



XIV Décimo Cuarto Certamen de **Ensayo Político**

COMISIÓN
ESTATAL
ELECTORAL
NUEVO LEÓN



PRIMER LUGAR

La plaza pública virtual en construcción: retos y oportunidades de las TIC en la política

Rocío Araceli Galarza Molina

El reconocimiento de un avance tecnológico generalmente se da en función de qué tanto acompaña a la vida cotidiana, o bien, en la magnitud de los cambios que trae consigo. Es común escuchar en una conversación de sobremesa cómo los teléfonos inteligentes, el Internet y los sitios para redes sociales cambian dinámicas del día a día. Pero quizás la pregunta que evade la sobremesa pero que merece una discusión sería es qué tanto cambian a los ciudadanos y cómo se ha modificado el entorno político e institucional. A fin de cuentas, hacer o participar en política no es algo cotidiano, pero sí un asunto republicano.

En un contexto en el que la política es altamente impactada por los medios tradicionales, no extraña que una plataforma con la influencia que tiene Internet en la actualidad haya abierto la posibilidad para que se generen transformaciones importantes en la práctica de aquella a través de este nuevo medio.

No obstante, debatir sólo las posibilidades teóricas de la política 2.0¹ o su relación con las tecnologías de la información y comunicación (TIC) es sólo el punto de partida. Si lo que se quiere es que estas herramientas se transformen en factores de empoderamiento político, hay que saber, al día de hoy, para qué están siendo utilizadas estas tecnologías.

El objetivo de este ensayo es hacer un análisis del uso e impacto actual de las TIC en la política en México, desde dos perspectivas: la clase política por un lado, y la ciudadanía, por el otro. El estudio de esta relación debe hacerse de manera cuidadosa ya que existen facto-

1 Derivado del concepto Web 2.0 que se enfoca en la habilidad de los usuarios para crear y compartir información en la red (Trejo Delarbre, 2011).

res inherentes a los sistemas políticos, económicos y sociales en cada país que repercuten en las oportunidades de uso que brindan estas herramientas.

Es así que la idea principal de este texto es que en este país lo que se ha observado es que la forma tradicional de hacer política ha permeado en la incorporación que se ha hecho de las nuevas tecnologías, concibiendo a éstas de forma vertical (al estilo que se usa en los medios tradicionales), y soslayando el elemento de interacción, característico de la sociedad de la información. Por su parte, la ciudadanía se ha apropiado de manera más positiva de las TIC, lo que ha llevado a la conformación de un nuevo grupo de opinión, denominado por algunos autores círculo magenta, integrado por miles de ciudadanos informados a través de Internet, interesados en política y dispuestos a aportar y retransmitir ideas sobre el tema. No hay duda de que las TIC poseen gran potencial democratizador. Sin embargo, este segmento de opinión no ha logrado utilizar las herramientas digitales para traducirlas en acciones de control social; únicamente se ha ido consolidando como un termómetro de la opinión en torno a temas de interés público, el cual progresivamente ha tenido que ser atendido por la clase política.

Para respaldar estas ideas, lo primero que se revisará en el ensayo son algunos argumentos teóricos sobre la vinculación entre tecnología y sociedad que llevaron a la sociedad de la información y las características de la misma. Luego se presentará la definición de TIC que se tomará como base para el texto, para luego delinear algunas tendencias mundiales y estadísticas en México, que den luz sobre el lugar en el que se encuentra el país en cuanto a estas tecnologías. Después se explicarán las principales vertientes en las que las TIC han modificado la política. Esto se extenderá con ejemplos a nivel internacional, así como con información acerca de las tendencias observadas en México, en particular durante el proceso electoral federal de 2012. A continuación, se analizarán dos casos de Nuevo León que son ilustrativos de las principales ideas planteadas en este ensayo. Al final, se retomarán los argumentos más relevantes sobre lo que aquí se discute.

La digitalización de la sociedad

El estudio de una tecnología no está completo si se observa únicamente su aparición, acumulación, expansión o extinción, pues la sola referencia a su presencia o crecimiento no da claridad sobre sus causas, posibles consecuencias en su entorno, o su futuro. En el prólogo *La red y el yo*, del libro *La era de la información*, Manuel Castells establece directamente que tecnología es sociedad y que esta última no puede ser comprendida o representada sin sus herramientas técnicas (aportadas por la primera).

Por supuesto, la tecnología no determina la sociedad. Tampoco la sociedad dicta el curso del cambio tecnológico, ya que muchos factores, incluidos la invención e iniciativas personales, intervienen en el proceso del descubrimiento científico, la innovación tecnológica y las aplicaciones sociales, de modo que el resultado final depende de un complejo modelo de interacción (1999, p. 31).

El autor señala que hay que situar al proceso tecnológico en el contexto social en el que tiene lugar y que le da forma. Así, Castells llega a la definición de una sociedad capitalista e informacional, que se originó y difundió en un periodo específico de reestructuración del capitalismo y de revolución tecnológica. En ella, «el Internet es el corazón de un nuevo paradigma sociotécnico que constituye en realidad la base material de nuestras vidas y de nuestras formas de relación, de trabajo y de comunicación» (Castells, 2001, p. 12). A su vez, aclara, el sistema de valores, creencias y formas de construir mentalmente una sociedad, es decisivo en la producción y en las formas de Internet.

Trejo Delarbre (2001) configura una lista de 10 características de la sociedad de la información (ver gráfico), en la que por un lado reconoce las posibilidades de este nuevo paradigma, pero también hace referencia a los problemas que éste conlleva.

Características de Sociedad de la Información	
“Positivas” (+)	
Exuberancia	Apabullante cantidad de información disponible
Omnipresencia	Disponibilidad de información en casi todos lados
Irradiación	Fronteras desdibujadas
Velocidad	Transmisión y recepción inmediata de mensajes
Heterogeneidad	Diversidad de actitudes, contenidos y opiniones de internet
“Ambivalentes” (+/-)	
Multilateralidad/Centralidad	La información tiene mucha circulación, pero se genera desde pocos lugares
Interactividad/unilateralidad	Posibilidad de generar contenido por parte de los usuarios. Poco explotada en la realidad. “Creativos pasivos”.
“Negativas” (-)	
Desigualdad	Brecha digital. Exclusión por conectividad.
Desorientación	“aturdimiento” colectivo por exceso de información
Ciudadanía pasiva	Poca reflexión o participación por parte de los usuarios de Internet

Fuente: Elaboración propia con información de Trejo Delarbre (2001).

Es así como Internet es considerado revolucionario y, sin embargo, sus características y consecuencias no pueden ser evaluadas de forma ajena a las condiciones de cada sociedad, porque incide en sus actividades fundamentales.

Siguiendo esta línea, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) incluye entre los criterios a valorar en sus miembros el grado de avance de las nuevas tecnologías, precisamente por considerarlas un factor preponderante en el desarrollo actual y futuro de las actividades económicas y sociales de cada país.

Las tecnologías de la información y de la comunicación son una tecnología de propósito general. En otras palabras, constituyen una infraestructura fundamental para las actividades económicas y sociales, similar al rol que continuamente juegan varias redes de transporte y de energía. Desde una perspectiva de política pública, las redes de comunicación de banda ancha y los servicios que éstas proveen, no sólo sustentan actividades económicas y sociales existentes, sino que también poseen el potencial para innovación tremenda en éstas y otras áreas creadas en el futuro (OCDE, 2013, p. 36).

TIC: hacia una definición

Antes de proseguir en el ensayo, es importante aportar una definición del concepto tecnologías de información y comunicación (TIC). Este proceso encierra una paradoja: a pesar de que las TIC están pensadas desde un punto de vista convergente, su significado enfrenta variaciones de país a país, y los esfuerzos por generar una definición unificada están delimitados por cómo se les percibe en cada lugar.

Uno de los primeros esfuerzos por definir a las TIC lo hizo la OCDE en 1998. Se trataba de entenderlas como un sector económico productivo. De esta manera, se acordó «definir al sector TIC como una combinación de industrias de manufactura y servicios que capturan, transmiten y muestran datos e información de manera electrónica» (OCDE, 2002, p.81). Esta definición brinda dos elementos importantes a considerar: las TIC no sólo abarcan los dispositivos tecnológicos, sino que también representan plataformas y servicios, además de que estas tecnologías están íntimamente ligadas al sector de telecomunicaciones, área que es motor de la convergencia tecnológica.

Por otro lado, el Banco Mundial contempla una definición un poco más extensa de las TIC, las cuales abarcan «Hardware, software, redes y medios para la recolección, almacenamiento, procesamiento, transmisión y presentación de información (voz, datos, texto, imágenes), así como servicios relacionados» (Banco Mundial, 2013). A su vez, el organismo internacional divide a las TIC en dos áreas, la infraestructura de comunicación e información, que se refiere a las redes y servicios por los que se transmite esta información; así como las tecnologías de la información (TI), que abarcan el software y el hardware. Como se puede observar, el Banco Mundial mantiene algunos elementos de la definición de la OCDE y agrega la noción de «redes» por las cuales se transmite la información y se prestan servicios que se presentan a través de software y hardware.

Para este texto se tomará como base la definición del Banco Mundial de TIC, pues se considera que la inclusión del término redes conlleva un aspecto muy importante de este concepto que fue planteado por los autores Jordán y De León: el Internet de banda ancha es un componente clave de las TIC, ya que una de sus características fundamentales y de éxito es su rol en la convergencia tecnológica que

supone la eliminación progresiva de los límites entre servicios de telecomunicaciones (voz, datos, texto, Internet) y radiodifusión (radio, televisión, medios) al usar la banda ancha como plataforma en común (2011, p. 15).

TIC en México

Trazando una analogía para entender hacia dónde van las tendencias en uso de TIC, se podría decir que los usuarios están buscando automóviles más modernos y más rápidos, siempre y cuando tengan acceso a autopistas más grandes. En efecto, el usuario está migrando a celulares más modernos que fungen como su puerta de entrada a la banda ancha móvil, pero busca puntos de acceso fijo (Wi-Fi) para conectar su dispositivo a esa red. El teléfono inteligente es el vehículo, pero las redes fijas de banda ancha son la carretera, no las redes móviles.

De acuerdo con la OCDE, en 2011 había un total de 2 mil 066 conexiones en los países miembros, de las cuales 65.3% eran suscripciones móviles (2013, p. 15). La explicación, indica el organismo, es que los teléfonos inteligentes se están volviendo más populares.

Paradójicamente, estos dispositivos están «abandonando» las redes móviles en cuanto al uso de Internet. De acuerdo con el último reporte *Communications Outlook* de la OCDE (2013, p.15), la mayoría de los datos procesados o tráfico de dispositivos como tablets y celulares se realizan a través de Wi-Fi o redes fijas en un 80%. En suma, mientras que las TIC móviles van ganando terreno como puerta de entrada a Internet (Euromonitor, 2012), las redes fijas son las que hacen el trabajo pesado al soportar la mayor parte del tráfico de datos de estos dispositivos (OCDE, 2013, p.32).

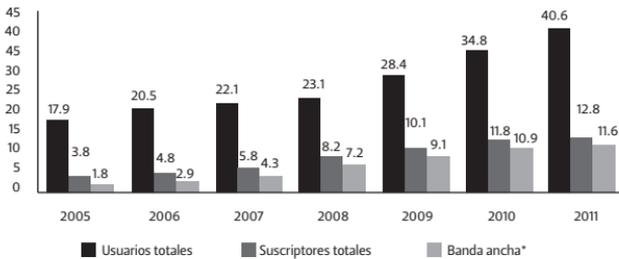
En México se van replicando estas tendencias, pero aún se tiene un rezago comparativo en cuanto a la penetración de estas tecnologías. El acceso a Internet y la adopción de TIC han crecido, pero aún no se tienen tasas de suscripción satisfactorias.

De acuerdo con la OCDE, el motor de las telecomunicaciones en México es la telefonía celular. De 43.7 millones de suscriptores totales en 2005, se llegó a un total de 98.1 millones en 2012 de acuerdo con cifras de Cofetel (2013). Vale la pena destacar que la mayoría de estos

usuarios está suscrita bajo la modalidad de prepago. El número de internautas también ha crecido en México, registrándose aproximadamente 40.6 millones en 2011, de sólo 17.9 millones en 2005.

En cambio, el paso de la banda ancha ha sido más lento pues en 2011 se contaban 11.6 millones de suscripciones. La demanda de este servicio sí se ha incrementado (en 2005 sólo había 1.8 millones de suscriptores) pero en términos de acceso aún sigue existiendo una brecha significativa entre quienes «usan Internet» y quienes «tienen Internet». El número de suscripciones de banda ancha actual sólo representa un 22 por ciento de los hogares mexicanos. El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO, 2011, pp.19-20) estima que en el país la tasa es de 4.3 suscripciones de banda ancha por cada 100 habitantes, aún muy lejos de la media de 25 por cada 100 que registra en promedio la OCDE.

Crecimiento de usuarios y suscriptores en millones



Fuente: Cofetel, 2013

*Se suman sólo tecnologías de banda ancha (XDSL y Cable coaxial)

En suma, aunque en México el crecimiento en la demanda de estos servicios indique que se está «poniendo al corriente», aún se está lejos de cerrar la brecha digital en los hogares. Al tomarse en cuenta el ritmo de crecimiento de la demanda de celulares y de acceso a Internet de banda ancha se puede notar cómo México muestra una mayor dinámica en la adopción de telefonía celular, que son una puerta de entrada a Internet. El caso mexicano muestra cómo la demanda de TIC y banda ancha se están incrementando, pero ésta se encuentra limi-

tada directamente por el ingreso. Por ejemplo, datos del INEGI (2012) muestran que 58.9% de los hogares que tienen computadora, pero no Internet, no contratan el servicio por falta de recursos económicos, mientras que la OCDE observa que sólo 20% de los usuarios de celulares tienen teléfonos inteligentes.

Es así que el análisis de estos dos mercados (banda ancha y telefonía celular) permite ver que en México hay rezago en la penetración de las TIC. Empero, no cabe duda que los usuarios buscan cada día más consumir estos servicios, por lo que el atraso (al estar en la parte baja de la calificación con respecto a otros países más desarrollados) no es argumento suficiente para decir que en México no hay cómo hacerlas una oportunidad. Así ha quedado demostrado en episodios recientes en México, sobre los cuales se profundizará más adelante.

TIC y política

De manera general, la importancia de las TIC en la política se puede encontrar en dos vertientes. Por un lado, de acuerdo con Ballines Valdés (2011), su uso es útil para la participación política porque permiten el acceso a la información política, y a actividades que antes eran inexistentes, que involucran intercambio de opiniones y el envío de estímulos movilizadores. Posibilitan una conexión entre gobernados e instancias políticas y de gobierno «Internet aparece, para muchos, como el ágora moderna, pues aparentemente amplía la esfera parlamentaria, haciendo de cada usuario miembro de una gran asamblea» (p. 22).

Por otra parte, el autor señala que la posibilidad de captura del voto electoral ha llevado a partidos políticos a incorporar la tecnología digital a sus campañas, por el potencial efectivo, económico y poderoso que implican para acercar su oferta política al ciudadano.

Si bien las TIC son una herramienta poderosa, no se debe perder de vista que no tienen un objetivo en sí mismas y sólo en el cumplimiento de un propósito establecido otorgan sentido a su existencia (Obregón, 2011). Con esto en perspectiva y considerando que su uso de manera expandida tiene apenas poco más de una década, es como se debe analizar el potencial de las TIC en la política.

Allí donde hay una movilización social, Internet se convierte en un instrumento dinámico de cambio social; allí donde hay burocratización política y política estrictamente mediática de representación ciudadana, Internet es un simple tablón de anuncios. Hay que cambiar la política para cambiar Internet y, entonces, el uso político de Internet puede revertir en un cambio de la política en sí misma (Castells, citado en Sádaba Rodríguez, 2002, p. 17).

Un botón de muestra de cómo el potencial de una tecnología está en función de cómo y por quién es utilizada está representado en los datos que aporta el estudio denominado *Twiplomacy* (2013) realizado por la firma de relaciones públicas y comunicaciones global Burson-Marsteller, el cual provee importantes detalles sobre cómo usan los líderes políticos en el mundo la plataforma Twitter.

De 505 cuentas analizadas (incluyendo a jefes de Estado, jefes de Gobierno, ministros de relaciones exteriores e instituciones de gobierno) sólo la tercera parte tuitean por sí mismos y muy pocos de ellos lo hacen de forma regular (2.7 por ciento del total de las cuentas analizadas). El reporte señala que además de que la interacción con los seguidores es poca, los intercambios entre los mismos líderes tampoco son numerosos. En promedio, los líderes del mundo siguen a ocho de sus homólogos, siendo el principal ejemplo de esta falta de interacción el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, quien es el más seguido por sus semejantes, mientras que él sólo sigue las cuentas de cuatro líderes políticos.

Twiplomacy también establece que muchos gobiernos utilizan sus cuentas de Twitter para actualizar de manera automática la información de su Facebook o página Web. Es el caso del presidente de México, Enrique Peña Nieto, cuyos tuits en su mayoría son relacionados con actos oficiales y acciones de gobierno y sólo 13 por ciento destinados a contestar (*replies*) a sus seguidores.

El modelo de comunicación política a lo largo de décadas ha estado caracterizado por una clase política sumamente dependiente de los medios, al grado de que, de acuerdo con Sartori en su descripción de lo que él denomina videopolítica, los políticos están más apegados a acontecimientos mediáticos que a los acontecimientos genuinos en una sociedad (2001, p. 140). Entonces, no debe extrañar que la ma-

nera de comunicarse que resulta normal a los políticos y servidores públicos es vertical y unidireccional, al estilo de los medios masivos electrónicos tradicionales (la radio y la televisión), y que al toparse con un nuevo medio que permite alcanzar a las masas (como Twitter u otra red social), sea ésta la forma en la que intenten capitalizarlo, ignorando sus distintas características (una de las más importantes, la interactividad).

De igual forma, en lo que se refiere a la participación política y las movilizaciones sociales digitales, hay quienes buscan matizar las posibilidades que las nuevas tecnologías de la información aportan. Sádaba sugiere cierto escepticismo para evitar caer en la trampa del «determinismo tecnológico» y en un pensamiento ingenuo que lleve a asignar un poder reformista a la red de redes. «Internet no puede ser una solución técnica para un problema político sino una herramienta que complemente y articule sus potencialidades con la realidad social en que se enmarca» (2002, p. 18).

Borge, Cardenal y Malpica (2012) en su estudio *El impacto del Internet en la participación política: revisando el papel del interés político* concluyen que Internet sí está teniendo un efecto sobre la implicación en actividades políticas, que va más allá de las teorías del refuerzo de los perfiles de participantes ya existentes en el mundo presencial. «Se puede considerar que un nuevo perfil está comenzando a realizar, al menos, una actividad en política: los usuarios habilidosos con Internet que carecen de motivación por la política» (p. 747).

No obstante, remitiéndose a un ejemplo concreto, tras la ola de levantamientos sociales en países como Túnez y Egipto a partir de 2010, conocida como «primavera árabe», la emoción por los beneficios aportados por las TIC en esos eventos ha amainado y en su lugar han surgido desde posturas más moderadas respecto al uso que se hizo de las tecnologías digitales en estos movimientos, hasta detractores de la idea del protagonismo que tienen estas herramientas.

Malcolm Gladwell en su artículo «¿Egipto necesita Twitter?» cuestiona el hecho de que los activistas en esta época sean catalogados por las herramientas que usan más que por sus mensajes.

En estos momentos hay protestas en Egipto que aparentemente podrían derrocar al gobierno. Hay miles de cosas importantes que pue-

den decirse acerca de los orígenes y las implicaciones... Pero seguramente, el hecho menos importante acerca de ellas es que algunos de los manifestantes podrían (o tal vez no) haber utilizado en un punto u otro algunas herramientas de nuevos medios para comunicarse el uno con el otro. (2011).

En cambio hay quienes no dejan de darle valor a lo que se puede lograr con plataformas como Twitter y Facebook, al convertir a la gente en redes de noticias individuales. «De lo que yo, y quizá ustedes, ya nos dimos cuenta, es que las personas interesadas que seguimos se convirtieron en nódulos individuales de información, usando las herramientas que tienen para que fungieran como sus propias redes de noticias» (Tsotsis, citado en Sutter, 2011). No obstante, cabe señalar que la dependencia de estas herramientas puede ser de utilidad a ambos lados en un conflicto de esta naturaleza. Puede facilitar el hallar disidentes o manifestantes, o en caso de gobiernos de dictadores que controlan el uso de Internet, suspender el servicio del mismo de tal manera que se dificulte o imposibilite la comunicación por esta vía.

TIC y política en México

En el análisis realizado por el proyecto Delphos 2012 respecto a los comicios federales de ese año se establecen algunos puntos importantes respecto al papel que jugaron las nuevas tecnologías en el proceso electoral para elegir al presidente de la República. En general, el grupo de investigadores que participó en este proyecto encontró dos tendencias distintas en cuanto a la apropiación de redes sociales que hicieron los políticos y los ciudadanos.

Sobre los políticos se concluyó que hubo una falta de comprensión de esta nueva arena de comunicación. «El medio fue utilizado para destruir más que para entablar una interacción e involucramiento con los usuarios» (Martínez, Cárdenas y Barrueta, 2013, p. 245).

La reacción en momentos de crisis potencializadas por la viralidad del Internet –como lo fueron la desafortunada presentación de Enrique Peña Nieto en la Feria del Libro en Guadalajara, así como la tensa presentación ante alumnos de la Universidad Iberoamericana– también pusieron a prueba la capacidad de respuesta de los estrategas de campaña ante una ola de mensajes negativos en redes sociales.

El principal problema con el que se toparon los asesores políticos fue que en los medios digitales, el control del mensaje está en manos de la audiencia. «A fin de cuentas, el incidente de la Iberoamericana reafirma la naturaleza especial del flujo de contenido en las redes sociales, y de qué manera se escapó de los planes estratégicos diseñados por los equipos de campaña» (Equipo Delphos 2012, 2013, p. 342).

En este suceso, los estudiantes del plantel respondieron a señalamientos de la dirigencia priista que ponían en duda que quienes increparon a Peña Nieto fueran alumnos. Esto motivó una muestra de apoyo a través de videos en Internet de jóvenes que mostraban su credencial universitaria, derivando en los primeros esfuerzos de coordinación de estudiantes en contra de la acusación de los priistas, que terminó por convertirse en el movimiento #YoSoy132, al conjuntarse varios núcleos estudiantiles que usaron las TIC para establecer los primeros contactos que llevaron a la movilización. Aunque sí tuvieron protestas en la calle y la satisfacción de algunas demandas (como la realización de un debate presidencial), la falta de un liderazgo sólido y el fin de las elecciones terminaron por debilitar al grupo. El potencial de las TIC sirvió como chispa de inicio, pero no lograron «institucionalizar» estos canales como métodos de movilización unificada. Su mayor éxito fue incidir en la agenda mediática «más por su condición de nuevo vocero (jóvenes universitarios) que por el argumento, nada nuevo, de su protesta (alianza de las televisoras con el PRI)» (p.342).

Una de las conclusiones de estos autores respecto al modelo de comunicación política electoral es que las condiciones regulatorias sobre el acceso a medios electrónicos tradicionales, generaron en la elección de 2012 una saturación de las audiencias por la deficiente calidad y sobre todo la exagerada cantidad de spots políticos en radio y televisión. Para el caso de redes sociales, señalan que la «fascinación por el volumen» que tienen los políticos fue replicada, debido a que partidos y candidatos evaluaron como principal atributo de estas plataformas su naturaleza movilizadora más que como constructora de significados; sin olvidar las posibilidades «ilimitadas» de espacio que la plataforma de Internet representa y que sus contenidos no están regulados.² «La documentada práctica en los cuartos de guerra de los

2 El desfase entre la aplicación de las TIC a la política y el marco regulatorio para las campañas electorales y la comunicación política en general es un aspecto importante

candidatos, para generar volumen y tendencias favorables o desfavorables a uno u otro candidato, pronto convirtió al ciberespacio en una fábrica de frases con ciclos de vida verdaderamente efímeros» (p. 362).

En cambio, por el lado de la ciudadanía para los autores quedó de manifiesto –pese a que su uso no deja de estar condicionado por la posibilidad de acceso a Internet en México– que con las nuevas tecnologías se ha creado un nuevo segmento de opinión. Adicional al círculo rojo (de la minoría informada y crítica) y al círculo verde (de la gran mayoría, que se informa por medios tradicionales), ahora se encuentra también el círculo magenta «formado por los miles de usuarios de Internet interesados libremente en temas políticos, que dedican buena parte del tiempo diario a emitir y retransmitir opiniones» (p. 336).

Una característica importante de los internautas que participaron en el estudio de Delphos 2012 para evaluar los spots políticos que se generaron en esa campaña, fue que tenían una alta disposición a votar, y que su selección la harían luego de conocer las opciones. Entonces, este grupo poblacional significaba un nicho de oportunidad para quienes supieran aprovechar sus estrategias digitales.

El potencial interactivo y su naturaleza multicanal, y la posibilidad de compartir en tiempo real audio y video, son quizá los mejores atributos de las redes sociales. En la medida en que la conversación incluya a más personas y vaya haciendo el perfil de los usuarios más heterogéneo de lo que hoy es podremos decir que, en efecto, estos espacios de socialización política irán ocupando un espacio central en el desarrollo de las campañas (p. 362).

a considerar, ya que tanto las experiencias internacionales como la mexicana, han mostrado que la legislación queda obsoleta con respecto a la incorporación de nuevas tecnologías a los modelos de comunicación de funcionarios públicos, partidos políticos y candidatos, así como con respecto a la apropiación que la ciudadanía hace de estos espacios digitales para manifestarse sobre este tipo de temas.

El Observatorio Electoral 2012 de la UNAM apunta que esta situación genera una tensión entre la libertad de sufragio público y la libertad de expresión ahora en el contexto de las redes sociales. Es decir hay una tensión entre dos libertades fundamentales, de tal forma que los efectos de las nuevas plataformas comunicativas 2.0 resultan completamente asimétricos al mundo del derecho (2012, p. 221).

El reto de los políticos tanto en campañas como en funciones, es el entender esta virtud y capitalizarla y, sin embargo, lo que se percibe hasta ahora es que si bien sí han incorporado las nuevas tecnologías en sus estrategias comunicacionales, lo siguen haciendo bajo el paradigma de la política tradicional.

De igual forma en Nuevo León pueden encontrarse ejemplos de cómo esta situación ha sido aprovechada por ambas partes: los políticos explotan su promoción en la red, ante las restricciones legales para hacerlo por radio y tv; y la ciudadanía usa las plataformas digitales como vehículo de protesta ante temas de interés social.

Caso 1: Las redes sociales de Margarita Arellanes

Las cuentas de personajes políticos en redes sociales no desaparecen con las campañas electorales. Es evidente que los perfiles en Facebook o Twitter son herramientas de comunicación que pasan de la campaña a la administración pública y que se presentan como un canal adicional a los medios electrónicos o impresos. El potencial del Internet como un conducto de mensajes e interacción presenta una oportunidad comunicativa para el político, ya que puede desarrollar estrategias de promoción personal, de su administración e incluso de su partido, pero también tiene la posibilidad de aprovechar la interactividad de la red, es decir, la comunicación de dos vías a través de Internet y por conducto de las TIC. Desde luego, a veces la primera opción es más atractiva que la segunda, puesto que los cargos de elección popular también son «trampolines» hacia otros puestos que pueden representarle al político un salto en su carrera política.

Para propósitos de este ensayo se describirán algunos elementos del uso de redes sociales de la alcaldesa de Monterrey, la panista Margarita Alicia Arellanes Cervantes. Vale la pena aclarar que se elige analizar su caso no porque represente un caso «modelo» en cuanto al uso de las redes, sino por su visibilidad. Es decir, por su cargo representa la máxima autoridad de la capital nuevoleonense, lo cual le otorga un peso específico en la política local y le da responsabilidades frente a un número importante de ciudadanos. Además de eso, la oficina que ocupa es una plataforma política útil para alcanzar un cargo más ambicioso, como la gubernatura, versión que ha circulado ya en varios espacios de opinión de la prensa local.

El caso de Arellanes muestra cómo las TIC facilitan la promoción personal y no la construcción de ciudadanía. La argumentación que da sustento a este enunciado es que, en primer lugar, las cuentas asociadas a la edil no desarrollan la comunicación en dos vías y que, en segunda instancia, funcionan como herramienta de promoción, tanto de su persona como de su administración. En este caso se elige analizar su desempeño en Facebook y Twitter, ya que son los sitios de redes sociales más difundidos y que permiten un uso fácil de la comunicación bidireccional, además de que están plenamente integradas en TIC como dispositivos móviles a través de teléfonos celulares, tablets y computadoras.

La promoción de la imagen de Arellanes ha sido motivo de discusión incluso antes de la elección de 2012, en la que la panista fue electa. El número 239 del suplemento de contenidos sociales *Chic*, de Grupo Milenio, que comenzó a circular el 2 de junio de 2011 (un año antes de los comicios) la puso en su portada, acompañada del titular «Margarita Arellanes. Una mujer con sentido social». La entonces delegada de la Secretaría de Desarrollo Social en Nuevo León fue criticada incluso por miembros de su partido, por anticiparse a los procesos internos del PAN.

No se puede decir que Arellanes fue la única que recurrió a esta técnica de promoción. Lo cuestionable es el uso de estos métodos para «adelantarse» en la carrera por una candidatura, o para ganar espacios «extras» a los que están regulados por las autoridades electorales. Lo mismo pasa con el Internet: no se discute que los personajes de la política hagan uso de herramientas como redes sociales para promover sus mensajes, pero lo cuestionable desde el punto de vista democrático es que la red sirva sólo como un medio de promoción, y no de diálogo o empoderamiento de la ciudadanía.

Pero así como las TIC le dan al político poder y espacio sin límite para difundir sus mensajes, también son una posibilidad para la entrada de crisis comunicativas o cuestionamientos por parte de los usuarios y los ciudadanos en general. Uno de los casos más emblemáticos de cómo, gracias a las TIC, los políticos pueden quedar expuestos al escrutinio público nos remonta forzosamente al caso de la edil de

Monterrey por la polémica desatada cuando en un evento de una asociación religiosa entregó simbólicamente las llaves a Jesucristo.

Este episodio no puede ser entendido sin la importancia de las TIC. El sábado 8 de junio de 2013, Arellanes habló en el evento «Monterrey Ora», a donde fue invitada por la Alianza de Pastores de Monterrey, y en su discurso declaró su intención de «entregar» a Jesucristo las llaves de la ciudad. Lo particular de este suceso es que de inicio se propagó a través de Internet, es decir, no se difundió a través de las televisoras locales, sino en Youtube. De esta manera, el «control» de este mensaje quedó dividido en dos partes. Por un lado, Arellanes tuvo en todo momento la decisión sobre qué mensaje presentar ante los asistentes al evento. No obstante, el «encuadre» de su discurso no estuvo en sus manos, ya que la difusión por Internet permite que llegue a espacios que facilitan la discusión inmediata en torno al contenido sin que exista un mediador. Además de esto, los sitios como Twitter y Facebook brindan las posibilidades de compartir un video y promoverlo con una opinión (un encuadre de quien lo emite), lo que le da al usuario la posibilidad de promoverlo como algo positivo o negativo, sin que el protagonista pueda tener el control del tono con el que se difunde.

Así, mientras que la reacción a su acto en el evento religioso se dio primordialmente a través de las redes sociales –con opiniones en contra, pero también a favor–, ninguna de las cuentas asociadas a la alcaldesa emitió algún posicionamiento oficial respecto al suceso. De hecho, fue el lunes 10 de junio cuando Arellanes se pronunció oficialmente mediante una conferencia de prensa, en donde defendió su asistencia al evento religioso, asegurando que no había incumplido alguna norma legal y que el acto había sido hecho a título personal.

Si se observa la dinámica de sus cuentas en Facebook y Twitter, se puede encontrar claramente que la edil sí promovió su asistencia al evento, pero en ningún momento utilizó estos medios para responder a críticas o muestras de aprobación. Incluso después de su pronunciamiento oficial mantuvo el «silencio» sobre el tema: no existe ningún enunciado que deje constancia en estos sitios de redes sociales que Arellanes defendió su asistencia al evento y que «ofreció» la ciudad a título personal.

Su asistencia, en cambio, sí quedó documentada. El 8 de junio en su cuenta de Twitter escribió «Agradezco mucho la invitación al evento de <Monterrey Ora>. Les comparto el álbum», con una liga a la colección de fotos que cargó en su página de Facebook, en donde se pueden observar gráficas del acontecimiento. En su página de Facebook no aparece algún mensaje de texto en el que defienda su participación. Sólo aparece el álbum fotográfico. Finalmente, en su cuenta de Twitter, Arellanes escribió el 10 de junio una entrada en la que se lee solamente «Por iniciar conferencia de prensa», pero no se hace mención a que ésta fue la convocatoria a medios en la que emitió su posicionamiento público en defensa de su participación en «Monterrey Ora». En pocas palabras, en las redes sociales sólo se promovió la asistencia de Arellanes, pero nunca fueron usadas para defender o debatir sobre las implicaciones del acto simbólico de la «entrega de llaves».

Este suceso es significativo para entender de modo global el uso de estas herramientas digitales por parte de la munícipe regiomontana. Aunque un análisis de contenido formal podría arrojar mucha más luz sobre los hábitos y la estrategia en general, se puede observar que la información expuesta en los sitios de redes sociales no obedece a una lógica de interacción, y que se mantiene un modelo de comunicación «vertical» en donde los mensajes se emiten en un solo sentido.

En el caso de la cuenta de Twitter de Arellanes Cervantes se pueden encontrar principalmente: saludos a integrantes de la clase política por su cumpleaños; ligas a sus álbumes fotográficos en Facebook; promoción de actividades del municipio y partidistas; saludos de buenos días, y rifas de boletos. Sus interacciones son muy limitadas, generalmente son algunos retuits de mensajes de emergencias, como solicitudes de donación de sangre. No figuran conversaciones o discusiones de la edil a través de este sitio de redes sociales.

En Facebook se mantiene esta tendencia de comunicación vertical, con la diferencia de que se hace un uso más extendido de contenidos multimedia que no tienen el objetivo de fomentar la interacción, sino de reforzar el lado visual de la página. Desde luego que también hay mensajes (*actualizaciones de estado*) en donde se repiten algunas

tendencias encontradas en su cuenta de Twitter, como son la promoción de actividades o de programas de gobierno, y saludos de «buenos días». Destacan algunos enlaces que generalmente se usan para dar más información sobre las mismas actividades municipales o que permiten ver en tiempo real las sesiones del Cabildo de Monterrey. No obstante, el material fotográfico es el elemento principal de su página de Facebook, en donde se cuentan por lo menos 144 álbumes exclusivamente de su periodo al frente de la Alcaldía regiomontana, y existen aún más colecciones de gráficos de la campaña por este cargo, así como de su función como delegada de la Sedesol en Nuevo León. En estas galerías se encuentran actividades del municipio, eventos partidistas, graduaciones, giras de trabajo, y apariciones en medios de comunicación. Y si bien la opción de tener comentarios en fotografías o en actualizaciones de estado permite que existan comentarios críticos, o preguntas por parte de los usuarios, éstas no las contesta la administración de la página, sino que son atendidas principalmente por una cuenta identificada como «Atención Ciudadana» que únicamente canaliza a los usuarios, dándoles un número telefónico o correo electrónico para ponerse en contacto. En suma, Facebook no logra ser un espacio de interacción entre la ciudadanía y la funcionaria, y más bien se presenta como un escaparate multimedia para promover su imagen en los eventos de su agenda.

Caso 2. Twitter vs. Ley anti *cyberbullying*

El 29 de mayo, el Congreso de Nuevo León aprobó una reforma al Código Penal estatal para castigar hasta con cinco años de cárcel a casos de acoso en medios electrónicos e Internet, concepto que coloquialmente fue bautizado como *cyberbullying*. El Congreso local modificó el Artículo 345 de dicho código con la aprobación de una adición para contemplar como culpable de delito de difamación a quien «utilice cualquier medio electrónico para difundir, revelar, ceder o transmitir una o más imágenes, grabaciones audiovisuales o texto para causarle a una o varias personas deshonra, descrédito, perjuicio o exponerla al desprecio de alguien» (citado en El Universal, 2013).

Esta nueva disposición enfrentó rápidamente objeciones por parte de usuarios de redes sociales –particularmente en Twitter–,

quienes opinaban que este cambio se trataba en realidad de una «Ley mordaza» para evitar que estos espacios virtuales fueran usados para criticar a funcionarios públicos, políticos o sus familiares. Este «temor» se fundamentó en casos donde las redes fueron, más que espacios de denuncia, ventanas para el comentario sobre conductas cuestionables de políticos o sus familiares, como por ejemplo, el de los «lujos» que Paulina Romero Deschamps, hija del líder del sindicato petrolero y senador Carlos Romero Deschamps, presumía en su cuenta de Facebook.

La preocupación por la reforma contra el *cyberbullying* en Nuevo León fue recibida en Twitter como una manera de «blindar» a los miembros de la clase política de estos «bochornos virtuales», ya que en esencia no era la tipificación del delito lo que se reclamaba, sino términos ambiguos o sujetos a una alta discrecionalidad en conceptos como la deshonra, el descrédito y el desprecio, por ejemplo. En este sentido, es importante enfatizar que el Internet se convirtió en una herramienta para emitir opiniones al respecto, pero no en un elemento de organización de una acción de control social unificada en contra de la legislación.

Se pueden documentar esfuerzos por separado para reclamar esta reforma legal. Por ejemplo, el colectivo Anonymous fue de los primeros en reaccionar con un ataque a la página del Congreso, que se mantuvo «caída» durante varias horas, por considerar que los legisladores de Nuevo León habían aprobado una «Ley mordaza». Por otro lado, la organización Artículo 19 emitió un comunicado en contra de la disposición para castigar el *cyberbullying*, alegando que se estaba limitando la libertad de expresión de los ciudadanos con la penalización del comentario en Internet. En cuanto al tráfico en Twitter, los comentarios sobre la modificación del Código Penal generalmente fueron acompañados por el hashtag #Cyberbullying. Vale la pena destacar que mediante esta etiqueta se registraron tuits de usuarios que no eran de Nuevo León, pero que se unieron a la discusión del tema, considerado ampliamente como una reforma legal que vulneraba el derecho de expresión en la red y que protegía, de paso, a los personajes políticos.

A pesar de que la discusión en Twitter de este suceso no se tradujo en un movimiento unificado y que, por el contrario, varias ONG expresaron su rechazo de manera individual, el gobernador de Nuevo León, Rodrigo Medina de la Cruz, anunció a principios de junio que vetaría la reforma para evitar que los comentarios negativos en contra de alguna persona fueran motivo de persecución, es decir, para impedir que la adición al Código Penal pudiera convertirse en una cláusula que atentara contra la libertad de expresión.

El caso del *cyberbullying* muestra cómo las redes sociales, hoy centrales en el panorama de las TIC, son una herramienta que puede generar acción política. Desafortunadamente, este caso no se prestó para una acción de control social organizada que derivara en una estrategia para trasladar el reclamo de la red a las calles y al plano institucional. En cambio, Twitter se convirtió en un sensor, en un termómetro para indicar que la reforma al Código Penal era impopular y generaba descontento por percibirse como una reducción de una garantía individual. De este modo, a pesar de que en México la cantidad de usuarios de Twitter e Internet es aún baja en comparación con otros países, dicha red sirvió para generar «volumen» en la discusión, una suerte de «megáfono» que magnificó el reclamo hacia la determinación del Congreso. En este aspecto radicó su valor. El veto del Gobernador no se puede entender sin la presión generada a través de Twitter usado como una ventana de comentario más que de control social, puesto que en su administración, Medina de la Cruz sólo había usado esta atribución en contra de dos modificaciones, una a la Ley de Señalamientos Viales y otra a la de Transporte.

Conclusión

Las TIC traen consigo la promesa de borrar límites tecnológicos, pero también políticos. La expectativa de conectar a ciudadanos y líderes políticos en una plaza pública virtual a través de Internet está todavía lejos de cumplirse, pues ambas partes tienen aún asignaturas pendientes en su proceso de apropiación de estas tecnologías.

En este ensayo se observó que los políticos, lejos de transitar a la Web 2.0, han usado estas herramientas tecnológicas para complementar sus estrategias en el modelo de comunicación política actual.

Internet significa entonces una extensión de los medios tradicionales en términos estratégicos, y la intención ha sido aprovechar este espacio para fines de promoción personal. Debido a que la regulación de los medios tradicionales electrónicos e impresos presenta límites a esta clase de promoción, los sitios de redes sociales son el vehículo ideal para «sacarle la vuelta» a estas restricciones por ser espacios sin regulación en términos de contenido. De esta manera, la estrategia desecha como prioridad el potencial interactivo de las redes, manteniendo así un modelo de comunicación vertical y unidireccional.

La ciudadanía, por otro lado, tampoco ha logrado hacer de las TIC conductos efectivos para las estrategias de control social. Estas herramientas son «individuales» por naturaleza, especialmente los dispositivos móviles o las computadoras personales, por lo que es normal que el potencial colectivo de las TIC no aparezca de modo inmediato, a pesar del entusiasmo de la «primavera árabe», en donde se muestra claramente que estas tecnologías fueron el conducto y no la causa. En México, y concretamente en Nuevo León, la «primavera» parece no florecer debido a que las TIC son una ventana de opinión y una oportunidad para que la información tenga mayor circulación, pero no se ha encontrado la combinación para convertir a esta «ventana» en una puerta para la reconfiguración de la agenda de los problemas y la política pública en las manos del ciudadano.

El saldo final nos muestra que, en efecto, hay cosas por hacer, pero que sin duda las TIC tienen un efecto democratizador con el potencial de «darle el balón» a la ciudadanía. El mensaje de los políticos sigue siendo de una vía, pero el control del mismo tiene hoy en día más posibilidades de salirse de las manos de estos agentes. En tiempos de crisis se vuelve más difícil para los políticos controlar el mensaje, pues éste pasa a los usuarios que, con su creatividad o su simple comentario promueven un ángulo que no sale del *war room*, sino que se construye poco a poco en la red. Empero, no hay que olvidar que la «viralidad» puede ser un distractor, pues no es lo mismo una cascada de tuits desde la ciudadanía sobre un asunto público, que mensajes «negativos» promovidos por los políticos y sus equipos de trabajo. El riesgo de la «viralidad» es que las estrategias de golpeteo político se conviertan en un tema que se confunda con el de la crítica emanada desde el ciudadano.

Las TIC nos ayudan a redimensionar problemas sociales y políticos «a nivel de tierra» y, quizás para este caso, el más importante sea el de la relación agente-principal. Como se ha visto, las estrategias de comunicación vertical eluden esta noción entre el político y la ciudadanía, pues la falta de interacción y el énfasis en la promoción personal y partidista muestran que se mantiene un vínculo donde el elemento principal tiende a ser el partido y no el ciudadano. El potencial de estas tecnologías para el ciudadano radica en reclamar con ellas la posibilidad de construir la agenda pública y, con ello, reafirmar que la ciudadanía es el elemento principal para el agente político. La oportunidad depende de un trabajo en dos vías: una ciudadanía más orientada a los usos cívicos de las TIC y políticos capaces de ver el potencial de la Web 2.0 no sólo para sus propias carreras políticas, sino para el servicio público.

REFERENCIAS

- Banco Mundial. (2013). *Ict glossary guide*. Consultado el 8 de julio de 2013 en [http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ TOPICS/ ONAND COMMUNICATION ANDTECHNOLOGIES/ 0,,contenMDK:21035032 menuPK:282850~ pagePK:210058~piPK :210062~ theSitePK:282823-isCURL:Y,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/ONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/0,,contenMDK:21035032menuPK:282850~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:282823-isCURL:Y,00.html)
- Ballinas Valdés, Cristopher. (2011). «Participación política y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación». *Temas selectos del Derecho Electoral*, 25. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Borge, Rosa, Cardenal, Ana Sofía y Malpica, Claudia. (2012). «El impacto de Internet en la participación política: revisando el interés del interés político». *Arbor Ciencia, pensamiento y cultura*, vol. 188-756, pp. 733-750. Consultado el 20 de julio de 2013 en <http://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/1497/1508>
- Burson Marsteller. (2013). *Twitplomacy*. Consultado el 25 de julio de 2013 en <http://twiplomacy.com/>
- Castells, Manuel. (1999). *La era de la información. Economía Sociedad y Cultura*, tomo I. Madrid: Siglo XXI Editores.
- . (2001). «Internet y la Sociedad Red. Lección inaugural del

- programa de doctorado sobre la sociedad de la información y el conocimiento (UOC)». *La Factoría*, no. 14-15. Consultado el 28 de julio de 2013 en http://www.cabuenes.org/03/documentos/cursos/globalizacion/bloque2/glob_biq2_08.pdf
- Cofetel. (2013). *Sistema de información estadística de mercados de telecomunicaciones (siemt)*. Consultado el 28 de julio de 2013 en <http://siemt.cft.gob.mx/SIEM/home.php>
- El Universal. (2013, Mayo 31). «NL dará cárcel a *cyberbullying*; tuiteros responden». Consultado el 29 de julio de 2013 en <http://www.eluniversal.com.mx/notas/926697.html>
- Equipo Delphos 2012. (2013). «Balance 2012 y perspectiva de la comunicación electoral» en Jara, R. y Garnica, A. *Audiencias saturadas, comunicación fallida. El impacto de los spots y las noticias en la campaña presidencial 2012*. Comp. México, D.F.: Grupo Delphi.
- Equipo de trabajo del Observatorio Electoral 2012. (2012) «¿Qué sucederá durante la jornada electoral del primero de julio en el contexto de las redes sociales?». *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 2, pp. 211-222.
- Euromonitor. (2012). *Technology, communications and media: Mexico*. Consultada en la base de datos Euromonitor International.
- Gladwell, Malcom. (2011, febrero). «¿Egipto necesita Twitter?». en *The New Yorker*. Consultado en <http://www.newyorker.com/online/blogs/newsdesk/2011/02/does-egypt-need-twitter.html>
- IMCO. (2011). *Telecommunications industry in Mexico: Performance and market structure analysis, and conflicts of interest prevailing between operators and authorities*. Instituto Mexicano de la Competitividad, IMCO.
- INEGI. (2012, noviembre 29). *Hogares con computadora que no cuentan con conexión a Internet por principales razones, 2002 a 2012*. Consultado el 5 de agosto de 2013 en <http://www3.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=tinf203&s=est&c=19350>
- Jordán, Valeria, & De León, Omar. (2011). «Broadband and the digital revolution» en V. Jordán, H. Galperin & W. Peres (Eds.), *Fast-tracking the digital revolution: Broadband for Latin America and the Caribbean*, Santiago: United Nations/ECLAC.

