Istmo.
- Weber, M. (2014), *Economía y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica.

¿La ciencia política sirve para algo? Una reseña crítica del libro “Populism: A political science manifesto”

Fecha de recepción: 27 de enero de 2021

Fecha de aceptación: 5 de febrero de 2021

Oscar Álvaro Montes de Oca*

Título: *Populism: A political Science manifesto*

Autor: David M. Ricci.

Año: 2020

Editorial: Cambridge Press.

Número de Páginas: 243

ISBN: 978- 1- 108- 47942- 4

País: Estados Unidos

¿Para qué sirve la ciencia política? Es una pregunta que sin duda puede ampliarse hacia todas las disciplinas sociales como sociología, antropología o historia. El “para qué” implica un planteamiento teleológico, asume que algo debe tener una finalidad, o en términos mercantilistas, una utilidad. Distintas escuelas del pensamiento metodológico de las ciencias sociales se han acercado a esta pregunta de diferentes maneras. De hecho, en nuestros estudios de licenciatura particularmente, dedicamos gran parte del tiempo a (tratar de) entender porqué nos merecemos llamar ciencia, y para qué servimos o cómo debemos legitimarnos.

Si bien no hay un consenso en cuanto la calidad categórica de asumir como ciencia a las disciplinas que estudian la sociedad, hay ciertos acuerdos. Sin embargo, más allá de discusiones metodológicas o epistemológicas, de vez en cuando encontramos publicaciones y obras que tienen un impacto en el devenir de la sociedad, y que a través de teorías novedosas logran posicionar a las ciencias sociales como algo útil. En esta reseña se presenta el trabajo de David M. Ricci, profesor emérito de la Universidad Hebrea de Jerusalén y visitante de la Universidad de Cambridge y Harvard, con la obra que lleva por título “Populismo: un manifiesto desde la ciencia política” de la editorial Cambridge.

Cabe señalar que este libro no es el más reconocido de Ricci, ni mucho menos representa una de esas publicaciones de impacto mundial que mencionaba anteriormente. El valor de este libro reside en cómo nos puede ayudar a responder la pregunta inicial sobre el sentido de la ciencia política como herramienta transformadora. Y lo logra a través de la exploración de el populismo, fenómeno que, si bien no es nuevo, es de suma importancia entender, estudiar y (de ser necesario) contra accionar. A través de un trabajo más ensayístico que teórico con un título que nos hace recordar (tal vez inintencionadamente) al homónimo

*Central European University, Austria. Correo-e de contacto: oscar.alvaro.arg@gmail.com

manifiesto de Karl Marx, Ricci nos conduce a una propuesta para una ciencia política transformadora, comprometida, y sobre todo involucrada en la realidad donde está posicionada. Con el pasar de las hojas surgirán más preguntas de las contestadas, sin embargo, este libro nos permitirá entender una de las tareas fundamentales de la ciencia política desde el quehacer académico.

EL LIBRO DESARROLLADO EN TRES ARGUMENTOS FUNDAMENTALES

El principal argumento del libro versa sobre el papel de la ciencia política para generar una manera de equilibrio hacia la economización de la política y el gobierno. Ricci defiende que una de las principales causas del populismo que se vive actualmente (de manera particular en Estados Unidos)¹ ha sido la tendencia económica del neoliberalismo sobre una doctrina llamada "destrucción creativa"² y cómo ésta se ha apoderado de las decisiones de gobierno. El autor de señala que la tendencia de la gente hacia el populismo ha sido debido a los daños colaterales del neoliberalismo, y su persistente búsqueda del crecimiento económico. Sin duda esto puede sonar como un argumento anteriormente desarrollado por las escuelas del post-marxismo, el marxismo crítico, o la teoría del sur global, sin embargo, Ricci busca salir (al menos de palabra) de este de pensamiento marxista para crear directamente un duelo de la ciencia política liberal contra la economía "mainstream". El libro se divide en siete capítulos, sin embargo, los argumentos serán presentados en tres partes.

La primera parte está dedicada a responder la pregunta con la que inicia esta reseña: ¿para qué sirve

la ciencia política? Exponiendo algunos elementos que dan origen a lo que él llama "la era del populismo", Ricci sostiene que la ciencia política tiene el deber de responder ciertas preguntas como, ¿por qué la gente está optando por el populismo y no por regímenes liberales? y ¿por qué se ha dejado que la economía mainstream sea la directriz de la política nacional e internacional? A continuación, hace un llamado a la academia ha comprometerse con la sociedad y defender los valores políticos que el liberalismo ha heredado; y la primera manera de defender los valores políticos es cuestionar la parte destructiva de la destrucción creativa.³ A través de la metáfora de "el templo de la ciencia", Ricci describe cuál es el papel diferenciador de la ciencia política sobre otras disciplinas, y cómo esta tiene la responsabilidad de entender (y en su momento atacar) la postura populista.