- Martínez, Mauricio, Cárdenas, Ignacio y Barrueta, Ricardo. (2013). «Recepción e impacto de los spots y la mercadotecnia electoral en los votantes» en (comp.) Jara, R. y Garnica, A., *Audiencias saturadas, comunicación fallida. El impacto de los spots y las noticias en la campaña presidencial 2012*. México, D.F.: Grupo Delphi.
- Obrégón, Héctor. (2011). «Cómo alinear las TIC a las políticas públicas» en *Política digital en línea*. Consultado el 25 de julio de 2013 en <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=20783>
- OCDE. (2002). *Measuring the information economy*. Consultado el 29 de julio de 2013 en <http://www.oecd.org/sti/ieconomy/2771153.pdf>
- . (2012). *OECD Review of Telecommunication Policy and Regulation in Mexico*. OECD Publishing. Consultado el 28 de julio de 2013 en <http://dx.doi.org/10.1787/9789264060111-en>
- . (2013). *OECD Communications Outlook 2013*, OECD Publishing. Consultado el 27 de julio de 2013 en http://dx.doi.org/10.1787/comms_outlook-2013-en
- OSILAC. (2004). *El estado de las estadísticas sobre sociedad de la información en los institutos nacionales de estadística de América Latina y El Caribe: Documento de soporte para el taller sobre la medición de la sociedad de la información en América Latina y El Caribe*. Sitio de CEPAL/ICA Consultado el 29 de julio de 2013 en <http://www.itu.int/wsis/stocktaking/docs/activities/1102712635/statistics-es.pdf>
- Sádaba Rodríguez, Igor. (2002). *Nuevas tecnologías y política: Acción colectiva y movimientos sociales en la sociedad de la información*. Universidad Nacional de Educación a Distancia. Consultado el 24 de julio de 2013 en http://www.uned.es/ntedu/espanol/master/segundo/modulos/poder-y-control/medios_disponemos_sadaba.pdf
- Sartori, Giovanni. (2000). *Homo Videns. La sociedad teledirigida*. México: Taurus.
- Sutter, John. (2011, febrero 3). «Internet, pieza clave en Egipto, ¿debe ser un derecho humano?» en *CNN México*. Consultado el 23 de julio de 2013 en <http://mexico.cnn.com/tecnologia/2011/02/03/Internet-pieza-clave-en-egipto-debe-ser-un-derecho-humano>
- Trejo Delarbre, Raúl. (2011). «¿Hacia una política 2.0? Potencialidades y límites de la red de redes» en *Nueva Sociedad*, no. 235, pp. 62-73.

- . (2001). «Vivir en la Sociedad de la Información. Orden global y dimensiones locales en el universo digital» en *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología, Sociedad e Información*, no. 1. Consultado el 20 de julio de 2013 en <http://www.oei.es/revistactsi/numero1/trejo.htm>
- Vanguardia. (2013 junio 12). «Medina veta reforma aprobada por el Congreso de NL contra el *cyberbullying*». Consultado el 29 de julio de 2013 en <http://www.vanguardia.com.m>

SEGUNDO LUGAR

Los derechos de los niños como parte fundamental de la democracia. Los derechos de los niños neoleoneses

Ana Laura Reyes Millán

La esencia de la civilización es la protección de lo vulnerable y del futuro. Los niños, como el ambiente, son vulnerables y ellos son el futuro.

JAMES P. GRANT

Introducción

En el presente ensayo analizaremos los resultados de la encuesta infantil y juvenil realizada por el Instituto Federal Electoral en el año 2012, con la finalidad de que esos datos trasciendan el papel y nos sirvan para identificar los temas de interés y la percepción que tienen los niños y niñas de Nuevo León sobre algunas instituciones y autoridades. El ensayo ha quedado dividido en tres apartados para facilitar el análisis. El primero de ellos corresponde a la revisión conceptual de algunos términos como democracia y los valores y derechos que trae consigo. Posteriormente analizaremos la aparición de los niños y niñas en el espacio público, así como la importancia de involucrar a los menores en la toma de decisiones a manera de construir una ciudadanía con una alta cultura política, interesada en participar activamente en las decisiones y dispuesta a construir cada día una democracia más sólida.

El segundo apartado corresponde a la presentación y análisis de resultados de la Encuesta Infantil y Juvenil 2012, específicamente en el estado de Nuevo León, con la finalidad de identificar la opinión de los niños de 6 a 15 años en diversos temas como confianza en la policía, el ejército, cercanía con las drogas y la delincuencia, respeto al cuerpo y abuso sexual, expectativas del futuro, entre otros.

En la tercera parte del trabajo y a manera de conclusión haremos una propuesta de agenda pública derivada del análisis de resultados de la encuesta. Es deseable que el ejercicio realizado por el IFE nos permita identificar problemáticas para resolverlas de inmediato, antes de que se extiendan. En palabras de Dammert, la información es un factor relevante en el proceso de toma de decisiones, y también es

una herramienta de gestión y diseño de política (2010, p.13). En ese sentido, es necesario hacer uso de toda la información que tengamos disponible.

1. Democracia, derechos y los niños en el espacio público

El término democracia ha estado presente en nuestro lenguaje y nuestra vida como sociedad desde tiempos inmemoriales. De acuerdo a la definición etimológica democracia significa poder del pueblo. Así, durante siglos, la democracia estuvo asociada a una forma de gobierno donde la mayoría delegaba en representantes el poder de decisión.

Sin embargo, el significado del concepto democracia ha cambiado. En nuestros tiempos, el vocablo está asociado a un conjunto de valores positivos. Así, de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas, la democracia se basa en la voluntad libremente expresada por el pueblo y está estrechamente vinculada al imperio de la ley y al ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales (ONU, 2013). La democracia no sólo se resume a procesos electorales y competencia por el poder político, sino que abarca una extensa gama de libertades, que van desde el reconocimiento de la ciudadanía, el derecho al voto, la transparencia y rendición de cuentas, libertad de pensamiento y expresión, equidad de género y reconocimiento sobre las decisiones que se toman sobre el cuerpo que le es propio al ciudadano, así como las relaciones afectivas que quiera entablar, entre otras libertades y derechos que deben ser salvaguardados por el Estado.

La extensión de los derechos a toda la humanidad ha sido una preocupación constante que se ha intensificado a partir de la II Guerra Mundial. Aglutinados en diversos grupos como, por ejemplo, el movimiento antirracista y a favor de los derechos civiles iniciado de manera visible por Luther King, o la segunda ola del movimiento feminista; cada uno desde su trinchera luchaba por un mundo más justo y democrático. Sin embargo, los niños seguían estando al margen de las discusiones de lo público de manera formal. Movimientos aislados o la aceptación generalizada de que los derechos del niño estaban implícitamente reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos postergaron la decisión de redactar disposiciones específicas para los menores en materia de derechos.

Fue hasta 1989 cuando se aprobó la Convención de los Derechos del Niño, que reconoce a los menores como sujetos de derechos. «La Convención sobre los Derechos del Niño es un tratado de las Naciones Unidas y la primera ley internacional que protege los derechos del niño, la niña y el adolescente, (...) rápidamente aceptado por la comunidad internacional que hace legítima las necesidades de los niños y las niñas ofreciendo las bases legales para el bienestar de todos. (...) La CDN ha sido ratificada por 191 países, solamente dos países no la han ratificado: Estados Unidos y Somalia» (Galiano, 2012).

Pese a que los niños habían sido víctimas de innumerables abusos, guerras, trabajo infantil, reclutamiento para la guerra, etcétera, sus derechos aparecieron de manera definitiva en el espacio público a finales del siglo xx. Sin olvidar que la aplicación a cabalidad de la convención todavía es un asunto pendiente. Así lo demuestran los 300,000 niños-soldados alrededor del mundo (UNICEF 2013, p. 1) las 223 millones de víctimas menores de edad abusadas sexualmente o forzadas a tener algún tipo de contacto físico, los 1.8 millones de niños que son víctimas de la trata y la prostitución que se suman a las 20 mil pruebas documentadas por la Interpol, que se refieren a los niños que han sido explotados por las redes de pornografía en el mundo (UNICEF, 2008, p. 1).

Una vez planteados los conceptos, daremos paso a la presentación y análisis de resultados de la Encuesta Infantil y Juvenil realizada por el IFE. Es preciso mencionar la importancia de un instrumento de participación como éste y el nivel de involucramiento de los menores. Es decir, estos ejercicios representan una ventana de oportunidad al menos en dos sentidos: Uno que nos permite elaborar un diagnóstico y recopilar información para tomar decisiones y la otra, remover ideas negativas sobre la democracia, al tiempo que se crea y fortalece una sociedad políticamente activa con los beneficios que ésta conlleva. Si tomamos en cuenta que un menor podría tener la oportunidad de participar en la encuesta hasta dos veces antes de adquirir su ciudadanía, es necesario que los menores se sientan escuchados e involucrados en la vida política de su país de manera que no pierdan el interés en la misma.

Lograr una participación comprometida y frecuente entre los menores podría terminar con el desencanto hacia la democracia comúnmente materializada en frases como «para qué votar si nada va a cambiar»; «todos los políticos son iguales»; «de nada sirve mi voto»; «los gobernantes no nos escuchan», etc.

2. Democracia, derechos humanos y la Encuesta Infantil y Juvenil 2012 en Nuevo León

Existe una relación estrecha y cada vez más necesaria entre el reconocimiento, protección y ejercicio de los derechos humanos y la democracia. Sin establecer relaciones rígidas y absolutamente condicionantes un indicador de la democracia en un país podría ser el número de tratados firmados (y cumplidos), legislación y prácticas que favorezcan los derechos humanos. De acuerdo con la ONU, «los valores de libertad y respeto por los derechos humanos y el principio de celebrar elecciones periódicas y genuinas mediante el sufragio universal son elementos esenciales de la democracia. A su vez, la democracia proporciona el medio natural para la protección y la realización efectiva de los derechos humanos. Esos valores se han incorporado en la Declaración Universal de Derechos Humanos» (ONU, 2013).

México como país democrático ha adoptado una serie de tratados que tiene la obligación de cumplir. Con la reforma al Artículo 1 constitucional en 2011 se estableció el acceso de todos los mexicanos a los derechos humanos de todos los tratados internacionales de los que México sea parte. Tal como se establece a continuación: «Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, (...) favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia».

Existen numerosos tratados, convenciones y acuerdos para garantizar la democracia y los derechos que ésta trae consigo. Sin embargo, para efectos de este trabajo haremos referencia sólo a dos de ellos: La Convención de los Derechos del Niño y la Declaración Universal de Derechos Humanos. México, al aprobar y ratificar ambas, tiene la obligación de extender y hacer cumplir todos y cada uno de los artículos establecidos en ellas. A continuación se enumeran algu-

nos artículos que nos sirven para ilustrar el cumplimiento o no, que ha dado el Estado mexicano a la protección y ejercicio de los derechos humanos como ente democrático. Los artículos se encuentran agrupados de acuerdo a los ejes temáticos que expondremos más adelante.

Los ejercicios de consulta para niños y jóvenes han sido realizados por el Instituto Federal Electoral (IFE) desde 2007, con una periodicidad de tres años, siendo el ejercicio más reciente el de 2012. Uno de los objetivos de la consulta es difundir entre organizaciones de la sociedad civil, académicos, investigadores, instituciones públicas o privadas y padres de familia las opiniones y preocupaciones de nuestros niños y jóvenes. Empero, el principal objetivo es la construcción de una agenda pública con base en las opiniones expresadas por los menores.

La Consulta Infantil y Juvenil 2012 es de carácter nacional, por lo que se instalaron alrededor de 15 mil casillas en lugares seleccionados precisamente por ser puntos de reunión entre los menores, por ejemplo: parques, plazas, cerca de escuelas y mercados. La consulta fue realizada el 29 de abril de 2012. «También se abrieron casillas en fechas distintas para atender a grupos de población que manifestaron su interés por participar en la Consulta» (IFE, 2012).

En caso de que los niños o jóvenes no supieran leer o escribir serían auxiliados por algún funcionario de casilla. Asimismo, el ejercicio contemplaba la posibilidad de elaborar dibujos para expresar algunas opiniones. La consulta de 2012 tuvo como ejes cuatro temas principales: desarrollo humano, bienestar ciudadano, vigencia de los derechos humanos y seguridad pública.

Afortunadamente se consideraron en la consulta temas de relevancia y novedosos como derechos humanos, violencia y seguridad pública, violencia escolar y perspectiva del futuro en aspectos fundamentales como trabajo y acceso a la educación. Sin embargo, sería deseable que la encuesta contemplara el diseño de otras preguntas, formuladas de acuerdo a la edad de los menores, referentes a temas clave como la equidad de género, transparencia y rendición de cuentas o alternativas de movilidad sustentables, por mencionar algunos ejemplos. Todo ello con la finalidad de obtener información para la construcción de una agenda de vanguardia, cada vez más incluyente, inclusiva, democrática y socialmente responsable.

Para efectos de este trabajo, las preguntas se agruparon en los siguientes ejes temáticos:

- Derecho a la seguridad
- Derecho a la recreación
- Derecho a que mi cuerpo sea respetado
- Perspectiva del futuro
 - Participación política
 - Derecho a la educación y al trabajo
- Lo que los niños y niñas podemos hacer para mejorar el país

El estado de Nuevo León representó una de las entidades federativas con más alta participación durante la consulta. Participaron en total 98,793 niños y jóvenes de entre 6 y 15 años divididos en tres grupos de edad que describimos a continuación.

Acudieron a las casillas 39,706 niños y niñas de 6 a 9 años, lo que representó un porcentaje de participación total de 4.10, solamente por debajo de Jalisco, México, Michoacán, Puebla, Veracruz y Distrito Federal. En lo que corresponde a los niños de 10 a 12 años, votaron 34,445 neoleoneses, lo que representó un porcentaje del 4.20, ocupando el séptimo lugar a nivel nacional en participación. El mayor porcentaje de participación se registró entre los jóvenes de 13 a 15 años, alcanzando el 5.30 del total de la votación con 24,642 asistentes.

2.1 El derecho a la seguridad

Existen diversas concepciones del término seguridad: seguridad humana, seguridad ciudadana, seguridad pública, seguridad nacional, etc. Sin embargo todas ellas apelan a la protección, salvaguarda y confianza de bienes, personas y acciones. Para efectos de este trabajo, analizaremos el concepto de seguridad pública que «es la función a cargo del Estado que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública. Las autoridades competentes alcanzarán los fines de la seguridad pública mediante la prevención, persecución y sanción de las infracciones y delitos, así como la reinserción social del delincuente y del menor infractor» (Gómez Sánchez, 2008, p. 2).

Derivado de la lectura anterior, la seguridad pública no sólo tiene que ver con policías, sino que abarca desde una enorme tarea de pre-

vención social del delito, hasta la construcción de instituciones sólidas de procuración de justicia y reinserción social. Adicionalmente, la seguridad pública requiere la participación ciudadana que será incentivada a través de efectivos canales de comunicación y la recuperación de la confianza en las instituciones y autoridades.

Los resultados de la encuesta reflejan que el estado de Nuevo León tiene una ventana de oportunidad muy grande entre los niños y los jóvenes ya que la respuesta «Denunciar injusticias y abusos» a la pregunta «¿Qué podemos hacer para mejorar el país?», fue mencionada 80% de las veces*.¹ Si esta información se contrasta con los niveles de denuncia de delitos entre los adultos, podemos observar que hay una drástica caída, que se explica en gran medida por la desconfianza que se tiene hacia la autoridad, el exceso de trámites burocráticos, y un subjetivo análisis «costo-beneficio» que hace la víctima. Es decir, se tiene la percepción generalizada de que se pierden muchos recursos de todo tipo al denunciar, en comparación con los resultados que se obtienen.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2012, realizada por el INEGI, del total de delitos cometidos en 2011, sólo se denunciaron 12.8%, es decir, 2,865,855. Las razones para no denunciar son diversas, 21% aseguró que ir a denunciar sería una pérdida de tiempo y 10.1% dijo desconfiar de la autoridad (ENSIJUP, 2012, p. 78).

Nuevo León, como el resto del país, atraviesa lamentablemente por una situación de violencia, inseguridad, crimen y corrupción. Es natural que uno de los temas que más preocupan a la población en general, sea la seguridad. Es por ello que no debemos desaprovechar este tipo de ejercicios que nos permiten tener un primer acercamiento a la dimensión del problema.

La encuesta reveló que los niveles de confianza en los policías en general, son altos. A nivel nacional oscilan entre 75 y 85% para los tres rangos de edad. Incluso para el rango de 6 a 9 años en el esta-

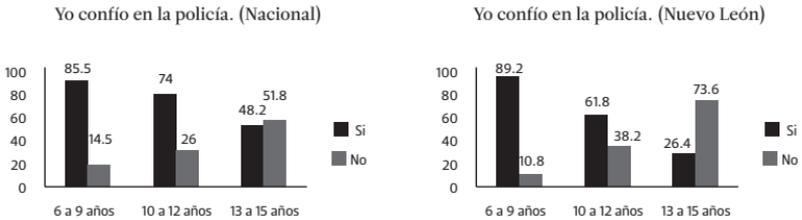
¹ El símbolo * significa que los datos estadísticos que genera el procesamiento de las preguntas de respuesta múltiple (como las señaladas con el símbolo), no suman en ningún caso 100% debido a que los participantes podían elegir una o más opciones de respuesta y en los resultados se está consignando el número de veces que fue elegida cada opción.

do de Nuevo León, 9 de cada 10 niños dijeron tener confianza en la policía. Sin embargo, para el caso de los jóvenes de 13 a 15 años, el porcentaje cae estruendosamente. Sólo 4 de cada 10 jóvenes confían en su policía, a pesar de los esfuerzos por recuperar la confianza de los ciudadanos mediante la implementación de estrategias de seguridad, de comunicación, de profesionalización y depuración de los cuerpos policiacos, como es el caso de la puesta en marcha de un modelo de policía acreditable bajo el nombre de Fuerza Civil, que ha tratado de colocarse a la vanguardia a nivel nacional, como un modelo policiaco profesional, confiable, eficaz y eficiente.

Un alto porcentaje de jóvenes neoleoneses de 13 a 15 años de edad no confían en su policía. En pocos años esos jóvenes se convertirán en adultos, que posiblemente no estarán dispuestos a colaborar en ninguna de las fases de la cadena de seguridad pública y tampoco tendrán la aspiración de formar parte de las instituciones de seguridad o procuración de justicia. Si no actuamos de inmediato en la recuperación de la confianza a través del combate a la corrupción, la profesionalización de los cuerpos, la depuración de los mismos a través de efectivos y confiables mecanismos de evaluación, preferiblemente distintos a los actuales y vigentes exámenes de control de confianza, entre otras medidas, el porcentaje de jóvenes que confían en su policía seguirá cayendo. En suma, la reforma policial es urgente, si no se quiere desperdiciar el bono de confianza de los niños y jóvenes.

Por otro lado, la pregunta referente a la confianza en el ejército mostró resultados contrastantes con los obtenidos de la pregunta anterior. Nuevo León tiene un porcentaje de confianza en el ejército muy superior al nacional, sobre todo en el rango de 13 a 15 años. En Nuevo León 9 de cada 10 niños de entre 10 y 12 años confían en el ejército, comparado con un 75% a nivel nacional. Sólo a nivel nacional, y en rango 13 a 15 años, la policía está mejor evaluada que el ejército, así sólo 63% de los jóvenes mexicanos en promedio, confían en el ejército, comparado con 81% de neoleoneses en ese rango de edad que respondieron afirmativamente a la misma pregunta. El análisis de la encuesta por distrito federal electoral nos permitió identificar las zonas donde hay menos confianza en las instituciones de seguridad. Los jóvenes de 13 a 15 años del distrito 1, cuya cabecera municipal es Santa

Catarina, mostró los niveles más bajos de confianza en la policía, pues sólo 26.4% respondió afirmativamente a la pregunta y 77.7% para el caso del ejército. Niveles ligeramente superiores de confianza en la policía (30%) aparecen en el distrito 4, cuya cabecera es San Nicolás de los Garza.



El adecuado manejo de información nos permite tomar mejores decisiones partiendo de un diagnóstico. En este orden de ideas, la encuesta realizada por el IFE puede servir de punto de partida para la implementación de estrategias a partir de la oportuna detección de necesidades. En este caso, hechos en concreto pudieron desencadenar la desconfianza en los municipios mencionados anteriormente, por lo que sería deseable identificar las situaciones que han generado el alejamiento ciudadano-instituciones de seguridad pública, con las lamentables consecuencias que conlleva.

El ejército ha cobrado relevancia a nivel nacional no sólo por el activo papel que tiene en la intervención en zonas de desastre y rescate, sino por la reciente incorporación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, como es el caso de Nuevo León. Por ejemplo, en aquellas regiones en las que el ejército ha tenido un papel más activo en la lucha contra el narcotráfico, la ciudadanía tiende a confiar más en las fuerzas armadas que en la policía. De acuerdo con la encuesta Mitosky-México Unido contra la Delincuencia 2012, 45% de los habitantes de la región Noreste, donde se ubica Nuevo León, confían mucho en su ejército y sólo 2% confían mucho en la policía, contrastado con la región centro donde 36% dijo confiar mucho en el ejército y 9% mucho en la policía. La militarización de la seguridad puede ser una amenaza para la existencia de una democracia sana.

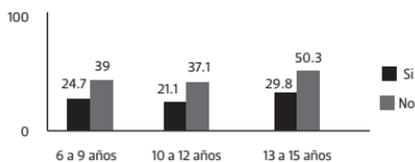
De acuerdo con diversos autores, «La militarización de los cuerpos policíacos y la politización de los cuerpos militares del país no son remedio a la inseguridad pública (...) Por el contrario, la cultura de la impunidad en la sociedad es un factor que sí incrementa los niveles de inseguridad pública» (Valencia, 2002, p. 15).

En cuanto a la relación existente entre derechos humanos y democracia, el Artículo 3 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, establece que «Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona», al tiempo que la Convención de los Derechos del Niño se pronuncia en el mismo sentido en su Artículo 6: «Los Estados Partes reconocen que todo niño tiene el derecho intrínseco a la vida (...) garantizarán en la máxima medida posible la supervivencia y el desarrollo del niño».

Desgraciadamente en los últimos años en nuestro país el clima de violencia e inseguridad ha provocado que el Estado no pueda cumplir a cabalidad con este derecho. En ese sentido, los niños manifestaron percibir un ambiente inseguro mediante la respuesta afirmativa a la pregunta «Por donde vivo hay balaceras y muertos». En otras palabras, por donde yo vivo, no se garantiza, ni se respeta el derecho intrínseco a la vida. Los resultados en Nuevo León son contrastantes con respecto a las respuestas a nivel nacional. Para todos los rangos de edad a nivel nacional, 25 de cada 100 niños y jóvenes mexicanos afirmaron que en el lugar en donde viven hay balaceras y muertos. Cifra que se eleva a 42 de cada 100 en Nuevo León. Existen municipios donde la situación es aún más preocupante, tal es el caso de Monterrey, capital del estado donde 7 de cada 10 se reconocen en este contexto violento.

Por otro lado, el Artículo 33 de la Declaración de los Derechos del Niño establece que «los Estados Partes adoptarán todas las medidas

Por donde yo vivo, hay balaceras y muertos. (Porcentaje promedio)



apropiadas, (...) para proteger a los niños contra el uso ilícito de los estupefacientes y (...) para impedir que se utilice a niños en la producción y el tráfico ilícitos de esas sustancias». Sabemos que actualmente el Estado mexicano libra un arduo combate contra el crimen organizado, especialmente con aquel que se dedica al tráfico de sustancias prohibidas. No es motivo de este trabajo hacer un balance de las estrategias de combate al crimen o hacer un análisis costo-beneficio. Solamente es preciso señalar que a pesar de los esfuerzos realizados por la fuerza del Estado en términos de decomisos, detenciones, abatimientos, etcétera, la probabilidad de que los menores neoleoneses tengan contacto con las drogas es muy alta. Y al decir contacto, no nos referimos únicamente al consumo, sino al saber que en el lugar en el que viven las venden, lo que nos habla de un acceso fácil a las sustancias en términos relativos.

No sólo existe el riesgo de que al tener un acceso relativamente fácil al mercado de la droga, se genere una adicción, sino que existe un riesgo adicional: que los menores se involucren en los crímenes paralelos que el narcotráfico trae consigo, desde robar una tienda para conseguir más droga, extorsionar, secuestrar o distribuir y controlar un mercado de sustancias ilícitas. De acuerdo a los resultados de la encuesta, 2 de cada 10 niños de entre 10 y 12 años aseguran que por donde viven ofrecen droga, misma afirmación que hicieron 3 de cada 10 jóvenes de entre 13 y 15 años que viven en el estado de Nuevo León. Asimismo, al 8.7% de la población neoleonesa de entre 13 y 15 años de edad los delincuentes le han pedido ser parte de su grupo. Es muy importante no perder de vista estas cifras que, de darles un tratamiento responsable y comprometido, podría generar políticas y acciones preventivas.

El análisis de los resultados en este trabajo ha comenzado por el tema de la seguridad, y sería deseable que las acciones que realice el estado de Nuevo León prioricen este tema debido a que un entorno seguro permite el ejercicio de otros derechos. «En un Estado democrático y progresista, la seguridad es un factor coadyuvante del bienestar social y de la calidad de vida. El desenvolvimiento de una nueva cultura y concepción de la seguridad no debe estar circunscrita únicamente a la prevención o persecución del delito, sino orientada

a promover la salvaguarda y garantía de los derechos humanos» (Valencia, 2002, p. 9).

En ese sentido, vivir en un ambiente seguro permite que los niños ejerzan otro de sus derechos fundamentales que es el de recreación y que describiremos de manera más profunda en el siguiente párrafo. Antes de dar paso al derecho a la recreación mostramos las respuestas de los niños y jóvenes a la pregunta «Por donde vivo es seguro y puedo salir a jugar/reunirme con mis amigos». De cada 10 niños neoleoneses 7 respondieron afirmativamente a la pregunta; cifra inferior que lo alcanzado a nivel nacional, donde 8 de cada 10 niños mexicanos dijeron sentirse seguros y entonces poder salir a jugar o reunirse con los amigos. Con los datos mostrados hasta este momento podríamos establecer una relación condicional en los siguientes términos: En la medida en que vivo en un ambiente seguro (tengo derecho a la seguridad), puedo salir a jugar (ejercer mi derecho a la recreación). Pero no basta con garantizar un ambiente seguro para que el derecho a la recreación se ejerza de manera automática, sino que es necesario generar otro tipo de condiciones que describimos a continuación.

2.2 *Derecho a la recreación*

El Artículo 31 de la Convención de los Derechos del Niño establece que los niños tienen derecho al descanso y el esparcimiento (...) lo que se refiera al ámbito cultural será proporcionado con base en los recursos y capacidades del Estado. Es preciso mencionar que los espacios para la recreación y el esparcimiento en el estado son pocos. No existe información disponible en la base de datos del INEGI sobre el número de parques infantiles públicos existentes en la entidad; sin embargo, de acuerdo con cifras actualizadas a 2012, en el estado hay 32 teatros, 50 casas de cultura y 42 cines. Es tarea pendiente saber cuántos de estos espacios son públicos y permiten el acceso de manera gratuita.

86.6% de los niños y niñas neoleoneses de entre 6 y 9 años manifestaron que por donde viven existen lugares para jugar. Contrastado con 76% de jóvenes entre 13 y 15 años que dijeron que en su entorno habitacional existen espacios para hacer deporte o divertirse. La recuperación, habilitación o rehabilitación de los espacios públicos es un tema prioritario que ciertamente ha estado en la agenda pública desde

hace algunos años. Se ha reconocido en el deporte y la sana recreación un factor de prevención de contextos violentos, consumo de alcohol y drogas y conductas antisociales. La actual administración federal ha dado continuidad al programa de rescate de espacios públicos que tiene como finalidad «contribuir a mejorar la calidad de vida y la seguridad ciudadana, en específico busca disminuir la percepción de inseguridad, aumentar el uso de espacios públicos y aumentar la cohesión social. El Programa interviene en espacios públicos deportivos y culturales» (Colmex-Sedesol, 2012, p. 4).

2.3 Derecho a que mi cuerpo sea respetado

El Artículo 19 de la Convención de los Derechos del Niño reconoce que los Estados adoptarán todas las medidas (...) para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, (...) incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia (...) de cualquier persona. En el mismo sentido reza el Artículo 3 de la mencionada convención, (...) Los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar (...)

En cuanto al abuso sexual, dos preguntas incluidas en la encuesta son útiles para tener un primer acercamiento al problema. La primera de ellas se refiere al tocamiento del cuerpo o situaciones de abuso sexual dentro de la casa, y la otra es la violencia sexual que podría presentarse en el entorno escolar.

La tendencia general tanto en el ámbito nacional como estatal es que el porcentaje más elevado se reporta en el rango de edad 6 a 9 años, alcanzando hasta un 10%. Lamentablemente, existen distritos electorales federales en específico donde los porcentajes de población que podría estar siendo afectada por la problemática se elevan considerablemente. Tal es el caso de la zona de Cadereyta Jiménez donde el porcentaje de víctimas de violencia sexual alcanza hasta un 13% en promedio para todos los rangos de edad.

Las consecuencias del abuso sexual infantil son diversas, tales como bajo rendimiento escolar, problemas emocionales, dificultad para entablar relaciones, depresión, ansiedad e incluso pueden orillar al suicidio. «No se trata de un problema reciente. En mayor o menor

medida, los malos tratos a la infancia son una constante histórica, que se produce en todas las culturas y sociedades y en cualquier estrato social, constituyéndose un problema universal y complejo, resultante de una interacción de factores individuales, familiares, sociales y culturales que puede, incluso, llegar a desembocar en la muerte del menor» (Pereda 2009, p. 136).

Además de las lamentables consecuencias que hemos enumerado con anterioridad, no respetar el cuerpo de los menores genera una cultura sexual violenta en la que ese menor abusado muy probablemente llegará a la adultez creyendo que no tiene la capacidad, ni el derecho a decidir sobre su cuerpo, ni sobre las relaciones afectivas que puede entablar, o el espaciamiento y número de hijos.

La encuesta realizada por el IFE no sólo nos permite dimensionar ciertas problemáticas sino que, además, podemos identificar los lugares en los que se encuentran las mismas. Es pertinente resolver el problema de abuso sexual en todo el territorio, desde un enfoque preventivo. El estado de Nuevo León tiene la responsabilidad de actuar en consecuencia y atender de manera integral e inmediata dichas problemáticas, comenzando por aquellos lugares donde la violencia sexual se ha acentuado.

2.4 Perspectiva del futuro

El presente apartado ha quedado dividido en dos temáticas. Las expectativas del futuro de los niños y jóvenes en torno a una participación política y el acceso a la educación y al trabajo.

2.4.1 Participación política en un ambiente democrático y libre

En lo que corresponde a la participación política, se reconoce en la declaración de los derechos humanos uno de los principios básicos de una democracia: el derecho a participar en la toma de decisiones de índole político, tanto en el ejercicio directo de funciones, como en la construcción de una agenda pública. También hace mención a los procesos electorales periódicos, auténticos y competitivos, que aunque es común asociar elecciones con democracia, es importante señalar que no son el único componente de la misma.

Aunque los derechos mencionados anteriormente estén garantizados, se observa que los niños y jóvenes neoleonese no tienen grandes expectativas sobre los procesos electorales. Así lo demuestra 18% de veces que fue mencionada la respuesta «Cuando sea adulto, elegiré a mis gobernantes». Mismo número de veces que se manifestó «Cuando yo sea adulto, me interesaré y participaré en la toma de decisiones»*.

Asimismo, el Artículo 12 de la Convención de los Derechos del Niño estipula la obligatoriedad del Estado para garantizar que el niño esté en condiciones de formarse un juicio propio y que tenga derecho a expresar su opinión libremente. Sin embargo, al revisar las estadísticas sobre perspectiva del futuro se observa que la respuesta «Cuando yo sea adulto podré expresar lo que siento sin miedo» fue mencionada sólo un 25% de las veces*. Las opiniones probablemente puedan ser influenciadas por otros hechos que han ocurrido en el territorio y que se relacionan directamente con el ejercicio de la libertad de expresión o de imprenta como profesión. Tal es el caso de los periodistas que han sido asesinados por motivos relacionados estrictamente con el ejercicio de su profesión. Así, el Comité para la Protección de Periodistas, ubica a México como el 9° lugar más peligroso para ejercer el periodismo en el mundo (CPP, 2013), la CNDH reporta 84 asesinatos y 20 desapariciones entre 2005 y 2013 (<http://www.vanguardia.com.mx/asesinados84periodistascondh-1759434.html>) y la Asociación de Periodistas Mexicanos asegura que en realidad de 2000 a 2013 han ocurrido 128 asesinatos y 21 desapariciones (<http://www.fapermex.mx/COMUNICADOS.php>).

Es necesario actuar en consecuencia para que los niños y jóvenes tengan la certeza de que, independientemente de la profesión que elijan, su derecho a expresarse e informarse en un ambiente de libertad y seguridad está garantizado.

2.4.2 Derecho a la educación y al trabajo

En cuanto al acceso al trabajo, el Artículo 23 reza: «Toda persona tiene derecho al trabajo (...) y a una remuneración equitativa y satisfactoria que le asegure así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana». Suponemos que 34% de niños neoleonese de 6 a 12

años de edad y 64% de jóvenes de 13 a 15 años* que respondieron que esperaban «tener un buen trabajo» al llegar a la adultez, se referían a aquel que les permitiese satisfacer sus necesidades con dignidad.

Y aunque el Artículo 26 garantiza el derecho a la educación que deberá ser gratuita por lo menos en su nivel elemental, los niños de Nuevo León reconocen que no basta con que sea gratuita sino que además debe ser de calidad para que puedan resolverse algunos problemas del país. La respuesta «Que haya mejor educación» a la pregunta «¿Qué se debe hacer para que todos vivamos bien?» fue mencionada un 60% de las veces*.

Existe una ventana de oportunidad importante en el reconocimiento por parte de los niños de que la educación es un componente sustancial en el desarrollo del país; sin embargo, al contrastar los datos con la pregunta referente a lo que esperan en el futuro en términos de continuidad, en el estudio podemos observar que la aspiración por seguir estudiando o finalizar con éxito la etapa escolar es de 49% en promedio.* Es deseable incrementar, por un lado, las aspiraciones de los niños y jóvenes por profesionalizarse en el ámbito de su interés, y por otro, crear mecanismos para materializar de manera institucional las aspiraciones a través de la apertura de espacios, educación de calidad, diversificación y actualización de los contenidos, etc.

2.5 Lo que los niños y niñas podemos hacer para mejorar el país

Para este apartado solamente participaron los niños y jóvenes que se encuentran en un rango de edad entre 10 y 15 años. Así, 85.8% de los niños neoleoneses de entre 10 y 12 años respondieron que «expresar nuestra opinión, es algo que los niños y jóvenes podemos hacer para mejorar el país», contrastado con 73.8% de los jóvenes de entre 13 y 15 años que respondieron en el mismo sentido*.

Es importante que los menores se sientan escuchados y puedan constatarlo en su realidad diaria a través de la construcción y cumplimiento de una agenda pública que atienda los problemas de la niñez y adolescencia y los impulse en un ambiente de crecimiento sano, competitivo, democrático y libre.

Los menores también están conscientes de que la organización y la búsqueda de soluciones en conjunto puede mejorar el país. La res-

puesta fue mencionada 63% de las veces*. Es urgente la reconstrucción del tejido social en nuestro país, a partir de la colaboración que surge entre pares para la resolución de problemáticas comunes.

En ese sentido, es indispensable que se incentive la organización para la búsqueda de soluciones en el salón de clases, en la familia y en el vecindario, y que los niños se sientan cada vez más involucrados. Por ejemplo, podríamos empezar por dejar de ver las problemáticas del entorno en que vivimos como «un asunto de mayores» e incluir a los niños y jóvenes en las asambleas vecinales, de manera que en ellos se cree o refuerce el hábito de participar activamente y organizarse.

Por último, es necesario señalar que en los niños y jóvenes existe un incipiente porcentaje de opiniones que manifiestan que «nada se puede hacer para mejorar el país». Este desencanto con la democracia que fue mencionado 10% de las veces* podría extenderse y permear en los futuros ciudadanos, de manera que cuando tengan la oportunidad de participar en los procesos electorales formales, hayan perdido todo interés. Estas conductas se manifiestan en el abstencionismo, en la apatía, en la individualidad, en la desconfianza, en la corrupción, entre otras.

Es decir, si dejamos que la percepción de que «nada se puede hacer» crezca, estamos permitiendo que se genere y solidifique una cultura política pasiva, en la que todo está decidido y lo que yo haga en lo particular no impactará al sistema político.

3. Conclusiones

La consulta llevó por título «Democracia y vida digna», estableciendo una estrecha relación condicional entre la dignidad humana materializada en el imperio de la ley y la democracia. Tomando en cuenta que uno de los objetivos principales de la consulta de acuerdo con los organizadores fue «Que las respuestas sirvieran como orientación a los tomadores de decisiones en el momento de definir las prioridades, el diseño y ejecución tanto de las políticas públicas como de programas en beneficio de la niñez y juventud» (IFE, 2012), exhortamos respetuosamente a las autoridades de Nuevo León a reflexionar a partir de éste y otros trabajos, sobre la problemática y desafíos que enfrentan la niñez y juventud de la entidad. Asimismo, que analicen las áreas

de oportunidad detectadas: alta participación política o disposición a denunciar injusticias y abusos; y las amenazas, tales como la incipiente idea de que nada se puede hacer para mejorar el país y los altos niveles de desconfianza en algunas instituciones

El análisis de la encuesta nos permite tener herramientas para la elaboración de un diagnóstico de Nuevo León. En ese sentido, enumeramos a continuación algunas propuestas de agenda pública para los niños y jóvenes de Nuevo León, retomando algunos elementos ya propuestos por el propio Instituto Federal Electoral. La siguiente tabla reúne nuestra propuesta de agenda política para niños y jóvenes del estado de Nuevo León. La primera columna hace referencia al contexto actual de las problemáticas en la entidad, tomando como base los resultados de la encuesta. En la columna media, se muestran los objetivos más urgentes detectados a partir del análisis de los resultados de la encuesta. Del lado derecho, se enumeran algunas propuestas o medidas que podrían implementarse para resolver las problemáticas. Es preciso advertir que, como todo proceso de construcción de conocimiento, las propuestas aquí planteadas sólo son enunciados que deberán ser complementados desde una perspectiva multidisciplinaria y que no existen recetas universales para la resolución de conflictos. Cada propuesta deberá adaptarse al contexto que le es propio. Asimismo, requiere del compromiso de la ciudadanía y el gobierno y de efectivos canales de comunicación para que las políticas sean exitosas.

PROBLEMÁTICA EN CIFRAS	OBJETIVO	ACCIONES PROPUESTAS
<p>El caso Nuevo León</p> <p>6 de cada 100 niños podría estar viviendo violencia sexual.</p> 	<p>Atender y erradicar todas las formas de abuso contra los menores incluido el abuso sexual proveniente de todos los entornos: familiar, escolar y social.</p>	<p>Contar con profesores capacitados, padres y madres involucrados en los acontecimientos que afectan a sus hijos.</p> <p>Impartición de talleres de prevención de abuso sexual en menores, de capacitación para padres y maestros que les permitan detectar situaciones de riesgo</p>
<p>¿Qué podemos hacer para vivir bien?</p> <p>80% de las veces fue mencionada la respuesta «Expresar nuestra opinión»</p> <p>60% de las veces, buscar soluciones y organizarnos.</p> <p>9% de las veces, nada se puede hacer</p> <p>Perspectiva del futuro.</p> <p>25% de las veces fue mencionada la opción «Puedo expresar lo que siento sin miedo»</p> <p>22% de las veces, elijo a mis gobernantes*.</p> 	<p>Incentivar la participación política de los menores con la finalidad de crear una ciudadanía activa que ejerce sus derechos.</p>	<p>Elevar expectativas de poder expresar lo que sientes sin miedo a través de la tutela efectiva de la seguridad de quienes dedican su vida a ejercer el periodismo.</p> <p>Fomentar ejercicios de participación en el aula y en el vecindario, mediante la realización de asambleas para decidir en conjunto sobre las problemáticas que afectan a la comunidad.</p>
<p>Perspectiva del futuro.</p> <p>6-9 años: 36% de las veces fue mencionada la opción, terminé mis estudios.</p> <p>13-15 años, la respuesta fue mencionada 62%.</p> <p>6-12 años. 34% de las veces «Tengo un buen trabajo»</p> <p>13-15 años 67% en el mismo sentido*.</p> 	<p>Garantizar el acceso a la educación y al trabajo digno.</p>	<p>Elevar las expectativas y alinear las acciones institucionales para fomentar la calidad educativa.</p> <p>Capacitación para el trabajo en alumnos de secundaria mediante la actualización y diversificación de contenidos.</p>

<p>1 de cada 2 niños de 6 a 9 años reconoce que en el lugar en donde viven «Hay gente que roba». La mitad de los niños y jóvenes manifestó que «Por donde viven, hay muertos y balaceras»</p> 	<p>Recuperar la seguridad en el entorno habitacional, no sólo en términos de percepción, sino de manera formal.</p>	<p>Fomentar la cultura de la denuncia</p> <p>Generar mecanismos de prevención del delito.</p> <p>Recuperar espacios públicos</p> <p>Reconstrucción del tejido social «El tejido social sólo puede ser recuperado si los individuos confían en sus semejantes y en sus instituciones, y ello sólo es posible si las autoridades son percibidas como capaces de aplicar la ley de manera efectiva e imparcial» (IFE, 2012, p. 14).</p>
<p>Confianza en la policía 6-9 años: 90% 10-12 años: 71.7% 13-15 años: 38%</p> <p>Confianza en el ejército 10-12 años: 89.4% 13-15 años: 81%</p> 	<p>Incrementar la confianza en las autoridades, especialmente en aquellas encargadas de la seguridad pública con la finalidad de que las estrategias anti crimen prosperen.</p>	<p>Implementar efectivos canales de comunicación para crear un vínculo sociedad-gobierno.</p> <p>Depuración de cuerpos policíacos mediante un sistema alternativo al control de confianza. Sistema que deberá basarse en pruebas científicas confiables y no politizadas.</p> <p>Profesionalización de los cuerpos de seguridad pública.</p>

REFERENCIAS

- Comité para la protección de los periodistas. <http://www.cpj.org/es/>
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Convención sobre los Derechos del Niño.
- Dammert, Lucía, et al. (2010). *Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile/Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Declaración Universal de los Derechos Humanos.
- El Colegio de México-Sedesol. *Informe Final para la Medición de Impacto del Programa de Rescate de Espacios Públicos 2011*. Disponible en: http://www.2006-2012.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/3162/1/images/PREP_EvaluacionImpacto.pdf
- ENSIJUP 2012. *Encuesta Nacional sobre el Sistema de Justicia Penal en México*. Disponible en: <http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/ENSIJUP2012>
- Federación de Asociaciones de Periodistas Mexicanos. (2013). <http://www.fapermex.mx>
- Galiano Maritán, Grisela. (2012). «La Convención de los Derechos del Niño como tratado de derechos específicos de la niñez y la adolescencia» en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*. Disponible en: www.eumed.net/rev/cccss/19/
- Gómez Sánchez, Enrique. «Seguridad Pública» en *Archivos de Criminología, criminalística, y seguridad privada*. Sociedad Mexicana de Criminología, vol. 1, ago-diciembre 2008. Disponible en: <http://www.slideshare.net/waelhikal/seguridad-pblica-11836830>
- Instituto Federal Electoral. *Encuesta Infantil y Juvenil 2012*. Resultados disponibles en <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/consultaInfantilJuvenil2012/conoce-los-resultados.html>
- Instituto Federal Electoral. *Propuestas para definir una agenda pública, 2012*. Disponible en http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/consultaInfantilJuvenil2012/pdfs/Temas_agenda_Publica.pdf
- Mitofsky-México Unido Contra la Delincuencia. *12ª Encuesta Nacional Sobre Percepción de Inseguridad Ciudadana*. Disponible en <http://www.mucd.org.mx/Encuesta-Mitofsky-de-Percepci%>

C3%B3n-Ciudadana-sobre-la-Seguridad-en-M%C3%A9xico-c67i0.html

ONU. *Documento de Resultados de la Cumbre Mundial*, [A/RES/60/1], párr.119. Disponible en http://www.un.org/es/globalissues/democracy/democracy_and_un.shtml

---. Temas mundiales. *La democracia y los derechos humanos*. Disponible en http://www.un.org/es/globalissues/democracy/human_rights.shtml

Pereda Beltrán, Noemí. «Consecuencias psicológicas iniciales del abuso sexual infantil» en *Papeles del Psicólogo*, vol. 30, núm. 2, mayo-agosto 2009, pp. 135-144. España: Consejo General de Colegios Oficiales de Psicólogos.

UNICEF. (2008). *III Congreso Mundial sobre explotación sexual en niños y adolescentes*. Brasil. Disponible en http://www.unicef.org/republicadominicana/_9865180.pdf

---. *Documento niñas y niños soldados*. Disponible en: http://www.unicef.org/spanish/emerg/files/NINAS_Y_NINOS_SOLDADOS.pdf

Valencia Ramírez, Verónica. «La seguridad pública como un derecho humano» en *Quinto Certamen de Ensayo sobre derechos humanos*. México 2002. Disponible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1534/3.pdf>.

Vanguardia. (2013). «Asesinados 84 periodistas CNDH». Domingo 09 de junio 2013. Disponible en: <http://www.vanguardia.com.mx/asesinados84periodistascondh-1759434.html>

TERCER LUGAR

Sufragio pasivo. Retos de las candidaturas independientes en Nuevo León

José Guadalupe Garza Lozano

1. A manera de introducción

Las candidaturas independientes no es un tema nuevo del cual debemos sorprendernos, sino más bien comprenderlo, ya que para poder entender el presente y visualizar el futuro, es necesario mirar hacia el pasado, y analizar si los cambios jurídicos que estamos viviendo son una regresión negativa o un cambio significativo de avance. Es irónico pensar que una alternativa al sistema mexicano de elegibilidad política de nuestros gobernantes, se haya encontrado en el año de 1825 en la interpretación jurídica del Proyecto de Constitución, y ahora lo hayamos traído formalmente a nuestro derecho positivo en el año 2012 a 187 años de su existencia, por lo cual surgen las siguientes preguntas: ¿Por qué las candidaturas independientes desaparecieron del derecho electoral mexicano? ¿Qué aspectos deberá tomar en cuenta el legislador local para incorporarlas? ¿Cuáles son los retos a enfrentar con ellas, tanto para las autoridades, como para los candidatos independientes? Estas y otras más son algunas preguntas que muchos nos hacemos en vísperas de las reformas que están por aprobar nuestros diputados locales, y las cuales trataremos de desentrañar desde lo general hasta los aspectos más finos. Empezando con un breve antecedente histórico, tanto nacional como local, para después pasar a desarrollar el tema desde una perspectiva jurídica, analizando los retos y responsabilidades que nos esperan como ciudadanos en esta nueva etapa de la historia electoral en México.

El objetivo de este ensayo es establecer observaciones al cambio en la vida democrática del país, tomando en cuenta las regulaciones presentes en otros ordenamientos legislativos, y así concebir en

conjunto el principio básico del derecho: el bien común. Y si de este análisis pudiera surgir alguna tendencia de avance en el desarrollo del nuevo sistema de candidaturas independientes, sería bastante favorable y se estaría logrando uno de los fines de esta investigación.