En una segunda parte el autor explica minuciosamente que es la economía "mainstream" o de moda, y como ésta (a pesar de carecer de cientificidad) es tomada como el principal axioma para entender desarrollo de los países. El primer ataque a la economía mainstream es dirigido hacia el individualismo metodológico, idea que defiende que los principales actores de la economía son individuos que buscan su beneficio por encima de cualquier cosa. Ricci argumenta que tomar esta idea como base para generar políticas está mermando y desapareciendo a la sociedad como objeto de la toma de decisiones. A nivel internacional el individualismo metodológico busca el beneficio del país por encima del interés colectivo afecta el equilibrio mundial, cuestión que sin duda es confirmada por administraciones como la de Donald Trump.

¹El libro fue escrito y terminado antes de realizarse las elecciones para Presidente de los Estados Unidos, mismas que favorecieron a Joe Biden, por lo que se puede cuestionar qué tan trascendental será esta obra durante el gobierno demócrata.

²Concepto atribuido al economista austriaco Joseph Schumpeter en su obra *Capitalism, Socialism and Democracy*, 1942.

³Por destrucción creativa, se refiere a los costos políticos, sociales, económicos y culturales del neoliberalismo como deslocalización de la mano de obra, evasión fiscal, destrucción de economías locales, etc.

Tomar al neoliberalismo como régimen de gobierno global, mismo que busca el máximo beneficio, al menor costo, y que sea perpetuo, implica asimilar que no importan los daños colaterales. Es aquí donde introduce la idea de destrucción creativa; un ejemplo de ello es que mientras se creen nuevas empresas, se permita la expansión, y no se interfiera con la “mano invisible” del mercado, los daños colaterales no son importantes. Sin embargo, desde el argumento de Ricci, esta destrucción creativa ha generado la deslocalización de empleos, la tercerización o outsourcing, la evasión fiscal, y la destrucción de economías locales que terminan subyugándose a las grandes transnacionales. Esto ha generado en la población un resentimiento que es el principal alimento de los discursos populistas.

En esta sección es donde el autor “coquetea” aún más con la teoría marxista, cuestión que él mismo acepta al destacar el valor académico de conceptos como: acumulación, explotación o enajenación. Sin embargo, es clara su intención de no usar el materialismo histórico ni la lucha de clases como una herramienta para explicar este resentimiento social hacia las élites, migrantes, bancos y organismos internacionales. Si bien no profundiza en cómo usar estos conceptos sin el valor metódico del materialismo histórico, menciona que es aquí donde la academia de la ciencia política debe comenzar su labor de exploración e interpretación.

Después de dibujar una línea con el marxismo, Ricci vuelve al cómo la destrucción creativa genera resentimiento en los votantes, mismos que se ven atraídos hacia posturas populistas. Posteriormente, profundiza sobre el porque la economía mainstream no debería ser la base de las decisiones políticas. Aquí

presenta un argumento (que si bien ya es conocido) bastante interesante sobre como la riqueza y la acumulación dañan el principio de una persona, un voto, generando el lobbying político. Esta acción implica que los grandes capitales e ingresos pueden influir en las decisiones políticas para verse favorecidos, por encima del interés colectivo.

Por último, la tercera parte en la que se puede agrupar el argumento final de “Un manifiesto desde la ciencia política”, es sobre el nuevo papel de la ciencia política ante fenómenos que afectan la democracia. Es aquí donde destaco uno de los aportes más relevantes del libro, y sin duda un capítulo que sería muy útil para los cursos universitarios de ciencias sociales. Ricci hace un llamado usar el realismo (propuesto por Ian Shapiro) para las ciencias sociales.⁴ El realismo en las ciencias sociales invita a dar más relevancia a la pregunta de investigación que a la metodología. El autor argumenta que la ciencia política se ha perdido en metodologías que si bien son novedosas, no nos ayudan a encontrar resultados útiles; en este sentido, el autor propone que “debemos elegir nuestros temas de investigación, no de acuerdo a la metodología a la mano, sino dependiendo de la naturaleza del problema que deseamos explorar”(Ricci, 2020: 102; traducción propia).