2. Las candidaturas independientes como consecuencia y fin de la partidocracia

A través de los años el ciudadano ha intentado vivir en un país donde sus opiniones e ideas sean tomadas en cuenta, donde pueda elegir libremente quién lo va a representar para que sus ideas se vuelvan hechos, y los hechos realidades. Por lo cual lo primero que se nos viene a la mente es la palabra democracia, siendo ésta un «conjunto de reglas procesales de las que la principal, pero no la única, es la regla de la mayoría» (Bobbio, 2010), que literalmente «es el poder del pueblo que existirá mientras sus ideas y valores vivan» (Sartori, 1987), por lo tanto esa existencia está intrínsecamente en las manos de los ciudadanos, dándonos la tarea de participar en las decisiones de nuestro país, siendo nosotros los únicos actores responsables de su actividad o de su estado pasivo.

La primera actividad democrática de los mexicanos de la que se tiene registro verídico, sucedió después de la guerra de Independencia, donde el país se dividió en dos partidos: el Liberal y el Conservador (Santos Escobedo, 1984). Éstos eran grupos de individuos que compartían una ideología política similar, establecidos en la realidad como partidos políticos, mas no en las leyes, por lo cual se puede interpretar que todos los cargos de elección popular desde el año de 1825 hasta 1910 fueron candidatos independientes. Dichos partidos dependían de los candidatos y no éstos de aquéllos como podemos ver en la actualidad, ya que la mayoría de los postulados eran «hombres ilustres o caudillos de renombre» (Vázquez Gaspar). Durante este mismo periodo, en nuestro país no hubo elecciones como tal, ya que generalmente los cambios en el gobierno no eran pacíficos, sino mediante «golpes de estado y levantamientos».¹

1 A nivel nacional eran comunes los golpes de estado y levantamientos para obtener el poder, interpretando que el enfrentamiento era encabezado por jefes militares que se identificaban con alguna ideología política en específico. En Nuevo León las elecciones no eran del todo fidedignas, ya que la historia arroja que los gobernadores eran elegidos por el

El primer antecedente del voto pasivo implícito en un documento público es en el Artículo 2 del Proyecto de Constitución formulado por J. Joaquín Fernández de Lizardi, publicado de mayo a junio de 1825, el cual decía:

Los derechos del ciudadano son los mismos que la naturaleza nos concede de libertad, igualdad, seguridad y propiedad. Además, gozarán el del voto activo y *pasivo*, para elegir y ser elegidos en los empleos públicos, a proporción de su mérito, capacidad y servicios hechos a la patria. (Cámara de Diputados LVII Legislatura, p. 1239).

Este texto ya contemplaba obligaciones que se puede decir que eran razonables, ya que para poder ejercer el derecho al voto pasivo tenías que reunir ciertos atributos que fueran proporcionales al trabajo a desempeñar.

Santos Escobedo añade que en 1910 se registraron los primeros tres partidos políticos nacionales: Partido Constitucional Progresista que apoyó a Francisco I. Madero para presidente y a Viviano L. Villarreal para gobernador de Nuevo León; el segundo partido fue el Reyista que postuló para primer mandatario del país al general Bernardo Reyes y para gobernador del estado al general Francisco Naranjo; y el otro partido fue el Católico que postuló también a Madero sin registrar candidato a la gubernatura de Nuevo León. Dichos partidos políticos no se formalizaron hasta 1911, mediante «la Ley Electoral del 19 de diciembre del mismo año» (Cabrera Aceves, 2007). Esta norma era una ley revolucionaria, ya que sus conceptos y orígenes surgieron de la revolución. En sus artículos tomaba en cuenta las postulaciones de candidatos por medio de partidos políticos y candidatos de manera independiente, es decir, un aspirante a un cargo de elección popular que no está afiliado a un partido político (<http://diccionario.inep.org>). Después de esta ley, siguió la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916, la Ley Electoral del 6 de febrero de 1917, Ley para la Elección de los Poderes Federales del 2 de julio de 1918, y su reforma del 4 de enero de 1943, entre otras (Cabrera Aceves, 2007, pp. 29-32). Todas estas leyes y reformas tenían el

presidente, como lo es el caso del general Garza Ayala en 1875 elegido por Benito Juárez, y Bernardo Reyes en 1885 elegido por el entonces presidente Porfirio Díaz. Santos Escobedo, María Luisa, Historia de Nuevo León, 1984. p. 50.

fin de consolidar y reforzar la constitución de los partidos políticos, «pero ahora hemos llegado a un momento en que ya no nos preocupa su consolidación, sino lo que nos preocupa y ocupa es, quizá, el excesivo poder que tienen los partidos políticos y que se le ha llamado de manera coloquial como la partidocracia»² (González, 2010).

2.1 Eliminación de las candidaturas independientes

Las candidaturas independientes terminan a mediados del siglo xx con la Ley Electoral del 7 de enero de 1946, en la cual le otorgó el poder absoluto a los partidos políticos para que fuesen ellos los únicos que podían registrar candidatos para algún cargo de elección popular. Las leyes y reformas subsecuentes en materia electoral sostuvieron lo mismo que la Ley Electoral de 1946. Aproximadamente la mitad del siglo xx podemos advertir que tanto las candidaturas independientes como los partidos políticos estuvieron coexistiendo de una manera vigente sin que interfirieran entre sí, todo parece indicar que su extracción del orden jurídico mexicano responde a una decisión más bien política, obedeciendo a «intereses partidistas» (Cabrera Aceves, 2007) con la cual el viejo régimen Partido-Estado, inició con el control de acceso a los centros del poder, dándoles la exclusividad a los partidos de postular candidatos para algún puesto de elección popular.

La eliminación de las candidaturas independientes trajo como consecuencia que se estableciera en los años siguientes una partidocracia, lo que desembocó en una prolongada transición de México desde un «régimen autoritario de un solo partido de mayor duración en el mundo» (Eisenstadt, 2004) a una democracia que abre paso a una nueva renovación político-electoral, ya que para que una democracia sea sólida, es necesario que aquellos ciudadanos que están llamados a elegir a quienes deberán decidir, tengan verdaderas alternativas.

² La partidocracia, señala Pasquino, es la preeminencia de los partidos en todos los sectores: políticos, económicos y sociales; es un esfuerzo constante de los partidos por penetrar nuevos y cada vez más amplios ámbitos, que culmina en un control completo sobre toda la sociedad. Por lo tanto no se dejan espacios a la sociedad civil, a las verdaderas necesidades de las masas; que lleva al poder a un grupo de políticos que se autorecluta y se automantiene, que vive de la política y no para la política.

2.2 Reformas generacionales

Después de estos acontecimientos, se dio origen a la «primera generación de reformas electorales» (Astudillo, 2013) formada por las de 1963, 1977 y 1986; éstas eran las reformas del pluralismo, de la representación proporcional. Después de éstas, llega la segunda generación de reformas, conformada por las de 1990, 1994 y 1996; éstas eran reformas institucionalistas, fundamentalmente creadoras del Instituto Federal Electoral, Tribunal Federal Electoral y Fiscalía Especializada para Delitos Electorales. Esta generación se ve acelerada por crear lo antes posible instituciones sólidas en nuestro país, lo que se desarrolla obedeciendo a una retrospectiva histórica llamada «reclamo democrático» (Becerra, 2002), entendido como la exigencia social para poner al día el entramado jurídico institucional encargado de regular el acceso al ejercicio del poder público en México. Así como fortalecer las instituciones encargadas de resolver las controversias e impartir justicia en términos electorales. A esta última generación de reformas le debemos el gran avance que tenemos en nuestra institucionalidad electoral.

2.3 Necesidad inherente de renovar la legislación

Después del último cuarto del siglo xx y principios del XXI, la mayor parte de los ciudadanos empezó a desconfiar de los miembros de los partidos políticos existentes. Pese a eso, esta etapa fue muy importante en la historia de la democracia en México, ya que acabó con el sistema de partido autócrata instaurado en el país. Años más tarde se publicó una encuesta realizada por Parametría y el Colegio de México, la cual arrojó que 85% de quienes son encuestados se muestra «de acuerdo» con la frase «la mayoría de los políticos no se interesan en los problemas de la gente», en contraste con 15% que se muestra «en desacuerdo» (<http://www.parametria.com.mx/Mobile/DetalleEstudio.php?i=4119>).

En la actualidad la «lógica del gobierno representativo» (Rodríguez, 2005) funciona con la falta de participación de los ciudadanos, que terminan por percibir que los asuntos públicos están fuera de su vida cotidiana y que la política es algo que ejerce una determinada clase de individuos de la que no hay que fiarse demasiado. Rodríguez

añade que ante esta situación los políticos profesionales se quejan y piden a los ciudadanos que participen más, cuando al mismo tiempo erigen barreras para que esto no sea así.

Hay que tomar en cuenta que un gran porcentaje de los ciudadanos en México no se sienten representados por ninguna de las opciones partidistas que existen. Claro ejemplo está en las encuestas de las campañas electorales en las que se establece un gran número de ciudadanos indecisos, pero... no es que estén indecisos, sino que están «completamente decididos que los postulados no satisfacen las necesidades que ellos requieren» (Clouthier M., 2012).

Ante esta situación empezó a surgir la inquietud de acabar con el sistema de partido, manifestándose el intento hecho por ciudadanos para registrarse como candidatos independientes, alegando la mayoría de ellos los derechos conferidos en el Artículo 35, fracción II de la Constitución Federal, Artículo 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Artículo 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana de Derechos Humanos, teniendo como respuesta el rechazo del Tribunal del Poder Judicial de la Federación en el siguiente orden sistemático (Instituto Mexicano de Estudios Políticos A.C.):

1. **Octubre 25, 2001.** Confirmó la resolución de las autoridades electorales de Michoacán que le negaron el registro a Manuel Guillén Monzón como candidato independiente a gobernador.
2. **Marzo 28, 2003.** Confirmó la resolución de las autoridades electorales del Estado de México que negaron el registro como candidatos independientes a presidentes municipales a Gilberto Rocha (Ixtapaluca), Eugenia Alanís (Atizapán) y Arturo Noguez (Villa Nicolás Romero).
3. **Junio 13, 2003.** Desechó por extemporáneo el recurso de Óscar Flores Rabadán y Eduardo Fernando López Castillo, que pretendían ser candidatos independientes a diputados locales en Morelos.
4. **Agosto 7, 2003.** Declaró improcedente y desechó el recurso de Valentín Pobedano Arce, quien se postuló como candidato

independiente, en contra del resultado de la elección de presidente municipal en Temixco, Morelos.

5. **Diciembre 22, 2004.** Rechazó el presunto triunfo del candidato independiente José Hernández Mendoza en el municipio Las Vigas de Ramírez, Veracruz.

6. **Mayo 19, 2005.** Confirmó la negativa de las autoridades del Estado de México a recibir el registro de Mauricio Miguel Ángel Valdés Rodríguez como candidato a gobernador independiente.

7. **Agosto 16, 2005.** Uno de los casos más relevantes y rechazado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue el de Jorge Castañeda. El pleno del máximo tribunal confirmó la sentencia en su contra y negó que existiera una violación a sus derechos constitucionales al pretender obtener el registro como candidato a la Presidencia de la República. El caso Castañeda llegó hasta la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual determinó «que el Estado debe, en un plazo razonable, completar la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido» (<http://www.cjf.gob.mx/reformas/articulosInteres/Caso%20Jorge%20Casta%C3%B1eda.pdf>).

Estas circunstancias y muchas otras recientes, fueron las precursoras de la reintegración de las candidaturas independientes en México, dejándole la tarea al legislador de realizar una reforma integral al marco jurídico, tanto nacional como local respectivamente, dándole al ciudadano los mecanismos para la accesibilidad a los centros de poder. Sembrando así una esperanza más y otro modo de competir para que la partidocracia y la postulación monopólica no regresen a nuestro país.... si es que algún día se fueron.

3. Reforma integral al marco jurídico local

Como la ley es reputada fuente del derecho, su expedición asegura la armonía en las relaciones sociales. Pero ello siempre se realiza en un momento histórico determinado, susceptible de cambiar por la dinámica de la vida en sociedad (SCJN). Por lo cual, en este momento de la historia político-electoral de México, es necesario plantear una reforma completa que culmine con un marco jurídico sólido, y con esto lograr que el ciudadano se sienta seguro de ejercer verdaderamente sus derechos políticos. El primer pilar de esto ya está listo para la construcción.

El 9 de agosto de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un decreto en el cual se reformaron y adicionaron algunas fracciones referentes al Artículo 35 de nuestra constitución, en el cual sobresale en su fracción II la inclusión de las candidaturas independientes a nuestro sistema político-electoral. En el Artículo 2 transitorio de dicho decreto se establece que los congresos de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán realizar las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria, en un plazo no mayor a un año, contado a partir de su entrada en vigor, mientras que en su Artículo 1 transitorio nos dice que entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, es decir, el 10 de agosto de 2012. En consecuencia de lo anterior, los Congresos locales tienen un plazo máximo para reformar sus leyes, por lo cual es muy importante crear una reforma integral que pueda satisfacer en tiempo y forma el mandamiento presidencial, y por supuesto, las necesidades de los ciudadanos que quieren ejercer sus derechos políticos ahora reconocidos literalmente en la Carta Magna. Esta reforma pensó seriamente en «ensanchar» (Astudillo, 2013) los derechos políticos y humanos al derecho positivo mexicano.

Las normas constitucionales que consagran los derechos fundamentales político-electorales, «no son propiamente reglas de juego: son reglas preliminares que permiten el desarrollo del juego» (Bobbio, 2010). Por lo tanto, el principal reto con el que se van a enfrentar los legisladores, es al implementar un mecanismo de participación y acceso de los ciudadanos a los cargos de elección popular en un sistema político-electoral que está diseñado para que «compitan partidos políticos» (Astudillo, 2013).

En el estado de Nuevo León se han presentado dos propuestas de reforma en lo que va del año para incluir en nuestra legislación a las candidaturas independientes en el orden siguiente:

1. El 11 de marzo de 2013 el diputado Erick Godar Ureña Frausto propuso reformar el Artículo 36, fracción II, y el 42 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León; así como adición a los Artículos 111, 115 y 117 de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León (Ureña Frausto, 2013).

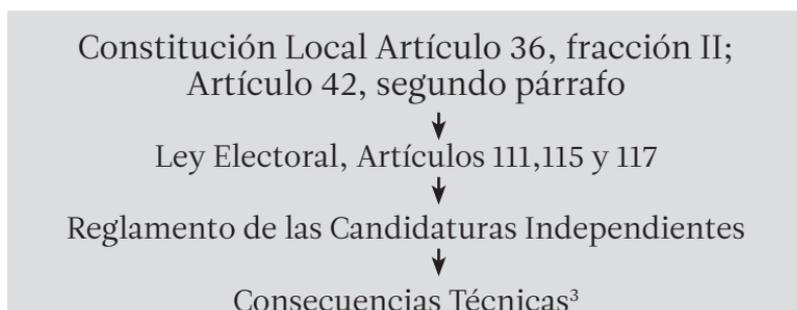
2. El 13 de marzo del 2013 la diputada Rebeca Clouthier Carrillo propuso reformar simple y llanamente el Artículo 36 fracción II de la Constitución del Estado (Clouthier Carrillo, R).

De estas iniciativas se podría decir que son el primer paso de avance en la implementación de las candidaturas independientes en el estado, las cuales deberán ser analizadas mediante el derecho comparado tanto nacional como internacional, teniendo el legislador la obligación de encontrar principios y fines válidos a partir de los cuales pueda ser justificado un ordenamiento jurídico concreto en sus principios básicos, tomando en cuenta las experiencias de las candidaturas independientes que ya se tienen al respecto en América Latina. Recordemos que, de los 18 países democráticos de la región, solamente seis mantienen un monopolio absoluto de los partidos políticos para la postulación de candidatos: Argentina, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua y Uruguay. Por su parte, países como Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, Paraguay, República Dominicana, Venezuela, Panamá, Perú, Guatemala y recientemente México prevén en algún grado y medida la figura de las candidaturas independientes (Zovatto y Orozco Henríquez, p. 224). Aunque Zovatto y Orozco señalan que:

Estas nuevas formas de representación política en ciertos países cuentan con la aceptación de grandes sectores de la ciudadanía... (aunque) su recién introducción en la vida política da la región no se permite determinar con certeza elementos definitivos de juicio para determinar su impacto y afirmar si estos mecanismos han contribuido o no a mejorar la representatividad y la canalización de los intereses de la ciudadanía (p. 224).

Esta afirmación es muy interesante, ya que nos quiere decir que las candidaturas independientes en México van a tardar en manifestar los efectos democráticos, los cuales pretende impulsar rápidamente esta reforma electoral.

En el estado de Nuevo León se tendrá que reformar todo el marco jurídico-electoral en las diferentes competencias de manera sistemática como se muestra en el siguiente flujo:



Fuente: Elaboración propia

En la reforma de la Constitución del estado, lo más probable es que copien una semblanza de lo reformado en la Constitución federal, por lo cual nos remitiremos en un estudio comparativo de las Leyes Electorales y Reglamentos de las Candidaturas Independientes de los estados de Zacatecas y Quintana Roo, que son los estados que más avance tienen en el tema, y así identificar los puntos controvertidos que hay que observar y mejorar en el estado.

3.1 Ley electoral

En la reforma a la Ley Electoral del Estado de Nuevo León coincidimos con el diputado Godar en que son más que suficientes los tres artículos propuestos en la iniciativa presentada para incluir las candidaturas independientes en dicha Ley, ya que viéndolo en un modo comparativo, en la Ley Electoral del Estado de Zacatecas se le destinó un solo capítulo conformado de tres artículos,⁴ mientras que la Ley del Estado de Quintana Roo agregó dos capítulos conformados por 31 artículos,⁵ lo cual consideramos excesivo, ya que la Ley Electoral

³ El término consecuencias técnicas es motivo de un análisis más adelante.

⁴ Artículos 17, 18 y 19.

⁵ Del Artículo 116 al 147.

–en el caso concreto– solamente sirve para darle fundamento jurídico a un reglamento secundario, en el cual se deberán consagrar todos los detalles del mecanismo a emplear. Las dos leyes coinciden al establecer las elecciones para diputados locales, las cuales se rigen solamente por el principio de mayoría relativa, prestándose esta estipulación a debate, ya que se prohíbe el principio de representación proporcional, es decir, si un candidato independiente gana la elección, sus votos serán utilizados, pero si pierde, esos votos se desperdiciarán. Mientras que los votos que los ciudadanos les otorguen a los candidatos pertenecientes a los partidos políticos se utilizarán ganen o pierdan dichos postulantes (siempre y cuando alcancen la proporción establecida por la ley). Si nos ponemos a analizar el ordenamiento de estas leyes electorales con la Constitución Federal en el caso concreto, se podría decir que este precepto vulnera completamente el principio de equidad. Si el legislador de Nuevo León considera adoptar el criterio de los otros estados, deberá estar atento de no darles valor a los votos otorgados a los candidatos independientes en dado caso que pierdan.

Al reformar la Ley Electoral del estado, es preciso tomar en cuenta que a los partidos políticos sí se les puede catalogar en cuanto a su ideología, ya sabemos que existen algunos conservadores, liberales, laborales, entre otros, pero la pregunta es ¿sabremos verdaderamente qué ideología política de gobierno tienen los candidatos de manera independiente?, es decir, qué pasaría si un candidato independiente gana las elecciones con una ideología conservadora y la gente identificada con ella vota por el candidato; sin embargo, al momento de establecer sus políticas públicas resulta que su ideología es comunista, por poner un ejemplo. Este supuesto lo tomaron en cuenta en el estado de Zacatecas, por lo cual establecieron en el Artículo 18, fracción VI, de la Ley Electoral del estado, una plataforma electoral, la cual consiste en llevar un proyecto de gobierno, el cual estarán obligados a cumplir dichos candidatos si ganan las elecciones. Con esto el Instituto Electoral garantiza a los ciudadanos el plan e ideología de gobierno por el que van a votar. Lo mismo se estableció en el Artículo 125 de la Ley de Quintana Roo pero bajo la denominación programa de trabajo. Lo mismo se realiza en Nuevo León pero aplicado a los partidos políticos mediante la declaración de principios, programa de acción y estatutos.

Estos son algunos ejemplos de los puntos a debatir en cada uno de los artículos, fracciones e incisos de los ordenamientos normativos de la materia, que no alcanzaría en este ensayo de explicar todos los retos a lo que nos enfrentamos posteriormente a la reforma. Es por eso que en esta parte de la investigación analizaremos los puntos en debate a implementar en la reforma en cuestión.

3.2 Reglamento de las candidaturas independientes

La norma que regulará técnicamente las candidaturas independientes será un reglamento específico de ellas, el cual se deberá concebir con estricto apego a la constitución nacional y local, y a los tratados internacionales de los que el Estado mexicano es parte, tomando en cuenta el principio pro-persona, favoreciendo en todo momento al ciudadano la protección más amplia, tomando en cuenta que en los reglamentos y leyes inferiores se pueden reconocer y crear nuevos derechos distintos a los consagrados en las normas constitucionales, legislando así modernamente los derechos políticos y humanos que dichas normas otorgan a todos los ciudadanos de México, teniendo como resultado una legislación proporcional en todos los sentidos.

Dicho reglamento deberá tener un equilibrio pleno, es decir, si se le estipulan muy pocos requisitos, se tendrá como resultado un tumulto de ciudadanos que quieran contender por algún cargo de elección y generarían una complejidad en el proceso electoral, sin embargo, si se le estipulan demasiados requisitos, será muy difícil el registro de candidatos, lo que conlleva a la coartación de los derechos político-electorales y por consiguiente negando indirectamente el derecho al sufragio pasivo. Si sucede esto, el precandidato estará en su pleno derecho de recurrir ante el juez electoral para quejarse de la legislación existente, alegando que es desproporcionada y por lo tanto inconstitucional. El juez ante este planteamiento, establecerá si los requisitos que consagra la legislación local son proporcionados o, en su defecto, desproporcionados.

4. Derechos y obligaciones de los candidatos independientes

Es de especial análisis y relevancia el proceso de elección de nuestros gobernantes, ya que es un proceso costoso y de «excepcional conti-

nidad» (Barquín Álvarez, 2002), tan solo en el periodo que abarcan los años de 1920 a 2012 han sido electos 19 presidentes de la república, 7 mil diputados federales y más de 600 gobernadores. Por lo cual es costoso que los ciudadanos le pongamos atención y reflexionemos que el dinero invertido en esos procesos electorales, salió de todos los ciudadanos que estamos y estuvieron formando este país a través de los años.

En esta parte del ensayo explicaremos lo relativo a derechos, obligaciones y consecuencias técnicas que van a tener los candidatos y las autoridades del estado de Nuevo León, específicamente, por lo cual nos enfocamos a los puntos centrales que deberán tomar en cuenta al momento de crear el reglamento para candidaturas independientes del estado.

El primer reto para los ciudadanos y las autoridades es adoptar o crear un criterio para considerar que un candidato realmente es independiente y por lo tanto poder obtener su registro, es decir, puede darse la situación que un militante que no fue elegido para ser candidato de su partido político, vaya al día siguiente a la Comisión Estatal Electoral Nuevo León⁶ y se quiera registrar como candidato independiente a sabiendas que sigue siendo miembro del partido que no quiso postularlo. Sobre esto la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su carácter de protectora máxima de los derechos político-electorales, lo más probable es que aprobaría y con razón el derecho de registrarse. Sobre este tema en Zacatecas emplearon algo muy interesante y que el estado de Nuevo León debe tomarlo en cuenta, que es: «dejar que el ciudadano decida, por medio de la limitación indirecta» (Astudillo, 2013), es decir, en este estado le dieron el mismo tiempo a los partidos políticos para realizar su precampaña y elegir a su candidato, que a los precandidatos independientes para reunir los requisitos y así poder obtener su registro, por lo tanto es muy difícil que un militante de algún partido haga el intento de ser candidato de su partido político y si no lo logra opte por registrarse como candidato independiente.

4.1 Obligaciones

Teniendo la idea sólida de candidato independiente en nuestros planes de reforma, analizaremos primero las obligaciones para compren-

⁶ En adelante CEENL.

der sistemáticamente los acontecimientos como podrían ir surgiendo en la parte práctica, entendiéndose por obligación el «vínculo que sujeta a hacer o abstenerse de hacer algo, establecido por precepto de ley, por voluntario otorgamiento o por derivación recta de ciertos actos» (RAE, 2001, p. 163).

Algunas entidades federativas que ya han creado un reglamento para regular las candidaturas de este tipo, la primera obligación que le impusieron a los precandidatos independientes es tener un «respaldo popular» (Astudillo, 2013). Este respaldo popular es el apoyo de los ciudadanos a los precandidatos independientes que consiste en manifestar firmas en un documento para que éstos puedan obtener el registro y así tener el derecho a contender en las elecciones. En esta parte del reglamento hay que tener presente cómo la autoridad va a constatar que las firmas integradoras del respaldo popular son reales, es decir, que estén inscritas en el padrón electoral. De esto surge también otro problema, basado en la repetición de firmas en varios respaldos populares de distintos postulantes, en este supuesto y dándose el caso que el estado de Nuevo León adopte dicho respaldo popular, la CEENL tendrá el reto de cerciorarse que las firmas estén inscritas en el padrón electoral, para lo cual tiene que pedirle informes al Instituto Federal Electoral⁷ que es el único que tiene esa información. Ahora bien, lo que se podría emplear en dichos casos es establecer módulos de la CEENL en conjunto con el IFE,⁸ para recibir a todos los ciudadanos que quieran ser candidatos y también a los ciudadanos que deseen apoyar con su firma en el respaldo popular para que algún precandidato sea tomado en cuenta para su postulación como candidato independiente. Al final del plazo para este requisito, los precandidatos que cumplieron cabalmente con las firmas establecidas en la ley y demás

7 En adelante IFE.

8 Con fundamento en el Artículo 81 fracción x que dice: Son facultades y obligaciones de la Comisión Estatal Electoral: Celebrar convenios de coordinación y colaboración con los organismos electorales federales para el intercambio y uso de información común, así como para acordar que determinados procedimientos y actividades electorales se realicen conjuntamente, cuando esto evite incrementar innecesariamente el esfuerzo ciudadano y el gasto de recursos públicos. Entre otros aspectos, podrá acordarse que en las elecciones estatales y municipales se utilicen el padrón electoral, las listas nominales de electores y las credenciales para votar con fotografías federales, así como que la recepción de la votación en las elecciones estatales y municipales, se efectúe en las casillas receptoras de la votación federal. Estos convenios no podrán afectar los derechos que esta Ley confiere a los partidos políticos, coaliciones, candidatos y ciudadanos.

requisitos, podrán disputarse con los candidatos de los partidos políticos un cargo de elección popular.

Otra obligación impuesta a los ya candidatos independientes es la de respetar y conducir sus campañas de propaganda con estricto apego a las leyes, de manera igualitaria que los candidatos partidistas, quedando completamente prohibido denigrar a los partidos políticos, como se dice coloquialmente está prohibida la «guerra sucia». Pero no vamos a negar que el discurso de los candidatos independientes será anti-partidista, teniendo éstos una mayor ventaja que los candidatos de algún partido político, ya que por lo regular éstos no tienen muy buena fama que digamos, por lo tanto es indiscutiblemente interesante y distinto a lo que estamos acostumbrados a ver en épocas de elecciones en el estado.

Todas las demás obligaciones de las legislaciones comparadas son requisitos burocráticos iguales que los impuestos a los partidos políticos.

4.2 *Derechos*

El significado que está más estrechamente conectado con la teoría del estado o de la política es el del derecho como ordenamiento normativo, es decir, como «conjunto de normas de conducta y organización que constituyen una unidad, que tiene como contenido la reglamentación de relaciones fundamentales para la convivencia y supervivencia del grupo social» (Bobbio, 2007). Dichos ordenamientos normativos deberán garantizarle a los candidatos independientes los derechos de libertad de opinión, expresión, asociación, entre otros, que son fundamentalmente «los derechos con base en los cuales nació el Estado liberal y se construyó la doctrina del Estado de Derecho en sentido fuerte, es decir, del Estado que no sólo ejerce el poder sub lege⁹ sino que lo ejerce dentro de los límites derivados de conocimiento constitucional de los llamados derechos (inviolables) del individuo» (Bobbio, 2010).

El primer gran tema en el otorgamiento de derechos es referente al financiamiento, es decir, ¿se les deberá dar financiamiento público a los candidatos independientes? En esto la SCJN ya emitió su opinión,

⁹ Sometido a la ley.

mediante la manifestación del ministro Zaldívar en la que dijo que de acuerdo al Artículo 41 Constitucional determina como principio que el financiamiento público debe primar sobre el privado, tanto en los partidos políticos como en las candidaturas independientes.¹⁰ Jurídicamente la interpretación del Ministro es muy acertada, por lo cual nuestros diputados locales deberán de establecer un mecanismo para darles recursos públicos a las candidaturas independientes, si no es así, tendrán la obligación de elaborar una propuesta de ley para reformar dicho artículo constitucional.

Otro cuestionamiento que surge si aprueban este derecho es ¿Cuánto sería el financiamiento que se les deberá otorgar? La autoridad encargada de determinar el otorgamiento de recursos públicos para esta causa es la CEENL, quien le pide al legislativo un monto en específico que van a utilizar los partidos políticos en sus campañas, esta determinación del financiamiento es fácil de calcular y por lo tanto fácil de pedir, ya que dicha Comisión ya sabe cuántos partidos políticos existen y cuánto le toca a cada uno de ellos, pero, ¿la Comisión podrá determinar cuántos candidatos independientes se van a registrar? Este es un cuestionamiento del que ya se sabe la respuesta obviamente, pero al que hay que otorgarle el análisis debido, ya que las autoridades que ya implementaron este sistema en México dejan mucho que desear; por ejemplo, en Zacatecas para el que quiera ser candidato independiente su financiamiento deberá ser completamente privado, pero, si llega a ganar algún candidato independiente se le restituirá 50% de lo que se gastó en campaña, siendo un financiamiento público posterior al hecho. En el caso de Quintana Roo solamente puede contender un candidato independiente por algún cargo de representación, este es el que tiene un mayor número de ciudadanos que manifiestan su apoyo mediante su firma en el respaldo popular, pero sin duda el beneficio de esto, es que si gana dicho candidato, se le dará el financiamiento público y todos los derechos establecidos como si fuera un partido de nueva creación. Ahora bien, si no se les otorga en

10 Contenido de la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el lunes 11 de marzo de 2013 acción de inconstitucionalidad y sus acumuladas 68/2012 y 69/2012, promovidas por los partidos políticos nacionales Acción Nacional, de la Revolución Democrática, y del Trabajo. (Bajo la ponencia del señor ministro Pérez Dayán), p.16, rescatado de manera electrónica en: http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/11032013PO.pdf

Nuevo León financiamiento público a los candidatos independientes, se deberá implementar una reforma bien estructurada en la obtención y limitación máxima de recursos utilizados en campaña, que dé la seguridad a las autoridades y ciudadanos que no se está filtrando dinero de miembros de la delincuencia organizada o la donación de una sola persona, ya que si pasa uno de los dos supuestos estaría en un grave riesgo la administración pública, ya que estos donantes serían realmente los verdaderos gobernantes de los ciudadanos. Es por eso y otras razones por las que el legislador deberá tomar en cuenta otorgarles recursos públicos bien regulados a los candidatos independientes, se menciona bien regulados porque si no lo están, las candidaturas independientes se convertirán en el mejor negocio de México.

En esta parte de los recursos se deberá especificar en total igualdad el tope máximo de recursos gastados en campaña, tanto para los candidatos independientes como para los candidatos de partidos políticos.

Otro derecho inherente al candidato es el acceso a los medios de comunicación, en los estados de Zacatecas y Quintana Roo les dan acceso a los candidatos independientes a la radio, televisión, y medios de comunicación impresos, lo cual es completamente favorable para poder nosotros como ciudadanos enterarnos de las propuestas de los candidatos. Este derecho no es suficiente con la propaganda en redes sociales, aunque es de gran ayuda, la mayoría de las personas se encuentran viendo su televisor, y es por donde el candidato independiente puede hacer llegar al electorado sus planes de gobierno. Si no se toma en cuenta este derecho en Nuevo León, nos estaríamos enfrentando con candidaturas independientes «de juguete» (Astudillo, 2013), ya que estarían en total desventaja y desigualdad frente a los candidatos de partidos políticos.

4.3 Consecuencias técnicas

La realización de un hecho siempre va a tener como fin una consecuencia, y no es la excepción en la modificación de los ordenamientos normativos, por lo cual se desprende que los cambios futuros en las normas jurídicas que estamos por vivir se tendrá que adicionar, derogar o abrogar las leyes dependientes y supletorias que conforman

el marco electoral del estado, por ejemplo, si adoptamos el respaldo popular ¿se estará formando un nuevo delito al ofrecer dinero a los ciudadanos de parte de los precandidatos?, este cuestionamiento surge porque en el Código Penal para el Estado de Nuevo León solamente se «sancionará a la persona que solicite o dé paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa a cambio de emitir o no, su voto en favor de un partido político, coalición o candidato» (Artículo 417, fracción II CPENL, 2013) pero en ningún momento menciona el capítulo de dicho código que se sancionará a la persona que ofrezca algún bien a cambio del apoyo para que el precandidato reúna algún requisito para su registro. Así como este hay más ejemplos de leyes, lineamientos, formatos, reglamentos entre otros formadores del marco jurídico de la CEENL que hay que hacerles alguna modificación técnica de vicios formales.

5. Conjeturas conclusivas

Esta conclusión vamos a iniciarla apoyándonos del maestro Norberto Bobbio, quien nos ilustra diciendo que: «el oficio de profeta es peligroso. La dificultad de conocer el mañana también depende del hecho de que cada uno de nosotros proyecta en el futuro las propias aspiraciones e inquietudes», por lo cual a todos los humanos se nos dificulta ver entre la neblina del futuro el camino que a paso lento tratamos de avanzar, estando completamente conscientes que en cualquier momento podemos tropezar, pero estando completamente seguros que si no arriesgamos a caernos jamás saldremos de la oscuridad. Lo mismo pasa con los cambios sociales que estamos viviendo, en los cuales se tienen que hacer los ajustes necesarios sin miedo a tropezar para que la sociedad se conduzca por el sentido correcto para vivir y dejar de herencia un país sólido donde se respeten los derechos de toda persona sin distinción alguna. México necesitaba una gran reforma electoral que cambiara el modo de elegir a nuestros gobernantes, y me parece muy acertada la reinserción de las candidaturas independientes en nuestro sistema político-electoral, ya que le da al ciudadano una opción diferente para elegir y ser elegido como servidor a la patria. Una meta de esta reforma es fomentar la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos del país, y qué mejor forma que

eligiendo a las personas que realmente creemos que son las indicadas para gobernar, no representando intereses y obligaciones partidistas, ni de élites de grupos que fomentan la corrupción, sino todo lo contrario. Este es el momento de México, es el momento de consolidar una nueva estructura electoral que deje buenos resultados y la satisfacción de todos los ciudadanos que vivimos en este gran país.

REFERENCIAS

- Astudillo Reyes, César. (2013). *Las Candidaturas Independientes, la Experiencia Presente y su Futuro*. Ciudad Universitaria: Facultad de Derecho de la UANL.
- Artículo 417 fracción II, CPENL. (2013). *Código Penal para el Estado de Nuevo León*. Monterrey: Lazcano Garza Editores.
- Barquín Álvarez, Manuel. (2002). En *Evolución histórica de las instituciones de justicia electoral*. México: TEPJF, p. 157.
- Becerra Gelover, Alejandro y Gutiérrez López, Roberto. (2002). En *Evolución Histórica de las Instituciones de Justicia Electoral en México*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, p. 228.
- Bobbio, Norberto. (2007). *Diccionario de Política*. México: Siglo XXI Editores.
- . (2010). *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Cabrera Aceves, Mauricio. (2007). En *Candidaturas independientes. Análisis crítico y propuestas de cambio*. México, pp. 29-32.
- Cámara de Diputados LVII Legislatura. (2000). *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*, tomo V. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Carbonell Sánchez, Miguel. (2012). «Participación Ciudadana y Candidaturas Independientes» en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, p. 243.
- Caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, sentencia del 6 de agosto de 2008, p. 68, disponible electrónicamente en: <http://www.cjf.gob.mx/reformas/articulosInteres/Caso%20Jorge%20Casta%C3%B1eda.pdf>

- Clouthier Carrillo, Manuel. (22 de Mayo de 2012). Candidaturas Independientes. (S. Tv, Entrevistador).
- Clouthier Carrillo, Rebeca. (13 de marzo de 2013). Iniciativa de Ley, H. Congreso del Estado de Nuevo León. Expediente número: 7925 LXXIII. Monterrey, N.L., México.
- Diccionario Electoral*. Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C. Disponible de manera electrónica en la página: [htt://diccionario.inep.org](http://diccionario.inep.org)
- Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*. (1998). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Eisenstadt Todd, A. (2004). En *Cortejando a la Democracia en México: estrategias partidistas e instituciones electorales*. México: Colegio de México, p. 21.
- Encuesta Social General, México 2008. *Parametría y El Colegio de México*. Representatividad: nacional, D.F. y resto del país. Número de entrevistas: 400 en el D.F. y 800 en el resto del país. Fecha de levantamiento: del 9 al 16 de febrero del 2008. Disponible en: <http://www.parametria.com.mx/Mobile/DetalleEstudio.php?i=4119>
- Gamboa Montejano, Claudia. (2011). *Candidaturas Independientes. Estudio Conceptual, de Antecedentes y Jurisprudencia*. México: Cámara de Diputados.
- González Oropeza, Manuel. (2010). «Candidaturas Independientes» en *Este País*, núm: 227, pp. 48-52.
- Instituto Mexicano de Estudios Políticos A.C. Citado en la Investigación Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, denominada «Candidaturas Independientes. Estudio Conceptual, de Antecedentes, Jurisprudencia, iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas, de Derecho Comparado y Opiniones Especializadas», 2011, p. 11.
- Legislatura, C. d. (2000). En *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus constituciones*. México: Miguel Ángel Porrúa, p. 1239.
- Políticos, A. I. (20 de Julio de 2013). *Diccionario Electoral*. Obtenido de [htt://diccionario.inep.org](http://diccionario.inep.org).

- Rodríguez Prieto, Rafael. (2005). En *Ciudadanos Soberanos*. España: Almuzara, p. 26.
- Santos Escobedo, María Luisa. (1984). *Historia de Nuevo León*. México.
- Sartori, Giovanni. (1987). En *Teoría de la democracia: el debate contemporáneo*. México: Patria, p. 28.
- scjn. (2012). *La jurisprudencia. Su integración*. 2a edición, redactado por la Dirección General de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México: Poder Judicial de la Federación, p. 10.
- scjn. (11 de Marzo de 2013). *Version Taquigráfica*. Obtenido de http://www.scjn.gob.mx/PLENO/ver_taquigraficas/11032013PO.pdf.
- Ureña Frausto, Erick Godar. (11 de Marzo de 2013). Iniciativa de Ley, H. Congreso del Estado de Nuevo León. Expediente número: 7919 LXXIII. Monterrey, N.L.
- Vázquez Gaspar. (2011). Citado en la Investigación Parlamentaria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, denominada *Candidaturas Independientes. Estudio Conceptual, de Antecedentes, Jurisprudencia, iniciativas presentadas en la LX y LXI Legislaturas, de Derecho Comparado y Opiniones Especializadas*, p. 9.
- Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, José de Jesús. Citados en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, Carbonell Sánchez, Miguel, núm. 1, 2012.

MENCIONES HONORÍFICAS

El derecho a la participación de los niños y jóvenes. La escuela como lugar para construir capacidades participativas

Manoel Alberto Pérez Echeverría

Introducción

En la Convención de los Derechos del Niño (CDN) que fue adoptada en la Asamblea de Naciones Unidas el 20 de noviembre de 1989 se establecieron el conjunto de principios y disposiciones que los Estados Partes se comprometían a defender para procurar el bienestar, el desarrollo de capacidades, e inclusión de los niños y jóvenes en la toma de decisiones de las distintas acciones que estuvieran dirigidas a su beneficio. Entre los principios de esta convención, sobre todo en los Artículos 12 al 16 y los valores establecidos en el Artículo 29 se presentan los fundamentos que reconocen la participación de los niños y jóvenes en sus distintas formas.

Si bien el reconocimiento de los niños y jóvenes como ciudadanos de pleno derecho, así como el reconocimiento de su participación en los procesos de toma de decisiones mostrado en la CDN es un gran avance institucional de la democracia, debe mencionarse que falta mucho camino por recorrer tanto en el área institucional, como en el área práctica de los procesos democráticos. Se requiere desarrollar mecanismos más efectivos y cambios en las prácticas cotidianas de la sociedad para llegar a un mejor reconocimiento, y ejercicio efectivo de los derechos de participación de los niños y jóvenes para la toma de decisiones que afectan el entorno del que forman parte.

Este ensayo tiene como objetivo mostrar las dificultades que aún enfrentan los niños y jóvenes para ejercer el derecho a la participación que le fue reconocido en la CDN. Una dificultad que no sólo se presenta en la falta de mecanismos que debieran facilitar dicha participación sino que se presenta desde su formación como ciudadanos y prácticas en el primer espacio público que conocen los niños: la escuela.

El argumento del ensayo plantea que a pesar del reconocimiento formal del derecho a la participación de los niños y jóvenes, éste no ha sido realmente aceptado por los adultos ni por los mecanismos formales e institucionales de participación. Lo anterior es mostrado en la forma en que el sistema educativo actual restringe la participación de los niños y jóvenes en las aportaciones y toma de decisiones en este espacio. Esto ha generado que los niños y jóvenes no desarrollen capacidades participativas, ni el interés de involucrarse en el espacio público; situación que mantienen cuando llegan a la edad adulta. Este ensayo encuentra la escuela como el primer espacio institucional y de convivencia pública al que accede una persona, sin embargo se considera que ésta aún mantiene una estructura jerárquica y vertical que es contraria a la estructura horizontal que se propone con el derecho a la participación y la democracia, impidiendo de esta forma el ejercicio efectivo de los derechos planteados en la CDN.

La primera parte del ensayo hace una reflexión sobre la visión de la democracia participativa para después abordar una breve estructura teórica del concepto de ciudadanía de Hannah Arendt. Lo anterior para entender lo que implica una ciudadanía activa y participativa, siendo ésta aplicable por igual a los adultos, así como a niños y jóvenes. Esta visión de ciudadanía sustenta el derecho a la participación de los niños y jóvenes en una democracia, el porqué es necesaria su inclusión en las decisiones de nuestra sociedad, y cómo debe construirse esta participación.

Las formas de participación de los niños y los jóvenes se presenta en la segunda parte con la escala sobre las formas de participación de los niños y jóvenes elaborada por Roger Hart, donde se mencionan los distintos tipos de participación que van desde la manipulación hasta las formas efectivas donde los niños y jóvenes promueven iniciativas para su entorno.

La tercera parte del ensayo menciona algunos resultados en el ámbito escolar de dos encuestas elaboradas por el Instituto Mexicano de la Juventud. De estas encuestas también se mostrarán los resultados sobre la forma en la que perciben los niños y jóvenes la participación en el ámbito público.

En la siguiente parte se aborda la situación de la estructura jerárquica de la escuela como un espacio donde se limita la participación de los niños y jóvenes al no tomar en cuenta las iniciativas de los niños, siendo este espacio el lugar donde comience la construcción de las capacidades participativas de las personas. Esta sección se complementará con una conversación simulada pero cotidiana en cualquier escuela de educación básica.

Por último se presentan las conclusiones del ensayo. Se resumen las ideas vertidas en el ensayo y las propuestas de cómo avanzar en la construcción de una ciudadanía y participación más efectiva en los niños y jóvenes.

1. Participación como derecho ciudadano

Las últimas décadas han estado marcadas por un avance sustancial en la construcción de instituciones y normas democráticas en América Latina, en México y el estado de Nuevo León. La afirmación anterior sería totalmente cierta si se estuviera haciendo referencia únicamente a la construcción de la democracia representativa. Este enfoque de la democracia pone énfasis principalmente en los procedimientos para constituir gobiernos, en la construcción de sistemas electorales y el funcionamiento de mecanismos para la representación de la sociedad (Santos & Avritzer, 2004). Estas discusiones y modelo de democracia fueron llevadas a cabo y desarrollado en países del hemisferio norte, Estados Unidos y Europa occidental principalmente, y buscaron extenderlo a los países que empezaban a construir sus sistemas democráticos con la llamada tercera ola de la democracia (Huntington, 1994): sur de Europa, América Latina y Europa del Este.

El predominio y extensión del modelo de democracia liberal representativa se llevó a cabo a pesar de la crisis por la que ésta pasaba en sus países de origen: «la expansión global de la democracia liberal coincidió con una grave crisis de ésta en los países centrales donde más se había consolidado, una [...] doble patología: la patología de la participación [...]; y la patología de la representación» (Santos & Avritzer, 2004, pp. 37-38).

Como respuesta a la visión liberal y representativa de la democracia surgió al mismo tiempo una concepción alternativa que Santos

y Avritzer (2004) denominan como contra hegemónica. Esta visión no rompía con el procedimentalismo de la democracia representativa, sino que buscaba vincularlo con la concepción de la democracia como una «forma de perfeccionamiento de la convivencia humana [...] la democracia es una gramática de organización de la sociedad y de la relación entre el Estado y la sociedad» (Santos & Avritzer, 2004, p. 45). Este posicionamiento también ha sido llamado democracia participativa. Entre las características de este enfoque, retomadas de Santos y Avritzer (2004), están el reconocimiento de la pluralidad en las sociedades, por lo que tiene mayores reservas con los métodos de representación; la búsqueda de integración de las aportaciones e innovaciones surgidas de la sociedad para la mejora de las instituciones; e intención de extender la concepción de la democracia en el nivel local, que es donde tienen mayores posibilidades de integración dichas innovaciones sociales. En resumen, esta visión contempla la democracia como una práctica social, entiende a la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones y la deliberación de los asuntos públicos como procedimientos básicos e importantes de la democracia.

La distinción entre los enfoques de la democracia es importante por el hecho de que difícilmente se solucionarían las patologías de la democracia representativa que mencionan Santos y Avritzer con los mismos mecanismos que las han generado, «ello se debe a que dichos mecanismos institucionales [de la democracia representativa] fueron pensados y concebidos para realidades muy distintas a la actual» (Font, et al, 2012, p. 105). Es decir, una desvinculación entre la realidad de la sociedad y sus condiciones políticas, y los mecanismos representativos. Este ensayo considera que esta desvinculación tendría que reconstruirse con mecanismos participativos adecuados a la realidad social actual y, para este caso, a las condiciones de los niños y jóvenes.