Ricci concluye con un capítulo dedicado a la importancia de las historias en la ciencia política. Utilizando el caso de Bernie Sanders y Donald Trump, el autor señala cómo las plataformas políticas actuales están basadas en historias, más que en un conjunto de propuestas enumeradas para resolver los problemas sociales. Historias como “el 1% más rico” o el “primero América” han sido de alto impacto para generar un mercado

⁴Para entender el realismo en las ciencias sociales, recomiendo el artículo “The Difference that Realism Makes: Social Science and the Politics of Consent”. Ian Shapiro, Alexander Wendt. First Published June 1, 1992 Research Article. <https://doi.org/10.1177/0032329292020002004>

de votantes. Debido a cómo estás historias son asimiladas por la gente, la ciencia política tiene la responsabilidad de criticar la manera en que el gobierno mide y recompensa a través de la meritocracia, haciendo de la desigualdad uno de los mayores retos para la ciencia política. Finalmente, como requisito de todo manifiesto, Ricci hace dos propuestas a nivel pragmático, primero considerar como urgente los estudios sobre la viabilidad de redistribuir ingresos y riqueza. La segunda, que dicha acción requerirá sin duda acciones políticas substanciales, y que la ciencia política debe tomar partido más allá de la objetividad científica reglamentaria.

ENTONCES, ¿PARA QUÉ SIRVE LA CIENCIA POLÍTICA?

Sin duda, el principal valor de este libro como se mencionó en el inicio es que nos permite pensar el sentido ontológico, metodológico y teleológico de las disciplinas sociales, y en particular la ciencia política. La sugerencia de usar el realismo para guiar las investigaciones de esta disciplina es puesta en práctica por el mismo Ricci al traer a discusión un problema real, tangible y vigente como lo es el populismo, sin afán de una aportación metodológica extraordinaria. Otro de los elementos que quiero destacar es el valor y coraje académico del autor para discutir en un tema que tiene ánimos de tabú dentro de la ciencia norteamericana como lo es el compromiso social de la ciencia política. Durante años, el estructural-funcionalismo y el pospositivismo han sido las escuelas paradigmáticas que guían el desarrollo de la ciencia social en Estados Unidos. Hablar sobre involucramiento de la academia en la militancia social o en tomar partidos, inevitablemente implica críticas de subjetivista o marxista desde las elites de la ciencia. Sin embargo, Ricci logra argumentar de manera

muy contundente, no el porqué la ciencia política debería empezar a involucrarse en el acontecer social, sino los costos de no haberlo hecho antes.

Como se dijo al inicio, este libro no presenta una gran contribución teórica, no describe el hilo negro del populismo, ni resuelve el nudo Gordiano de la ciencia política. Sin embargo, logra su objetivo de hacer un llamado para que la disciplina que estudia las relaciones políticas comience a poner atención a la realidad en la que vive. Queda entendido implícitamente que Ricci no atribuye una explicación mono causal al populismo como consecuencia de la economía mainstream, sin embargo, hay muchos elementos que nos permiten estudiar este fenómeno a partir de la mercantilización de la política.

LO QUE NOS QUEDA A DEBER

Siendo respetuosos de la intención de Ricci a no desarrollar una teoría, hacer una revisión literaria o llenar un hueco a los estudios actuales del populismo, inscribo la siguiente crítica en la lógica de lo que hubiera esperado de un manifiesto académico. Lo primero sería reconocer su posicionalidad, es decir, dónde está parado él como académico y de dónde vienen los valores políticos que él propone defender, entendidos como liberalismo político. Tal vez esta explicación es requerida por todos los lectores que no pertenecemos o nos sentimos identificados con la escuela norteamericana, por lo que la falta de una visión más global muestra de un manifiesto localista para una ciencia que debería ser global e indistinta de regiones.

Una segunda observación viene no sólo desde otras regiones, sino desde otras disciplinas. Anteriormente a los años 80, disciplinas como la sociología, la antropología, e incluso la ciencia política del sur global han señalado y advertido los peligros del neoliberalismo para la sociedad. Sin

embargo, estas investigaciones y obras han sido desdeñadas o no relevantes para la ciencia política norteamericana; sin duda un manifiesto de mayor impacto habría hecho un ejercicio reflexivo sobre cómo los intelectuales orgánicos de la ciencia política estadounidense ignoraron lo que ahora les parece necesario estudiar. Podríamos desarrollar toda una crítica colonialista o imperialista desde la periferia y el sur global hacia este manifiesto, sin embargo, es claro que el mensaje va destinado a los propios correligionarios del norte-occidente.