La democracia participativa implica una concepción distinta de la ciudadanía y el derecho a participar que ésta da. Francisco Cajiao (1998, p. 17) considera fundamental para abordar el tema de la participación de los niños y jóvenes entender el proceso de adquisición de la ciudadanía, no sólo entendiéndola como el estatus de pertenencia a una comunidad, sino como una construcción que únicamente se rea-

liza si la sociedad dispone de mecanismos para el ejercicio efectivo de sus derechos: a la vida, a la educación, a la expresión, a la participación. La concepción de la ciudadanía de Hannah Arendt ayuda a sustentar el planteamiento de la democracia participativa porque pone énfasis en la participación y deliberación en el espacio público de todos los miembros de una sociedad.

La vinculación del ciudadano con la participación en el espacio público, Hannah Arendt la desarrolló en una serie de ideas que posicionan al ciudadano como el centro de la democracia, el ciudadano como origen, proceso y fin de la democracia. Arendt planteaba que debe existir una participación de los miembros de una comunidad en la esfera pública para la construcción de los objetivos colectivos. De esta forma los individuos se estarían constituyendo como ciudadanos activos. Esta autora consideraba que la *ciudadanía activa* serviría para contrarrestar la condición moderna de la población despolitizada o desvinculada del carácter público de la política, una condición derivada del sistema de la democracia representativa. Refiriéndose a lo que pasaba en Estados Unidos, Arendt consideraba que:

El mismo gobierno representativo se halla hoy en crisis, en parte porque ha perdido, con el tiempo, todas las instituciones que permitían la participación efectiva de los ciudadanos y en parte por el hecho de verse afectado por la enfermedad que sufre el sistema de partidos políticos: la burocratización y la tendencia [...] a representar únicamente a su propia maquinaria (1999, p. 96).

2. La participación de los niños y jóvenes

A pesar del reconocimiento de la participación como parte fundamental de la democracia, distintos sectores de la población tienen dificultades para ejercerla o encontrar los canales que les permitan participar e involucrarse en la toma de decisiones. Los niños y jóvenes son un sector de la población que, a pesar de los acuerdos establecidos en CDN, se encuentran muy lejos sólo del ejercicio pleno de sus derechos ciudadanos como planteaba Cajiao (1998), sino que se encuentran en una situación donde las estructuras no consideran necesario el involucramiento de los niños y jóvenes, ni están siendo capacitados para ser ciudadanos participantes.

Entre los derechos reconocidos por la CDN, Roger Hart (1993, p. 8) considera que los Artículos 12 y 13 contienen el fundamento de la participación:

Artículo 12: Los Estados Partes garantizarán al niño que esté en condiciones de formarse un juicio propio el derecho de expresar su opinión libremente en todos los asuntos que afectan al niño, teniéndose debidamente en cuenta las opiniones del niño, en función de la edad y madurez del niño.

Artículo 13: El niño tendrá derecho a la libertad de expresión; ese derecho incluirá la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo tipo, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o impresas, en forma artística o por cualquier otro medio elegido por el niño.

Aunado al reconocimiento de los derechos de participación de los niños, Hart considera que deben desarrollarse los métodos adecuados para capacitar a los niños y jóvenes a participar, aprender las responsabilidades que vienen de la mano con los derechos, siempre contemplando la adecuación a la edad de cada niño y joven.

Por otro lado debe reconocerse que la participación es una palabra que en los últimos años ha sido sobreutilizada debido a los procesos recientes de democratización. Esta sobreutilización podría estar vaciando de sentido y generando una pérdida de credibilidad de la importancia de la participación en un contexto que busque ser democrático (Konterllnik, 1998). Esta autora considera que a pesar de la ausencia de programas y mecanismos que canalicen la participación de los jóvenes, es evidente que ellos participan en el espacio social en distintas formas: «expresiones a veces violentas, creativas o simplemente estando en la noche y en las esquinas de los barrios en los centros urbanos» (Konterllnik, 1998, p. 33). Es decir que los niños y jóvenes participan invariablemente en la sociedad por lo que deben construirse los mecanismos para que ésta sea canalizada de la mejor manera para buscar el bien colectivo.

Entendida la democracia como se describió párrafos arriba, como una construcción social, es imperativo involucrar a todos los sectores de la sociedad sin distinción étnica, social, género o, para el caso de este ensayo, edad. Esta etapa de la vida del ser humano es una etapa tan

importante como cualquier otra: «ser niño no es ser menos adulto, la niñez no es una etapa de preparación para la vida adulta. La infancia y la adolescencia son formas de ser persona y tienen igual valor que cualquier otra etapa de la vida» (Konterllnik, 1998, p. 35). Los niños y jóvenes como individuos con pleno derecho y como miembros de la sociedad tienen el derecho de opinar, que sus propuestas sean escuchadas y debidamente tomadas en cuenta; realizar aportaciones y compartir ideas en los asuntos que les afectan para el mejoramiento y transformación de su entorno: en la familia, la escuela, su comunidad (Crowley, 1998, pp. 9-10). Los niños y jóvenes tienen perspectivas valiosas sobre las condiciones de la sociedad que los adultos no ven o no perciben, aportaciones que muchas veces llegan a ser más prácticas y aplicables que los «grandes» y complejos proyectos de los adultos, «Los adolescentes son portadores de verdades, percepciones, conocimientos, y también son portadores de palabra» (Konterllnik, 1998, p. 35). La inclusión de los niños y jóvenes en la deliberación, debate y toma de decisiones estaría generando, así, un mayor contenido de la democracia.

La forma en la que se diseñen y profundicen los mecanismos para promover la participación de los niños y jóvenes dependerá de la forma en la que se entienda la democracia, la ciudadanía y la participación. La forma de entender las dos primeras se mostró en la primera parte del ensayo. Para el caso de la participación, será desarrollada mostrando sus distintas escalas de profundidad.

Si bien se busca que los niños participen en la definición de objetivos comunes, esta participación debe ser de acuerdo a su condición y al desarrollo cognitivo de su edad. Los niños deben tener una infancia, jugar y realizar actividades de su edad. Con la participación en el espacio público no se busca hacer de ellos adultos pequeños, imponerles responsabilidades no apropiadas para su edad o que jueguen a ser grandes. La participación de los niños y jóvenes debe ser adecuada a su contexto: escuela, familia, comunidad; a sus facultades cognitivas; y a sus intereses o campos de afectación. Aunado a lo anterior, los mecanismos de participación deben estar diseñados para generar capacidades ciudadanas y participativas en los niños y jóvenes, pero también generar capacidades entre los adultos para escuchar e incluir las propuestas de los niños (Konterllnik, 1998). Su participación debe buscar construir

nuevas formas de relación de este sector de la población con la sociedad en su conjunto,

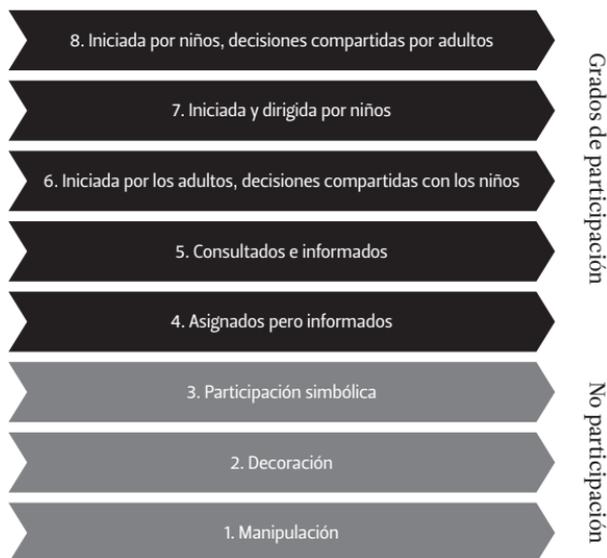
... ejercicio de los derechos de forma autónoma, con criterios de progresividad de acuerdo a la edad, [esto] implica el abandono de prácticas de subordinación de los niños y adolescentes a sus padres, instituciones y adultos en general, y el reemplazo por funciones de orientación y dirección para que los niños y adolescentes ejerzan derechos de los cuales son titulares (Konterllnik, 1998, p. 35).

Antes de describir la escalera de la participación de Roger Hart y mostrar las características de las formas de participación, es necesario dejar claras tres bases que anteceden cualquier mecanismo de participación: la motivación para participar, la capacidad de participar y el contexto dónde se participa (Hart, 1993).

La motivación es aplicable no sólo para los niños sino para todos los ciudadanos y es lo que origina las ganas de participar. Los niños y jóvenes encontrarán motivación para participar, diseñar y administrar proyectos si consideran que los proyectos son realmente suyos. La participación real incrementa la motivación para aportar en otros proyectos, lo que a su vez construye la segunda base que se mencionó: la capacidad de participar. La mejor forma de comprender la participación democrática y generar capacidades para participar es por medio de la práctica constante. Por último, la motivación y las capacidades adquiridas requirieron un contexto favorable para desarrollarse, pero también este mismo contexto se requiere en un futuro para que dichas motivaciones y capacidades sigan desarrollándose.

Roger Hart elabora el Diagrama de la Escalera de Participación como una tipología sobre la participación de los niños. Esta escala hace referencia a la formada por Arnstein (1969) para referirse a la participación de los adultos. Para este caso Hart modificó las categorías para adecuarlas al contexto de los niños y jóvenes. Los tres primeros niveles son considerados como formas de no participación, mientras que los últimos cinco comienzan a generar prácticas participativas cada vez más amplias. Hart (1993, p. 13) reconoce que los niños no necesitan participar en los peldaños más altos de esta escalera, sino que ellos mismos deben tomar la decisión del grado de responsabilidad con el que se involucrarán y el nivel de su participación.

Figura 1
La escalera de la participación de los niños y jóvenes



Fuente: Roger Hart (1993, p.10).

La *manipulación*, en el nivel más bajo, no es considerada como participación puesto que los niños no comprenden de qué se trata determinado evento o situación donde «participan». Hart pone el ejemplo de eventos donde los niños portan pancartas haciendo alusión a las políticas sociales dirigidas a su atención, sin comprender de qué se tratan sus demandas. Otra forma de manipulación es donde se consulta a los niños pero sin dar retroalimentación o información sobre cómo se utilizó su idea.

La *decoración* es una forma donde se utiliza a los niños como imagen para una causa, pero sin que ellos tengan conocimiento sobre el evento ni la posibilidad de participar en la organización de éste. En estos eventos los niños portan camisetas alusivas al evento, cantan o bailan únicamente. Otro tipo de estos eventos son los mítines políticos donde los jóvenes asisten por el espectáculo y no por la causa o mensaje.

El nivel del *simbolismo* les permite a los niños y jóvenes la posibilidad de expresarse pero sin una incidencia real sobre el tema que se está tratando. Este tipo de eventos son aquellas conferencias donde «los adultos seleccionan a los niños encantadores y que saben expresarse para participar [...] sin ninguna consulta con los otros niños, a quienes se supone que ellos representan» (Hart, 1993, p. 11).

A partir del cuarto nivel es donde comienza a considerarse como formas reales de participación. El cuarto nivel es el de *asignados pero informados*. En este tipo de proyectos los adultos dan la pauta y lineamientos de la participación y los niños y jóvenes toman parte activa en ellos. Para esto los niños y jóvenes deben tener claras las intenciones del proyecto; ellos saben quién tomó las decisiones de su participación y por qué; tienen un papel significativo y no decorativo; y los niños se involucran después de que se les explicó el proyecto.

En el quinto nivel donde los niños y jóvenes son *consultados e informados*, éstos tienen un papel de consultores de los adultos. Aunque el proyecto es diseñado y dirigido por los adultos, los niños han sido informados sobre los procesos, son consultados y sus opiniones son integradas a las decisiones finales.

En los proyectos de participación *iniciados por los adultos, decisiones compartidas con los niños*, la iniciativa surge en los adultos, pero las decisiones y diseño de los proyectos se comparten con los niños. Este tipo de proyectos, aunque sean iniciados por los adultos, deben ser inclusivos con todos los sectores de la población, entre ellos los niños.

El séptimo nivel contempla los proyectos *iniciados y dirigidos por los niños*. Este tipo de participación se presenta cuando los niños encuentran un contexto favorable para trabajar y colaborar cooperativamente con otros niños. Estas condiciones favorables deben ser propiciadas por los adultos, que éstos tengan la apertura para responder a las iniciativas de los niños sin intervenir ni intentar dirigir estas iniciativas. Este tipo de proyectos se encuentran en su mayoría dirigidos a iniciativas que pudieran considerarse actividades recreativas y juegos de los niños más que de participación.

El octavo y último nivel son los proyectos *iniciados por los niños, decisiones compartidas con los adultos*. Estas son iniciativas donde la curiosidad de los niños comienza proyectos y la capacidad de los adultos

para sugerir mejoras a sus iniciativas se combinan para generar iniciativas novedosas para mejorar su entorno escolar o comunitario.

Los ocho peldaños de la escalera de Hart (1998) es una muestra que la participación de los niños y jóvenes es sumamente diversa puesto que se presenta en distinta profundidad con una multiplicidad en el tipo de relaciones de los actores involucrados.

3. Los niños y jóvenes, su inserción en la educación y cómo contemplan la participación

Este segmento de niños y jóvenes históricamente ha sido excluido de la toma de decisiones públicas. La concepción tradicional, que los adultos tienen de este segmento, como un grupo sin madurez, cuyos integrantes están siendo preparados para ser adultos años adelante y que se encuentran en una etapa sinónimo de problemas o rebeldía, ha generado que sean apartados de los espacios de la toma de decisiones. Esta condición histórica de exclusión de sus opiniones y aportaciones se combina con situaciones de aumento de la desigualdad, la vulnerabilidad y la exclusión social actuales. El informe *Estado de las ciudades en América Latina* elaborado por ONU-Habitat, sitúa a nuestra región como una de las más desiguales del mundo, condición que se repite tanto en México como en el estado de Nuevo León y el área metropolitana de su capital: «A Monterrey se le conoce como una zona de privilegiada situación económica. Sin embargo, pocas veces se subraya el hecho de que la desigualdad económica imperante en la zona ha llegado a ser de las mayores en América Latina» (Sandoval, 2008, p.169).

Brugué, Gomà y Subirats (2002) consideran que uno de los ejes que cruzan una condición de desigualdad y exclusión social es la edad, además del género y el origen étnico. Siendo la edad uno de los ejes de estas condiciones debe reconocerse que el sector de niños y jóvenes, junto con los adultos mayores, son los dos grupos etarios que más desventajas tienen en el acceso a bienes y servicios básicos, así como mayores dificultades para ser integrados en la toma de decisiones.

Por otro lado debe entenderse que el sector de niños y jóvenes es sumamente diverso y heterogéneo, de ahí la necesidad de integrarlos a la participación y toma de decisiones como una forma de conocer su realidad y condiciones de vida particulares.

La heterogeneidad de los jóvenes puede ser vista en el ámbito escolar, aunque más adelante se hará la diferencia entre proceso educativo y escolarización, los datos de la segunda son importantes para dar un panorama sobre la situación de los jóvenes. Según la Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012 realizada por el Instituto Mexicano de la Juventud (IMJUVE) y la UNAM, a partir de una muestra de cinco mil jóvenes en todo el país, 97.3% de los encuestados respondieron positivamente a la pregunta: «¿Alguna vez has estudiado?», es decir que prácticamente todos los jóvenes consultados han tenido acceso a la educación en algún momento de su vida. Sin embargo, cuando se les preguntó sobre el nivel de escuela en el que se encuentra o llegó a estudiar, 8.7% respondió la primaria y 43.1% llegó hasta la secundaria, es decir que poco más del 50% de los niños que ingresaron a la escuela se estarían quedando en el nivel básico y medio. Si agregamos que 28.2% estudia hasta preparatoria, estaríamos hablando de poco más de 80%. Tan sólo 10.5% de los jóvenes están llegando al nivel profesional.

Viendo los resultados en la sección de país y sociedad de la misma encuesta se buscó conocer qué tanto creen los niños y jóvenes en lo que se dice en ciertas instituciones y ámbitos, los mejor calificados (calificación entre 7.4 a 8.8) fueron la familia, las universidades públicas y los maestros. Los peor calificados (menos de 6) fueron los partidos políticos y los diputados.

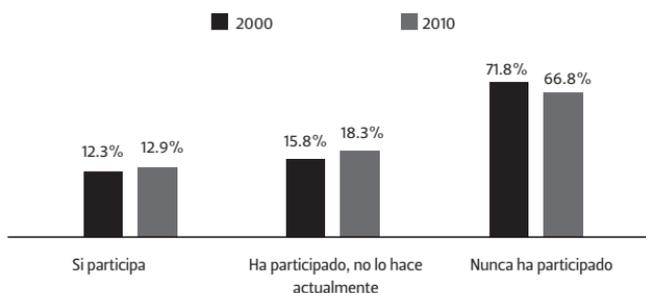
La desvinculación de los niños y jóvenes con los mecanismos participativos y el ámbito de la política se refleja en la pregunta de «¿Qué tanto te interesas en la política?», 89.6% contestó que «poco o nada». Se puede considerar que este poco o nulo interés en la política se debe a que 37.7% de los jóvenes consideran a los políticos como deshonestos; 22.8% es porque no están interesados y 22.7% se debe a que no entienden de política. Es decir, poco más de 80% de los jóvenes tienen una percepción de la política y su participación como algo ajeno a ellos, o a lo que no tienen acceso por ser un ámbito de políticos deshonestos.

La Encuesta Nacional de Juventud 2010, también realizada por el IMJUVE, muestra que la desvinculación no sólo se presenta en la participación en el contexto de la política sino también en la participación

de los jóvenes en asociaciones u organizaciones. La participación en estos grupos prácticamente no tuvo cambios de 2000 a 2010, inclusive la participación disminuye conforme se incrementa la edad.

Figura 2

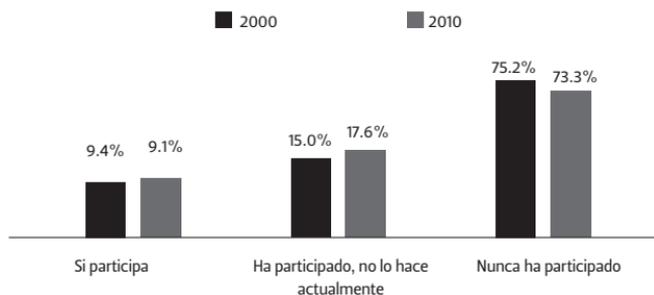
Jóvenes entre 15 a 19 años que participan en asociaciones u organizaciones



Fuente: Encuesta Nacional de Juventud 2010. IMJUVE.

Figura 3

Jóvenes entre 20 a 24 años que participan en asociaciones u organizaciones

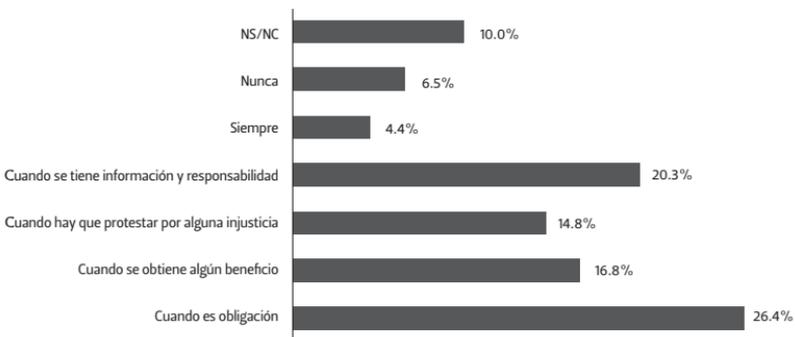


Fuente: Encuesta Nacional de Juventud 2010. IMJUVE.

Los resultados de la encuesta del IMJUVE de 2010 corroboran lo que se encontró en la encuesta de 2012. En esta última se preguntó a los jóvenes sobre «cuándo consideraban que se debía participar en política», la respuesta con el mayor porcentaje: 26.4%, fue la que consideraba que únicamente «cuando es obligación», es decir, que la participación se entiende como una obligación y no como un derecho. Las respuestas que también representan el desinterés en la participación es cuando se suman los que «no saben o no contestaron» y los que respondieron «nunca», 10% y 6.5% respectivamente, más del triple que aquellos que respondieron que «siempre» se debe participar (4.4%).

Figura 4

¿En qué ocasiones consideras que se debe participar en política?



Fuente: Encuesta Nacional de Juventud 2010. IMJUVE.

Analizando en conjunto los datos mostrados en las dos encuestas se puede afirmar que los jóvenes no consideran a la participación política ni a la participación ciudadana voluntaria en asociaciones u organizaciones como algo que realmente incida en la toma de decisiones. Los datos anteriores muestran cómo los niños y jóvenes perciben su vinculación, o mejor dicho, desvinculación y poca inclusión en la toma de decisiones, pero también se muestra el poco interés de este sector para participar y cambiar su entorno. Los niños y jóvenes no se sienten contemplados en el proceso de deliberación para el desarrollo colectivo, pero tampoco están interesados en participar en él. Este ensayo plantea que el desinterés en participar pudiera estar

generado por una concepción muy corta de la función de la escuela y lo que implica la educación para formar ciudadanos. Se considera que la educación debe ver más allá de lo pedagógico, convirtiéndose más bien en una pedagogía real de la participación (Cajiao, 1998) lo que se requiere para formar ciudadanos con el interés y la capacidad de participar desde niños.

4. La escuela como un espacio jerárquico e inhibidor de ciudadanos participativos

Cajiao (1998, p. 17) considera que simplificando al máximo el fin de la educación, podrían estructurarse dos grandes funciones: la construcción de valores y formación de ciudadanos; y el desarrollo de conocimiento y formación para el trabajo. Respecto a la primera función, la formación civil, Cajiao (1998) plantea que el sistema actual no prepara a los niños para la participación ciudadana sino para adaptarse a las reglas y pautas de comportamiento social y ciudadano de los adultos. De ahí que este autor remarque la necesidad de diferenciar *el proceso educativo* de la sociedad, que estaría referido a la educación y formación de ciudadanos responsables desde edades tempranas y a la construcción de conocimiento para el desarrollo colectivo de la sociedad; del *proceso de escolarización* «entendido como institucionalización universal de la infancia y la juventud en centros especializados» (Cajiao, 1998, p.18). Con esta diferenciación se entiende que no basta que los niños y jóvenes acudan a los centros educativos, sino que es necesario desarrollar sus capacidades e interés en participar, formar a los niños como ciudadanos participativos involucrados en su entorno.

La segunda función de la educación, el desarrollo de conocimiento y formación para el trabajo para la transformación del entorno, si bien ha tenido una mayor importancia frente a la función arriba mencionada, ésta se vio marcada por la «diferenciación entre la educación dirigida al cultivo de las ciencias y el aprendizaje de los oficios» (Cajiao, 1998, p.18). Esto creó, según Cajiao (1998), la separación de la escuela formal de generación de conocimiento y la realidad, y una división institucional entre instituciones técnicas que enseñan oficios y las instituciones cuya función era académica. Esta división entre los lugares de enseñanza derivó en una segmentación social que

terminó contribuyendo a una nueva función social de la escuela: el control social (Cajiao, 1998, p.18). Con esta distinción, la escuela deja de lado la búsqueda del crecimiento humano y la perspectiva laboral, y deriva en buscar el control social de los niños y jóvenes, «Hablar de escuela es hablar de la institución social por excelencia para la infancia [...] ésta sobrevino como un tipo de institución orientado a impartir una educación homogénea y específica a la población infantil y juvenil» (Cajiao, 1998, pp.18-19).

El ingreso de los niños y jóvenes al sistema escolar, es decir, el proceso de escolarización ha sido propuesto como uno de los indicadores de desarrollo humano en la actualidad, pero como se mencionó arriba, existe una diferencia entre el proceso educativo y el proceso de escolarización, este último ha derivado en la construcción de un sistema disciplinario y jerárquico para el control de los niños y jóvenes. La escuela ha funcionado como un sistema jerárquico y autoritario donde el maestro tiene la última palabra y la autoridad sobre los niños. La escuela sigue siendo una «institución [...] autoritaria, a contrapelo de las tendencias participativas actuales» (Cajiao, 1998, p.19), o contrarias a los mecanismos participativos que se requieren en la actualidad.

A continuación se presenta una situación simulada en una escuela primaria. Esta situación fue creada con experiencias escolares propias, así como de experiencias retomadas en conversaciones con otras personas. Lo que se busca es mostrar con este diálogo que, si bien es simulado, representa una situación constante en cualquier nivel del sistema educativo actual. Estas son situaciones por las que muchas personas, o pudiera llegar a decirse que todas, han pasado o visto en algún momento de su trayectoria académica. Cabe remarcar que con esto no se está afirmando que todos los maestros de nuestro sistema educativo lleven a cabo su profesión de una forma jerárquica y autoritaria. También se debe reconocer la labor que muchos docentes llevan a cabo para desarrollar en los niños y jóvenes capacidades participativas y ciudadanas; sin embargo, enfocarse en dicho reconocimiento sobrepasaría los límites de este ensayo.

Situación de primaria: Julia es una niña que cursa el tercer grado de primaria. Es una niña que ha presentado distintos problemas para aprobar las materias desde que empezó el tercer grado. Aunque los

dos primeros años los aprobó con notas regulares, este año ha tenido serias dificultades en los exámenes, al grado de poder reprobado el año y no recibir reinscripción en la escuela.

–Maestra: muy bien niños, ya deben estar más que claras las sumas y restas de fracciones, con igual denominador y con distinto denominador, como parte de la evaluación de ayer van a pasar al pizarrón a resolver estos ejercicios.

Julia no había podido entender las fracciones con distinto denominador, pero le dio pena decirlo porque todos los niños respondieron afirmativamente a lo que preguntó la maestra. Para mala fortuna de Julia, la maestra la seleccionó para resolver los primeros ejercicios; esto por su mala nota en el examen del día anterior. Julia pasó al pizarrón a resolver los ejercicios. Las fracciones con igual denominador las resolvió con mucha dificultad, pero no pudo hacerlo con las de distinto denominador.

–Maestra: ¿Qué pasa Julia? Creía que ya habían quedado claras las fracciones.

–Julia: maestra, es que yo no alcanzo a escuchar la explicación.

–Maestra: ¿No escuchaste bien? ¿Qué acaso necesito altavoz para que me escuches o algo por el estilo? Siéntate, necesitas estudiar por tu cuenta porque no volveré a explicar.

–Miguel: Maestra, yo encontré un libro que a Brenda, Santiago y a mí nos ha servido para entender las fracciones. Podemos prestárselo a Julia o que estudie con nosotros.

–Maestra: El libro que usamos para las fracciones es éste y punto.

Julia reprobó el año y tuvo que inscribirse en otra escuela. En esta nueva escuela una maestra encontró que Julia tenía problemas auditivos.

5. Conclusiones: La escuela como formadora de ciudadanos

La participación de los niños y jóvenes en el diseño e implementación de acciones que mejoren las comunidades y el entorno en que se desenvuelven es un derecho fundamental de la democracia. Esta forma de participación requiere ser visualizada bajo los mecanismos de la democracia participativa, para solucionar los problemas de representación de los mecanismos de la democracia liberal representativa.

Si bien la CDN reconoció hace poco más de veinte años los derechos de los niños y jóvenes a participar en nuestro país, no han sido elaborados mecanismos novedosos que promuevan y aseguren el cumplimiento de estos derechos entre este segmento de la población. Mecanismos que reconozcan el derecho de niños y jóvenes de ser incluidos en la deliberación y definición de los objetivos colectivos, así como mecanismos que promuevan en ellos las capacidades e interés de participar. Esto pudo observarse en los resultados de las encuestas consultadas del IMJUVE. Los niños y jóvenes consideran, por un lado, la participación política como algo ajeno a ellos, deshonesto y a lo que sólo tienen que involucrarse por obligación. Por el otro lado muy pocos jóvenes están interesados en participar en asociaciones, es decir, participar por su propia voluntad.

Este ensayo consideró al sistema educativo jerarquizado como el primer espacio donde se limita e inhibe la participación de niños y jóvenes. Un lugar al que únicamente se asiste a recibir órdenes de una autoridad y las opiniones o aportaciones para mejorar el entorno no pueden ser mencionadas.

Se debe entender que la educación debe estar planteada en dos etapas: como un derecho de los niños de acceder a ella para obtener los conocimientos para su desarrollo profesional, pero también como un lugar donde los niños y los jóvenes obtengan capacidades para ejercer de forma activa su derecho a participar y su ciudadanía de acuerdo a su edad para construir sociedades realmente democráticas. Entender el papel de los niños y jóvenes en la sociedad, así como su papel como ciudadanos que ejercen sus derechos de forma efectiva implica conocer cuál está siendo su participación en el proceso educativo, por considerar la escuela como el primer espacio público institucional en el cual se desenvuelven.

Lo que puede resumirse y proponerse sobre la participación como un derecho de los niños con las reflexiones realizadas en este ensayo son cuatro puntos:

- 1) La necesidad de que los adultos reconozcan la participación de los niños y jóvenes como algo fundamental para la toma de decisiones en la democracia. Esto significa que se deben generar capacidades y voluntad de los adultos de escuchar, comprender e integrar las opiniones de los niños, así como meca-

nismos como los vistos en la escala de Hart que realmente sean participativos.

2) Los niños y jóvenes sin importar el estrato socioeconómico u origen étnico deben tener por igual la oportunidad de aprender a participar. Estos procesos participativos deben adecuarse según sus aportaciones, diversidad y contexto. Con la inclusión y práctica constante de su participación es que se construirán en ellos las capacidades y habilidades de participación de acuerdo a su edad.

3) Debido a la diversidad de contextos y condiciones de los niños y jóvenes, los mecanismos para su participación deben ser diversos y flexibles. De igual forma ellos deben tener la libertad de decidir si participan o no y con qué nivel de responsabilidad.

4) Cualquier mecanismo que contemple la participación de niños y jóvenes como su punto central, debe contemplar la inclusión de éstos en las etapas del diseño, ejecución y evaluación de los programas.

REFERENCIAS

- Arendt, Hannah. (2005). *La condición humana*. Madrid, España: Paidós Surcos.
- . (1999). *La crisis de la república*. México, D.F.: Taurus.
- Brugué, Joaquim, Gomà, Ricard y Subirats, Joan. (2002). «De la pobreza a la exclusión social. Nuevos retos para las políticas públicas» en *Revista Internacional de Sociología*, no. 33, pp. 7-45.
- Cajiao, Francisco. (1998). «Niños y jóvenes como ciudadanos de pleno derecho» en Actas del Seminario, *La participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los derechos del niño: visiones y perspectivas*. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, Bogotá, 7-8 de diciembre de 1998, pp. 17-31.
- Convención sobre los Derechos del Niño. Asamblea General de las Naciones Unidas, 20 de noviembre de 1989.
- Crowley, Peter. (1998). «Participación infantil: para una definición del marco conceptual» en Actas del Seminario, *La participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los de-*

- rechos del niño: visiones y perspectivas*. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, Bogotá, 7-8 de diciembre de 1998, pp. 9-15.
- Encuesta Nacional de Juventud 2010 Resultados Generales. (2010). México: IMJUVE.
- Encuesta Nacional de Valores en Juventud 2012. México: IMJUVE-III, UNAM.
- Font, Joan, et al. (2010). «Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales, una visión panorámica» en Manuel Canto Chac (comp.), *Participación ciudadana en las políticas públicas*, Biblioteca Básica de Administración Pública. México: Siglo XXI Editores, pp. 102-131.
- Hart, Roger. (1993). *La participación de los niños: de la participación simbólica a la participación auténtica*. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- Huntington, Samuel P. (1994). *La democratización a finales del siglo xx*. Barcelona: Paidós.
- Konterllnik, Irene. (1998). «La participación de los adolescentes: ¿Exorcismo o construcción de ciudadanía?» en Actas del Seminario, *La participación de niños y adolescentes en el contexto de la Convención sobre los derechos del niño: visiones y perspectivas*. Fondo de Naciones Unidas para la Infancia, Bogotá, 7-8 de diciembre de 1998, pp. 33-44.
- Sandoval Hernández, Efrén. (2008). «Estudios sobre pobreza, marginación y desigualdad en Monterrey» en *Papeles de Población*, vol. 14, núm. 57, jul-sept. México: UAEM, pp. 169-191.
- Santos, Boaventura de Sousa & Avritzer, Leonardo. (2004). «Introducción: Para ampliar el canon democrático» en Boaventura de Sousa Santos (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, pp. 35-74.

La Internet al poder

Jorge Francisco Aguirre Sala

Introducción

La democracia también evoluciona para superar sus déficits: transita de la representatividad a la participación. Requiere mejor comunicación, deliberación y consensos entre gobernantes y gobernados. Necesita darle poder a la participación ciudadana y no sólo a la representación política. Las nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC) aportan condiciones idóneas para conseguir el poder comunicativo y deliberativo. Las TIC tienen canales efectivos de organización y toma de decisiones que auxilian al gobierno y la ciudadanía a obtener pactos y alianzas sólidas. Se aprovechan mejor explotando el potencial de Internet porque éste incluye, además de las redes sociales, a las plataformas electrónicas. Así, Internet incorpora tanto la creatividad tecnológica como la social al servicio de la democracia. Es decir, utiliza la libre imaginación de la ingeniería electrónica y de las inquietudes sociales que, en las crisis mundiales de los años sesenta se proyectaba con la consigna «la imaginación al poder» y hoy permite afirmar con certeza: *La Internet al poder*.

Para beneficiarse de Internet en la política hay que considerar cuatro prácticas: 1) el apoyo tecnológico al activismo político, 2) el uso que hacen de Internet los políticos en campaña y durante su carrera pública (campañas-electrónicas), 3) el soporte en la participación ciudadana para influenciar la definición de políticas públicas (democracia-electrónica) y, 4) el potencial para consolidar la gobernanza (el denominado gobierno-abierto) junto a la prestación de servicios públicos, trámites y gestorías (gobierno-electrónico). Sin embargo, entre el activismo y el trabajo de algunos políticos a veces hay oposición. En contraste, la democracia-electrónica y el gobierno-electrónico son complementarios.

El máximo potencial democrático de Internet a partir de los cuatro usos descritos requiere compararlo con los medios de comunicación tradicionales y sus propios inicios. En segundo lugar han de revisarse las razones que desacreditan al activismo político y al «clic activismo» y repasar el uso que hacen los políticos de Internet durante sus campañas. Ello insta a instaurar el marco teórico para hacer un diagnóstico del uso de Internet por los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en Nuevo León y el contraste que tienen con el resto de la federación. Esos elementos dan a conocer los riesgos y oportunidades de hacer política con Internet y permiten concretar buenas recomendaciones.

¿De qué hablamos cuando decimos Internet?

Ha de ilustrarse esta palabra con las vetustas etimologías y así distinguir algunas operaciones, sin dar cabida al uso vacío de anglicismos. Hoy en día se utilizan de manera indistinta denominaciones como tecnologías de información y comunicación (TIC), *new media*, World Wide Web, Internet, redes sociales virtuales o redes sociales cibernéticas. En relación al poder democratizador de la gobernanza, debe recordarse lo que recientemente anotaba un experto:

Este término [cibernética] que se puso de moda apenas un par de décadas, proviene del griego *kibernetiké*; significa el arte de gobernar una nave, y de *kibernetikós*; el nombre para denominar los timoneles de los barcos hace 2,500 años. En Francia, alrededor de 1830, el término *cibernetique* fue utilizado para nombrar «el arte de gobernar» (por ello el *browser* es el navegador, o el *log-book* es la bitácora de navegación. De ahí la denominación del «weblog» y finalmente la abreviación de «blog». Por ello mismo, a los viajeros del Internet se les llama «surfeadores» (en referencia al *surfing*) o internautas. Pues bien, deberíamos regresar a los *new media* su sentido etimológico original y convertirlos en los instrumentos del arte de gobernar (Aguirre, 2011, p. 17).

Es decir, la cibernética es la esencia de la Internet y del arte de gobernar. Y donde hay gobierno, existen gobernantes y gobernados que requieren organizarse, informarse y comunicarse para tener deliberaciones y tomar las mejores decisiones, es decir, lograr la definición de las políticas públicas democráticamente. Ello implica una red

social, informática y de suficiente amplitud global, de ahí el término castellano de Internet que condensa el vocablo inglés de la red informática virtual (World Wide Web cuya conocida abreviatura es: www).

Aunque el término Internet se utiliza laxamente, cabe precisar la diferencia entre plataformas electrónicas y redes sociales cibernéticas. En las primeras se encuentran el correo electrónico, los wikis, (en especial Wikileaks y la Wikipedia, no sólo en el sentido de quién las consulta, sino también de quiénes las construyen). Las segundas se constituyen por los chats, foros, blogs; el Facebook, el Twitter, las cuentas de Youtube de colaboración abierta, las cuentas de mp3, y el P2P (*Peer to peer* o red de pares que se constituye sin clientes ni servidores) y paralelamente a estos se encuentran las redes comerciales como Flickr, Tuenti, Myspace, etcétera. Las plataformas y las redes sociales no poseen las mismas funciones para los efectos de la participación ciudadana y la gobernanza, pero en conjunto construyen foros regionales con expertos, ciudadanos y sus representantes políticos. En ellas todos pueden opinar, compartir, seleccionar diálogos, post, videos, etc., de manera tan democrática que alcanzan a someterlos a votación.

Se trate de una plataforma electrónica o de una red social cibernética, toda esta tecnología ha de enfocarse a diversos tipos de incidencia digital ejercidos por la participación ciudadana en la gobernanza. A diferencia de los medios tradicionales (cine, radio, periódico y televisión) y la versión Web 1.0, los usuarios pueden ser a la vez receptores y emisores. No están sujetos a la economía del mercado o consignas políticas, pues proceden del software libre y si lo desean utilizan contenidos no comprometidos.

Internet prácticamente carece de barreras de ingreso toda vez que se posee acceso técnico; se propaga en «tiempo real» y por tanto es útil a la participación cívica, pues así se libera de la censura; adolece de compromisos clientelares porque cada usuario a la vez es un protagonista y un receptor. En los medios de comunicación tradicionales sólo los emisores son protagonistas: en la radio un solo sujeto habla y muchos escuchan, en la pantalla de televisión o del cine unas cuantas personas aparecen y muchas contemplan, en los periódicos casi siempre escriben los mismos editorialistas y la audiencia apenas

tiene un espacio insignificante en «cartas al editor» o con cualquier otra denominación. No sucede así en las aplicaciones de Internet de la Web 2.0 y 3.0, que se comportan con independencia de la cantidad de receptores y cada usuario incrementa exponencialmente su valor, tanto comercial como social y político, pues cualquiera que lo desee puede «subir» un tuit o video, un post o un texto enciclopédico wiki, establecer correspondencia electrónica, tener conversaciones en línea, enviar mensajes instantáneos, transmitir telefonía, televisión y boletines, o tener acceso remoto a otros dispositivos.

La interactividad de Internet es un bien comunicativo, dado que por sí misma mejora al contenido, al medio y al usuario. A diferencia de los medios tradicionales que sólo buscan la receptividad (aunque a su vez atiendan las encuestas de mercado y opinión, pero lo hacen para incrementar su aceptación), Internet enriquece a la ciudadanía con la inclusión de identidades diferenciadas o minorías que, de otro modo, siempre quedarían en la marginación.

Mientras los medios tradicionales y la primera versión Web homogenizan a sus audiencias, Internet con la versión Web 2.0 y la Web federada con sus plataformas, destacan la pluralidad y minimizan la centralización. Su intención no es inducir al usuario hacia la búsqueda de información alineada, haciéndole suponer que posee la democracia, sino que difunde ideas, le obsequia información diversa y provoca la deliberación para construir la democracia.

En términos generales puede recapitularse: al instrumentalizar los medios de comunicación y deliberación, Internet posee la capacidad para institucionalizar en la participación política mecanismos electorales, de rendición de cuentas, de transparencia, del presupuesto participativo y la fiabilidad de los procesos plebiscitarios, de referéndum o consulta ciudadana. Internet logra superar la asimetría informativa y comunicativa entre los ciudadanos y sus representantes políticos o grupos de élite de poder, pues propicia la deliberación abierta, horizontal e incluyente.

En términos particulares Internet consigue mayor participación al estimular el involucramiento y la responsabilidad ciudadana en la definición de las políticas públicas y su evaluación.

Hacer política con Internet

Respecto a las acciones políticas Internet puede mostrar que a los Web-blogs les corresponde dar información estructurada y discutida, mientras que los tuits propician la movilización. Por su parte, Facebook es más apto para la deliberación, protección, difusión y crecimiento de consensos entre ciudadanos. Y a la Web 2.0 y 3.0 o Web federada corresponde la organización, colaboración y reproducción de la participación.

Para comprender a cabalidad el alcance de Internet en la Web federada han de considerarse sus tres poderes: el poder en red, de conectar en red y de crear redes. Castells los define así: el primero «es la forma del poder que ejercen determinados nodos sobre otros. [El segundo]... la capacidad de dejar que un medio o un mensaje entren en la red mediante procedimientos de filtro de acceso. [El tercero]... es la capacidad de configurar y programar una red» (Castells, 2009, pp. 538-539). En consecuencia, por el poder de conectar en red se generan u omiten filtros de nodos o de mensajes. De ahí que actualmente el medio ya no sea el mensaje, como pretendió McLuhan, pues el filtro de mensaje no filtra los nodos ni sus redes. Y su efecto es el tercer poder, el de crear redes. Entonces, Internet desborda el control que los propietarios, directivos o gobiernos tienen sobre los medios de comunicación en red porque se pueden detener los mensajes, pero no los medios mismos. La «blogera» María Elena Meneses, en relación al encarcelamiento del Premio Nobel de la Paz 2010 y a la inseguridad en Monterrey ejemplificó: «No hay fronteras, intransigencia, ineficiencia, ni censura que no puedan ser rebasadas por los bytes, si no preguntemos a Liu Xiaobó o si lo prefieren, a los tuiteros de #Monterrey» (Meneses, 2010).

En consecuencia, ha de invertirse la opinión de Castells cuando dice: «... una vez en el ciberespacio, a la gente pueden ocurrírsele todo tipo de ideas, incluso la de desafiar el poder de las empresas, desmantelar la autoridad del gobierno» (2009, p. 540), porque en realidad no sucede que estas ideas ocurran al llegar al ciberespacio, sino por provenir de los déficits de representatividad democrática y de participa-

ción ciudadana es que llegan al ciberespacio.¹ De cualquier forma, el poder para crear redes lleva a un nuevo poder: el poder de conexión.

El poder de conexión de Internet ha evolucionado paralelamente al desarrollo político. Así como se progresa de la gobernabilidad a la gobernanza, la Internet mejora de la versión 1.0 Web a la construcción federada; gracias a ello pasó de ser un medio unilateral de información a establecer una comunicación recíproca, deliberativa y democrática. Este adelanto impacta a la política al proporcionar mayor poder al ciudadano local, descentralizado, cibernético y periférico. Es el anhelado camino de *La Internet al poder* que conjunta la imaginativa y creatividad tecnológica con el deseo de avance socio-político. Hechos que en realidad pueden describirse en la siguiente tabla:

Tabla 1

Tabla evolutiva de Internet desde la versión Web 1.0 hasta la Web federada

Web 1.0	Web 2.0	Web federada
Personas conectándose a la Web	Personas conectándose a personas	Aplicaciones Web conectándose a aplicaciones Web
Conexión exclusiva de emisor a receptor	Conexión bidireccional entre emisores y receptores	Conciencia de la Web Geo-espacial
Doble click	Anuncios inteligentes	Autonomía respecto del navegador
Sitio de fotos «Ofoto»	Sitio de fotos «Flickr»	Construcción de la Web semántica
Servicio «Akamai»	Programas para archivos como «BitTorrent»	Genera experiencia y cultura política entre personas
Sitio Web de descarga de música, videos, textos	Programas para para para compartir música («Napster»), propiedad virtual («Second Life»)	Web tercera dimensión
Enciclopedia británica en línea	Proyecto Wikipedia	Genera nueva información
Sitios personales	Bitácoras electrónicas	Aplicaciones y agentes de usuarios

¹ Los déficits más importantes de la democracia representativa, según el reconocido estudio de Manin (1997) son: el grado de excesiva autonomía otorgado a los representantes, las malas influencias de los representantes en la opinión pública y el limitado espacio de la deliberación política.

<i>Screen scraping</i>	Servicios en red	Servicios sobre la Web misma
Visualizaciones de página	Costo por click	Alertas automáticas
Directorios (por taxonomía)	Etiquetado (por taxonomía popular, sin jerarquías ni predeterminaciones)	Inteligencia artificial para decisiones por interés del usuario
Publicación	Participación	Compartir, procesar y transferir ubicuamente información (Sindicación)
Sistemas de manejo y gestión de contenido ligados a publicidad e ideologías	Enciclopedias colaborativas	Mapas temáticos automáticos
Destacar un foro Web	Redifusión en red	Gestión de contenidos seleccionados por interpretación
Especulación con dominios	Optimización en motores de búsqueda SEO	Captura y tratamiento inteligente de datos

Fuente: Elaboración propia a partir de O'Reilly (2005), Van Der Henst (2005), Bravo (2007) y Nahon y Hemsley (2013).

Quizá para las personas no familiarizadas técnicamente con Internet lo anterior sea poco significativo. Pero el poder de Internet puede resaltarse con la práctica cotidiana de la «sindicación», que en términos sociales y políticos es el apoyo automático entre ciudadanos. Consiste en generar o seguir hipervínculos (la palabra o frase subrayada de distinto color que en la pantalla abre una nueva «ventana», o la aparición automática de «lo más visitado» en páginas electrónicas, o la creación de plataformas compartidas como *answers.yahoo.com* y *www.slideshare.net*). Con los hipervínculos se pueden encontrar, seguir, suscribir, organizar y enlistar palabras y asuntos de interés ciudadano que se elevan como asuntos públicos relevantes al constituirse en tendencias.² Los hipervínculos tienen la ventaja de compartir información vetada u ocultada en algún medio, pues ésta se puede alo-

2 Dicha ruta se describe en el ensayo: Aguirre, Jorge. (2013). «El camino del Twitter al parlamento» en *Faro, Revista Teórica del Departamento de Ciencias de la Comunicación y de la Información*. Chile, No. 16. Disponible en: <http://www.revistafaro.cl/index.php/Faro/article/view/93/73> donde se explican las tres estrategias de John Postill: «jugar el algoritmo», «recopilar los hechos» y «twitteando la nación».

jar en otro y darle acceso a través de enlaces alternos. Además, cuantos más enlaces apunten hacia una página electrónica, más exitoso será el anidamiento en distintos medios y por diversos caminos. En el ámbito comercial es común hallarlos ofreciendo las calificaciones de pasajeros en líneas aéreas, huéspedes de hoteles y consumidores de diversos servicios y, por supuesto, también con las referencias de la administración gubernamental. Los hipervínculos producen una sensación de credibilidad y transparencia democrática en la información. Técnicamente, los nodos o intersecciones de la red electrónica, por ser infinitamente exponenciales en su propia programación y reconexión, pueden establecerse por diversas rutas de manera imparable. De ahí la metáfora biológica de la «acción viral» en Internet.

La acción viral de Internet queda demostrada con el activismo político en el norte de África por el papel del Twitter en la denominada «primavera árabe», en España por la movilización por teléfono celular del llamado 11-M y los frentes constituidos por Twitter y Facebook del 15-M o «movimiento de los indignados». Sólo por la «sindicación» y la «acción viral» podemos entender cómo un mensaje de 140 caracteres (*tweet*) puede ser transmitido a millones de lectores en pocos minutos, o un video puede acabar con la reputación de un político en cuestión de horas, o cómo un desconocido alcanza la celebridad mundial por un día.

La sindicación o acción viral de Internet, por desgracia, está más presente en el activismo político que en las buenas prácticas de la participación ciudadana.

En la participación ciudadana, aquella que busca influir en el Estado para mejorar la justicia, los aportes de Internet han quedado demostrados a escala mundial con ejemplos como el programa de participación electrónica para la inclusión de los inmigrantes (*Immigrant inclusion by e-participation project* 2012), financiado por el Fondo de Desarrollo Regional de la Unión Europea y las instituciones de su consorcio.

En la participación política, aquella que incluye instrumentos reconocidos y legalizados para descentralizar la democracia representativa y enriquecer la democracia participativa; Internet da ejemplos positivos al aplicarse en muchos instrumentos jurídicos como el

voto-electrónico, la consulta ciudadana online, la rendición de cuentas-electrónica y el presupuesto participativo electrónico. De éste último han destacado la mejor y mayor aplicación vía Internet –en vez del procedimiento tradicional–, expertos como Miori y Russo (2001) en Italia, Peixoto (2008) y Vaz (2009) en Brasil, Alfaro y Gómez (2010) en España, León (2010) en Perú y Allegretti (2012) en Alemania.

Un caso ejemplar del poder de Internet que supera el activismo, pasa por la participación ciudadana y obtiene espacios en la participación política institucionalizada, es el trabajo «From mobilization to consensus» de Kaipainen, Faraon, Ramberg y Villavicencio, realizado en Estocolmo a partir de 2013.

Así, en la participación ciudadana o política, o la simple deliberación comunicativa pública, Internet ha demostrado la capacidad transformadora que puede ejercer sobre la política, los políticos y la ciudadanía. Toca ahora el turno de evaluar al activismo.

Di No al activismo (cibernético) y Sí a la participación (electrónica)

El activismo político, si bien en muchas ocasiones tiene demandas legítimas, no se ejerce por medios jurídicamente institucionalizados y, por ende, está muy cerca de rebasar los límites de la legalidad. Así, al actuar por medio de Internet puede graduarse en categorías que van desde acciones jurídicamente permitidas o neutras hasta actos ilícitos. Ejemplos de activismo político cibernético, dentro de la legalidad, los hallamos en México; sin duda el más conocido recientemente es el del movimiento #Yosoy132 debido al momento electoral en que surgió y la capacidad que tuvo para convocar y realizar un debate entre casi todos los candidatos presidenciales en la elección de 2012. Los casos de activismo político cibernético ilegales también son populares, como puede mostrarse por las actividades de Anonymous, que además de promover acciones subversivas, bloqueos y sabotajes de hackers, han llegado a invadir parcialmente la página electrónica de la Cámara de Diputados federales en México y sabotearon la del movimiento #Yosoy132, obligando a éste a trasladar su dominio de: <http://yosoy132.mx/> al dominio: <http://www.yosoy132media.org/> Paradojas de la vida... con la misma Internet se sabotean y enfrentan entre sí algunos activistas políticos.

Otra razón para desestimar el activismo político en Internet es lo pasajero de sus movimientos y la volatilidad de sus redes sociales, porque se reducen a reacciones de protesta (Pajnik, 2005, pp. 365–367). Es decir, aunque tengan éxito en sus demandas, no obtienen la permanencia que les darían los instrumentos políticos institucionalizados para resolver en el futuro problemáticas de índoles similares. Por ende, aun con sus logros transitorios, no alcanzan una transformación social profunda, ni equilibrada entre el costo del capital político y el beneficio de la prosperidad social.

Otro inconveniente del activismo político radica en su lentitud; la demora en alcanzar sus metas, la intensidad de sus reacciones y el desgaste social con que impactan a la sociedad en vez de influenciar al Estado, genera molestias y, en el largo plazo, indiferencia en el resto de la ciudadanía. Para la mayoría de las personas muchas protestas resultan ajenas o tan innovadoras que provocan un rechazo generalizado (Dienel, 2006). Algunos movimientos de ciberactivismo en México que han generado estas sensaciones son: MatrimonioD.F., Vigiliaporjuarez, Lamarchadelasputas, por mencionar sólo los más populares. Más aún, cuando el activismo político ha promovido bloqueos al tránsito, manifestaciones o marchas, ocupación de edificios o lugares públicos, entonces se hace de enemigos. Así ocurrió en las elecciones presidenciales mexicanas de 2006 cuando los seguidores del candidato López Obrador ocuparon y bloquearon por más de seis meses una de las avenidas con mayor afluencia en la Ciudad de México. Muchos simpatizantes del entonces candidato le retiraron su apoyo político.

Cuando las acciones de los activistas políticos, convocadas a través de Internet, inciden en las condiciones locales, tienen un doble efecto de balance negativo: el éxito de sus demandas es una mera posibilidad, mientras sus efectos secundarios indeseables, al afectar a terceros, son una realidad. Por ello a la ciudadanía mexicana no le agrada el activismo político; así lo reportó la Encuesta Mundial de Valores (2005) cuyos datos arrojaron que sólo 3.10% de los entrevistados ha participado en actos consumados, contra un 82.20% que respondió «nunca lo haría». No en vano expertos como Henríquez (2011) y Christakis y Fowler (2010) han evaluado al activismo cibernético como deplorable. Además, por lo general, los poderes centrales espe-

ran el desgaste natural del activismo que le hace perder credibilidad y, por tanto, fuerza política. Por lo cual cabe insistir: di No al activismo y Sí a la participación.

El uso de Internet en las campañas políticas

Internet se ha convertido, para todos los actores políticos, en un instrumento de campaña por su amplia gama de oportunidades gracias a la sindicación. Las nuevas aplicaciones para Smartphones y Tablets en el caso de *Bloglines*, *Rssowl*, *Skype*, *Mindmeister*, aunadas a las plataformas ya mencionadas, terminan por transformar los viejos hábitos de la política y marcan tendencias hacia el «marketing político electrónico». De hecho, en México se ofrecen servicios de capacitación y adiestramiento en diplomados, consultorías y gestiones de «E-Marketing Político y Nuevas Tecnologías». Es decir, Internet proporciona a los políticos beneficios adicionales durante sus campañas y a lo largo de su carrera pública.

La comunicación con los electores a través de Internet representa para los políticos una enorme permanencia comparada con los actos presenciales de campaña o la frecuencia con que pueden aparecer en radio, cine, televisión o prensa escrita. Mayor presencia en tiempo y periodicidad, aunado a menores costos económicos y de censura hacen de Internet un espacio público atractivo para los profesionales de la política cuya misión es recordar constantemente al electorado que están trabajando para ellos.

Internet permite a los políticos presentarse con mayor libertad que los escenarios presenciales, en los cuales se encuentran sometidos a presiones del electorado opositor, de los medios de comunicación tradicionales, de la agenda programada y las limitaciones de tiempo y espacio.

Además, pueden levantar encuestas de preferencias, no sólo electorales, sino también sobre los temas que a los ciudadanos les agradaría abordar durante las campañas. Los políticos y sus asistentes pueden automatizar las respuestas haciendo visitas electrónicas a los electores. Esto puede programarse también con correos masivos donde anuncien sus avances y logros. Aunque en los países desarrollados habían preferido emitir una subscripción a los «boletines de noticias»

de forma regular, las nuevas versiones de Internet permiten a los gobernantes, para mejorar la percepción de los electores, establecer recepción y respuestas a través de sus sitios Web.

Quizá algunos electores preferirán algo más personalizado a través del correo electrónico o Twitter, sin embargo, las páginas de Internet dan acceso más fácil a la sindicación de hipervínculos con lo cual se pueden ofrecer informes de comités de trabajo, directorios de consejos distritales, mapa de ubicación de distrito, horarios de atención, directorios de medios de contacto, propuestas de planes y programas, biografías, fotos, anuncios de prensa. Y con ello hacer lo que la cortesía diplomática aconseja: mostrar preocupación por las dificultades que tienen los electores y acentuar la capacidad de respuesta.

Otros aspectos importantes para ganar la confianza de los votantes: son fáciles de mostrar por los hipervínculos la declaración patrimonial pública y la rendición de cuentas certificadas por contralorías ciudadanas. Ello aporta credibilidad a la honestidad y eficacia de las funciones públicas de los políticos.

La comunicación en línea permite la interactividad que genera seguridad y simpatía hacia los electores indecisos y proporciona a los políticos objetivos específicos y ad hoc para sus promesas de campaña. Mediante el uso de los nuevos formatos electrónicos las campañas se adaptan al elector, se renuevan y atraen a nuevos partidarios. Además los partidos políticos entran en fácil contacto con sus bases y pueden movilizarlas como voluntarios aprovechando las secciones juveniles más familiarizadas con Internet que, gracias al manejo de las características multi-media, se multiplican como operadores del propio partido en acción viral.

Candidatos y partidos políticos utilizan cada vez más Internet para difundir sus manifiestos, reglamentos y planes de acción que por su extensión y complejidad no podrían dar a conocer en los medios tradicionales. Además, los medios audiovisuales de Internet dan autonomía a los partidos minoritarios o de pocos recursos, ante los dueños de televisoras o productoras de radio y cine. A la vez, con Internet tienen la posibilidad de establecer lenguajes y formatos alternativos para conseguir donativos, afiliaciones de nuevos miembros e inclusive peticiones que desde los partidos de oposición pueden exigirse a las autoridades establecidas.

Sin duda alguna Internet es imprescindible para las carreras públicas de los políticos, como un medio de comunicación tan deseable como los medios tradicionales.

Democracia, Gobierno y Gobernanza

¿Cuál es el nivel del uso político de Internet en México y particularmente en Nuevo León?, ¿cómo es y en qué puede incrementarse el uso político de Internet? Para evitar equívocos, estas preguntas deben responderse bajo la distinción de la participación ciudadana electrónica, conocida en la práctica como democracia-electrónica (*e-democracy*) y la participación política institucionalizada en Internet, conocida como gobierno-electrónico (*e-government*), teniendo en cuenta que ambas actividades tienen un importante puente en la gobernanza o gobierno abierto (*open-government*). A continuación se diferencian estos tres aspectos para dar claridad a la evaluación del nivel de uso político que tiene Internet.

La democracia-electrónica es más complicada que la gestoría ciudadana hecha por Internet ante el Estado, porque su propósito, en cuanto participación ciudadana, es influenciar lo más directamente posible en las políticas públicas a través de la co-legislación. Por tanto, fomenta la descentralización del poder, avanza desde la democracia representativa a la participativa y busca la apertura del gobierno.

No debe confundirse con el activismo político porque su intención no es la movilización o la protesta, pues si bien busca influir en el Estado, lo hace con miras a transformarlo estructuralmente para luego facilitar a la democracia la tarea de ciudadanos y gobernantes: tomar decisiones co-legislativas, es decir, abrir al Estado desde la condición de gobierno único a la de un gobierno abierto en la gobernanza.

La noción de gobernanza ha sido ambigua por su desarrollo histórico, pero siempre hace referencia a un nuevo gobierno que abandona el control jerárquico y las determinaciones del mercado. Tiene una mayor interacción entre el Estado y los actores no estatales que impiden al Estado ser la instancia única de gobierno. Por tanto, no sigue las escalas gubernamentales, sino la interacción de redes autónomas con estructuras y procesos de información, enlace y decisión.

Así, la gobernanza aporta elementos de legitimación ante las crisis de la democracia; permite y promueve una gobernabilidad basada en el autogobierno por la intervención de redes políticas; y por ende, mejora el equilibrio entre el Estado y la ciudadanía, requiriendo de ésta mayor participación. Las redes sociales que gestiona la gobernanza, en opinión de Natera, requieren de tres disposiciones para evitar el monopolio de las decisiones: «a) su ordenación elemental, mediante el incremento del número y diversidad... b) la distribución del poder en su interior... y c) el espacio de las percepciones» (2005, p. 774). Será más fácil conseguir estas condiciones si su tejido está hecho de redes sociales cibernéticas, dado que Internet aporta los instrumentos necesarios para estructurar estas estrategias.

En consecuencia, la gobernanza posee mayor capital social y capacidad de participación ciudadana que la mera gobernabilidad. Busca nivelar, a favor de la esfera privada, la asimetría política que los medios tradicionales cooptaron junto con la «oligarquización y burocratización de los partidos políticos y los gobernantes» (Michels, 2008) en la democracia exclusivamente representativa.

En la siguiente tabla comparativa entre gobernabilidad y gobernanza, puede observarse la calidad de la democracia en razón de la participación ciudadana en la gobernanza:

Tabla 2

Gobernabilidad	Gobernanza
Institucionalización estatal que mediatiza la participación ciudadana	Participación ciudadana directa en asuntos públicos
Verticalidad estatal aun en la consulta ciudadana	Conducción democrática por los consensos deliberativos no jerarquizados
Condicionamientos normativos del Estado a la ciudadanía y sus redes	Simetrías entre Estado, ciudadanos y redes sociales
Acción pública exclusiva del Estado	Aceptación de redes en cooperación o delegación de acciones estatales

Fuente: Elaboración propia a partir de Paniagua, Borunda y Camargo (2012).

Adviértase que no hay contradicción al querer la institucionalización de la participación ciudadana para darle garantías jurídicas,

estabilidad política y permanencia legal, con la institucionalización estatal intermediaria o mediatizadora desde los gobernantes hacia los ciudadanos. Esta última a veces deriva en la autoritaria burocratización estatal que decepciona a los ciudadanos. Debe evitarse que un ciudadano no pueda, justificadamente, cambiar las disposiciones del gobierno y quede atrapado en los dictados del Estado, porque entonces existiría, como dice Ackerman en el contexto de los caudillos que establecieron la ley o las constituciones políticas: «un culto a los antepasados, no una democracia» (1999, p. 210).

La democracia electrónica combate la ineficiencia de representatividad con la participación, da legitimidad a las decisiones políticas, renueva la confianza de los ciudadanos, los responsabiliza de las decisiones y amplía el saber con el que se efectúan las deliberaciones al incluir la intervención de expertos, ciudadanos comunes, políticos, representantes de grupos de poder y posibles afectados.

Del otro lado del puente está el gobierno-electrónico. Consiste en el uso de Internet en las instituciones oficiales para dar a conocer los objetivos de cada dependencia gubernamental (visión, misión, valores, principios, objetivos, etc.) y facilitar con diversos mecanismos la prestación de sus servicios. Al compararlo con la burocracia tradicional provoca optimismo por su eficacia, eficiencia, bajos costos y la capacidad de respuesta que causa la sensación de un gobierno descentralizado, pues es más cómodo realizar trámites y gestiones por Internet que trasladarse a las oficinas gubernamentales y esperar el turno de atención para acudir a la ventanilla. Sin duda el gobierno-electrónico ahorra mucho tiempo, dinero y esfuerzo a los ciudadanos.

Sin embargo, nótese el contraste entre la democracia-electrónica y el gobierno-electrónico; la primera puede cuestionar las decisiones del Estado y eventualmente llegar a transformarlas, mientras el segundo sólo las ejecuta. Todo mundo puede comprender la diferencia entre pagar impuestos «cómodamente» a través de Internet o cambiar las políticas públicas que aminoren los porcentajes de impuestos hacia condiciones menos gravosas.

A pesar de la diferencia anterior y aunque una política pública fuese muy molesta, no es necesario causar los inconvenientes del ac-

tivismo político (bloquear calles y plazas) o del ciber-activismo (hacker cuentas y sitios Web) cuando los problemas pueden resolverse con procedimientos de participación ciudadana aplicadas a la gobernanza y máxime, si son auxiliadas por Internet. Prueba de esto se dio en Nuevo León cuando más de 25 organizaciones civiles convocaron por Facebook a ciudadanos independientes y se conformó el «Movimiento promotor de la Ley de Participación Ciudadana en Nuevo León». Este movimiento exigió los cambios institucionalizados en la Constitución del estado y alcanzó a incluir en la agenda legislativa la discusión de la ley preliminar en mayo de 2013.

En el entendido de los ejemplos y distinciones anteriores es posible elucidar las respuestas sobre el uso de Internet en los poderes del gobierno.

Internet y los tres poderes en Nuevo León

Antes de exponer la condición de Nuevo León respecto al uso político de Internet, es interesante conocer los datos numéricos y algunos criterios de valor mundiales sobre el lugar global de México en las evaluaciones del gobierno-electrónico.

Según la medición de 2005 publicada por Páez (2012), si se mide el gobierno electrónico de acuerdo a la participación en el plan de acción de gobierno, el desarrollo de estrategias y políticas de participación electrónica y el estado que guarda Internet en los países, México se halla en el segundo lugar de Latinoamérica con un índice de 0.6061, cuando el promedio fue 0.4343.

El segundo lugar latinoamericano en el año 2005 fue muy bueno, pero Internet se hace presente vertiginosamente y no puede ignorarse que la competitividad existe a nivel global. En 2008 México ocupaba la posición número 37 de la clasificación mundial y para 2010 había descendido a la posición 56. La siguiente tabla muestra la ubicación de México en distintas categorías según las recientes dos mediciones mundiales que cuentan con más reconocimiento.

Tabla 3

AGENCIA	CATEGORIA	AÑO	CLASIFICACIÓN (Ranking)	PUNTUACIÓN (Score)
United Nations PAP/ e-Gov	E-Government	2012	55 / a nivel global	
United Nations PAP/ e-Gov	On line Services	2012		0.7320 / 1
United Nations PAP/ e-Gov	E-Participation	2012		0.5789 / 1
Waseda Univ. IeGov-Ranking	E-Government	2013	28 / 55 países evaluados	0.6424 / 1
Waseda Univ. IeGov-Ranking	APEC-e Gov	2013	13 / 20 países evaluados	
Waseda Univ. IeGov-Ranking	OECD-eGov	2013	22 / 27 países evaluados	

Fuente: Elaboración propia a partir de: United Nations (2012) *Public Administration Programme/ UN E-Government* y de Waseda University Institute of e-Government (2013), *Waseda University International e-Government Ranking 2013* (March, 25th, 2013).

En lo referente al estado de Nuevo León cabe precisar los criterios cualitativos para comprender que en 2010 se ubicó en el lugar 16 (16/32) a nivel nacional con un promedio de 51.425. Aunque el promedio es obviamente reprobatorio, el estado de la República con mayor puntaje obtuvo 71.181 y eso explica porque México, en las mediciones internacionales mundiales de 2012 alcanza el lugar 55 y en las mediciones categoriales alcanza lugares medios como lo muestra la tabla anterior.

Los criterios aplicados a nivel nacional en 2010, donde Nuevo León obtuvo el lugar 16 (Sandoval-Almazán, 2012, pp. 260-262) son: confianza o veracidad (medida por la percepción de los ciudadanos respecto a la información, la congruencia y el fácil acceso del lenguaje utilizado por el Estado); el valor de la información (considerada por los ciudadanos en función de la utilidad para la toma de decisiones); la mejora continua (comprendida como los efectos de la retroalimentación e interacción con los encargados de las páginas electrónicas del estado); la responsabilidad o rendición de cuentas (concebida como

la eficiencia de las herramientas de escrutinio para evaluar el desempeño de los funcionarios en lo individual y los organismos públicos en lo general); la eficacia de las instituciones públicas (es decir, la disposición o facilidad para acceder a información, archivos o datos solicitados por los ciudadanos); la calidad de búsqueda (evaluada en función del rendimiento del buscador electrónico o sus sistemas para obtener datos) y; el cumplimiento de la obligación legal (cuantificada según los requisitos básicos señalados en el Artículo 9 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, a saber: equipo de cómputo, apoyo técnico a usuarios, asistencia en trámites y servicios, automatización, presentación, contenido e integración de la formación en línea).

Otras cifras específicas entre el gobierno de Nuevo León y los demás estados de la República Mexicana, correspondientes al año 2011, pueden apreciarse en la siguiente tabla:

Tabla 4

Uso de redes cibernéticas	Lugar obtenido por Nuevo León	Número de acciones de Nuevo León	Número máximo de acciones
Amigos de Facebook	6	8521	42717 (Yucatán)
Seguidores en Twitter	8	28184	49680 (D.F.)
Seguimiento desde el sitio oficial por Twitter	3	6838	21409 (Querétaro)
Lista de Twitter en los sitios oficiales	2	635	1674 (D.F.)

Fuente: Elaboración propia a partir de Sandoval-Almazán et. alia (2011).

Desde el punto de vista cualitativo, el gobierno electrónico en Nuevo León ha tenido buenos intentos, con altas y bajas, pero muchos de ellos todavía no consumados. El caso más lamentable fue la creación en junio de 2010 del portal electrónico www.desdecantera.com que posteriormente fue cerrado. Se llamó así para hacer una alusión directa al palacio de gobierno estatal que está construido, precisamente, con piedra de cantera. Este portal electrónico se había

puesto a disposición de la ciudadanía; en él, aunque pertenecía al poder ejecutivo, se promovían atribuciones y participaciones principalmente legislativas; los ciudadanos podían enviar sus propuestas o reformas legislativas para darlas a conocer, comentarlas e incluso votarlas. Es decir, poseía interactividad comunicativa y deliberativa satisfactoria pero ninguna eficacia política.

Por otra parte, según el propio portal electrónico del poder ejecutivo de Nuevo León (http://www.nl.gob.mx/?P=historico_encuestas&poll=20), desde 2012 y sin actualizar: 77.38% de los ciudadanos no encontró lo que buscaba en el sitio, aunque 11.9% sí, «pero batallando»; 39.81% de los encuestados opinó que el diseño y contenido del portal del gobierno era muy bueno, pero 34.29% respondió que podría mejorar y 25.9% indicó que no le gusta. Ante la pregunta: ¿Cuál medio te gustaría para participar en el plan estatal de desarrollo 2010-2015?, 70.53% respondió que Internet, siendo el porcentaje siguiente apenas del 18.95% para foros de consulta.

De los datos anteriores se deduce el entusiasmo de la ciudadanía a participar a través de Internet y la importancia de recuperar el portal www.desdecantera.com o construir otro similar. Sobre todo porque es importante mejorar el portal estatal del ejecutivo de 2013 (<http://www.nl.gob.mx>), ya que no da cabida a incrementar el número de asuntos de participación. Dicho portal, en 2013, se limita a acciones informativas o de la gestoría y administración del gobierno electrónico para trámites, pagos de impuestos y sólo las primeras acciones para presentar denuncias o actas circunstanciadas y los vínculos a servicios de Internet del gobierno federal. En materia de participación política sólo posee un enlace llamado «opina-red» que no es interactivo, permite acciones online limitadas a quejas, reconocimientos, sugerencias, peticiones o denuncias y cuenta con sólo dos buzones electrónicos para los 378,148 hogares de Nuevo León que cuentan con Internet, según la estadística INEGI de 2010.

Así, en materia de participación ciudadana y política en miras a la democratización, la plataforma de Internet del ejecutivo estatal de Nuevo León parece no tener la interactividad necesaria para la recepción de iniciativas u otros programas de participación cívica. Además, esto está impedido por el decreto del 12 de febrero de 2010 del ejecu-

tivo estatal; en él se norma la creación del Consejo de Participación Ciudadana exclusivamente dentro de la Secretaría de Desarrollo Social y con capacidades y competencias muy limitadas. Tampoco da cabida a la supervisión (directa o delegada) de la correcta aplicación de la ley por parte del poder ejecutivo o del poder judicial; es decir, no se pueden aplicar ni exigir la rendición de cuentas financieras o políticas.

En contraste con estas experiencias de resultados poco estimulantes para la participación ciudadana, el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León llevó a cabo una consulta abierta por Internet, para el Modelo Territorial Sustentable Nuevo León 2030. Esta se hizo a través del portal Web: <http://www.nl.gob.mx/?P=participacionciudadana>. Tuvo excelente diseño participativo y buena programación técnica durante su vigencia, pero lamentablemente los resultados no son de fácil acceso, ni siquiera en el portal: <http://nuevoleon2030.nl.gob.mx>. Con lo cual se evidencia la opinión generalizada de la encuesta de 2012: 77.38% de los ciudadanos no encuentra lo que busca en el portal electrónico del poder ejecutivo.

Circunstancias similares presenta el portal del poder legislativo en Nuevo León (<http://www.hcnl.gob.mx/>). En un estudio hecho sobre la Legislatura del periodo 2009-2012 donde se compara a Nuevo León con la Cámara de Representantes del vecino estado norteamericano de Texas para el periodo 2011-2013, dos expertos bi-nacionales (Jones & Aguirre, 2012) concluyen con más de siete recomendaciones capitales para los representantes políticos del poder legislativo en ambos estados. Las principales son: diseñar páginas Web agradables para navegar, fomentar visitas y reducir gastos de asistentes de manera similar a las páginas creadas con una visión comercial o educativa; levantar encuestas sobre la calidad y utilidad del servicio para proporcionar la información que el público mayormente desea; elaborar formas y formatos de servicios añadiéndoles copias electrónicas a las oficinas correspondientes para darles seguimiento.

El portal electrónico del poder judicial en Nuevo León (<http://www.pjenl.gob.mx>), a diferencia de los portales del ejecutivo y legislativo, es más interactivo e incluyente y tiene características que lo hacen superior. Posee cinco portales diversificados: Tribunal Superior

de Justicia, Consejo de la Judicatura, Tribunal Virtual (que inclusive tiene aplicaciones tecnológicas gratuitas para hacer uso en teléfonos celulares), Tribunal de Adicciones y recientemente en 2013 abrió un nuevo portal de Edictos. Todos estos portales poseen motores de búsqueda, una amplia diversidad de vínculos a temas y portales de interés, cuentas de Facebook, Twitter y Youtube. Además, vía Internet, poseen los medios de contacto para solicitudes de mediación, información, interposición de quejas virtuales e, inclusive, recursos de inconformidad. Entre otros trámites destaca su capacidad para llevar a cabo licitaciones, concursos, convocatorias y tener interacción con el padrón y el portal de proveedores. Sin duda los portales del poder judicial elevarán en muchos puntos la evaluación del gobierno-electrónico que en el futuro obtendrá Nuevo León, pues auxilian de manera significativa a que la impartición de justicia sea expedita y transparente.

Si bien esto es valioso, todavía queda mucho por hacer más allá del uso de Internet en la administración y gestoría estatal, es decir, traspasando las fronteras del gobierno-electrónico para desarrollar más la democracia-electrónica.

Riesgos y recomendaciones de la política en Internet

La democracia por Internet será limitada mientras no todos los ciudadanos tengan acceso electrónico. En 2010 el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) indicó que a nivel nacional sólo 32% de los hogares encuestados poseían conexión; Nuevo León alcanzó 31.7%. Además, cuando se ingresó a Internet, 18% de los usuarios sólo buscó información y del resto sólo el correspondiente 41% tuvo algún tipo de vinculación con la esfera política. Por lo demás, dicha conectividad puede ser confusa entre las áreas de gobierno, gobernanza o democracia electrónicas.

Según el estudio de los *Hábitos de los usuarios de Internet en México*, de la Asociación Mexicana de Internet (AMPICI, 2012), en 2012 el ítem «política» alcanzó 20% de las conexiones. Pero debe recordarse que ese año hubo excepcional actividad electoral por la renovación de la presidencia, ambas cámaras legislativas y muchas instancias estatales y municipales. Y por lo tanto, dicha cifra no resulta representativa de

la actividad común de la democracia-electrónica pero sí de la presencia de Internet en los momentos políticos más decisivos de la democracia representativa.

Por su parte, el gobierno-electrónico presenta riesgos operativos de seguridad, privacidad y malos contenidos porque sobreviene la época del correo electrónico no deseado, los virus y los piratas informáticos. Inclusive, ante los ciudadanos encarna la amenaza de una invasión a la intimidad personal y la información confidencial. También puede padecer ineficiencia en claridad, tiempos de respuesta y actualización de datos. Respecto a su estructura, se limita al funcionamiento de la administración estatal sin influenciar a las políticas públicas y algunas dependencias públicas pueden confundir o adoptar atribuciones que correspondan a otra área de gobierno.

No obstante lo anterior, el mayor riesgo de Internet en política sería omitir los instrumentos de participación ciudadana. Y por esto Habermas recomendaba que los medios de comunicación debieran poseer «incentivos que empujen a los ciudadanos a aprender, a escoger, a implicarse y no a limitarse simplemente a seguir y a mironear (sic) el proceso político» (Habermas, 1998, p. 459). Pues en el fondo sabe que: «el influjo publicístico... sólo puede transformarse en poder político a través de procedimientos institucionalizados» (Habermas, 1998, p. 443).

Al evaluar, por más de un lustro, los seis principales instrumentos de Internet (foros Web, consulta electrónica, peticiones electrónicas, encuestas electrónicas de referéndum, encuesta deliberativa y reunión electrónica de una ciudad virtual) deben recomendarse por su eficacia democrática los dos últimos, según las investigaciones de Macintosh, Coleman y Lalljee (2005), Molinari (2010) y Östling (2011). Y ello es deseable porque pueden incorporar plataformas y redes desde el correo electrónico regular, blogs y Twitter, hasta las aplicaciones de *Tablets*, *Smart*, *Skyype*, *Rssowl*, *Mindmeister* y las variantes tecnológicas que estén por venir.

Finalmente cabe concluir que entre más dinámico y frecuente sea el uso político de Internet, en mayor medida se podrán exigir derechos digitales de alfabetización, gestión gubernamental y acciones de participación electrónica que otorguen legitimidad a los acuerdos

entre representantes políticos y electores. Así, la ciudadanía ampliará su capacidad democrática y autoridad, y cumplirá la consigna: *Internet al poder*.

REFERENCIAS

- Ackerman, Bruce. (1999). «¿Un Neofederalismo?» en Elster, Jon y Slagstad, Rune, *Constitucionalismo y Democracia*. Estudio introductorio de Alejandro Herrera. México: F.C.E., pp. 205-207.
- Allegretti, Giovanni. (2012). «From Skepticism to Mutual Support: Towards a Structural Change in the Relations between Participatory Budgeting and the Information and Communication Technologies?» en *25th IVR World Congress LAW SCIENCE AND TECHNOLOGY Frankfurt am Main 15-20 August 2011*, Goethe Universität: Frankfurt am Main.
- Alfaro, César; Gómez, Javier, et. alia. (2010). «A configurable architecture for e-participatory budgeting support» en *Electronic Journal of electronic Democracy and Open Government*, I (i) 2010. Krems-Austria, pp. 39-45. Disponible en: <http://www.jedem.org/>
- Aguirre, Jorge. (2011). «La ciudadanía mediática» en *Perspectivas de la Comunicación*, vol. 4, núm. 1. Temuco, Chile: Universidad de la Frontera, pp. 7-23.
- . (2013). «El camino del Twitter al parlamento» en *Faro, Revista Teórica del Departamento de Ciencias de la Comunicación y de la Información*, Chile, no. 16. Disponible en: <http://www.revistafaro.cl/index.php/Faro/article/view/93/73>
- Asociación Mexicana de Internet. (2012). *Hábitos de los usuarios de Internet en México*. Disponible en <http://www.ampici.org.mx/?P=esthabitos> consultado el 23 de abril de 2013.
- Bravo, Hebe. (2007). «La Web 3.0, añade significado» en *Maestros del Web.com*. Recuperado de <http://www.maestrosdelweb.com/editorial/la-web-30-anade-significado/> el 06 de mayo de 2013.
- Castells, Manuel. (2009). *Comunicación y poder*. Madrid: Alianza Editorial.
- Christakis, Nicholas y Fowler, James. (2010). *Conectados*. México: Ed. Taurus.

- Dienel, Peter. (2006). *Los núcleos de intervención participativa: sobre la puesta en práctica de la participación ciudadana*. Argentina: Nueva Sociedad.
- Encuesta Mundial de Valores. (2005). *Análisis de datos en línea*. Recuperado de <http://www.wvsevsdb.com/wvs/WVSanalyzeIndex.jsp> el 17 de agosto de 2012.
- Habermas, Jürgen, (1998), *Facticidad y Validez*. Madrid: Editorial Trotta.
- Henríquez, Maryan. (2011). «Clic Activismo: redes virtuales, movimientos sociales y participación política» en *Faro, Revista Teórica* de la Facultad de Ciencia Sociales, Chile, (13). Disponible en: <http://web.upla.cl/revistafaro/n13/art04.htm>
- Immigrant inclusion by e-participation Project. (2012). *E-participation guidelines: supporting diversity*. Estonia: Kruul Printhouse. Disponible en: <http://www.iiep-project.eu/>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). (2011). *Encuesta Nacional sobre la Percepción Pública de la Ciencia y la Tecnología en México*.
- Jones, Mark and Aguirre, Jorge. (2012). «The Use of Electronic Technology and Legislative Representation in the Mexican and U.S. States: Nuevo León and Texas» en *Puentes Consortium Project*. Houston, USA: Rice University, pp. 1-27. Disponible en: http://www.puentesconsortium.org/system/files/Electronic_Technology_and_Legislative_Representation_in_Nuevo_Leon_and_Texas-Jorge_Aguirre_and_Mark_Jones_2.pdf
- Kaipainen, Mauri, Montathar, Faraon, Ramberg, Robert, Villavicencio, Víctor. (2013). «From mobilization to consensus» en *Proceedings CeDEM13, Conference for E-Democracy and Open Government*, 22-24 may 2013. Austria: Danube University Krems, pp. 229-241.
- León, Laura. (2010). «Reforzando el proceso del presupuesto participativo a través de Internet: el caso de la Municipalidad de Miraflores (Lima, Perú)» en *Proceedings of the 4th ACORN-REDECOM Conference Brasilia, D.F.*, may 14-15th, 2010, pp. 1-12.
- Macintosh, Ann, Coleman, Stephen and Lalljee, Mansur. (2005). «E-methods for public engagement: helping local authorities communicate with citizens» en *The Locale Democracy National*

- Project, Bristol City Council*. Recuperado de: <http://itc.napier.ac.uk/ITC/publications.asp> el 06 de mayo de 2013.
- Manin, Bernard. (1997). *The Principles of Representative Government*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Meneses, María Elena. (2010). «Twitter, censura y movilización» en *El Universal* publicado el 21 de octubre. Disponible en: <http://mariaelenameneses.com/opinion/twitter-censura-y-movilizacion/> Recuperado el 10 de julio de 2013.
- . (2010) http://blogs.eluniversal.com.mx/weblogs_detalle12481.html el 21 de octubre de 2010.
- Michels, Robert. (2008). *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, vol. 1 y 2. Buenos Aires: Amorrortu.
- Miori, Vittorio and Russo, Dario. (2001). «Integrating Online and Traditional Involvement in Participatory Budgeting» en *Electronic Journal of e-Government*, vol. 9, Issue 1, pp. 41 – 57. Disponible en: <http://www.ejeg.com>
- Molinari, Francesco. (2010). «Thrilled by the tools, chilled by the figures. How an <e> can really make the difference in political participation» en *Proceedings of IADIS International Conference: eDemocracy, Equity and Social Justice 2010*. Freiburg, Germany – 26 / 28 July 2010.
- Natera, Antonio. (2005). «Nuevas estructuras y redes de gobernanza» en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 67, núm. 4, octubre-diciembre. México, D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 755-791.
- Nahon, Karine and Hemsley, Jeff. (2013). *Going viral*. Polity, UK: Cambridge.
- O'Reilly, Tim. (2005). «What Is Web 2.0 Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software» en *O'Reilly.com* Recuperado de: <http://oreilly.com/web2/archive/what-is-web-20.html> el 06 de mayo de 2013.
- Östling, Alina. (2011). «How democratic is e-participation?» en *Proceedings CEDEM11, Conference for E-Democracy and Open Government*. Austria: Danube-University Krems, pp. 59-70.

- Páez, Angel. (2012). «El gobierno electrónico en América Latina desde una perspectiva crítica» en *Contratexto*, no. 20, pp. 65-78.
- Pajnik, Mojca. (2005). «Citizenship and Mediated Society» en *Citizenship Studies*. 9(4), pp. 349-367, Routledge.
- Paniagua, Abraham, Borunda, José y Camargo, Ignacio. (2012). «Transparencia, participación ciudadana y gobierno electrónico: el caso del Gobierno Local de Ciudad Juárez, México», en *Sociedade e Cultura*, año 15, núm. 1, enero-junio. Brasil: Universidad Federal de Goiás, pp. 99-107.
- Peixoto, Tiago. (2008). *e-Participatory Budgeting: e-Democracy from theory to success*. Switzerland: Universität Zürich.
- Sandoval-Almazán, Rodrigo, et alia. (2011). «The use of Web 2.0 on Mexican State Websites: A Three-Year Assessment» en *Electronic Journal of e-Government*, vol. 9 Issue 2, pp. 107-121. Disponible en: www.ejeg.com
- Sandoval-Almazán, Rodrigo. (2012). «Open Government in Mexico. An Assessment Preview 2007-2010» en *Proceedings CEDEM12, Conference for E-Democracy and Open Government*. Austria: Danube-University Krems, pp. 255-266.
- United Nations. (2012). *Public Administration Programme/ UN E-Government*. Development Database. Disponible en: <http://unpan3.un.org/egovkb/datacenter/countryview.aspx>
- Van Der Henst, Christian. (2005). «¿Qué es la Web 2.0?» en *Maestros del web.com*. Recuperado de: <http://www.maestrosdelweb.com/editorial/web2/> el 06 de mayo de 2013.
- Vaz, José. (2009). *Participatory Budgeting and the Internet: lessons from Brazil*. Brazil: Polis Institute.
- Waseda University Institute of e-Government. (2013). *Waseda University International e-Government Ranking 2013* (March, 25th, 2013). Disponible en: http://www.e-gov.waseda.ac.jp/pdf/Press_Released_on_e-Gov_ranking_2013.pdf

México: Uso paulatino de las TIC en la política. Una lucha incipiente en contra de la videopolítica anclada y sin ganas de morir

Elizabeth Tiscareño García

Introducción

«The Revolution will not be televised» (Trippi, 2006) es una frase que dimensiona el posicionamiento de las nuevas tecnologías de la información y comunicación. Los medios tradicionales empiezan a pasar, en parte, a la historia para dar cabida a «la democracia, la Internet, y el derrocamiento de todo» (Trippi, 2006). En la era de la sociedad de la información cabe plantearse el tema sobre qué tanto impacto tienen las TIC en la política mexicana. Y si aún este país se encuentra anclado en la dinámica de la videopolítica.

El nuevo modelo de las redes sociales es una comunicación con retroalimentación. Y como diría el pionero en la materia, Trippi, el uso del Internet es la forma en que se transforma la comunicación y en la que se invirtieron algunos de los aspectos más insidiosos de la televisión (2006, p. 54). Además, la Internet ha hecho que la gente hable entre sí de nuevo.

Hasta el momento, se han presentado varias etapas sobre la manera de hacer política. A la «antigüita», como parte de un modelo que se posicionó por décadas: la videopolítica. Otro modelo, que nace con el uso de las nuevas tecnologías: el de las redes sociales (el modelo democrático). Y un tercero, un modelo híbrido, en el que existe una comunión entre tecnologías viejas y nuevas. Los principales estudios dan testimonio de cómo los tres modelos evolucionaron dentro de la política de Estados Unidos.

Para poder conocer la realidad mexicana hay que apoyarse en el contexto internacional. No hay que olvidar que estamos en un cuarto periodo, políticamente hablando, que empieza a echar raíces en la sociedad actual y tiene que ver con la carrera tecnológica y los avan-

ces de las TIC, así como con el despertar de la sociedad civil, donde el interés ya no es ver desde lejos lo que hace una burocracia acartonada y caduca, sin conciencia de diálogo y ausente de sincronismo ciudadano.

Los tiempos actuales demandan interacción, participación y la aplicación de las solicitudes y propuestas de los ciudadanos en la agenda del gobierno. El reto que tienen las autoridades es sumar. Y en estos tiempos el *o-gover*, gobierno abierto, se vende como una panacea en el mundo, se fincan miles de esperanzas en él, por la convergencia y sinergia que promete el modelo entre el gobierno, la política-burocracia, la sociedad civil y el sector privado.

Es eminente que hay una brecha digital en cuanto a política y otras áreas en México con respecto a naciones en desarrollo. Aquí cabe el supuesto, dado el caso de que México no ha tenido un avance considerable en la implementación de las TIC, esto estaría frenando el desarrollo en varias actividades como lo exige la sociedad de la información.

La tarea es analizar la situación de México ante las TIC, y la forma en que éstas se han promovido al momento de hacer política. México despertó en las elecciones de 2012, aún con el cordón umbilical ligado a la videopolítica. Y en esta década apenas se ha podido identificar, entre un débil balbuceo, la transparencia, ante el reto que tiene que sortear frente a una burocracia hermética y analfabeta en el diálogo virtual. En tanto que la sociedad civil encontró en la red la forma de replicar su opinión y su posición, pero aún falta el mérito de lograr hacer con ello un cambio de dimensiones grandes.

Entre suspiros y respiros, en este país se trabaja en el posicionamiento de las TIC. Así lo dictan los rankings mundiales. Se está trabajando, pero hay mucho por hacer.

La política en las redes: «La culpa es de Trippi»

De frente a la era de la sociedad de la información, «la emergencia de nuevos contextos implica nuevos campos de competencia» (Finquelievich, et al., 2004). Ante el crecimiento avasallador de la tecnología y las formas nuevas de interactuar en el mundo, México entra en la dinámica de la discusión globalizada sobre el futuro prometedor de

las TIC. La adopción de ciertas tecnologías es inminente, pero la efectividad de su uso aún se toma con reserva, son más una respuesta a una demanda global que a un convencimiento interno para ser punta de lanza.

En 1956, en Estados Unidos la televisión fue acogida como el mejor medio para la expansión de las ideas. Fue la época en la que estudiosos le encontraban bondades, pero también le soltaron críticas fuertes. 50 años más tarde, luego de 2003, algunos analistas coincidieron que los trabajos de Trippi darían paso al uso de las TIC en la política, de allí viene la frase «la culpa es de Trippi», quien tras ser nombrado director nacional de la campaña presidencial de Howard Dean, sentaría las bases para la «Política 2.0». Se le atribuye a Trippi ser pionero en el uso de Internet como herramienta electoral, responsable de la creación de un blog oficial de campaña, y del uso de Meetup (<http://www.crunchbase.com/company/meetup>) y otras redes sociales para la organización y participación de los seguidores. Así como del uso de Internet como medio para recaudar fondos de donantes pequeños.

El concepto de las TIC hace sentido, para este ejercicio, como técnicas o mecanismos desarrollados para gestionar información y enviarla (recupera, almacena, envía y recibe). No sólo envía datos, el proceso de la retroalimentación es importante. Por otra parte, la conceptualización de política está delimitada por el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE), que comprende «el arte, doctrina u opinión referente al gobierno de los Estados. La actividad de quienes rigen o aspiran a regir los asuntos públicos. Y la actividad del ciudadano cuando interviene en los asuntos públicos con su opinión, con su voto, o de cualquier otro modo» (<http://lema.rae.es/drae/?-val=Pol%C3%ACTica>). Por ello, se ha decidido abordar tanto el aspecto de las campañas como el del gobierno en red.

Le llevó medio siglo a Estados Unidos dar el brinco cibernético en la política, lo que hace cuestionarse sobre cuánto podría llevarle a otras naciones menos afortunadas en tecnología. En 1950 la televisión llega a México, los investigadores centran su trabajo sobre este fenómeno 10 años más tarde.¹

¹ En el trabajo de Enrique E. Sánchez Ruiz (1989). *La investigación sobre la televisión en México 1960-1988, un acercamiento descriptivo*. CEIC-Universidad de Guadalajara, México,

Los medios –especialmente la televisión– penetran ahora mucho más en todos los aspectos de la vida. Esto tiene una consecuencia positiva sobre la manera como el gobierno funciona... los medios se han convertido en un factor primordial en cualquier aspecto de la conducción o los asuntos de un gobierno (Rabin, 1996, p. 112).

El salto de la videopolítica en México se estudia hacia el marketing político. Trejo Delarbre (2001, p. 53) considera que «el marketing político, los foros televisivos y las encuestas, llegan a reemplazar la persuasión cara a cara, a la discusión en las plazas públicas y a la expresión directa de los ciudadanos, como mecanismos para fabricar los consensos hoy en día». Todo esto se da bajo la tendencia de que se cree que el consenso político se procesa sólo en los medios. «Esa imagen de los medios, coincide con el declive público de los partidos y con el desprestigio de la política tradicional, incluso de las formas de representación parlamentaria» (p. 52).

En México fue a partir del proceso electoral de 2006 cuando los partidos y simpatizantes de éstos comenzaron a explorar las posibilidades ilimitadas de la red para hacer propaganda electoral y, sin duda, en la campaña electoral de los Estados Unidos, Barack Obama, sentó las bases de lo que pueden llegar a ser las campañas electorales participativas como forjadoras de movimientos ciudadanos que trasciendan la etapa electoral (Meneses y Bañuelos, p.17).

Aunque en 2011 el Centro de Investigaciones y Estudios Avanzados colocó a México en el sitio 98, de 138 países, respecto a evaluar el grado de prioridad que tienen las tecnologías de la información y la comunicación (Zambrano, 2013). Como quiera pudo darse una rudimentaria utilización de las TIC cinco años antes, en las campañas de 2006; el medio fue la Internet, con las aplicaciones de correo electrónico y la narración hipertextual (Meneses, 2009).

En las elecciones de 2000 el papel fundamental fue únicamente de la televisión, cabe recordar que la atención mediática positiva giró en torno al candidato Labastida; mientras Vicente Fox tuvo ma-

ya se señalaba cómo «La investigación científica en general, en México, se encuentra marginada tanto de las prioridades del desarrollo (política y económicamente), como desde el punto de vista del bajo estatus que los científicos y sus actividades gozan entre la sociedad mexicana (culturalmente)».

yor espacio en la televisión. Y el efecto de posicionamiento de los tres candidatos se dio en mayor escala en los momentos de los debates (Moreno, 2003).

El recurrir al señalamiento de un sexenio a otro, corre en el sentido de lo leve que fue el uso de las redes sociales con respecto a una campaña de la otra. Mientras que en Estados Unidos el efecto fue mayúsculo, debido a que la fórmula utilizada con Obama era la comunión de las redes sociales con la narrativa pública de Ganz, que es «un arte del liderazgo a través del cual podemos traducir los valores en acción» (2007, p.15).

Con la narrativa pública se trata de escribir o contar una historia del «yo», eso permite que el político pueda conectarse con la comunidad, y las redes sociales han ayudado en gran medida. A Obama le redituó en dos ocasiones con la presidencia. En la primera, fue el modelo de las redes sociales y la narrativa pública. En la segunda, se ganó por la organización por tierra, gracias a los trabajos que emprendió el equipo de Barack Obama en 2008, y que dieron continuidad en la recolección de datos sobre los electores hasta 2012.