En este sentido, la tercera observación es hacia los límites del propio manifiesto. Si bien una declaración de este carácter tiene que ser necesariamente dirigida a problemas localizados, un manifiesto desde la ciencia política no puede darse el lujo de cerrarse a su propia realidad. Haciendo esto da a entender que el fenómeno populista si bien no es exclusivo de los Estados Unidos, sólo es importante lo que pasa allá. De la mano de esta perspectiva, el manifiesto refleja que sólo Norteamérica tiene la solución y el compromiso de resolverlo.

La ciencia política, así como el populismo se adapta a la realidad de cada país, sin embargo, sería un error intentar explicarlo sólo como un fenómeno local como se argumenta a continuación.

Para la principal crítica al libro, traigo a colación la reciente salida de Trump de la casa blanca. ¿Dónde queda ahora este manifiesto con la llegada de Biden? ¿El populismo ha desaparecido o se ha mermado por el hecho de que Trump no sea más presidente? ¿Aquella tarea que Ricci destinaba a la academia de la ciencia política ha desaparecido? El problema de no dar espacio al desarrollo global de su manifiesto en otras latitudes es que nos deja en un espacio de incertidumbre sobre su impacto. Ernesto Laclau en su obra “La razón populista” describe al populismo y a sus discursos como significantes vacíos, es decir, que presentan

ideas globales de justicia, y son entendidos de manera distinta de acuerdo con el país o región. El populismo, al igual que el fascismo o la democracia son regímenes que si bien deben ser estudiados en sus expresiones locales, siempre deben dejar margen a cómo se entienden globalmente, cuestión que queda a deber en este libro.

Por último, pero no menos importante, expongo una idea que obstaculizó mi lectura de este libro, la diferencia entre populismos de derecha y de izquierda. Si bien el populismo es un concepto genérico que merece ser explicado por sí mismo, en la literatura contemporánea no nos podemos dar el lujo de no explicar sus diferencias, mucho menos cuando hacemos un llamado a un posicionamiento científico. Esto viene a colación con relación a las propuestas pragmáticas que hace al final donde solicita que se tome en consideración el estudiar los beneficios de la redistribución de la riqueza y los ingresos. La pregunta que puede corroer la mente del lector es, ¿cómo evitamos con esto caer en un populismo de izquierda? Nuevamente requiere una discusión en tomo a la posicionalidad del autor y del lector, pero sin duda hablar de redistribución de la riqueza y el ingreso en el contexto latinoamericano implica para algunos sectores un proyecto populista, particularmente en el escenario actual mexicano. Una explicación más amplia del populismo, sus efectos, categorías, y cómo es un fenómeno global, daría a este libro un impacto más allá de temporalidades y localizaciones.

UNA VEZ ENTENDIDO PARA QUÉ SIRVE LA CIENCIA POLÍTICA, ¿QUÉ SIGUE?

Cuál es el futuro de la propuesta de Ricci y de los estudios del populismo tiene respuestas muy contundentes.

1. Realizar el ejercicio de realismo metodológico en nuestras distintas latitudes.

Recuperar este aspecto en la enseñanza y la práctica de la ciencia política es una tarea no sólo fundamental sino urgente. Una metodología novedosa aplicada a un problema sin impacto social sería como usar el traje de gala sólo para andar en casa.

2. Sin duda se debe establecer un diálogo a nivel global sobre el populismo. Ya existen precedentes de esta tarea como la Global Populism Database desarrollada por The Dataverse Project, una labor en conjunto entre la Universidad de Harvard y la Universidad Central Europea. Sin embargo, caeríamos en un error señalado anteriormente si en el proceso de una escuela global de populismo, no se escuchan las voces de aquellas regiones que llevan mucho tiempo estudiando el fenómeno. No habría que esperar nuevamente a que un presidente populista llegue a los países desarrollistas para reconocer que el populismo es un fenómeno que merece ser estudiado.
3. Sin duda cuestionar la destrucción creativa y al neoliberalismo desde una escuela no-marxista, permitirá a aquellos sectores que tienen demonizado al materialismo histórico, ser incluidos en la discusión populista. Más allá de lealtades a escuela de pensamiento, si una propuesta nos permite entender la realidad en la que vivimos de mejor manera, debe tomarse como algo relevante y digno de discutir.

REFERENCIAS

- Laclau, E. (2005), *La razón populista*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Shapiro, I., Alexander W. (1992), "The Difference that Realism Makes: Social Science and the Politics of Consent", *Politics & Society*, 20 (2), pp. 197-223.
- Schumpeter, J. A. (1976), *Capitalism, socialism, and democracy*. Routledge. London.