El jefe de la campaña de Obama, Jim Messina, reconoció como el bastión de la misma el trabajo hormiga realizado por un millón de obreros políticos, comandados por grupos de universitarios en búsqueda del voto por todo el país. Eso hizo que los operadores políticos se replantearan cómo es que los modelos puros en política son difíciles de llevar. Las estrategias de 2012 no fueron las mismas utilizadas en 2008, el modelo se tuvo que adaptar. Incluso, la gran lección fue el que las encuestas de opinión perdieron espacio. El contexto era diferente, el contrincante utilizaría las mismas técnicas ya aprendidas, por lo que se le sacó ventaja al utilizar la organización por tierra y no dejar todo por aire o en el ciberespacio.

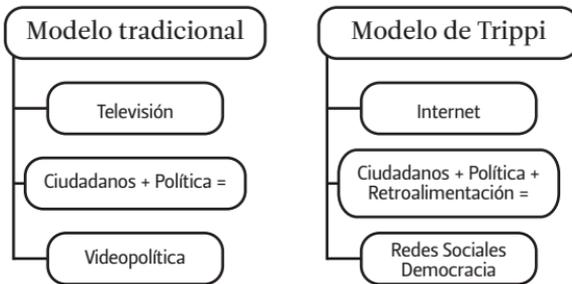
El trabajo del ejército de persuasión de Obama era asegurarse de que esos objetivos nunca dejaran de tener la cabeza llena, a través de correos electrónicos, llamadas telefónicas, reuniones, de lo que estaba diciendo Barack Obama como presidente de Estados Unidos. Se sabe que, por ejemplo, cuando el Sr. Obama pronunció su discurso de unidad en enero pasado, un semestre antes de que Mitt Romney fuera el candidato oficial del Partido Republicano, el ejército de persuasión de la campaña tenía 2700 casas de campaña del partido (Henniger, David).

En las elecciones de 2012 en México, grupos de la sociedad civil pudieron expresar su descontento a través de las redes sociales. Las noticias que no se pautaron en la televisión o en los otros medios electrónicos se expandieron a través de la red. Eso hace recordar que «la democracia consiste en poner bajo control el poder político» (Popper, 1996). Además de que se envió una nueva señal sobre los medios, la idea de que todo lo que está en la televisión es verdad quedó en entredicho; ahora, lo que está en la red también reclama su existencia, e incluso puede generar agenda y colocarla en los medios tradicionales. Entonces, la Internet se presenta como una alternativa para llegar con mayor inmediatez a la sociedad y tener respuestas plurales y rápidas.

Aunque la estrategia de campaña de los candidatos mexicanos por Internet, se podría decir que ésta aún está en pañales, porque las redes sociales se utilizaron más para descalificar al oponente o filtrar lo que las leyes prohíben. No obstante, quedó claro, que la sociedad mexicana se dio cuenta del alcance de este mecanismo para informarse y expresarse.

Por otra parte, el teléfono móvil fue un recurso que a las encuestadoras les funcionó para conocer un poco más el perfil del votante y sus preferencias, eso dio un mayor acceso para ubicar al encuestado, que no se había logrado por medio del teléfono de línea fija.

Cuadro 1
Modelos políticos



Fuente: Elaboración propia, con la información de Joe Trippi

Hasta aquí, se puede ver que las experiencias en materia de política en campañas llevan por varios caminos: el de la videopolítica, conocido como modelo tradicional, en el que aún México está inmerso. Por la otra parte está el del modelo de Trippi, que se puso en práctica en las elecciones presidenciales de 2008 en Estados Unidos, que es el de las redes sociales. En el Cuadro 1, se puede observar la forma de comportamiento de los dos procesos y sus componentes principales, así como sus resultados.

En las elecciones de 2012 en México, se pudieron percibir pequeños destellos de las redes sociales. Aquí hay que ver qué tanto se están preparando las estrategias políticas para las elecciones de 2018, en aras de reducir la brecha tecnológica en la política, y dejar fuera de las contiendas los hábitos viejos que empañaron los procesos electorales por más de 70 años, así como los nuevos que tienen que ver con la «cargada» de los medios de comunicación, especialmente con las televisoras.

Los términos de la confrontación entre sistema político y sistema mediático. Se trata de una disputa no resuelta que está presente en todo el mundo, con las características propias de cada país, al menos desde los años ochenta. En esos años, con el impresionante desarrollo tecnológico de las comunicaciones y las telecomunicaciones y en el marco de los procesos simultáneos de democratización política y de la privatización en prácticamente todo el mundo, arranca la expansión intensa y en gran escala de esos negocios de comunicación y crecen tanto el poder económico como el poder político de esos conglomerados, en frecuente tensión con los poderes del Estado (Carreño, 2010, p. 34).

La búsqueda del «link» entre la sociedad civil, el gobierno y el sector privado

«Una gran cantidad de posiciones minoritarias puede llegar al marco de decisiones gubernamentales» (Fernández, 2004, p. 29), por ello, se apuesta que esto no sucedería en la medida que se vayan presentando los avances digitales. La promoción del gobierno abierto parte de la idea de que la red le permite al gobierno captar una complejidad real de la sociedad al momento que se enriquece el pluralismo mediático e informativo con las TIC, por ende, lo acerca a la democracia directa, debido a que permite la interacción del gobierno y la comunicación entre ciudadanos.

La llegada de Internet ha dado renovados bríos a los diletantes de la participación política. Para éstos, la red permite afrontar el tipo de diálogo al que aspiraban los antiguos griegos con la democracia representativa. Se dice que las nuevas tecnologías son democratizadoras, pues permiten el acceso y participación igualitarios de los individuos en asuntos políticos. Hablar de comunicación política es aludir a la comunicación que se establece entre los gobernantes y los gobernados. Así, un elemento indispensable para la participación democrática se cimienta en el diálogo entre gobernantes y ciudadanos (Ballinas, 2011, p. 21).

Cabe recordar que Finger, en los Diálogos del Fórum Universal de las Culturas celebrado en Monterrey, tocó el tema de los nuevos actores en la nueva ola.

El cuarto periodo es una nueva etapa de evolución tecnológica que, a diferencia de la surgida de la revolución industrial, ya no es conducida por las naciones, sino por nuevos actores situados en otro nivel. Existen organizaciones como CERN, que se dedican a la investigación física nuclear e inventó la Web; o Microsoft, o cualquiera de las corporaciones impulsoras de estas nuevas tecnologías (2007, p. 174).

Entonces, se entiende que los orígenes del estado abierto se encuentran en el debate público sobre la naciente sociedad civil. En su desarrollo destaca la idea nueva del gobierno como fuente libre, que aboga por la aplicación filosófica del movimiento del software libre a los principios de la democracia, para dar a los ciudadanos la posibilidad de involucrarse directamente en el proceso legislativo.

En ese sentido, y en una acción que ha llevado a políticas de simulación, los gobiernos se adentran a la protección de derechos fundamentales como el derecho de ser informado, y se extienden leyes de transparencia y de acceso a la información, que entre el «estira y afloja» buscan alejarse de la opacidad.

Se multiplican los consejos ciudadanos inherentes al gobierno, cuyas actividades son limitadas y no representativas de la sociedad. Para Ziccardi (1998) la participación es un elemento esencial de la democracia y permite concretar el ejercicio de la ciudadanía en sus dimensiones civil, política y social. En los municipios es donde hay más experiencias sobre la conformación de consejos consultivos, en el ámbito federal son más recientes y más aún en los gobiernos estatales (Villarreal, 2009, p.13).

Durante gran parte del siglo xx, en México –y también en Nuevo León– el campo de participación e influencia en la orientación de las acciones del Estado era muy estrecho y sólo figuraban cámaras empresariales, partidos políticos, algunos sindicatos, y líderes de sectores sociales corporativizados. La apertura democrática que vivió el país desde finales de los años 80 para llegar a su punto culminante con la llamada transición democrática en el 2000, significó también la ampliación del espacio público estatal y no estatal a la intervención de más actores sociales, entre ellos, los grupos de ciudadanos organizados en torno a una amplia diversidad de demandas y asuntos que van desde la asistencia social, hasta la promoción de la participación cívica para influir en la definición del destino colectivo y las formas de concretarlo. Los cambios en la relación gobierno-sociedad civil organizada se han visto reflejados en el ámbito legislativo federal que, desde el 2004, considera a las organizaciones ciudadanas instancias de participación y consulta (Villarreal, 2009, p. 14).

Éstos, que pudieran ser los mecanismos integradores para la democracia, son ubicados en los portales de gobierno como entes testimoniales de las acciones de la autoridad, más que como sujetos activos y representativos de la sociedad. Mueller (2007) dice que en una sociedad red el Estado no es el dirigente único sino que convoca a otros actores a la construcción de acuerdos, a compartir recursos para tareas comunes, aquí la transparencia y el acceso a la información se vuelven fundamentales para legitimar las decisiones y los procesos. Debido a que es una red con múltiples participantes, todos y no únicamente el Estado están sometidos a la exigencia de transparencia.

Los consejos ciudadanos que se crearon en Nuevo León favorecen de manera desigual a los diferentes sectores de la sociedad. El sector privado es el que cuenta con mayor presencia. Le sigue el sector social o cívico pero como éste se encuentra disperso en al menos 500 organizaciones, en realidad su presencia y peso relativo se diluye frente a la proporción de consejeros que son funcionarios públicos, o son expertos procedentes del sector académico, o bien forman parte de alguno de los grupos de interés del sector privado. Es decir, en los consejos se privilegia la intervención de actores no gubernamentales desde el desempeño de un rol económico y de experto, más que de ciudadano (Villarreal, 2009, p. 21).

El trabajo de Villarreal Martínez (2009) es una fotografía de lo que pasa en México, en Nuevo León y en los municipios, de cómo es que los intentos de incluir a la sociedad civil aún no se traducen en un eco de participación general. El gobierno abierto, se ha dicho en muchas ocasiones, «está en construcción». La sociedad participativa es la que aprovecha la nueva ola, por ello se hace necesario construir elementos activos y no pasivos. Y esto no es sólo con respecto a Nuevo León o en México, es en muchas partes del mundo. Entonces, hasta el momento, los consejos consultivos no han fortalecido la equidad tripartita que sirve como base de la democracia. Y aún se trabaja en la conexión sociedad civil, gobierno y sector privado.

La brecha digital: polarización en el desarrollo

A la diferencia que existe entre las personas o lugares que tienen acceso a las TIC y las que no lo tienen se le conoce como brecha digital. Actualmente se mide la penetración de las TIC por el acceso que se tiene a las mismas. Los países se incorporan a la sociedad de la información principalmente por su desarrollo económico, así como por aspectos de la infraestructura propia en información y tecnología, sin hacer un lado las políticas de los diferentes sectores y el consenso de los grupos sociales.

En un momento en el que el interés y la participación política parecen estar en declive, los tecnófilos sugieren que las nuevas tecnologías de la comunicación y la información pueden reactivarlos o reinventarlos. Cierta desencanto con los procesos políticos tradicionales, apatía o falta de representatividad política, hacen que numerosos ciudadanos se reenganchen a la participación y a la política mediante el uso de las nuevas tecnologías. Éstas generarían otro tipo de política, más centrada en la libre discusión de grupos de presión y organizaciones ciudadanas volcadas en campañas (Sádaba, 2002, p. 17).

Pero desprenderse de hábitos y costumbres es difícil, por lo que el trabajo para alcanzar la democracia a través del desarrollo de las TIC apenas se empieza a gestar en sociedades como la mexicana. Incluso, no todos los estudiosos ven la democracia consolidada a través de las TIC, por lo que en una parte cuestionan el sacar como conclusión que la sociedad se vuelva justa, libre y democrática con el uso de los nuevos

medios. A esto se le tendría que aunar el valor de la voluntad y la sed por el conocimiento compartido como idea de hacerle más fácil la vida a otros.

Es la vieja utopía de la ciudad interconectada y cableada donde todo el mundo habla con todo el mundo. A lo sumo, lo tecnológico puede hacer la democracia (los procedimientos democráticos) más eficientes pero no provee, por sí sola, de unas estructuras democráticas totales. Aunque mayores cotas de información y debate son requisitos para un modelo democrático de sociedad, la mera inflación del volumen de ésta no es suficiente. El hecho de que se produzca más información no significa que su valor, utilidad o facilidad de acceso esté garantizado. Se pretenden utilizar las nuevas tecnologías como soluciones milagrosas al problema de la apatía política (Sádaba, 2002, p. 17).

En la dinámica anterior, si bien la democracia no se obtiene con «varitas mágicas», mucho menos como Sádaba (2002) lo percibe a través sólo de las TIC, lo cierto es que estas herramientas hacen más práctica la vida y las actividades de los ciudadanos. La construcción de planes estructurales adecuados sería lo que determinarían su eficiencia y eficacia ante las necesidades y demandas de la sociedad.

Meneses Rocha dice que la Internet llegó a México a finales de la década de 1980, junto a los cambios políticos, económicos y culturales que rearticulaban el mundo. Señala que en el gobierno del presidente Felipe Calderón el tema de las redes no fue prioritario, y añade que en el Reporte Global de Tecnologías de la Información del Foro Económico Mundial y el de Gobierno Electrónico de las Naciones Unidas, entre otros, el desempeño de México está por debajo de naciones de América Latina como Brasil, Uruguay, Chile y Colombia (2012a).

Con los aspectos que enumera Meneses (2012b) con respecto a la situación de México y la agenda digital, dice que «en todos estos estudios globales, México tiene un pobre desempeño»:

- Reporte de Competitividad Global del Foro Económico Mundial. Ranking de México 58.
- Reporte Global de Tecnologías de la Información del Foro Económico Mundial. Ranking de México 76.
- Índice Global de Innovación del INSEAD. Ranking de México 79.

- Medición de la Sociedad de la Información de la UIT. Ranking de México 83.
- Evaluación de Gobierno Electrónico de la ONU. Ranking de México 55.
- Así como en el Estudio sobre Políticas y Regulación de Telecomunicaciones en México de la OCDE.

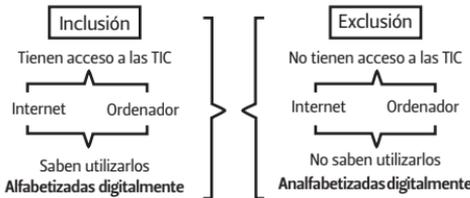
En ese sentido adverso del posicionamiento de las TIC en la política en México, el crecimiento es gradual; queda claro que no es lo mismo dedicarse a la política como lo hizo Alfonso Martínez Domínguez, en su época, a como se empezó a hacer a partir de 2006. La adaptación de las tecnologías al contexto actual permite ver que, dentro de todo, los cambios sociales posicionan nuevos instrumentos y mecanismos, y aunque en forma tardía, poco a poco México los va adoptando. Partiendo de una historia muy diferente a la de Estados Unidos, que a través de la videopolítica y del marketing político desde hace varias décadas ya gozaba con el reconocimiento como democracia. Aquí la lectura es que cada nación arrastra diferente historia, y eso es lo que marca la diferencia en muchas ocasiones con y sin las TIC.

El problema de la democracia no es, y nunca ha sido, una deficiencia en la cantidad o cualidad de la información. Aunque es tentador creerse la retórica multimedia, estos autores sugieren que no existe una resolución técnica al viejo problema de la participación política. Es requisito previo una cultura democrática y la consideración de los medios no como simples canales técnicos sino como instituciones sociales. (Sádaba, 2002, p. 17).

Cuadro 2

Brecha digital

Diferencia entre las personas o lugares que tienen acceso a las TIC y las que no lo tienen



Fuente: Elaboración realizada con las ideas de diversos autores.

Volviendo al tema de la brecha digital, Cuadro 2, la teoría enmarca que las naciones empiezan a esgrimir el desarrollo desde la funcionalidad y el aprovechamiento de las TIC en la democracia. El uso de Internet y su aprovechamiento han llevado al logro del voto digital, de la obtención de información en forma rápida, de acortar distancias, de mantener contacto con los ciudadanos; y los ciudadanos se han permitido exigir, demandar y proponer. En el otro extremo, la exclusión forma parte de lo que se ha ido dejando en el pasado poco a poco, pero que en muchos de los casos la cultura e idiosincrasia de los países no permite el despegue que marca la tendencia internacional.

En 2005 en la Casa del Tiempo, San Miguel Chapultepec, se dio a conocer el documento «México en la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (CMSI) ¿Sin sociedad y sin información?», donde las organizaciones sociales y civiles sostuvieron una reunión convocada por las Naciones Unidas. En donde se concluyó: «vemos con suma preocupación la falta de diálogo e interlocución por parte del Gobierno Federal para tomar en cuenta las diferentes propuestas y posturas de los diversos sectores de la sociedad mexicana, así como la falta de mecanismos que transparenten la postura que el Gobierno Federal está llevando ante este proceso» (www.cudi.mx/gobernanza/cumbre_mundial.pdf).

En el documento se hicieron 17 manifestaciones hacia el gobierno, de los puntos tres y cuatro se extrae que la **comunicación** es un **derecho humano integral** e interdependiente. Así como que ese derecho debe reflejarse en las políticas públicas que garanticen que la población tenga acceso universal a las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), y que esto se dé bajo criterios públicos y transparentes. «Los medios de comunicación son el soporte que hace posible el ejercicio del citado derecho, por lo que es imprescindible la participación de la sociedad civil como actor fundamental de la **construcción de políticas públicas**, así como el acceso asegurado a las nuevas tecnologías, especialmente a la población excluida del desarrollo» (www.cudi.mx/gobernanza/cumbre_mundial.pdf).

Ocho años más tarde, apenas se está tratando de armar una agenda digital sobre el tema. Se sigue inmerso en cuestión de política en la videopolítica con matices de las redes sociales. La sociedad civil

despierta del letargo de 70 años de dictadura partidista y de 12 de alternancia. Y a paso lento, los gobiernos federal, estatal y municipal intentan llevarse bien con la transparencia.

Conclusión

Aunque Trippi aportó mucho al modelo de las redes sociales y la democracia, él vio desde la tribuna los resultados positivos de su trabajo. También desde allí pudo observar cómo otros pensadores mezclaron otras ideas con sus ideas y lograron dos triunfos presidenciales demócratas, seguidos. La idea «The Revolution will not be televised» no tiene caducidad, es una idea futurista, y la frase apuesta a hacerse realidad cuando las redes sociales dominen por completo, siempre y cuando convenzan que son la única opción para la democracia, y así el mundo lo acepte.

En este trabajo hicimos un recorrido por la literatura sobre el tema acerca de qué tanto impacto tienen las TIC en la política mexicana. Y si aún este país se encuentra anclado en la dinámica de la videopolítica. Se pudo ver cómo existe la promoción por parte de organismos nacionales e internacionales a que México intensifique su papel en la adopción de herramientas para conformarse como sociedad de la información, pero también está la idea clara de que la democracia tiene varios detonantes y la clave pudiera no estar únicamente en las TIC; por ello, se deben analizar todos los aspectos que conllevan a lo que hace que un país no despegue en todos los aspectos de la democracia y atacar desde varios frentes esa situación.

Se puede plantear el supuesto de que, como México no ha tenido un avance considerable en la implementación de las TIC esto estaría frenando el desarrollo de la sociedad de la información; sin embargo, como no todo está dicho en esta materia, nadie puede atestiguar que esa sea una causa única. Lo que sí es cierto es que las TIC han hecho rentable que el político, el funcionario y el ciudadano pueden comunicarse de forma directa y más rápida. Así como que en sociedades en donde el *cuarto poder* y los políticos tienen intereses en conjunto las redes sociales son un estimulante para que se ventile más la pluralidad.

Al analizar la situación de México ante las TIC, y la forma en que éstas se han promovido al momento de hacer política, queda claro que la videopolítica sigue reinando, y que los cambios que pudieran surgir tendrían que ver con la forma en como están organizados los medios tradicionales, si responden a intereses legales o particulares, también a los incluyentes, así como la validez que se le dé a los espacios que comprenden las redes sociales, y eso se mide con el impacto que pueda tener lo que allí se manifieste ante la autoridad y la sociedad. De lo contrario, el uso que le dé el ciudadano para manifestarse pudiera parecer sólo gritos en el desierto.

Los temas torales que se trataron fueron el nacimiento de la idea de la democracia a través de las redes sociales, cuyo contexto es Estados Unidos, por cierto muy diferente al mexicano, que se traduce para México «en falta mucho por hacer»; y en Estados Unidos, luego de las elecciones de 2012, en materia política «no todo está dicho».

Un tema más fue la percepción del gobierno abierto, en donde falta el trabajo para hacer que tres sectores, gobierno, sector privado y sociedad civil puedan tener el mismo peso ante la toma de decisiones, y usar las TIC como forma de alentar ese acercamiento. México está dando pequeños pasos con respecto a esto, poco a poco se va aceptando que es una necesidad inmediata de la transparencia que requiere la ciudadanía, que se empuja desde varias partes del mundo.

Finalmente, el tema de la brecha digital, en donde por un lado están las naciones desarrolladas y por el otro países como México, que van gestando sus reglas operacionales y sus estructuras técnicas para sumarse al desarrollo, pero falta ver qué hacen los estrategas políticos mexicanos que están tras cada fuerza política. Quizás no aporten modelos o ideas como las de Trippi, Ganz o Lakoff; pero sí innoven dentro del contexto mexicano.

Para concluir, se podría decir que el éxito en las redes, de acuerdo a algunos estrategas políticos, se logra mediante el trabajo innovador y distintivo, características que lo distinguen de los demás. De igual forma, son importantes el contenido, la forma y el uso del mensaje:

En la era de las campañas online y del auge de las redes sociales sigue siendo fundamental contar una estrategia y un mensaje sólidos. Las redes sociales funcionan bajo dos condiciones: contar con una es-

trategia y un mensaje diferenciadores. Como diría nuestro amigo Joe Trippi: «The Revolution will not be televised», pero para tener éxito en las redes sociales se requiere que la estrategia y el mensaje sean realmente revolucionarios. Para que el virus se esparza por la red tiene que ser contagioso (<http://www.publicumestrategias.com/Default.aspx?tabid=70>)

REFERENCIAS

- Ballinas Valdés, Cristopher. (2011). *Participación política y las nuevas tecnologías de la información y la comunicación*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, D.F.
- Carreño Carlón, José. (2010). «El péndulo de la comunicación pública» en Alcocer V, Jorge; Córdova V, Lorenzo (compiladores), *Democracia y Reglas del Juego*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Corporación Universitaria para el Desarrollo de Internet, A.C. www.cudi.mx/gobernanza/cumbre_mundial.pdf
- CrunchBase. <http://www.crunchbase.com/company/meetup>
- Diccionario de la Real Academia Española. <http://lema.rae.es/drae/?-val=Pol%C3%ACTica>
- Fernández Rodríguez, José Julio. (2004). *Gobierno Electrónico, un desafío en Internet*. México.
- Finger, Matthias, y otros. (2007). *Los problemas de la sustentabilidad y las instituciones, gobernabilidad y participación*. Diálogos Fórum Universal de las Culturas, Monterrey.
- Finquelievich, Susana, Lago Martínez, Silvia, Jara, Alejandra, y otros. (2004). *TIC, desarrollo y reducción de la pobreza: Políticas y propuestas*. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Argentina: Universidad de Buenos Aires.
- Henniger, David. En The Wall Street Journal. http://online.wsj.com/article/wonder_land.html
- Marshall, Ganz. (2007). *What is the Public Narrative?* Marshall Ganz, Kennedy School of Government.
- Meneses, María Elena. *Una agenda digital para México*. <http://www.itesm.edu/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/opinion+y+analisis/firmas/dra.+maria+elena+meneses+rocha/op%2803dic12%29mariaelenameneses>

- . (2012b). [http://www.itesm.edu/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/opinion+y+analisis/firmas/dra.+maria+elena+mene-neses+rocha/op\(09ene13\)maelenameneses](http://www.itesm.edu/wps/wcm/connect/snc/portal+informativo/opinion+y+analisis/firmas/dra.+maria+elena+mene-neses+rocha/op(09ene13)maelenameneses)
- Meneses Rocha, María Elena y Bañuelos Capistrán. (2009). *Internet y campañas electorales en México. La oportunidad postergada*. Instituto Electoral del Estado de México. Recuperada el 13 de julio, de: www.ieem.org.mx/cefode/descargas/breviario/Breviario8.pdf
- Moreno, Alejandro. (2003). *El votante mexicano, Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Mueller, Philipp. (2007). «La buena gobernanza y las sociedades en red: más allá de las palabras» en *Ciudadanos, decisiones públicas y calidad de la democracia*, Freddy Maríñez Navarro (coord.). México: Limusa.
- Política digital. (2012). *Avanza México en Sociedad de la Información*. Recuperado el 30 de julio de 2013 de: <http://www.politicadigital.com.mx/?P=leernoticia&Article=21382>
- Popper, Karl R. (1996). «Licencia para hacer televisión» en *Nexos*, no. 220. México.
- Publicum Estrategias. <http://www.publicumestrategias.com/Default.aspx?tabid=70>
- Rabin, Yitzhak. (1996). *The Promise and Problems of the Israeli Press*, vol 1. no. 1. Cambridge.
- Sádaba Rodríguez, Igor. (2002). *Nuevas tecnologías y política: Acción colectiva y movimientos sociales en la sociedad de la información*. Madrid.
- Sánchez Ruiz, Enrique E. (1989). *La investigación sobre la televisión en México 1960-1988, (Un acercamiento descriptivo)*. México: CEIC Universidad de Guadalajara. Recuperado el 13 de julio, 2013, de: www.coneicc.org.mx/?contenido=/centro_documentacion/nota
- Trejo Delarbre, Raúl. (2001). *Mediocracia sin mediaciones, prensa, televisión y elecciones*. México: Aguilar, León y Cal Editores.
- Trippi, Joe. (2006). *The Revolution will not be televised, Democracy, The Internet, and the overthrow of everything*. New York: Haper.

- Villarreal Martínez, María Teresa. (2009). «Los consejos ciudadanos y la gestión pública en Nuevo León». XXII Concurso del CLAD sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública *La participación de los ciudadanos en la gestión pública*. Caracas.
- Zambrano Grijalva, Jesús. (2013). «¿México, a la sociedad de la información?» (Opinión). 14 de febrero. *El Universal*, México. Recuperado el 13 de julio de 2013, de: <http://www.eluniversalmas.com.mx/editoriales/2013/02/63008.php>
- Ziccardi, Alicia. (1999). «Los actores de la participación ciudadana» en *Congreso: Los gobiernos locales: el futuro político de México*. Guadalajara, Jalisco, Red de Investigadores de Gobiernos Locales Mexicanos, A. C., Recuperado el 13 de julio de 2013, de: <http://www.iglom.iteso.mx/HTML/encuentros/congresol/pm4/ziccardi.html>

ENSAYOS SOBRESALIENTES

Nuevas tecnologías de la información, política y democracia: los opinadores en la prensa escrita online de México

José David Calderón García

Introducción

Nuevas tecnologías en la era de la información. La prensa escrita online

De acuerdo con Castells un nuevo mundo está tomando forma: la era de la información (1999).¹ En ella emerge una nueva estructura social, que él ha denominado «sociedad red», en palabras de este autor:

la sociedad red es aquella cuya estructura social está compuesta de redes activadas por tecnologías digitales de la comunicación y la información basadas en la microelectrónica. Entiendo por estructura social aquellos acuerdos organizativos humanos en relación a la producción, el consumo, la reproducción, la experiencia y el poder expresados mediante una comunicación significativa codificada por la cultura (Castells, 2012, pp. 50-51).

¿Una nueva forma de comunicación que afecta a la política? ¿Procesos deliberativos mediatizados? Sí, y la prensa escrita no ha sido ajena a estas modificaciones tecnológicas, la convergencia digital la alcanzó y se adapta gradualmente a las nuevas condiciones. Los lectores tienen la posibilidad de ser partícipes dialógicos en el proceso. El concepto de prensa escrita se redimensiona y se inserta en la lógica comunicacional de la sociedad red.

La prensa escrita² del México contemporáneo ha sido señalada como un medio de comunicación e información que carga a costas una serie de contradicciones, tales como el predominio comercial que ha adquirido al privilegiar los espacios publicitarios por encima de la

1 En esta obra (*La era de la información*) el autor nos habla de una revolución tecnológica que gira en torno a la información y una serie de procesos interdependientes que en conjunto constituyen una nueva era, la era de la información.

2 Por prensa escrita entiéndase el periodismo impreso en papel que transitó a las redes virtuales de Internet. Publicado en diarios, semanarios y revistas mensuales.

información, su dependencia económica del Estado a través de las inserciones pagadas, la gran cantidad de títulos y los pocos lectores, las sospechosas cifras en los tirajes, etc. (Toussaint, 1999; Trejo, 2001, 2004; Zacarías, 2002a; Sánchez, 2005). Entonces ¿Cuál es la relevancia que motiva su estudio y análisis?

Hay que decir, a favor de ella, que ha ganado terreno al mostrarse menos subordinada al poder estatal, con todo y las contradicciones arriba mencionadas. Pues la prensa escrita sigue siendo «guardián de la libertad» (Chomsky y Herman, 1990) o «guardián crítico» según la teoría liberal de la prensa, que a grandes rasgos «enfatisa correctamente que la independencia de las instituciones de los medios ante el Estado es un rasgo vital de la democracia moderna y una precondition esencial de la capacidad de los individuos para comentar crítica y públicamente el ejercicio del poder estatal» (Thompson, 1993, p. 365).

La prensa escrita ha evolucionado en sus formatos desde la tinta impresa en papel, pasando por el hipertexto (HTML) informatizado en las redes virtuales, hasta la Web 2.0.³ No hay que perder de vista que la convergencia digital ha reorientado las formas de interacción entre la prensa y sus lectores. Dicha situación advierte métodos de análisis alternativos para explicar el papel de un medio de comunicación masivo, particularmente la función de la prensa de opinión en el entorno sociopolítico del México contemporáneo, de ahí que los objetivos que planteo en el presente ensayo sean los siguientes: describir y analizar las características de las secciones de opinión, y las de los productores de los textos de dichas secciones en la prensa escrita online, es decir, el lugar donde distintos actores denominados opinadores protagonizan un proceso de interacción mediada denominada comunicación política, en un espacio físico y simbólico llamado esfera pública mediática.

En ese sentido se plantean las siguientes preguntas: ¿Cuáles son las características de los espacios de opinión de la prensa escrita online en México, y cuáles las características de los actores que interactúan en este medio a través de un proceso de comunicación política?

3 La Web 2.0 tiene su antecedente en la World Wide Web (redes informáticas) creada en Internet (1990) para compartir información y estaba basado en el hipertexto (HTML), pero el salto tecnológico permitió al usuario interactuar como creador de contenidos (blogs, wikis, redes sociales) dejando atrás la Web estática. Fue llamada así por Tim O'Reilly en 2004.

Una respuesta preliminar a este cuestionamiento es que, la prensa escrita online se sostiene como intermediario entre la sociedad y el Estado al asumirse como una esfera pública mediática, donde los ciudadanos tienen la posibilidad de participar con las condiciones mínimas de igualdad y libertad en el debate público, al proporcionar juicios informados y razonados a través de los discursos argumentativos que publica en los géneros de opinión. Preservando un espacio mediático de discusión abierta donde participan todos los actores que le dan sentido y vigencia a la política en el lugar destinado para ello, el espacio público, donde se encuentran los intereses ciudadanos y los problemas colectivos.

Periodismo de opinión en el contexto del México contemporáneo

La prensa escrita contemporánea ha evolucionado, y es distinta a la de años anteriores, pues ahora existen posibilidades de acceder a ella en su versión digital y tener una relación más directa e interactiva con una oferta muy variada. Existen diarios como *El Universal*, *Excélsior*, *La Jornada*, *Reforma*, *Milenio*, *La Crónica de Hoy*, *El Financiero* y *Unomásuno*, por citar los diarios denominados nacionales más importantes e influyentes que circulan físicamente en distintos centros urbanos del interior de la república, y que se encuentran en su versión digital en la red. También están semanarios como *Proceso*, *Milenio semanal*, *Emeequis*, *Vértigo*, *Impacto* y *Siempre*. Y revistas mensuales como *Nexos*, *Este País*, y *Zócalo*. Las publicaciones periódicas mencionadas serán el objeto del análisis que se está proponiendo.

Al interior de dichas publicaciones se desarrolla un periodismo de opinión diverso, pues en él caben diversas personalidades, profesiones e ideologías, manifestadas a través de dichos textos. Una caracterización superficial que expresa las particularidades de este género señalaría que son argumentos basados en numerosos contenidos, como política, economía, entretenimiento, deportes, salud, etc. Pero hay que ir más allá de la definición simple.

Después de hacer una exploración física y virtual de los diarios, semanarios y revistas se evidencia que en las secciones que pertenecen al género de opinión se puede incluir el editorial, el cartón o caricatura, el buzón del lector, la columna y el artículo de opinión. Los

tres primeros presentan dificultades en la caracterización, al poseer naturaleza distinta en su fundamento dentro de la prensa escrita con respecto a los dos últimos.

El primero representa la opinión y perfil ideológico del diario, y generalmente no se firma, a decir de Marín (2006) «el editorial nunca aparece firmado porque representa el pensamiento no sólo de quien lo escribe –permanece anónimo–, sino de la empresa periodística que lo publica».

El cartón es una representación gráfica que, como señala Flores-Oliver (2013), son «auténticos editoriales gráficos, muchas veces con una contundencia superior a la que pueda tener cualquier articulista <especializado>. [Cuenta] con rasgos propios, formas discursivas muy específicas e incluso técnicas particulares, [...] posee un estilo propio, aunque en ocasiones ese estilo parece más una muletilla»; por lo cual merecería un análisis aparte. El buzón del lector es el espacio que otorgan las distintas publicaciones periódicas para que el público lector exprese sus opiniones, y está limitado a la selección que hace la administración de la publicación. De esta forma, el énfasis del análisis recaerá en la columna y en el artículo de opinión.

Las columnas son textos que pueden ser firmados por el autor o con seudónimo, y generalmente llevan un nombre o título. Son temáticamente diversas, pues podemos encontrar columnas políticas, de deportes, salud, economía, farándula, etc. A esto hay que agregar que «la columna trata con brevedad uno o varios asuntos de interés y tiene como característica especial aparecer con una fisonomía, una presentación tipográfica constante y tiene, además un nombre invariable» (Marín, 2006, p. 68) y tiene características especiales, pues la presentación «es diferente a la del resto de los textos que se publican en el mismo órgano periodístico, pero siempre es igual respecto de sí misma. Siempre tendrá la misma extensión, conservará la misma página o sección, con el mismo tipo de letra, de tal modo que con sólo verla el lector la reconozca» (Marín, 2006, p. 284).

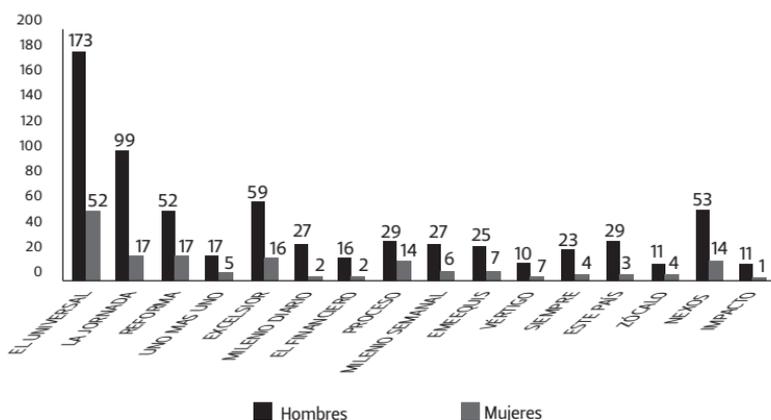
El «artículo de opinión o de fondo» como lo llama Carlos Marín no está sujeto a reglas fijas, «da siempre una dimensión de profundidad: la interpretación. Comentar es interpretar. Pero el artículo, además de interpretar un suceso, un problema, un asunto de interés

colectivo, suele prever lo que todavía no ha ocurrido pero probablemente sucederá» (Marín, 2006, p. 340). En suma son textos firmados donde autores de diversos perfiles profesionales exponen sus puntos de vista sobre los eventos más inmediatos y cotidianos; es decir, opinan sobre los acontecimientos sociales, políticos, económicos y culturales más relevantes del momento. Los autores de esta sección pueden ser tanto científicos sociales formados en la academia, como políticos, artistas, escritores, líderes religiosos o cualquier ciudadano.

Diarios como *Reforma* aglutinan a sus colaboradores de la sección de opinión bajo el término «editorialistas»; sin embargo, para evitar complicaciones en la caracterización de estos actores, y para evitar la perogrullada: articulista es quien escribe artículos y columnista quien escribe columnas, se adopta el término genérico opinador.⁴

El universo de los opinadores que dan vida a las secciones «artículo de opinión» y «columna» es muy amplio, y sería difícil emitir un punto de vista cuantitativo que sea certero, pero se pueden inferir algunos juicios interesantes sobre los datos aproximados (Ver figura 1).

Figura 1



Al analizar estas publicaciones periódicas resalta la marginalidad de la mujer en los artículos, y las columnas.⁵ Merece especial atención

4 Opiniador es el actor que participa en la comunicación política a partir de la interacción de su discurso argumentativo en un espacio físico y simbólico determinado.

5 Resalta en estos datos la marginalidad de la participación femenina como colaboradora en los espacios de opinión. Si se quiere abundar más sobre este tema se puede consultar

que no se encontró evidencia de participación femenina en la caricatura o cartón. En general los datos obtenidos pueden ser muy imprecisos, ya que los colaboradores pueden aparecer con sus textos de opinión en diversas publicaciones, o de un momento a otro dejar de colaborar con uno y aparecer en otro.⁶ Dicha situación se debe a que no todos tienen un compromiso laboral con el medio, salvo el caso de los columnistas que en la mayoría de los casos son periodistas que laboran en la publicación periódica.

Deliberando la democracia

Norberto Bobbio en su definición mínima de democracia dice que hay tres condiciones elementales a cumplir para poder hablar de ella, estas son: el derecho de participar directa o indirectamente en la toma de decisiones, la existencia de reglas procesales por unanimidad y una tercera que se transcribe a continuación:

Es indispensable que aquellos que están llamados a decidir o a elegir a quienes deberán decidir, se planteen alternativas reales y estén en condiciones de seleccionar entre una u otra. Con el objeto de que se realice esta condición es necesario que a quienes deciden les sean garantizados los llamados derechos de libertad de opinión, de reunión, de asociación, etc. (2004, p. 26).

A partir de definiciones como ésta, es posible observar que la democracia asume muchas formas, que se convierten en teorías normativas con componentes deontológicos y axiológicos que pretenden a grandes rasgos la convivencia social donde prive la libertad y condiciones de igualdad. En este sentido, hay que agregar que al interior de la teoría democrática existe una forma que ha sido conceptualizada como «democracia deliberativa». La cual en su forma más acabada e ideal pretende la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones.

el excelente trabajo de Josefina Hernández Téllez (2008) «Las mujeres y la opinión periodística» en Aimée Vega Montiel et al. *Las claves necesarias de una comunicación para la democracia*. México: AMIC-UJAT. En este trabajo la autora critica desde la perspectiva de «género» el lugar que ocupa la mujer en el periodismo y particularmente como colaboradora de los espacios de opinión.

6 Por ello debe entenderse que los datos aquí mostrados surgen del análisis realizado en abril de 2013.

La democracia deliberativa tiene sus promotores y en consecuencia sus críticos. Entre los teóricos más destacados que la han conceptualizado y operacionalizado están Rawls (1995) Habermas (1989, 2000) Cohen (1989,1997) y Bohman (1996) Elster (2000) Fishkin (1995) Gastil (2008), quienes desde distintas trincheras conceptuales han aportado elementos teóricos suficientes para establecer modelos teóricos sofisticados. Pues como ha señalado Avritzer «Desde los años setenta ha surgido en el interior de la teoría democrática contemporánea una tendencia a reevaluar el peso del elemento argumentativo en el interior del proceso deliberativo» (2001, p. 51).

El elemento argumentativo es el centro de esta propuesta teórica, y busca integrar y legitimar a los actores de una sociedad plural y compleja en un entorno democrático. Es decir que los ciudadanos y sus representantes interactúen racionalmente en un foro público, abierto y libre antes de tomar decisiones.

Las objeciones que tendría este modelo de democracia tienen que ver con el pluralismo y la complejidad social de las sociedades contemporáneas, pues dichas características, en sí mismas impiden la deliberación, o en el mejor de los casos sólo dan acceso a un reducido número de participantes en la deliberación. Algunos cuestionamientos son los siguientes: ¿Cuáles son los foros de la democracia deliberativa? ¿Cómo podría institucionalizarse? Sin embargo cada uno de estos autores antes mencionados plantea estrategias para superar dichas objeciones. Valga la mención de algunas:

Habermas se concentra en la formación de la opinión pública como un elemento indispensable que influirá en las decisiones de quienes ocupan posiciones institucionales. Sin embargo, la estrategia de Cohen y Bohman supera la visión habermasiana al suponer que los ciudadanos no sólo pueden criticar e influir sino, también tomar decisiones. Para Cohen la democracia deliberativa:

Se organiza en torno al ideal de la justificación política. De acuerdo con este ideal, la justificación del ejercicio del poder político colectivo es el proceder sobre la base del libre razonamiento público entre iguales [...] De acuerdo con esta perspectiva, la democracia no es meramente una forma de la política, sino un marco de condiciones sociales e institucionales que facilitan la discusión libre entre ciudadanos iguales [...] y ancla la autorización para ejercer el poder público (2000, p. 29).

Bohman por su parte concibe la deliberación democrática como «una actividad desempeñada por un sujeto plural, precisamente el tipo de actividad que es mantenida en el intercambio de razonamientos con los cuales se incrementa la calidad de justificaciones para las decisiones políticas» (2000, p. 49).

Elster (2000) suma a estas definiciones al decir que la deliberación es: «la toma de decisiones a través de la discusión entre ciudadanos... discusión racional justificada mediante la argumentación».

Para estos autores la democracia deliberativa supone un espacio simbólico de interacción y confrontación de argumentos racionales, la esfera pública. Al caracterizarla, también suponen la existencia de los debates cara a cara, de ahí otra de las objeciones, pues ¿Cómo sería posible la participación masiva en esta esfera pública? Los medios de comunicación masiva son una alternativa. Pues existe una necesidad real de incluirlos en cualquier teoría de la democracia.

Sin comunicación no hay política y sin ella no hay posibilidades de democracia. Deliberar es comunicar, implica flujos comunicativos de opiniones y argumentos razonados en la denominada esfera pública. Habermas, Cohen y Bohman, construyeron teorías a partir de conceptos como el de «democracia discursiva» (Habermas, 1989, 2000), «deliberación dialógica» (Bohman, 1996) y «poliarquía directamente deliberativa» (Cohen, 1997); pero no incluyeron a los medios de comunicación masiva en este proceso. Se asume como necesario proveer, a partir de las teorías de la democracia deliberativa, una estructura conceptual para el análisis de los instrumentos técnicos mediante los cuales se comunican las sociedades plurales contemporáneas: los medios de comunicación masiva.

Comunicación política en la esfera pública

La prensa de opinión en México es un campo con muchos caminos por explorar, uno de ellos es el análisis de la interacción de los opinadores como proceso de comunicación política en la esfera pública.

En general los medios de comunicación masivos son intermedios entre la sociedad y sus distintos sectores, pero su actuación no es del todo sin vocación o intencionalidad, pues no hay que olvidar que son ante todo empresas comerciales con intereses económicos. Es de-

cir, son utilizados de acuerdo a los intereses de quienes los manejan, en ese sentido se puede decir que producen y difunden mensajes que con frecuencia no encuentran camino de regreso, o réplica.

Con esto, difícilmente se puede afirmar que faciliten una dinámica horizontal de comunicación política, sin embargo el salto digital demuestra que esto es posible, especialmente en el mundo virtual a través de la red. En Internet «todos participan y construyen, todos comparten lo construido. Lo que garantiza horizontalidad y acceso a la información en la estructura de la red, no hay centro, todos son modos de circulación y producción» (Galindo, 1997, p. 13).

Para llegar a la discusión sobre la esfera pública es necesario definir primero el espacio público y los procesos que se desarrollan en su interior. Este espacio se ha transformado con la aparición de los medios masivos de comunicación, se ha transformado al grado de que autores como Wolton lo han conceptualizado como un «espacio público ampliado», y aunque haya críticas en torno al reduccionismo⁷ al que ha sido sometido dicho concepto, él señala una salida teórica:

Muchos autores han hecho hincapié en el hecho de que la aparición de la democracia estaba relacionada con la constitución de un espacio público, pero la mayoría de las veces por reconocer que las condiciones de funcionamiento de este espacio público, en una sociedad masiva, ya no se reúnan [...] la teoría de la comunicación política, por el contrario, muestra que no solo el espacio público no está destruido sino que su funcionamiento, en el nivel de la democracia masiva, se halla en conexión directa con la comunicación política. Respecto de los medios y los sondeos, tampoco han desfigurado el espacio público [...] sino que han permitido su adaptación en un marco sociológico y político muy distinto (Wolton, 1992, p. 40).

El modelo teórico de la comunicación política descrito por Wolton ayuda a hacer inteligibles las interacciones que tienen lugar en la esfera pública, sin embargo ¿A qué se refiere exactamente cuando habla de teoría de la comunicación política? De entrada pareciera una

7 Bernard Miége ha señalado que no obstante que la esfera pública haya sido considerada por Habermas como la *quintaescencia* de las condiciones de la comunicación, en la medida que es el concepto central y el lugar de una teoría normativa de la democracia, es una visión limitada, ya que reduce el espacio público al ámbito de la representación política. Él propone ampliar el ámbito del espacio público, a las dimensiones mercantiles y económicas. Miége, Bernard. (1998). «El espacio público: más allá de la esfera pública» en Gilles Gauthier et al. *Comunicación y política*. Barcelona: Gedisa.

mezcla de dos campos que forman un sub campo, o como agrega él mismo:

La comunicación no sustituye a la política sino que le permite existir, y hasta se puede emitir la hipótesis de que el reconocimiento de este nivel de funcionamiento de la comunicación política es signo de un buen funcionamiento de la democracia y de cierta madurez política, en el sentido de que en la gestión necesariamente contradictoria de los intereses se aceptan los dos parámetros complementarios de la comunicación y la política (Wolton, 1992, p. 42).

Aun así el concepto es muy escurridizo, por lo cual es necesario discutirlo y desarmarlo hasta determinar qué acepciones y apropiaciones teóricas serán aplicadas para encontrar una definición útil para el objeto de estudio que ahora se analiza. Al respecto Durán señala:

Decir de la comunicación, que es política, supera en la significación del concepto «comunicación política» la apreciación del tipo de comunicación de que hablamos. Es mucho más que un adjetivo calificativo a un sustantivo. No es lo mismo hablar de «comunicación política», que decir que la comunicación, que una comunicación dada es sobre política. Ciertamente, los programas electorales –y por extensión las campañas–, sirven de ejemplo, son comunicaciones políticas; pero no es a este tipo de fenómeno comunicativo al que se limita el concepto en cuestión [...] la «comunicación política» es el flujo de informaciones entre gobernantes y gobernados en tanto que tales, lo que incluye la característica de aquel y los canales a través de los cuales tiene lugar. Hoy por hoy, la «comunicación política» alude a la medida en que difícilmente puede entenderse la política sin los medios de comunicación de masas (2007, p. 1).

Este planteamiento sirve para discutir el concepto como herramienta analítica, pero escapa a la definición clásica Woltoniana que describe a la comunicación política como «el espacio en el que se intercambian los discursos contradictorios de los tres actores que tienen legitimidad para expresarse públicamente sobre política, y que son los políticos, los periodistas y la opinión pública a través de los sondeos» (Wolton, 1992, p. 31).

Durán describe la comunicación política como un proceso, mientras que Wolton nos habla del espacio en el que tiene lugar ese

proceso. Más allá de estas significativas diferencias hay que poner especial atención a la idea de Durán acerca de que difícilmente se puede entender la política sin los medios de comunicación masivos, para decir que los fenómenos comunicativos son procesos que se desarrollan a través de diversos canales, pero también se despliegan en un espacio físico y simbólico dado, la esfera pública que se encuentra en el espacio público.

La definición de esfera pública se desprende de la concepción habermasiana, que la caracteriza según Thompson como el espacio «donde los individuos privados se congregaban para tomar parte en discusiones críticas» (1996, p. 85). Pero se diferencia de ella por trascender el espacio físico, al proyectarla como el lugar donde diversos actores dotan de significado a la política a través de la interacción de opiniones, un espacio donde existe la posibilidad de dirimir y debatir los intereses generales y los problemas colectivos. Para Habermas eran los cafés y los lugares de sociabilidad, para este estudio es la prensa escrita online.

Entonces los medios, en este caso la prensa online, son entendidos como ese espacio físico y simbólico (la esfera pública) donde tiene lugar la comunicación política, caracterizada por la interacción de los opinadores. Pero surgen un par de dudas ¿Quiénes son los productores de estos discursos? ¿Cómo identificarlos y caracterizarlos?

Basado en las propuestas de Wolton (1992) y McNair (1992), Razgado (2003) sugiere que existen cuatro enfoques teóricos que abordan el estudio de la comunicación política (influencia, persuasión, contenido y actores). Este autor se suma a la idea de que más que un proceso lo que observa en este enfoque es una correspondencia mutua al decir que «propone, a diferencia de los demás, que más que un proceso existe una interrelación de elementos que dan vida a la comunicación política en la que existen, entre otros actores: los medios, las organizaciones políticas, los políticos, los periodistas, los sondeos de opinión y los ciudadanos» (Razgado, 2003, p. 110).

A diferencia de Razgado, aquí se propone desde el enfoque de actores que sí existe un proceso de comunicación política, y para darle consistencia a este argumento se adopta la perspectiva de la «Teoría interaccional de los medios» de John B. Thompson, acogiendo el concepto «cuasi interacción mediada» (Thompson, 1996, 1997, 2000).

Thompson afirma que con la emergencia de los *mass media*, las relaciones sociales y la interacción cara a cara se redimensiona espacio-temporalmente, pues ya no es posible establecer un flujo de comunicación con la co-presencia de los participantes. En este sentido, los *mass media* actúan como el instrumento técnico mediante el cual interactúan participantes que no comparten un marco espacio-temporal común. «La *cuasi* interacción mediada es predominante monológica, en el sentido de que el flujo de comunicación es en gran medida unidireccional» (Thompson, 2000, p. 230). Es decir, el emisor de un mensaje no requiere, y en general no obtiene una respuesta inmediata y directa.

...supone el «estiramiento» de la interacción en el espacio y el tiempo y una cierta reducción del rango de claves simbólica. Pero hay dos rasgos que la diferencian de otras formas de interacción mediada. Primero, en el caso de la *cuasi interacción mediada*, las formas son producidas para un conjunto indefinido de potenciales receptores. [...] Segundo [...] la *cuasi interacción mediada* es predominantemente monológica, en el sentido de que el flujo de comunicación es en gran medida unidireccional. El lector de un libro, [de un diario] o el espectador de un programa de televisión son receptores de una forma simbólica cuyo productor no requiere (y en general no obtiene) una respuesta inmediata y directa (Thompson, 2000, p. 230).

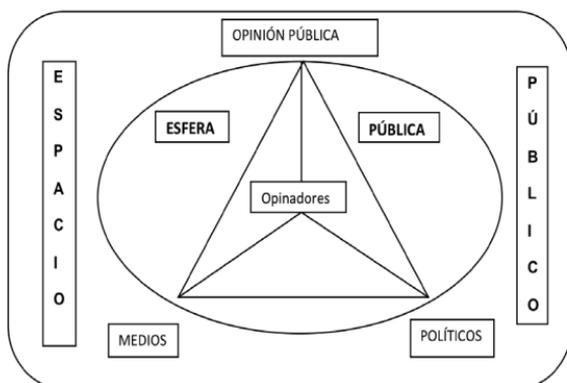
Buscando de donde asir la teoría de Thompson con esta propuesta, se observa que por las características de la prensa de opinión online se puede adoptar el supuesto de la *cuasi interacción mediada*. Ya que la publicación de un discurso argumentativo en las redes virtuales puede o no requerir una respuesta inmediata y directa del flujo comunicativo que establece al no compartir un tiempo y espacio equivalente, y el medio (la prensa online) se convierte en la esfera pública, pero no elimina la posibilidad de que la interacción exista, ya que en la red la comunicación fluye y se re-direcciona a través de múltiples canales.

La red Internet funciona de esta manera, pero ¿Cómo caracterizar la esfera pública a partir de estas interacciones? Y sobre todo ¿Cómo caracterizar a los participantes de estas interacciones? Es necesario un esquema teórico justificado en conceptos como «comunicación política» y «esfera pública», pues a partir de la definición de estos será

posible hacer inteligibles las interacciones que tienen lugar en dicho espacio.

La esfera pública es un espacio físico y simbólico donde tiene lugar el debate racional crítico, es el espacio de la política donde existe la posibilidad de dirimir los intereses generales y los problemas colectivos (Habermas, 2006; Dalhgren, 1997). Se encuentra en el espacio público y fue ampliada por la emergencia de los medios de comunicación masiva (Dalhgren, 1997; Thompson, 1996). La comunicación política es un proceso de interacción de discursos argumentativos entre los actores que tienen legitimidad para expresarse sobre política en el lugar destinado para ello, la esfera pública, donde se encuentran los intereses ciudadanos y los problemas colectivos (Habermas, 2000, 2006; Calderón, 2009). En él intervienen tres actores: los medios (organizaciones con intereses); los políticos (actores y organizaciones) y la opinión pública (ciudadanos) (Wolton, 1992; Mc Nair, 1999; Guerrero, 2003). En el centro de la esfera pública están los opinadores, (pueden ser intelectuales, académicos, periodistas, políticos y ciudadanos comunes, entre otros) e interaccionan con una serie de argumentos u opiniones razonadas con propiedades y cualidades propias. Como se ejemplifica gráficamente en la figura 2.

Figura 2



El planteamiento de comunicación política se desprende del enfoque de actores a partir de una dinámica dialógica de adentro hacia

fuera y viceversa, ya que encontramos distintos actores con legitimidades distintas para expresarse. En los márgenes están los políticos, los medios y la opinión pública, en el núcleo los opinadores y son definidos de la siguiente forma:

Políticos (actores y organizaciones)

Son los poseedores del poder político; es decir, quienes coordinan a los individuos a través de vías institucionales, regulando los patrones de interacción:

[son] individuos que aspiran a través de organizaciones e instancias institucionales, a influir en el proceso de toma de decisiones [...] el discurso de los actores políticos está enfocado a la ideología y a la acción, se trata de construir mensajes que justifiquen su actuación, sus decisiones, la manera que tienen de interpretar la realidad y la forma en que desean ser vistos por el público (Razgado, 2003, p. 113).

Medios (organizaciones con intereses)

Es el instrumento técnico a través del cual circula la información, y desde ahí se fija la agenda, es decir, se jerarquiza y selecciona la información de acuerdo a intereses económicos o políticos. En términos teóricos los medios son:

Las bases del poder simbólico, [...] los medios técnicos (asociados con la impresión en un principio y con la codificación electrónica de la comunicación e información posteriormente) que reproducen y ponen en circulación formas simbólicas [información en forma de discurso] a una escala sin precedente, creando formas de acción e interacción (Thompson, 1998).

Opinión pública

Esta puede ser concebida como el discurso racional protagonizado por ciudadanos informados (Algarra, 1996) o como las opiniones sostenidas por un público en cierto momento (Young, 2001) o en palabras de Habermas «Instancia crítica en relación a la notoriedad pública normativamente lícita del poder político y social, o como una instancia receptiva en relación a la notoriedad pública representativa o manipulativamente divulgada de personas e instituciones» (Habermas, 1981, p. 261).

Opinadores

Los actores del núcleo (opinadores) son personas que pertenecen a la sociedad civil, y a la sociedad política y poseen discursos con legitimidades distintas para influir en el sistema político. Son tanto los que escriben las columnas y los artículos en las secciones de opinión de la prensa escrita, como los lectores de esos discursos. La interacción de estos discursos es un proceso mediatizado con componentes democráticos. Dichos componentes se materializan en la participación y diálogo político en condiciones de libertad e igualdad.

Quizás una de las principales limitaciones de este marco conceptual es que los actores de la sociedad civil sólo ejercen influencia y no el poder político, en todo caso pre legitiman, legitiman o deslegitiman las acciones del poder político.

Cuasi interacción mediada de los opinadores en la prensa escrita

Al realizar el análisis, se puede dar cuenta que la comunicación política en el sentido de la *cuasi-interacción mediada* es un hecho, pues tenemos un emisor (el que escribe un texto periodístico de opinión), un mensaje unidireccional (el texto periodístico en sí), un receptor (el lector de la publicación) y una respuesta (retroalimentación) que no llega en el instante y directamente, ya que los sujetos comunicantes no comparten un marco espacio-temporal común.

El salto tecnológico que proyecta la convergencia digital brinda la posibilidad de que la interacción sea más dinámica, directa, inclusiva y en general instantánea, pues permite la participación de todos los actores de la comunicación política que tienen acceso a esta tecnología de la información (los opinadores).

Ahora con relaciones más directas e interactivas con los usuarios, los diarios intervienen en un marco de defensa de la libertad de información, de opinión, y de visiones plurales del mundo. Y su materia prima que es la información tiene un valor de utilidad para intervenir y moverse en la sociedad (López y Pereira, 2008, p. 182).

La sociedad red de la era de la información propuesta por Castells (2010) se asienta en esta realidad y proyecta a la prensa escrita a través de los géneros de opinión como intermediario entre la sociedad y el Estado, al asumirse como una esfera pública mediatizada donde

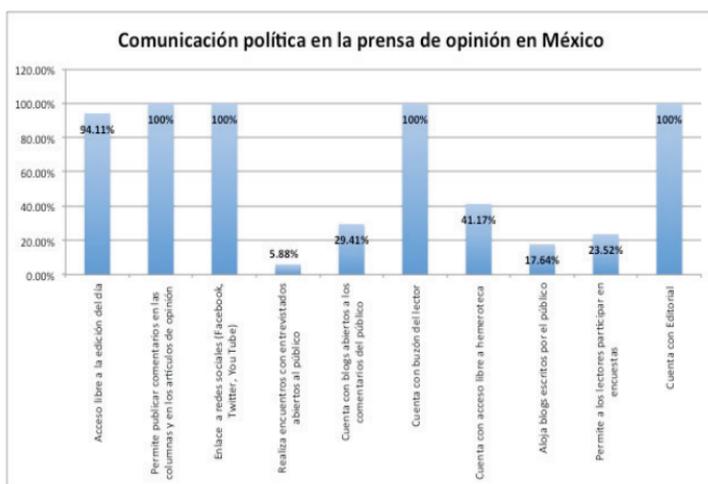
los ciudadanos tienen la posibilidad de participar como opinadores con las condiciones mínimas de igualdad y libertad en el debate público, al proporcionar juicios informados y razonados a través de los discursos argumentativos que publica, pues la red Internet preserva un espacio mediático de discusión abierta donde participan todos los actores que le dan sentido y vigencia a la política en el lugar destinado para ello, el espacio público donde se encuentran los intereses ciudadanos y los problemas colectivos.

La prensa de opinión en México es un espacio para que los opinadores influyan en el devenir de las decisiones políticas, a partir de la discusión de los temas relevantes de la vida nacional. Sin embargo no hay que perder de vista que la influencia dependerá de la calidad de los argumentos (el carácter deliberativo) y de las medidas establecidas desde la redacción del medio para favorecer los procesos de comunicación política a partir de la *cuasi-interacción mediada*. Pues una prensa de calidad:

Debe cumplir un papel esencial para garantizar la democracia, la libertad, la transparencia, el ejercicio de la ciudadanía, la difusión de inquietudes y necesidades de los más necesitados, la denuncia de la situación de aquellas personas que reciben un trato injusto, la crítica al poder y la cabal comprensión de un mundo especialmente complejo (López y Pereira, 2008, p. 182).

Para que el opinador (articulista-columnista) *cuasi-interaccione* con el opinador (público lector) deben pre-existir ciertas condiciones básicas en el medio ¿Cuáles son las que encontramos en la prensa de opinión en México?

Figura 3



El análisis sugiere que la *cuasi interacción mediada* existe, y la evidencia empírica se sostiene al observar que la mayoría de los diarios considerados en este estudio permiten el acceso libre a la edición del día y que todos permiten que el opinador (articulista-columnista) interactúe con los opinadores (lectores) a través de la retroalimentación, objeción, apropiación, o réplica del argumento expuesto al consentir la publicación de comentarios en los textos de opinión. Cualquier persona con acceso a la red Internet,⁸ que ingrese a la versión online del diario⁹ y escriba un comentario en una columna o artículo participa de la comunicación política en la esfera pública mediática. Sin embargo el hecho de que lo permita no significa que los lectores participen activamente con argumentos razonados, la evidencia muestra que dichas opiniones van desde los argumentos más o menos estructurados, hasta los improprios y descalificaciones.

En los demás rubros como encuentros con entrevistados, blogs abiertos a los comentarios del lector, acceso libre a la hemeroteca y

8 Datos ofrecidos en 2012 por la Asociación Mexicana de Internet (AMIPCI) señalan que sólo 45.1 millones de mexicanos tiene acceso a Internet. Estas cifras aumentan exponencialmente conforme se reduce la brecha tecnológica.

9 La AMIPCI también reporta que 22% de los usuarios mexicanos que tienen acceso a Internet tienen entre sus preferencias revisar la prensa escrita.

participación de los lectores en encuestas, etc., se observa escasez de deliberación con componentes democráticos, ya que son pocos los diarios que cuentan con estas opciones. La convergencia digital a partir de la prensa escrita en la Web, plantea cambios positivos como la participación más activa y la interacción mediada entre los colaboradores de las secciones de opinión y sus lectores, pero también desafíos como los que se han observado críticamente.

Conclusión

Los medios de comunicación masiva son simultáneamente instrumentos de grupos de poder y de presión para influir en las decisiones políticas. Particularmente la prensa escrita alojada en Internet se muestra como un medio que permite la comunicación política a partir de la *cuasi interacción mediada*, al facilitar una discusión abierta (deliberación mediada) donde participan los actores (opinadores) que le dan sentido y vigencia a la política en el lugar destinado para ello, la esfera pública donde se encuentran los intereses ciudadanos y los problemas colectivos.

Las nuevas tecnologías están contribuyendo de manera sustantiva para el ejercicio de la política y la democracia al garantizar la libertad de opinión, permitir la comunicación política y favorecer ciertos procesos deliberativos con componentes democráticos. Al respecto surge una interrogante ¿Son suficientes estos aportes? Desde luego que no, para que las contribuciones a la democracia sean más efectivas sería recomendable que la prensa escrita online atendiera las siguientes recomendaciones:

1. Permitir colaboraciones de parte de los ciudadanos.
2. Alojar blogs de los opinadores (colaboradores) donde participen los opinadores (lectores).
3. Realizar encuentros virtuales entre opinadores (articulistas, columnistas) y opinadores (lectores).
4. Contar con hemeroteca virtual de acceso libre.
5. Buscar un equilibrio de género en cuanto a sus opinadores (colaboradores).
6. Esta quizás es la más importante: que los lectores (opinadores) participen activamente con argumentos razonados en estas discusiones.

Antes de sacar conclusiones deterministas es preciso explorar otros caminos de investigación de los géneros de opinión, por ejemplo, un análisis formalista de la estructura textual y lingüística de los discursos elaborados por los opinadores, para saber a ciencia cierta cuál es la intención y orientación del argumento publicado, ya que permitirá observar si los componentes democráticos de la deliberación mediada apuntan a una democracia deliberativa.

Por otro lado, se ha dicho que la prensa vive bajo la sombra de una alargada crisis, caracterizada por un «retroceso general de la difusión, pérdida de una parte del mercado publicitario, descenso en el número de lectores jóvenes, disminución de la influencia frente a la radio y la televisión, [e] incremento en los costes de distribución y producción» (López y Pereira, 2008, p. 177). Sin embargo, las nuevas tecnologías de la información ofrecen alternativas para abandonar la crisis sustentándose y consolidándose hacia el pluralismo informativo, la diversidad cultural y lingüística, la calidad de la información y la transparencia por encima de los intereses mercantiles.

REFERENCIAS

- Avritzer, Leonardo. (2001). «Democracia deliberativa. La recuperación del concepto de deliberación pública en la teoría democrática contemporánea» en revista *Metapolítica*, vol. 5, núm. 18, p.50-65.
- Bobbio, Norberto. (2004). *El futuro de la democracia*, segunda reimpresión. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bohman, James. (2000). «La democracia deliberativa y sus críticos» en revista *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14, p.48-57.
- . (1996). *Public Deliberation*. MIT Press.
- Castells, Manuel. (1999). *La era de la información*, tres volúmenes. México: Siglo XXI.
- . (2012) *Comunicación y poder*. México: Siglo XXI.
- Chomsky, Noam y Edward S. Herman. (1990). *Los guardianes de la libertad*. Barcelona: Grijalbo-Mondadori.
- Cohen, Joshua. (2000). «Procedimiento y sustancia en la democracia deliberativa» en revista *Metapolítica*, vol. 4, núm. 14, p. 24-47.

- . (1989). «Deliberation and Democratic Legitimacy» en J. Bohman y W. Rehg, *Deliberative Democracy*. Cambridge: MIT, Press.
- Cohen, Joshua y Charles Sabel. (1997). «Directly- Deliberative Poyarchy» en *European Law Journal*, vol. 3, p. 313-342.
- Dahlgren, Peter. (1997). «El espacio público y los medios. ¿Una nueva era?» en Isabelle Veyrat- Masson y Daniel Dayan (compiladores), *Espacios Públicos en imágenes*. Barcelona: Gedisa.
- Elster, Jon. (2000). *Democracia deliberativa*. Barcelona: Gedisa.
- Flores-Oliver, Jorge. (2013). «Sobre el cartón político en México. Rius y el capitalismo» en revista *Replicante*, marzo, s/n.
- Galindo Cázares, Jesús. (1997). «Comunidad virtual y cibercultura: el caso del EZLN en México», en revista *Estudios sobre culturas contemporáneas*, época II, volumen III, núm. 5. Universidad de Colima, p.9-28.
- Guerrero, Manuel Alejandro. (2003). «¿Qué es la comunicación política? Ensayo de un modelo» en *Revista Iberoamericana de Comunicación*, no.5. México: UIA-UNESCO.
- Habermas, Jürgen. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiri Into Category of Bourgeois Society*. Cambridge: Polity Press.
- . (2000). *Facticidad y Validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Editorial Trotta.
- . (2006). *Historia y Crítica de la opinión pública*, novena reimpresión. Barcelona: Gustavo Gilli.
- Hernández Téllez, Josefina. (2008). «Las mujeres y la opinión periodística» en Aimée Vega et al, *Las claves necesarias para una comunicación para la democracia*. México: UJAT.
- López García, Xosé y Pereira Fariña, Xosé. (2008). «La prensa ante el reto on-line. Entre las limitaciones del modelo tradicional y las incógnitas de su estrategia digital» en E. Bustamante, et al. *Alternativas en los medios de comunicación digitales. Televisión, Radio, Prensa, Revistas Culturales y calidad de la Democracia*. Barcelona: Gedisa.
- Marín, Carlos. (2006). *Manual de periodismo*, México: Ediciones de Bolsillo.

- McNair, Brian. (1999). *An introduction to Political Communication*. EE.UU.: Routledge.
- Miége, Bernard. (1998). «El espacio público: más allá de la esfera política» en Gilles Gauthier et al (comps), *Comunicación y política*. Barcelona: Gedisa.
- Razgado, L. (2003). «La comunicación política en México: propuestas para su análisis» en Francisco Aceves (editor) *Anuario de la investigación en Comunicación*. México: CONEICC.
- Thompson, J. (1993). *Ideología y cultura moderna. Teoría crítica social en la era de la comunicación de masas*. México: UAM-X.
- . (1996). «La teoría de la esfera pública. Una aproximación al pensamiento de Habermas» en *Voces y Cultura*, revista de comunicación, no.10. Barcelona, pp. 81-110.
- . (1997). *Los media y la modernidad. Una teoría de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós.
- . (2000). «La transformación de la visibilidad» en revista *Comunicación y Sociedad*, no. 38, julio- diciembre. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Wolton, Dominique. (1992). «La comunicación política. Ensayo de un modelo» en Ferry y Wolton et al. *El nuevo espacio público*. Barcelona: Gedisa, pp. 28-44.
- Zacarias, Armando. (2002). «El panorama del mundo editorial en el sector universitario» en *Revista Universidad de Guadalajara*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, no.22.
- . (2003). «La prensa mexicana en la segunda mitad del siglo xx. Acercamiento metodológico» en *Revista Universidad de Guadalajara*, núm.28. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, pp. 45-55.

La construcción de la democracia en México a partir de la consolidación del papel del poder legislativo frente al ejecutivo

Kevin Zapata Celestino

Introducción

El poder legislativo hoy en día se erige como uno de los pilares que sostiene nuestro sistema político, no sólo por su facultad para crear y votar leyes, sino por su papel de contrapeso, en particular al poder ejecutivo, que evita que el sistema se vicie y se concentre en una sola figura o institución que dé lugar a lo que los antiguos griegos denominarían como «tiranía».

Su papel preponderante en la escena política genera discusiones y polémicas casi todos los días; sin embargo, no se pone en tela de duda su contribución para lograr una sociedad cada vez más democrática. Si bien es cierto que existen aún pendientes por resolver dentro de su configuración y funcionamiento, el avance y progreso que ha tenido desde principios de siglo xx a la fecha demuestran una convicción cada vez más ciudadana.

La relevancia de estudiar la evolución histórica del Congreso, así como de sus perspectivas actuales, reside en que sólo así se puede comprender la dinámica de nuestro régimen político actual, y al mismo tiempo visualizar posibles directrices que promuevan el perfeccionamiento de nuestro sistema de gobierno en concordancia con los valores que rigen a una verdadera democracia.

El presente ensayo pretende explicar a grandes rasgos el desarrollo del órgano parlamentario en nuestro país, haciendo énfasis en su relación particular con el poder ejecutivo durante los años de presidencialismo, el proceso de transición y apertura política, y los nuevos desafíos que éste debe afrontar.

Antecedentes en la relación ejecutivo-legislativo

La revolución que derrocó al antiguo régimen porfiriano trajo consigo un periodo de inestabilidad política y social asociada a los intereses particulares y luchas internas de las distintas facciones que formaron parte del movimiento armado. En este sentido, el Congreso se vuelve un caldo de cultivo para rebeliones y golpes de estado, lo que obligó al ejecutivo a poner un freno a su contra parte legislativa, tal y como refiere Pablo González Casanova:

Los debates revelan una gran libertad y diversidad de intereses. Esta situación se mantiene hasta la época de Obregón, en que es visible la oposición e independencia de grandes sectores del legislativo. Y esta oposición –ligada al clima general de violencia– llega a estar a punto de derrocar a Obregón, cuyas medidas enérgicas para dominarla terminan en un control casi absoluto del poder legislativo (...) desde entonces se convierte en una de las características esenciales e institucionales de la política mexicana (2000, p. 30).

Se logra subordinar al poder legislativo a través de dos fenómenos en concreto: la creación de un solo movimiento que agrupó a todas las fuerzas políticas y sociales de la revolución, y la institucionalización del presidencialismo.

La creación del Partido Nacional Revolucionario, que posteriormente se trasformaría en Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y después en Partido Revolucionario Institucional (PRI), fue el resultado de la «institucionalización de la revolución», frase acuñada por el presidente Calles y que implicaba el aglutinamiento de campesinos, obreros y sectores populares en una sola plataforma política, bajo un naciente modelo de corporativismo, que logró imponer un férreo control político y social que dio estabilidad al sistema y en particular al órgano legislativo:

El proyecto de Calles implicaba una absoluta disciplina de la burocracia política y desde principios de septiembre las autoridades no dejaron de preconizar la necesidad de consolidar la unidad de los «revolucionarios». La primera evidencia de que el gobierno iba a actuar con firmeza se manifestó en la Cámara de Diputados (...) La constitución del bloque fue indudablemente un triunfo personal de Calles pues, por vez primera desde el fin del periodo armado de la

Revolución, todos los diputados que se reclamaban de la misma estaban unidos en la Cámara en torno a un proyecto político (Garrido, 2005, p. 69).

Por su parte, la institucionalización de la figura presidencial como la pieza clave del entramado político significó, por primera vez, la alineación no hacia una personalidad sino hacia la institución per se: «El ejecutivo aparece como la institución en la que se deposita prácticamente toda la autoridad, dejando de depender del carisma o del poder del personaje que ocupa. Desde ese momento la fuerza y la legitimidad van a pertenecer a la presidencia, ya no al presidente» (Carbonell, 2002, p. 48).

La consolidación de la presidencia como autoridad máxima que rige sobre el resto de los Poderes de la Unión, estableció a la vez una dinámica particular de centralización, marcando reglas no escritas pero entendidas por todos los actores en cuestión. Estas reglas, bautizadas por Jorge Carpizo como «facultades metaconstitucionales», establecían condiciones específicas que sometían la libre funcionalidad del legislativo, entre ellas, otorgaban al presidente la jefatura real del partido oficial, quien al poseer el control de la asignación de los escaños, daban a su voluntad una vía libre en el Congreso: «La gran mayoría de los legisladores son miembros del partido predominante y saben que si se oponen al presidente las posibilidades de éxito que tienen son casi nulas y que seguramente están frustrando así su carrera política» (Carpizo, 2004, p. 74).

Si bien la dinámica que se gestó en la época pos-revolucionaria dio de facto al poder ejecutivo una preeminencia casi total dentro del sistema político, fue necesario mantener intactas las estructuras «clásicas» del modelo de Montesquieu, buscando con ello la legitimidad que diera permanencia al régimen presidencial:

Aparentemente el legislativo tiene una función simbólica. Les da una validez y una fundamentación de tipo tradicional y metafísico, en que los actos del ejecutivo adquieren la categoría de leyes, o se respaldan y apoyan en el orden de las leyes, obedeciendo a un mecanismo simbólico muy antiguo, aunque de tipo laico (González, 2000, p. 32).

El asentamiento de dicho sistema presidencial, de partido único y que subordinó al poder legislativo, significó durante sus primeros años la estabilidad social y política necesaria para conformar un proyecto verdaderamente nacional; sin embargo, tuvo serias repercusiones en años posteriores ya que impidió la consolidación de un ejercicio democrático real dentro de sus instituciones, lo que a la larga generaría un grave descontento en las nuevas generaciones.

Transición democrática y construcción de un nuevo sistema

La cerrazón del sistema si bien proporcionó fuerza a las endeble instituciones durante los años pos-revolucionarios, sería víctima de su propio éxito, ya que los beneficios de las reformas sociales implementadas durante la primera mitad de siglo xx tendrían un impacto demográfico importante, que daría lugar a una nueva generación de jóvenes cuyo anhelo trascendía más allá de las «bondades» que el sistema podía proveer. Estos jóvenes estudiantes, hijos de la denominada clase media, decidieron afrontar el empecinamiento político a través de manifestaciones a gran escala que pusieron en jaque al régimen. El año de 1968 se convirtió en parteaguas en la historia del país, ya que por primera vez se cuestionaba al sistema, y pese a que dichos movimientos fueron brutalmente reprimidos, dejaron los cimientos para reformarlo de fondo: «El gobierno no supo qué hacer con la disidencia de la clase media más que emplear con ella los mismos métodos violentos que tan efectivos resultados habían dado con los obreros y campesinos. Tratarla así fue contraproducente. No quebró al sistema pero lo hirió de muerte en su legitimidad» (Krauze, 1997, p. 358).

Si bien la concepción monolítica del sistema fue la rectora de las relaciones entre los poderes y sus instituciones a lo largo del siglo, los movimientos sociales iniciados en 1968, encontrarían eco en las generaciones posteriores, quienes disconformes con la nula apertura política, así como con la mala gobernanza de las administraciones posteriores, vieron en el régimen la raíz del problema y se planteó por primera vez desde su nacimiento la necesidad de reformarlo:

La transición democrática se comenzó a gestar cuando la sociedad modernizada ya no cabía ni quería hacerlo en un régimen político de partido hegemónico. México se hizo más complejo, diverso y plural,

y un solo partido ya no podía hegemonizar ni conciliar todos los intereses y proyectos de un país que crecía y se diversificaba aceleradamente (Bolívar, 2004, p. 194).

La elección de 1976 en la que López Portillo fue electo presidente con el cien por ciento de los votos, evidenciaron sin duda la necesidad de modernizar los canales institucionales con la finalidad de dar cabida a todos los actores que conformaban parte importante de la sociedad, pero que por muchos años estuvieron al margen del escenario político. Es dentro de este contexto que el entonces secretario de gobernación Jesús Reyes Heróles inicia en México un proceso de transición gradual de recomposición política a través de la reforma de 1977:

Dos propósitos se tenían que cumplir con la reforma: revitalizar el sistema de partidos y ofrecer una opción de acción política legítima tanto a los que habían rechazado como a los que habían optado por la violencia (...) En tal sentido, la LI Legislatura sería histórica, no sólo por haber sido resultado de la primera reforma verdaderamente importante en términos de elecciones, sino porque en su seno se pudieron escuchar por primera vez en mucho tiempo debates y discusiones con otros interlocutores políticos (Cámara de Diputados, 2005).

A partir de dicho año, comienza de manera paulatina el pluralismo político en el país, que dio pie a que en años posteriores se originaran reformas que propiciaran el derrumbe del viejo sistema de gobierno y con ello la reconfiguración de los Poderes de la Unión. Si bien es cierto que los controversiales resultados de la elección de 1988 demostraron la insuficiencia del alcance de las reformas de 1977 y 1986, el malestar generado propició una aceleración en el proceso democratizador de los órganos e instituciones gubernamentales y electorales del sistema político:

A partir de la llegada del gobierno salinista se intensificó el cambio de las reglas electorales, en ese sexenio hubo tres reformas (1989-1990, 1993, 1994), pero no se logró acceder a condiciones de equidad y autonomía de los organismos electorales hasta la reforma de 1996, que en términos de importancia marcó una nueva etapa en la construcción del régimen electoral mexicano (Aziz en Rodríguez, 2009, p. 18).

En este sentido, la reforma electoral de 1996 impacta directamente la estructura del poder legislativo, ya que por primera vez el poder único del partido oficial se ve trastocado de fondo, obligando a la negociación y a la conformación de consensos con las diferentes facciones políticas en el Congreso.

Las elecciones de 1997 dieron al PRI los resultados más bajos de su historia, siendo el hartazgo político y el descalabro económico durante el primer año de la administración de Zedillo los factores que jugaron en contra de su preeminencia absoluta en la Cámara de Diputados, significando así el fin del control total del partido oficial y del ejecutivo sobre el legislativo, lo que produjo en automático una nueva dinámica dentro del Congreso:

Los cuatro partidos opositores dificultaron la formación de una cámara bajo liderazgo priista, al formar el bloque conocido como el «grupo de los cuatro», que aunque no buscaba formar alianzas para fijar políticas gubernamentales, sí serviría para controlar los órganos de gobierno de la Cámara. Este fenómeno significó una importante redistribución del poder en México (Molinar en Orozco, 1999, p. 609).

Se forzó después de muchos años de control y sometimiento, al diálogo y al ejercicio democrático al interior del órgano legislativo que a su vez influyó en el papel del ejecutivo y de sus facultades extraoficiales:

La lógica del presidencialismo omnipotente, si bien no se acabó, sí se vio sumamente restringida (...) Durante el periodo de Ernesto Zedillo destacaron, por su parte, dos fenómenos: la despresidencialización de la presidencia y la normalidad de las elecciones. En cuanto a la primera situación, y a diferencia del expresidente Salinas, Zedillo adoptó una estrategia de limitar sus poderes y sus intervenciones políticas (Carbonell, 2002, p. 164).

El nuevo papel asumido por el Presidente de la República, que redujo en gran medida sus facultades históricas, permitió una conducción apegada a derecho de la transición política efectuada en las elecciones del año 2000, en donde fuera electo Vicente Fox como el primer mandatario ajeno al partido oficial, convirtiéndose en el emblema por excelencia de la convicción democrática que había adoptado el país.

El cambio de gobierno al comienzo del nuevo milenio sin duda marcó un parteaguas en la historia de México, ya que implicó un de-

bate real marcado por posiciones totalmente divergentes entre los poderes ejecutivo y legislativo, ya que por primera vez un presidente gobernaría con oposición mayoritaria en el Congreso:

La política pese a las negociaciones del PAN y del foxismo y también de cierto PRI, entrañan un conflicto permanente. La política es división y oposición, incluso negación del contrario. Cómo si no puede explicarse la diferencia insuperable planteada no sólo entre Acción Nacional y los demás partidos (...) No puede escabullirse, pues está obligado a gobernar, a proponer y proyectar, a buscar soluciones que no serán del gusto de todos, porque esos consensos y esas unanimidades ni van a desaparecer en los seis años que va a gobernar (Segovia, 2008, p. 44).

El nuevo razonamiento que permeó en la relación entre la Presidencia y el Congreso a partir de la transición política levantó gran polémica, y ciertos círculos reclamaron condiciones de ingobernabilidad para el ejecutivo en turno, dado la oposición que debió enfrentar por parte de los legisladores en ambas cámaras. Muchas de las voces que se alzaron en contra de la nueva dinámica argumentaron que, con el fin de la unilateralidad en el Congreso, se acrecentó la posibilidad de una parálisis política ante el riesgo de que los actores protagonistas dentro del legislativo, no pudieran llegar a acuerdos que sacaran adelante las reformas planteadas por el Presidente debido a la incompatibilidad de sus ideologías e intereses.

Esta visión carece de argumentos si se analiza bajo la óptica de la teoría «culturalista», la cual manifiesta que toda estructura favorable a la democracia supone individuos y actores políticos que internalizan y acatan las reglas de acceso, su uso y su permanencia del poder, y se encuentran satisfechos con su sistema político, lo que a su vez permite una conducción adecuada de los distintos canales y medios institucionales, entre ellos los concernientes al proceso legislativo:

Una estructura de esta naturaleza favorece la gobernabilidad democrática de un sistema, en especial cuando la coordinación basada en el auto interés es deficiente (...) La consolidación de un régimen se logra, en su eje, cuando todos los actores relevantes del juego político suscriben a las reglas básicas de éste, especialmente las reglas sobre las reglas (Loza, 2003).

Si bien esta perspectiva podría parecer un tanto idealista, ya que sería irreal pensar que toda la estructura y sus actores coinciden plenamente con todos los criterios, cabe resaltar que gran parte de los involucrados han respetado los lineamientos generales para poder establecer una gobernabilidad institucional en nuestro país. Asimismo es menester resaltar que la evolución en los distintos procesos de negociación, diálogo y acuerdos propios del legislativo así como en su relación con el ejecutivo demuestra un amplio desarrollo y madurez política que dan certidumbre y confianza en la construcción de consensos y verdaderas políticas nacionales en favor del desarrollo del país.

Percepción ciudadana y nuevos desafíos del poder legislativo

La relación entre los poderes ejecutivo y legislativo lejos de volverse estática, se encuentra en continuo cambio producto de la percepción de la ciudadanía respecto al papel que debe tomar cada uno para hacer frente a las distintas adversidades que se presentan cotidianamente en el escenario político. Para conocer los desafíos futuros que deberá afrontar el órgano parlamentario, es menester conocer en primera instancia el sentir de los ciudadanos respecto a dicha institución, ya que como célula primaria de la sociedad y sostén de la democracia, corresponde al ciudadano conceder la última palabra, tal y como lo expresa George Sabine en referencia a Rousseau: «La voluntad general, como dijo repetidas veces Rousseau, tiene siempre razón (...) ya que la voluntad general representa el bien social, que es la pauta de la justicia. Lo que no es justo no es la voluntad general» (Sabine, 1994, p. 451).

Utilizando la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) de 2012, esfuerzo realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en coordinación con la Secretaría de Gobernación, es posible identificar el «pulso» político de los mexicanos mayores de 18 años respecto a las instituciones en cuestión.

Una de las primeras preguntas a destacar es en relación a la democracia ¿Cuál es la frase que se acerca más a su manera de pensar? De la que se obtuvieron los siguientes resultados: 58.1% dijo que «la democracia era preferible ante cualquier otra forma de gobierno»,

21% mencionó que «en algunas circunstancias un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático» y 16.8% expresó que «a la gente le da lo mismo tener un régimen democrático a uno autoritario». Si bien es cierto que una amplia mayoría valora a la democracia como su sistema predilecto, aún existe un segmento importante de la población que no la considera como tal o por lo menos no en la misma medida.

Este resultado manifiesta un síntoma de un malestar más profundo, por decirlo de alguna forma, en la medida que parte de la población no ha visto un cambio benéfico tangible en su cotidianidad una vez que se estableció en México la pluralidad y el debate político, y en consecuencia, menoscaban a la democracia o la toman con desinterés, tal y como explica Alberto Aziz Nassif:

Por ahora han caído por tierra ante evidencias muy fuertes, como por ejemplo que la diferencia de color partidista en un gobierno, no representa necesariamente una distinción significativa. Lo novedoso de un tránsito democrático no garantiza ninguna salvaguarda en contra del deterioro y el desencanto (Aziz, citado en Rodríguez, 2009, p. 12).

Siguiendo con la ENCUP, de manera más directa se cuestiona sobre el legislativo y si éste abona a la democracia: Hay personas que creen que sin el Congreso de la Unión no puede haber democracia, mientras hay gente que dice que la democracia puede funcionar sin el Congreso de la Unión. ¿Qué frase está más cerca de su manera de pensar?

70.6% de las personas encuestadas contestó que sin «Congreso no puede haber democracia», mientras un 29.2% afirmó que la democracia puede existir aun sin Congreso, lo que a grandes rasgos puede parecer satisfactorio, en términos relativos significa que casi una de cada tres personas no considera al poder legislativo como esencial para el desarrollo democrático del país. En el mismo sentido si se analizan los resultados de la pregunta ¿Qué es lo que más toman en cuenta los diputados? Se obtienen porcentajes que aumentan la incredulidad respecto a la labor legislativa, y es que 36.4% mencionó eran «los intereses de su partido» lo que más tomaban en cuenta, seguido de un 30.7% que dijeron que «sus propios intereses», 13.6% «los in-

tereses del presidente» y sólo un 14.2% expresó lo que más tomaban en cuenta eran «los intereses de la población».

La persistencia de la idea de parálisis institucional, de improductividad en el desempeño de los legisladores y de su poca o nula aportación a la consolidación de nuestra democracia, una vez que se ha transitado a estadios con mayor pluralidad y apertura política, reside en la magnificación de los fracasos y desacuerdos dentro del Congreso por parte de los medios de comunicación, tal y como señala José Woldenberg:

Pero dada la trascendencia que los desencuentros son más espectaculares que los acuerdos, y dado que la reproducción mediática de los primeros es más intensa, el proceso se vuelve desgastante para todos (gobierno y oposiciones) y tiende a envolver a los políticos, a los partidos y a las instituciones de la República. La impresión que se irradia es que la esfera de la política es improductiva, que se encuentra azolvada, que los actores no desean colaborar (2006, p. 40).

Otra de las causas que alimenta la imagen de improductividad y estancamiento del Congreso es el desconocimiento del público de los distintos procesos, actividades y facultades que acompañan la labor del legislativo, así como la poca e intermitente comunicación que mantiene con la sociedad en general.

Finalmente a la pregunta ¿Cree usted que la democracia en nuestro país será mejor o peor en el futuro? 27% de los encuestados expresó que «mejor», 23% mencionó «mejor en parte», 17% dijo que «será igual», y un 28% declaró «será peor». Estos resultados son profundamente significativos ya que casi la mitad de los mexicanos (45%) no visualiza una mejora sustancial en el sistema actual, por el contrario un porcentaje considerable pronostica un retroceso en el mismo, lo que demuestra en primera instancia el escepticismo antes mencionado, y en segundo, la necesidad de impulsar medidas que fortalezcan la labor legislativa y que proyecten una imagen renovada de los actores involucrados.

Una de las propuestas centrales de los últimos años, y que puede ser de gran utilidad para resanar la desconfianza de los ciudadanos, es la que sugiere Julio Labastida, quien pugna por la reelección como

mecanismo para empoderar de una forma más auténtica el trabajo de los legisladores:

Es necesario que se permita la reelección de diputados y senadores para que se adquieran con mayor fuerza y autonomía, con la perspectiva de una carrera legislativa que les dé seguridad frente al ejecutivo y a los propios partidos. Esta medida fortalecería el poder del Congreso para supervisar los actos del ejecutivo y hacer que los representantes sean más responsables ante sus electores (Labastida, 2000, p. 253).

Esta alternativa avalada por académicos como Luis Carlos Ugalde, Miguel Carbonell, Jorge Carpizo, Joseph Klesner, entre otros, y en la que coinciden, provocaría un efecto positivo dada la necesidad del legislador de dar cuentas a los ciudadanos que representa, si desea ser electo de nueva cuenta para el cargo. Actualmente, dado que está prohibida la reelección consecutiva los legisladores buscan estrechar más las relaciones con su partido que con sus electores.

Otra propuesta interesante que permitiría que el Congreso se desempeñara con mayor aprobación entre la ciudadanía es la que expone José Carbonell, basada en los trabajos de Alonso Lujambio, respecto a la creación de cuerpos técnicos de alto nivel que auxilien a los legisladores durante sus funciones. Este cuerpo técnico o «staff» estaría completamente desligado de los partidos políticos (institucionalmente hablando), suficientemente amplio dado que la pluralidad de temas que así lo amerita y su nivel de profesionalización sería tal que aumentaría las competencias y conocimientos de los parlamentos, haciendo en este sentido más equitativa su relación con el poder ejecutivo:

Sólo integrando un amplio equipo de apoyo, el poder legislativo se verá fortalecido. La complejidad de la sociedad moderna y los asuntos que de ella se desprenden, hacen imposible que los parlamentarios puedan contar con un dominio de todas las materias (...) entre mayor sea la pericia y la información del órgano legislativo mayor será su capacidad para controlar y cuestionar al ejecutivo, y la calidad de las leyes se incrementará (Carbonell, 2000, p. 219).

Otras propuestas como el fortalecimiento y profesionalización del sistema de comisiones legislativas o la ampliación de los periodos de sesiones, de igual forma giran en torno a mejorar el rendimiento de

la democracia a través de un sistema verdaderamente representativo, que brinde una mayor fortaleza a la estructura legislativa y que incentive a la comunicación y estima por el ciudadano.

Como queda demostrado en la ENCUP el poder legislativo en México presenta déficits respecto a la imagen que refleja a la ciudadanía que impactan directamente en la legitimidad con la que éste realiza sus funciones, lo que a su vez dificulta que la relación con el ejecutivo se mueva en un plano equitativo dado el gran carisma que aún mantiene la figura presidencial. Si bien los legisladores aún deben ganar libertad e independencia frente al poder ejecutivo, ya que aún persisten ciertas estructuras presidencialistas, el reto que demanda ahora nuestra democracia ya no es sólo hacer valer dicha autonomía, sino que la imagen que promueva frente a la ciudadanía no le repercuta de manera negativa, de lo contrario se expone a que el Congreso se convierta en el «enemigo público» por excelencia, lo que a futuro puede implicar un retroceso en la actitud democrática que la sociedad ha tomado en los últimos años.

Conclusión

El proceso gradual por el que ha atravesado el poder legislativo para lograr consolidar su papel como rector de la democracia en México, ha significado un replanteamiento total en su relación específica con el poder ejecutivo, dejando de lado su papel de subordinación logrando instruir mayores condiciones de igualdad y asimetría frente a la institución presidencial. Si bien es cierto que la pluralidad de opiniones ha disminuido la celeridad con la que se tomaban las decisiones, lejos de contribuir a la ingobernabilidad o parálisis institucional fomenta un ejercicio más real del cumplimiento de la voluntad ciudadana.

El mayor desafío que enfrenta el Congreso en México tras la apertura política es, por un lado, mantener y hacer valer su condición de igual frente al resto de los Poderes de la Unión, y al mismo tiempo, revertir la mala imagen que actualmente se tiene sobre el desempeño legislativo. Si bien esta imagen negativa es producto de causales específicas como el desconocimiento de su labor por parte del público en general, y una comunicación sesgada por parte de los medios, es posible revertirla si se llevan a cabo medidas y reformas que acentúen

una mayor capacidad y rendimiento profesional, así como una mayor cercanía y comunicación con los ciudadanos que los eligieron.

El poder legislativo es, a final de cuentas, la representación de todos los ciudadanos, por lo que corresponde a éste hacer valer la voluntad de sus electores; si bien esto se ha aprendido progresivamente, aún queda brecha por cerrar para lograr una representación más auténtica y un diálogo mucho más constante y directo con la sociedad. Es menester subrayar que lograr estadios democráticos cada vez más aceptables es un proceso lento y conlleva un gran esfuerzo tanto del sistema y de los actores inmersos en ella como de la sociedad en general para catalizar de manera tangible dichos cambios.

REFERENCIAS

- Aziz Nassif, Alberto. «El desencanto de una democracia incipiente» en Orozco, R. (2009) *México ¿Un nuevo régimen político?* México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Cámara de Diputados. (2005). *Nuestro siglo - la reforma de 1977*. Encontrado en: http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues11.htm
- Carbonell Sánchez, José. (2002). *El fin de las certezas autoritarias. Hacia la construcción de un nuevo sistema político y constitucional para México*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Carbonell Sánchez, Miguel. (2003, oct 04). *La reelección legislativa: una propuesta de cambio constitucional*. Crónica Legislativa LVIII, Encontrado en: <http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont13/anali2.htm>
- Carpizo Mc Gregor, Jorge. (2004). *El presidencialismo mexicano*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- . (2004, ene-jun). «México: ¿sistema presidencial o parlamentario?» en *Revista Latinoamericana de Derecho*. Encontrado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/revlad/cont/1/art/art2.pdf>
- Garrido Platas, Luis Javier. (2005). *El Partido de la Revolución Institucionalizada*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- González Casanova, Pablo. (2000). *La democracia en México*. México D.F.: Ediciones Era.
- Guzmán Sepúlveda, Nora. (2009). *Sociedad, desarrollo y ciudadanía en*

México. México D.F.: Limusa-Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey.

- Horcasitas Molinar, Juan. «Las elecciones de 1997 en México: Evaluación del sistema de partidos y la reforma electoral en materia de regulación financiera» en Orozco, J. (1999) *Administración y financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Instituto Federal Electoral-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Krauze Kleinbort, Enrique. (1997). *La presidencia imperial*. México D.F.: Tusquets Editores.
- Labastida Martín del Campo, Julio. (2000). «Perspectivas del cambio democrático en México» en Labastida, J., Camou, A. y Luján, N. *Transición democrática y gobernabilidad*. México D.F.: Plaza y Valdés Editores-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Loza Otero, Nicolás. (2003). *Legitimidad democrática y gobierno dividido*. Encontrado en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20003/pr/pr6.pdf>
- Lujambio Irazábal, Alonso. (1996). *Federalismo y congreso en el cambio político de México*. México D.F.: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Randall, Laura. (2006). *Reinventar México: Estructuras en proceso de cambio*. México D.F.: Siglo XXI Editores.
- Sabine, George Holland. (2010). *Historia de la teoría política*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Segovia, Rafael. (2008). *La política como espectáculo. El sexenio de Vicente Fox*. México D.F.: Ediciones Cal y Arena-El Colegio de México.
- Woldenberg Karakowsky, José. (2006). *Después de la transición gobernabilidad, espacio público y derecho*. México D.F.: Ediciones Cal y Arena.
- . «La construcción de la democracia» en Bolívar, R. (2004, enmar) *Reseñas y libros. Revista Mexicana de Sociología*. Encontrado en: <http://www.ejournal.unam.mx/rms/2004-1/RMS04106.pdf>

El pluripartidismo fluctuante en el estado de Nuevo León y la relación legislativo-ejecutivo

Rubén Apáez Lara

1. Los partidos y el pluralismo

Los partidos políticos son los vehículos a través de los cuales se lleva a cabo la interacción interna y externa del Congreso del Estado de Nuevo León, entidad en la que, al igual que en varias latitudes del mundo, los partidos son tildados de maquinarias pragmáticas desligadas del interés colectivo, aludiendo la escasa democracia interna, el desapego a su plataforma electoral, la deslealtad hacia el militante, el clientelismo, el oprobio, la formación de camarillas, el menoscabo de la representatividad y otros factores que obstaculizan la viabilidad democrática.

Debido a esa acre perspectiva, simultáneamente, la hipótesis y metáfora del presente ensayo no está exenta de osadía: los partidos son los artífices que construyeron las estructuras flexibles de la democracia pluralista nuevoleonesa; para corroborarlo me fundamentaré en la composición del Congreso del Estado y los escenarios de su interacción endógena y exógena.

Omito la diatriba, no porque evada su verdad relativa en unos partidos más drástica y en otros menos, sino porque la polución de algunos dirigentes no debe obnubilarnos para ignorar sus aportes a la pluralidad; aun admitiendo un contexto aciago, los partidos, si así se considera, son «un mal necesario» de la democracia moderna,¹ ejerciendo al menos dos papeles irrefutables: legitimar el poder

¹ La complejidad social de la era moderna imposibilitó la intervención ciudadana directa; de la ciudad-Estado se pasó al Estado-nacional; así, surgieron los partidos en y para la democracia representativa. Sería peor no tener una democracia activada por partidos, ya que se forjaría la proliferación de heraldos mesiánicos; tal vez se argumente que la personalización de la política es antigua, en efecto, pero los líderes epónimos mundiales y nacionales «parecían gigantes» en términos de Antonio Caso.

y garantizar su traspaso pacífico. A través de los comicios, fomentan la igualdad ciudadana para influir en la *res pública*; por eso, si el voto es la vía de acceso al poder, sin partidos no puede funcionar el sistema político; aunque no son suficientes para que éste sea plenamente democrático, sí son esenciales; su insuficiencia no suple a su importancia.

De excluirse, ¿qué sustitutos hay con mejores garantías para la democracia? En el escenario actual no se cuenta con entes de reemplazo que realicen sus funciones; quizá, algunos sean obsoletos, pero sin partidos que dinamicen la lid por el poder, la democracia, especialmente en las grandes sociedades, será imposible (Cárdenas, 1997). Ante este dilema, en múltiples foros se ha vertido la idea de las candidaturas independientes o ciudadanas para abonar al equilibrio del sistema de partidos, empero, infiero que no tiene consistencia al fundarse en un mal entendido derecho político de ser objeto del sufragio; si se toma en cuenta que varios electores no aprueban el surgimiento de nuevos partidos y se incomodan por el «exceso de candidatos», se conjetura que con dichas candidaturas habría no cinco postulantes, sino 10, 20, 30 o más, aumentando la irritación ciudadana y la dificultad para efectuar los comicios; también, habría más gasto, ya que muchos candidatos participarían con la mira de recibir recursos públicos y no competir realmente.

Para refutar a los escépticos, inquiero ¿Lo más útil es una democracia sin partidos como tal parecen exigir sus críticas acerbadas?; quizá podríamos trasladarnos al sistema político de Grecia clásica como el más «genuinamente» democrático y, con sorpresa, verificar que esa democracia loada fue directa sólo para no más de 20 mil personas ante un gran conglomerado de excluidos (Held, 1991, pp. 38-53), destacando las mujeres y los «metecos» o inmigrantes radicados en Atenas desde generaciones atrás; asimismo, existió una libertad limitada como lo expuso Constant² en el Ateneo de París (1819), el pueblo era libre a costa de sojuzgar a la libertad privada; más que una libertad de expresión tolerante, había libertad para tomar la palabra y no para

² La libertad antigua era colectiva porque el individuo estaba supeditado al poder de la comunidad; en cambio, la libertad moderna además de la vida política implica la independencia privada.

decir lo que dictase la voluntad; por ello, la democracia antigua no puede ser considerada un «paraíso perdido».³

Es más, ni el prolífico Robert Michels fue incrédulo rotundo de la evolución democrática mediante la dinámica de partidos, pese a haber sido uno de sus críticos más célebres. Explicó su tendencia oligárquica y la sucesión de élites férreas como diques de la democracia; pero, en un acto de contricción intelectual, en el colofón de su libro clásico manifestó su preferencia por el sistema democrático como el mal menor en cuanto a forma de vida social, cuyos postulados, junto con la participación ciudadana en los negocios públicos, si no extinguen, al menos atenúan la centralización del poder.⁴

Por lo anterior, se subraya que los partidos en Nuevo León han sido entes estratégicos en la profundización de la democracia, mediante dos vías inversas y transversales: 1) *centrípeta* y 2) *centrífuga*; la primera indica que la pluralidad prosperó con la expansión de alternancias en los municipios, que se convirtieron en laboratorios para que se gestara la mixtura del poder, por lo que hoy el Partido Revolucionario Institucional (PRI) gobierna sólo en 32 ayuntamientos; posteriormente, este pluralismo irrumpió en la esfera legislativa (15 escaños actuales del PRI) y el relevo en la gubernatura en 1997 con Fernando Canales Clariond (Partido Acción Nacional); la diversificación del poder circuló «de abajo hacia arriba», de tal modo que las elecciones locales propendieron a robustecer los resultados a escala federal.

La vía centrífuga se refiere al proceso de liberalización política nacional, que se basó en una amplia serie de reformas electorales de 1963-1964 a 1996, impulsada por la clase política oficial, con el fin de esquivar los sucesos que pudieran sucumbir al *status quo* político y,

3 Giovanni Sartori en *Teoría de la democracia* expone una tipología de la democracia antigua y moderna, con sus respectivas ventajas y desventajas.

4 Robert Michels en *Los partidos políticos* citó la fábula del *labrador y sus hijos* atribuida a Esopo, donde el primero –a punto de morir– quiso dejar experimentados a los segundos en la agricultura; les llamó y expresó: hijos voy a dejar este mundo, buscad lo que he escondido en la viña y lo hallaréis todo; creyendo sus vástagos que había enterrado un tesoro, después de la muerte de su padre, con afán removieron el suelo de la viña; al final no localizaron el supuesto peculio, sin embargo, con la tierra removida la viña multiplicó su fruto; parangonando, aun en el pesimismo más porñado, la democracia (activada por los partidos) es el tesoro difícil de encontrar, pero el esfuerzo por buscarlo siempre será socialmente redituable.

así, dilatar su permanencia. El reformismo fue abrupto, implicó un acopio de cambios espoleados por las intensas negociaciones entre los factores reales de poder, para encontrar los «espacios de libre expresión» que buscaba firmemente el sufragio popular, cada vez más sutil y pendular. Al causarse una progresiva competitividad entre partidos, más tarde, la liberalización se esfumó de las manos de la élite hegemónica, yendo sus secuelas más allá de los lineamientos trazados previamente, coadyuvando a mitigar la tensión del régimen.

¿Cuál de las trayectorias influyó más en la génesis y evolución del pluralismo nuevoleonés?, quizá la centrípeta; pero para evitar polémicas se ha de justipreciar la ósmosis entre Nuevo León y la República, a través de ambos derroteros: de la base a la cima y de ésta a aquélla, deduciendo que lo local es causa y efecto de la democratización nacional, bajo la catálisis de los dos mecanismos de la física nuclear: 1) la *fusión* , definida por el monopartidismo cuya base fue el tradicional voto duro y las victorias electorales arrolladoras del ex partido oficial; y 2) la *fisión* , que se identifica por la segmentación del poder para ocasionar la heterogeneidad de las estructuras políticas de la actualidad.⁵

Sin embargo, el PRI se extenuó sin aniquilarse y hoy es partícipe de la nueva liza electoral; al cundir las alternancias, sus críticos advirtieron su ocaso como los ex partidos comunistas de Europa oriental; al final, subsistió y, sin negar sus altibajos, conserva altas expectativas en diversas comarcas, con estructuras territoriales que garantizan su movilidad supérstite en todo el estado de Nuevo León. Parece realizable reponerse de la punición ciudadana, máxime si el partido en desgracia actúa con eficacia o tiene recursos políticos relevantes, aunado a su larga historia, organización de rango nacional y raíces populares como los partidos mayoritarios.

En general, la democracia nuevoleonesa es una escuela donde el ex partido dominante aprende a ser oposición y la ex oposición a ser gobierno, cuyo eje de actuación es un sistema partidista versátil, debido a

⁵ El ritmo de la fisión fue escalonado y, hasta cierto punto, sosegado, haciéndose notar al rendir sus frutos más pletóricos en los municipios y la esfera legislativa; por consiguiente, para los partidos se trató de una caminata de resistencia que a unos hizo sucumbir sucesivamente (PARM, PPS, PDM, PST, PFCRN, PSUM, PRT, PSN, PDS, PAS, PSD *et al*), incorporándose otros (PVEM, PT, PMC, PANAL, Cruzada Ciudadana y Partido Demócrata) que han logrado continuar al lado de los más fortalecidos (PRI, PAN Y PRD).

que las posibilidades para crecer o decaer llegan a presentar contrastes diametrales; conforme al juicio infalible de las urnas, se observan partidos extenuados que potencian su fuerza y boyantes que languidecen, por ejemplo, en Santiago el Partido del Trabajo (PT) logró el cuarto lugar en 2009 con 804 votos, pero en 2012 ganó la alcaldía con 8,617 sufragios.

Germinó un pluripartidismo fluctuante porque, conforme a la potestad de las urnas, el fortalecimiento y la postración recurrentes de los partidos es uno de sus corolarios distintivos. Así, las élites uniformes-petrificadas del ex monopartidismo han sido sustituidas por las élites híbridas-flexibles del pluripartidismo, a través de un proceso de «selección natural».

Hoy los partidos en Nuevo León han formado una constelación mudable de múltiples núcleos políticos; empero, allende una división inconexa o atomización, se visualiza la disposición armónica de esta red geográfico-institucional: municipios, gubernatura y Congreso local, que coexisten con distinto sello político, reproduciéndose una diversidad equivalente, incluso, en las micro-instituciones como son autoridades comunitarias y ejidales, además de presidencias de colonias urbanas, que integran misceláneas políticas abigarradas.

2. Los circuitos institucionales del poder

Ya dilucidada la trascendencia de los partidos, ahora es importante examinar su papel en el pluralismo nuevoleonés, que podemos dividir en dos ámbitos medulares: 1) el *macro-circuito exógeno* o interinstitucional, que engloba a los nexos activos entre los binomios Ayuntamiento-Ayuntamiento, Ayuntamiento-Gubernatura, Ayuntamiento-Congreso, Gubernatura-Congreso o, bien, entre cada uno de esos entes simultánea y recíprocamente, esto es, el conjunto de las esferas del poder; y 2) el *micro-circuito endógeno* o intrainstitucional, que revela la correlación de fuerzas al interior de cada ente, máxime, de los ayuntamientos y del Congreso, la interacción entre los ediles y los grupos parlamentarios o diputados, de modo respectivo, ilustrando lo que hay adentro de dichas esferas del poder.

2.1 El macro-circuito exógeno

Los partidos tienen los dos rostros del dios Jano de Roma antigua: son

gobierno y a la vez oposición; cabe resaltar que en la hegemonía monopartidista ser opositor aludía a cualquier instituto político que no fuera el PRI, ahora éste igualmente lo es. Viceversa, la ex oposición ha adquirido la faceta de gobernante y el ex partido oficial la de oposición, este calificativo, de absoluto, pasó a ser relativo: ser oposición, «depende del cristal con que se mire». Respecto al perímetro municipal, es ilustrativo el siguiente esquema:

Cuadro 1
Municipios gobernados por cada partido

Año elección	PAN	PRI	PRD	PT	PMC	PANAL
2012	13	32	2	3		1
2009	15	33			1	2
2006	16	32	2			1
2003	9	40	1	1		
2000	15	35	1			
1997	15	34	1	1		

Fuente: Estadísticas de la Comisión Estatal Electoral Nuevo León (<http://www.cee-nl.org.mx>).

Conforme a los resultados electorales de 2012, prevalece una estructura híbrida de los 51 gobiernos municipales nuevoleonenses, que pertenecen a diferentes partidos políticos: PRI 32 ayuntamientos; PAN 13; PRD 2; PT 3 y PANAL 1, coexistiendo con un gobernador del PRI.

Ahora conviene tratar sobre los diputados igualmente de 2012, como otra vertiente del pluripartidismo exógeno, esto es, el vínculo dinámico ejecutivo-legislativo, habitualmente analizado a través del concepto de *gobiernos divididos*, que describe un esquema donde el partido ganador de una gubernatura o la presidencia de la República no tiene el control mayoritario (50%+1) de los escaños (Lujambio, 1996); pero discrepo de esa definición porque, con base en el sistema presidencialista de nuestro país, el legislativo no es el gobierno, éste compete al ejecutivo si bien ambos son piezas del Estado, por ende,

podría usarse la expresión de *poderes divididos*.⁶ El nombre de gobiernos divididos es compatible con el sistema político británico porque el Parlamento controla al primer ministro y a su gabinete; paralelamente, el legislativo es parte del Estado y del gobierno porque de alguna forma ejerce a este último.

Quizá parezca superfluo y poco innovador aludir a los «poderes divididos» en Nuevo León, a sabiendas que constitucionalmente se estipulan así; esto es cierto, pero en la praxis no funcionó tal equilibrio por los motivos que expuso Jorge Carpizo en su libro *El presidencialismo mexicano*. Hoy, el pluripartidismo ratifica la constitucionalidad de la división de poderes (abstracta durante el auge monopartidista), haciéndola viable, puesto que al engranaje jurídico se le suma el engranaje político (diversidad) y, acoplados, aun con escollos propulsan la máquina del Estado hacia los ideales de Montesquieu.

Para complementar esta visión, defino la antípoda de los poderes divididos, esto es, los *poderes unificados*, estribando en que un partido asume el ejecutivo y prepondera en el legislativo, además de categorizar los tres tipos de mayoría: 1) *simple* o *relativa*, si un partido tiene más diputados que cualquier otro en particular, erigiéndose de hecho en la «minoría más numerosa» y no en la mayoría propiamente dicha;⁷ 2) *absoluta*, si un partido cuya cantidad de legisladores rebasa a la mitad del Congreso, de 51 a 65%; y 3) *calificada*, cuando un partido posee dos tercios+1, alrededor de 66% y más, según los 42 parlamentarios del Congreso de Nuevo León, 26 de mayoría y 16 plurinominales.

En la LXXIII Legislatura, el PRI tiene 15 diputados (35%); el PAN 20 (48%); el PANAL 3 (7%); el PT 2 (5%) y el PRD 2 (5%); cabe anotar

6 Un gobierno dividido sería hacedero si los secretarios de despacho pertenecieran a distintos partidos, quizá designados por el Congreso y, por tanto, hubiese divergencias en la dirección gubernativa. Lo que realmente existe en las entidades federativas son gobiernos unificados, pero no en su acepción electoral (el partido del ejecutivo con mayoría legislativa) por las mismas razones expuestas respecto a los gobiernos divididos, sino en el sentido de que los gabinetes estatales se integran por personas acaso no militantes del partido al que pertenece el gobernador, sí afines a éste (por algo fueron invitados a colaborar) o, bien, su nombramiento es producto de transacciones entre los grupos de poder.

7 El sistema electoral mexicano y la escisión del voto a menudo crean una mayoría relativa como ganadora de los comicios; pero no es una mayoría absoluta que se logra superando el umbral del 50%; de este modo, los grupos minoritarios en conjunto pueden representar a la genuina mayoría. Giovanni Sartori. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 17, 18 y 67.

que Erick Godar Ureña Frausto se desprendió del PRD y se declaró legislador independiente. Ningún partido posee la mayoría absoluta (de 51 a 65%); la presidencia de la Mesa Directiva está a cargo del panista Mario Alberto Cantú Gutiérrez, cuyo partido tiene la mayoría relativa, por lo que el gobernador Rodrigo Medina de la Cruz (PRI) actúa ante un esquema de poderes divididos, el cual persistió también en la LXXII Legislatura (2009-2012), cuando el PAN tuvo 17 escaños (40%); el PRI 19 (45%); el PVEM 2 (5%); el PANAL 2 (5%); el PRD 1 (2.5%) y el PT 1 (2.5%).⁸ La pluralidad y las leyes electorales han intervenido para eliminar a las mayorías absolutas y, con más fuerza, a las mayorías calificadas, que son potenciales reliquias del ex poder monolítico, aunque no se descarta su resurgimiento ante la maleabilidad que tipifica a la actual competencia política.

Tanto en Nuevo León como en otras entidades del país, en ciertas circunstancias, los *poderes divididos* pueden llegar a dificultar las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, debido a que se contraponen sus lógicas respectivas de operación, el primero tiende a la centralización de un poder indivisible y el segundo a la descentralización de un poder segmentado. La tensión aumenta porque los partidos opositores exigen ser incluidos en la esfera del ejecutivo; para lograr tal integración, quizá deba instituirse el sistema semi-presidencial francés, que funciona flexiblemente como presidencial si el partido del ejecutivo cuenta con la mayoría de legisladores y como parlamentario si existe mayoría opositora.

Hoy, los *poderes divididos* son la forma más común de organización política, la cual fue factible gracias a un sistema electoral multipartidista, mixto y competitivo. El resultado de este proceso no fue la formación de una coalición de gobierno en sentido estricto, sino la adopción de pactos y acuerdos entre dos o más partidos como mecanismos de colaboración. Ésta se dio a través de alianzas, más que de coaliciones, es decir, los acuerdos generados por los grupos partidistas fueron continuamente negociados y orientados a incorporar apoyos circunstanciales, no siempre cooperativos. Esta nueva etapa de la democracia nuevoleonense tiene el reto de consolidar una práctica de conformación de coaliciones hasta ahora desconocida.

⁸ La LXXI Legislatura (2006-2009) ya había obligado a José Natividad González Parás (segunda mitad de su mandato) a coexistir en un sistema de *poderes divididos*, debido a que el PRI tenía sólo 15 escaños, el PAN 22, el PRD 3 y el PANAL 2.

2.2 El micro-circuito endógeno

Con los resultados comiciales de 2012, la pluralidad intrainstitucional municipal exhibe que los alcaldes gobiernan con regidores de distintos partidos, básicamente, derivado del principio de representación proporcional. Esta parcelación del poder incentiva el debate para construir tamices en la aprobación de proyectos y acciones de trabajo, destacando el aspecto de las finanzas públicas, lo que ha permitido mermar la vetusta imposición autoritaria de los presidentes. El pluralismo endógeno se manifiesta en todos los cabildos, incluyendo a los que presentan el predominio del partido del alcalde; por eso, los cabildos se asemejan a una Legislatura en menor escala, donde confluyen contrapesos.

En cuanto al pluripartidismo intrainstitucional del Congreso, ningún partido posee la mayoría absoluta; el PAN con 20 diputados es sólo mayoría relativa o la «minoría más numerosa», ya que el resto de los partidos en conjunto tienen 22 escaños; en el cabildeo son requeridos los diputados de partidos minoritarios que, en última instancia, son los «fieles de la balanza».

La sociedad ve al legislativo como lugar de pugnas publicitarias; por eso, debe apelar a la política productiva, considerando al ejecutivo como la única instancia eficaz del poder; por ejemplo, los casos bochornosos del PAN debido a las destituciones de Ernesto Cordero Arroyo en el Senado de la República y de Luis David Ortiz Salinas en el Congreso estatal, merman la reputación popular del poder legislativo. A menudo, los partidos ya no se confrontan como conjunto de opiniones que deliberan, sino como grupos que calculan sus intereses y posibilidades de alcanzar el poder, según una base fáctica de compromisos y alianzas (Schmitt, 1990, pp. 9-10).

Una de las vertientes para que el Congreso estatal recobre su prestigio social, sin duda, es la productividad. Cabe resaltar que la LXXIII Legislatura ha sido productiva en cuanto a la cantidad de leyes modificadas; así tenemos que, desde su inicio en septiembre de 2012 hasta julio de 2013, dicha Legislatura ha realizado 26 reformas a igual número de leyes (<http://www.hcnl.gob.mx>), amén de una reforma a la Constitución local y la participación en una enmienda a la Constitución federal, esto es, 16% de las 162 leyes que datan, al menos, de 1977.

3. Metamorfosis del nexo Congreso-ejecutivo

Sin dejar de reconocer que falta avanzar más para afianzar su independencia, por décadas el poder legislativo fue menoscabado respecto al desempeño de sus funciones primigenias. Ello se debió a que el hiper-presidencialismo –reproducido por los gobernadores– se erigió como el eje articulador del sistema político mexicano.

El sistema político fue híbrido porque, por un lado tuvo ciertos ingredientes autoritarios y, por otro, ingredientes democráticos; poseyó dosis de ambos extremos, por eso, nuestro país pudo ser caracterizado como una democracia autoritaria o un autoritarismo democrático (Rodríguez Araujo, 1988, p.15).⁹ Cabe anotar que el autoritarismo es inherente al titular del poder ejecutivo, situado en el vértice de la pirámide y dotado de una inmensa capacidad decisoria. La institución presidencial fue el núcleo del Estado «Leviatán», configurado por la Constitución política (Carpizo, 1996)¹⁰ como la palanca primordial de la transmutación social posrevolucionaria; de igual forma sucede con los gobernadores priistas, panistas y perredistas, que han reproducido esta supremacía.

La órbita del PRI hegemónico era casi el único sitio con posibilidades de realización política, bajo una condición inexorable: la disciplina, sumándose el *temor* como el resorte vital para controlar los hilos del poder en un gobierno autoritario (Montesquieu, 2005), manipulando el futuro político de los miembros de la élite oficial mediante la voluntad irrefragable del ejecutivo; ¿cuántos legisladores del PRI osaban objetarlo?, casi ninguno, cavilando que su estancia en el Congreso era breve. Esta subordinación mermó al oficio político de los parlamentarios; aquel que se «rebelara» estaba destinado al ostracismo; a ese se le aplicaría la ley, quedando fuera de las ventajas distributivas

⁹ La estabilidad política fue una de las características de México desde por lo menos 1920, pese a intentos contrarios que fueron reprimidos de diversas formas, aunque no fue una estabilidad del todo democrática, por justificada que haya parecido en ciertos momentos, incluso más allá de las razones de Estado, pero tampoco se trató de una estabilidad dictatorial, a lo sumo autoritaria, de aquí que se calificara con frecuencia a nuestro régimen político como una *democracia autoritaria*.

¹⁰ En este estudio se analizan las causas del predominio del poder ejecutivo sobre los otros dos poderes del Estado; antecedentes; sustento legal; facultades constitucionales y «metaconstitucionales» del presidente de la República, que le dan preeminencia en la estructura política nacional.

que brindaba el pertenecer a la coalición monopólica de poder, lubricante esencial de la maquinaria articuladora de lealtades.

No había salida, si un político se sentía agraviado por no resultar favorecido con una candidatura, más le valía declarar su apoyo al ungido y aceptar el premio de consolación que le tocara; hoy, los políticos pueden refugiarse en otros partidos, eludiendo las genuflexiones; esto se propaga en los municipios, donde priistas desertores le propinan derrotas a su ex partido y su «nueva casa» les facilita el logotipo para registrarse ante los organismos electorales.

Sin embargo, la hegemonía de un solo partido fue remplazada por un sistema competitivo de partidos políticos: PAN, PRD, PRI, PANAL, PT, PMC, PVEM, Cruzada Ciudadana y Partido Demócrata. El desarrollo del pluripartidismo afectó el equilibrio de fuerzas dentro del Congreso nuevoleonés y el papel del ejecutivo en la formulación de las políticas públicas, incluso, antes de la primera alternancia en la gubernatura en 1997.

Nuevo León se ha convertido en una democracia que opera bajo la modalidad de *poderes divididos*; existen perspectivas de que este esquema prevalezca en el futuro. Desde 1994, ningún partido ha tenido el control pleno (mayoría calificada) del legislativo; los intentos de reformas legales se enfrentan, en casi todas las ocasiones, con las divergencias internas de los partidos y encaminándose a la obstrucción. Los poderes divididos tienen implicaciones respecto al papel del gobernador del estado en la formulación de políticas públicas; los cambios en éstas ya no dependen exclusivamente de negociaciones entre el gobernador y su partido, sino de la capacidad del ejecutivo de llegar a acuerdos con los partidos de oposición.

La capacidad de evolución y adaptación de la institucionalidad parlamentaria en Nuevo León ha asumido un mayor protagonismo, conforme ha habido un incremento del pluralismo político partidario. Asimismo, se desprende que el Congreso, en su accionar cotidiano, constituye una fuente de legitimidad de la gobernabilidad democrática, dada la capacidad de éste en sumar o sustraer consensos sociales al gobierno.

De hecho, los instrumentos constitucionales o poderes formales de la gubernatura para conseguir el cambio son limitados; la fuente

del cambio, de acuerdo con la Constitución, está en el Congreso, sin embargo, por mucho tiempo, mientras el PRI mantuvo su hegemonía, la fuente del cambio se trasladó al ejecutivo, el cual era el iniciador de casi la totalidad de la legislación aprobada; ésta fue una potestad metac constitucional gracias al sistema de partido hegemónico; pero con la llegada de los *poderes divididos*, dicha práctica tiende a su extinción.

Con el ocaso de los *poderes unificados* en Nuevo León y la eclosión de los *poderes divididos*, el ejecutivo perdió el control que tenía sobre el proceso legislativo, amén de que las fuentes relevantes del cambio se han multiplicado. La contribución del ejecutivo al volumen de leyes generadas se ha reducido sustancialmente y, al mismo tiempo, los grupos parlamentarios se han convertido en los principales legisladores.

Debido a que el ejecutivo tiene la facultad de «hacer observaciones a cualesquiera ley o disposición del Congreso dentro de los diez primeros días contados desde su recibo» (Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, Artículo 85, fracción XI), la interacción estratégica entre ambos responde a un modelo de acuerdo con el cual el Congreso propone y el gobernador dispone; como proponente, el Congreso conmina al ejecutivo a «lo tomas o lo dejas» cada vez que aprueba una iniciativa.

Las democracias presidenciales han sido criticadas por su propensión a la parálisis, máxime, si operan bajo el esquema de *poderes divididos*. Los acuerdos políticos, a veces, se paralizan porque, a diferencia de los países europeos, en México tienden a verse como «concertación» o claudicación doctrinaria. Éste es un factor que pareciera atentar contra la cooperación inter-partidaria; prevalece la percepción ciudadana de que los «pactos» entre partidos no son en beneficio del interés general; lo que podría explicarse, en parte, por el alejamiento de los partidos de las demandas ciudadanas.

No es posible medir la parálisis, pues no sabemos cuántas iniciativas han dejado de aprobarse en el Congreso, anticipando que no resistirían la prueba de «las observaciones» del gobernador; sin embargo, podemos contar los cambios legislativos, identificar sus fuentes y medir el tamaño de las coaliciones. Estos datos indican claramente que la incidencia del cambio no ha disminuido, que sus fuentes se han

diversificado y que no necesariamente tiene que haber un consenso para que se produzcan.

Cuando la oposición ha tenido una influencia limitada se debe a su fragmentación interior, lo cual le ha permitido al partido de gobierno formar coaliciones post-electorales con algunos partidos opositores. Como producto de dichas negociaciones, se ha distribuido el control del directorio legislativo y algunas comisiones legislativas.

En Nuevo León se está consolidando un sistema pluripartidista y, en función del propio diseño institucional del sistema político, los gobernadores sin mayoría operativa en el Congreso pueden caer en un ciclo continuo de parálisis, producto de las tensiones entre el poder ejecutivo –junto con su bancada legislativa– y la oposición política. Con frecuencia no se logran crear y mantener coaliciones de gobierno, como marco de una cooperación política necesaria para la estabilidad democrática.

Las decisiones político-parlamentarias implican, por naturaleza, un proceso constante de discusión y persuasión entre actores políticos y sociales, con procedimientos claramente marcados por un reglamento legislativo, donde la institucionalidad formal es opacada, en muchas ocasiones, por la institucionalidad informal, dominio casi exclusivo de los operadores de la política y no de los colectivos sociales.

Se deduce que el ejercicio parlamentario constituye la expresión representativa del poder ciudadano, en el cual la discusión social se articula en su correlato político, a través de los legisladores y los procesos de incidencia que tanto la sociedad civil como los actores económicos tejen sobre estos, es decir, las vinculaciones entre la oposición parlamentaria con la oposición extraparlamentaria. La definición de las políticas públicas emanadas en el marco de interacciones de dependencia y separación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, en Nuevo León, oscila entre el conflicto y el consenso; expresándose por una lógica en el uso del poder y la negociación, con un pluripartidismo polarizado y, en menor medida, unificado.

Entonces, la composición heterogénea del Congreso nuevo-leonés exige la construcción de, al menos, coaliciones coyunturales para obtener las mayorías calificadas en los proyectos de ley que así lo exigen. Situación que beneficia a aquellas organizaciones de la so-

ciudad civil y del sector empresarial, quienes han identificado esta realidad como un punto de incidencia para influir en la construcción de la agenda y para presionar a los legisladores cercanos a su causa en el ejercicio de los vetos informales para la obtención de sus intereses sectoriales.

La fuerte disciplina partidaria y cohesión aseguran un control de la agenda legislativa, no sólo sobre los grandes temas políticos, sino sobre todo el quehacer parlamentario. Ello aunado a una escasez de incentivos institucionalizados de cooperación inter-partidaria, dan como resultado procesos polémicos en la definición y aprobación de la agenda legislativa.

En el caso nuevoleonés, los incentivos de cooperación son aspectos transversales del régimen político, es decir, sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno, tanto a nivel formal e informal. En términos generales, los posibles incentivos de cooperación tienden a ser principalmente del sistema de partidos, en menor medida provocados por el sistema electoral y de forma precaria en el sistema de gobierno, donde también son identificables incentivos para la no cooperación con el poder ejecutivo.

De no adoptarse reformas coyunturales o estructurales capaces para crear adecuados sistemas de incentivos para las conductas cooperativas entre los agentes políticos, la propensión hacia el antagonismo y recreación de las luchas electorales pondrán en riesgo la estabilidad institucional. Se debe superar esta tendencia provocada por las coaliciones parlamentarias coyunturales, que reflejan una fragmentación del proceso legislativo.

A pesar de esa realidad en Nuevo León, el déficit de mayorías legislativas por parte del partido gobernante genera un desafío favorable para la democracia, puesto que da la posibilidad de lograr un adecuado modelo de separación y complementariedad de poderes constitucionales, en el cual las instituciones deberán ser flexibles y adaptables a esta realidad, reflejándose en políticas públicas más inclusivas, deliberativas y participativas.

En situaciones en que el ejecutivo fracasa en la ampliación de su apoyo legislativo, sea por falta de disciplina o debilidad organizativa de los partidos, se requiere organizar mayorías legislativas para cada polí-

tica pública medular, es decir, caso por caso, de forma aislada y estratégica. Se desprende que cuando el ejecutivo organiza su gabinete y su agenda de políticas públicas sin considerar la constelación de fuerzas políticas, sus relaciones con el legislativo tienden a la confrontación y el desgaste, que se expresa en bloqueos estructurales y, por ende, en una atrofia del accionar político (Thibaut, 1998, p. 145).

En el panorama constitucional contemporáneo el partido mayoritario no sólo «reina y gobierna de hecho», sino también «de derecho», merced a su protagonismo normativamente reconocido en el proceso de formación de la voluntad del Estado. Esta entronización se ha producido, esencialmente, en las normas cuyo objeto es la organización del Estado, los poderes de sus órganos, las relaciones de éstos entre sí y sus relaciones con los ciudadanos. Los casos paradigmáticos de normas que han propiciado el «reinado y gobierno jurídico» de ese partido son las leyes electorales y los reglamentos parlamentarios, aunque su protagonismo se ha visto reforzado a través de diferentes disposiciones jurídicas, especialmente las que regulan la organización y financiamiento de los partidos y las que articulan la designación de los miembros de instituciones de extracción no política (Presno Lineira, 2000, pp. 230-231).

Nuestra definición de *poderes divididos* ha intentado superar como núcleo conceptual un umbral analítico restringido prioritariamente a la aritmética parlamentaria, es decir, únicamente a la cantidad de escaños de la fracción oficialista *versus* los escaños obtenidos por la oposición parlamentaria, y concentrar su análisis en el entendimiento de las implicaciones posibles dadas por esta reconfiguración de las relaciones de poder en el seno parlamentario (posterior al proceso electoral), como los aspectos de disciplina y cohesión intra-partidarios e inter-partidarios. La constitución de poderes divididos no implica que durante todo el periodo constitucional –administración del partido en el gobierno– la tendencia sea el conflicto y la confrontación con máxima expresión en la parálisis institucional, puesto que el ejecutivo y el legislativo se encontrarán en escenarios de mutua dependencia.

Se deduce que las relaciones entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, por naturaleza, son dinámicas, donde coexisten de forma simultánea las tensiones y conflictos de intereses afines y contra-

puestos, tanto a nivel intra-partidario como inter-partidario; donde el consenso mínimo es alcanzado cuando se da una combinación estratégica de la intensidad de la relación, incentivos –externos e internos– e, incluso, la influencia de terceros actores, sean políticos o sociales.

4. Rediseño institucional del Congreso

A continuación planteo algunas modificaciones para el funcionamiento eficaz del Congreso del Estado de Nuevo León. De esta manera, dicho ente debería integrarse por 34 diputados de mayoría y ocho plurinominales, puesto que los escaños del segundo tipo fueron justificables sólo durante el auge del ex partido hegemónico para dar legitimidad al sistema político, el cual debía aparecer como plural y, por ende, tratar de ocultar la realidad del poder monolítico.

Hoy las diputaciones plurinominales han perdido su razón de ser ante la competitividad política, esto es, existen mayores posibilidades de la alternancia en el poder, lo que fortalece a un pluralismo genuino y no ficticio como antaño; su cometido de dar cabida a las minorías se ha diluido porque, además, la selección de candidaturas constituye una decisión vertical de las cúpulas partidistas y, en el fondo, carecen de representatividad al no ponerse a consideración de las urnas electorales.

Si esta propuesta es objetada, entonces podría determinarse que los aspirantes a diputados por el principio de representación proporcional sean presentados en *listas abiertas*. Si bien los partidos seguirán designando a sus candidatos, no podrán controlar el orden en que éstos serán elegidos en las urnas. Un voto será para cada candidato, que a su vez, no podrá ser transferido al resto de la lista. Los escaños serán otorgados, primero, con base en la votación total de cada partido y, después, conforme a la cantidad personal de sufragios (Mainwaring y Shugart, 1996, p. 163). Este sistema constituirá un acicate para que los aspirantes «se ganen el puesto» (según la locución coloquial), considerando que, con algunas variantes, existen experiencias sobre tal modalidad electoral en países como Brasil, Chile, Perú, Colombia y Uruguay.

Así, el número de representantes continuará determinándose por el voto de los partidos, pero cada candidato deberá esforzarse para atraerse votos individuales porque de su proselitismo dependerá su victoria o derrota. En cierta forma, dicha situación favorecerá el incremento de la autonomía del legislador respecto a su partido, puesto que su elección se deberá más a los ciudadanos. La lista sería a nivel de distrito electoral u otra delimitación territorial, con el propósito de precisar la procedencia y responsabilidad regionales de los diputados, sin omitir que, en última instancia serán representantes de todo el Estado de Nuevo León, conforme a la concepción del ilustre parlamentario inglés Edmund Burke.¹¹

De continuar el esquema actual, la representación proporcional, al parecer, sólo coadyuvará a la proliferación de nuevos partidos encenques; algunos de ellos se registran en aras de la democratización que termina en pulverización, confiriéndoles a veces una importancia que no tienen; es absurdo que la libertad democrática decaiga en libertinaje para hacer negocios familiares en nombre de la primera.

También, es cardinal establecer la reelección de los diputados, lo que evitará el círculo vicioso de los perpetuos *amateurs*.¹² El impulso de una tradición legislativa ayudará a profesionalizar al Congreso y, al mismo tiempo, fortalecerá la autonomía de sus miembros frente a las camarillas para cumplir con el mandato de los ciudadanos, quienes evaluarán su desempeño en cada (re) elección. Existen casos lamentables de presuntos representantes sin el más mínimo conocimiento de su función, atraídos por el puesto únicamente por los altos emolumentos y otras canonjías;¹³ tienen conciencia de su estancia efímera y,

11 Afirmó que el Parlamento no es un *congreso* de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea *deliberante* de una nación, con un interés: el de la totalidad; donde deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo. Edmund Burke. (1984). «Discurso a los electores de Bristol» en *Textos políticos*. México: FCE, pp. 312-313.

12 La cláusula de la no reelección consecutiva es un incentivo de la disciplina de partido, falta de profesionalización, endeble autonomía de la actividad legislativa y exigua responsabilidad de los legisladores frente a sus electores. *Cfr.* Alonso Lujambio. (1995). *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. México: UNAM, pp. 174-183.

13 Cabe recalcar que existen Legislaturas estadounidenses que pagan por día, lo que le representa un ahorro al Estado y a los ciudadanos, ya que sólo se remuneran los días sesionados. El excesivo pago que reciben los diputados de Nuevo León y de otras entidades del país, parece ser una razón para que los ciudadanos exijan que se justifique con un alto nivel de eficiencia en el momento de legislar.

por lo tanto, utilizan su encumbramiento para mantener su clientela regional y aspirar a otros cargos posteriores.

La no reelección obstaculiza las carreras parlamentarias porque presenta al Congreso como un ámbito poco atractivo para el desarrollo político a largo plazo, en consecuencia, no llegan los más capaces y preparados; modifica incentivos y designios porque sus miembros se ven constreñidos en buscar otros espacios al concluir su periodo (Ugalde, 2000, pp. 26, 111-113) y, sincrónicamente, otros legisladores neófitos arriban en las mismas condiciones de precariedad temporal; esta reinvencción de cada trienio afecta significativamente su labor esencial. Además, las escasas excepciones de congresistas con antecedentes legislativos, muy pocos se integran a las mismas comisiones cuando retornan y, de esa forma, se desaprovecha la experiencia acumulada.

Parece necesario instaurar un servicio de asesoría parlamentaria institucional y de carrera, ya que, además de recursos propios, la funcionalidad de las comisiones, en gran medida, depende de que éstas cuenten con un equipo de apoyo, encargado de prestar asistencia técnica y suministrar información; los asesores no dependerían de algún diputado o grupo parlamentario en particular, sino que prestarían sus servicios al Congreso como institución. Para el óptimo cumplimiento de sus funciones, el legislador requiere conocer y ponderar la opinión de expertos de un amplio conjunto de disciplinas, procurando que las leyes y los proyectos de acuerdo cumplan con sus objetivos y lograr que perduren.¹⁴

Se propone determinar un nuevo formato del informe del gobernador del estado para que éste conteste preguntas de los legisladores. También que las comparecencias de los secretarios de despacho sean bajo protesta de decir la verdad, siendo susceptibles de destitución si caen en actos de corrupción o negligencia. Se trata de que no realicen sólo una «pasarela» después de cada informe o cuando son citados

14 La existencia de un equipo de profesionales y técnicos que ponga sus conocimientos a disposición de los parlamentarios para contribuir a la formación de las leyes está justificada y todos los legislativos conocidos lo tienen, ya sea en forma permanente o mediante la contratación de asesorías temporales, cuando le sea más conveniente. Se trata de reflexionar respecto de cuáles son las profesiones o especialidades más consultadas y que, además, requieran respuestas lo más despolitizadas posibles, con sentido de Estado y un enfoque de largo plazo.

para aclarar dudas sobre asuntos de su competencia, sino de que asuman plenamente las responsabilidades inmanentes a su cargo.

La compleja agenda de Nuevo León exige eliminar los periodos de sesiones para que el Congreso esté activo todo el año o, por lo menos, ampliar dichos lapsos; asimismo, poner fin a la congeladora legislativa, enviando al pleno las iniciativas que las comisiones no dictaminen en un plazo perentorio. El trabajo de las comisiones es relativamente reducido en cuanto a la resolución de decretos y acuerdos; situación que se refleja tanto en el número de reuniones de dichas comisiones como en el número de resoluciones.

Igualmente, sancionar el ausentismo, en caso de que el legislador no asistiera a las sesiones con determinada incidencia se daría dado de baja al mostrar desinterés en el cargo, procediendo a designar el escaño al suplente. Esto permitirá ampliar el *quórum* para sesionar, que pasaría de la mayoría absoluta a la mayoría calificada. Un aspecto que ha mostrado ineficacia en el desempeño de los legisladores es la asistencia; la información también debería incluir los retardos en que ellos incurran; considerando esta situación, sería ideal que se comenzaran a impulsar correctivos para los legisladores que no asistan a las sesiones que deben.

Lo precedente sentaría las bases legales de un sistema de representación que obligue a tomar las decisiones legislativas conforme a los principios de la *democracia consensual*, compatibles con la actual sociedad plural, excluyendo el arcaico «mayoriteo» propio del bipartidismo tradicional como el británico, donde la mayoría se considera la única facultada para decidir y la minoría es relegada hasta que pueda convertirse en mayoría, por lo que se debe buscar que las principales leyes dimanen de negociaciones entre las distintas fuerzas representativas y no de la mayoría ficticia que, en última instancia, puede ser un exponente de la «minoría más numerosa».

El modelo de democracia consensual puede propiciar un poder legislativo estable, pero siempre y cuando los partidos se vuelvan más representativos a través de la interacción permanente entre elegidos y electores (recuperar el oficio político), en un clima desprovisto de dogmatismos para arribar a consensos, considerando la creciente diversificación de fuentes de poder y las emergentes demandas de par-

ticipación, de lo contrario se corre el riesgo de la confrontación estéril, que es el caldo de cultivo para la parálisis política.

En efecto, el dominio de la mayoría es la médula de la democracia y tal imperio se funda en el principio de que hay más prudencia en muchos hombres reunidos que en unos pocos o uno solo; y que valen más los intereses del mayor número que los del menor. No obstante, puede haber excesos si no se prevén los equilibrios necesarios en el seno del Congreso del Estado; de lo que se trata es procurar que las leyes generadas no sólo sean legales (válgase la perogrullada), sino también legítimas.

A ese dilema Tocqueville (1957, p. 258) lo denominó «dictadura de la mayoría» y elucidó que esta consideración no se contradice dialécticamente con la soberanía popular como fundamento de la democracia. La omnipotencia la calificó como peligrosa porque su ejercicio es superior a las fuerzas del hombre; sólo la Divinidad es todopoderosa sin riesgos porque su sabiduría es igual a su poder. No existe autoridad que pueda ser responsable ante la falta de control en su proceder; la concesión de potestades centripetas degenera en autoritarismo.

Por tanto, el criterio de la mayoría debe establecerse en términos cualitativos y no en términos cuantitativos, ya que a menudo puede tener la razón pero no siempre de manera infalible (su cantidad en última instancia no determina su calidad). El contrapeso en la elaboración de leyes es decisivo para aumentar la competitividad institucional del Congreso, dado que una mayoría irrevocable de *facto* o de *jure* no es democrática (Bovero, 1989, p. 5); por lo tanto, es importante revisar su Ley Orgánica y el Reglamento de Debates que lleven a la adopción de mecanismos funcionales más equitativos en la interacción mayoría-minorías.

El origen partidista heterogéneo de los congresistas debe soslayarse para que las leyes deriven de la discusión genuina y el mutuo convencimiento; de lo contrario significarán la imposición de unos intereses sobre otros o, en el mejor de los casos, la transacción entre intereses, pero no una manifestación de la razón.

Al respecto, Jean Jacques Rousseau, durante el auge del parlamentarismo británico del siglo XVIII, escribió en su obra insigne *El contrato*

social (Libro III, Capítulo xv) que: «Los ingleses se creen libres porque eligen a sus representantes. Se equivocan. Sólo lo son en el momento de la elección. Después de ella no son nada». Este señalamiento puede extrapolarse a la democracia actual, donde la ley a veces no es la expresión de la voluntad general, sino la manifestación volitiva de los legisladores (De Vega García, 1996, p. 16), puesto que éstos no consultan ni informan a su electorado sobre las decisiones que realizan y, al parecer, su nombramiento es considerado como un «cheque en blanco» extendido a través de la victoria electoral y, en dado caso, se sienten más comprometidos simbióticamente con las élites de sus partidos que los postularon; además, la hendidura de este nexo se agrava porque a los partidos, jurídicamente, no se les obliga a cumplir con su respectiva plataforma.

Pese al sarcasmo predicho de Rousseau, lo positivamente rescatable del parlamentarismo inglés de la XVIII centuria es la práctica del gobierno por partidos, no en su significado literal, sino en el sentido de *gobierno responsable*, donde los ministros estaban sujetos al Parlamento, esquema consolidado en el siglo XIX; a su vez, los candidatos, en gran medida, eran seleccionados por los militantes partidistas, cuyo eje vinculante era la confianza (Sartori, 1992, pp. 20–21 y 45–46); cada partido tenía un programa que, de asumir el poder, lo ejecutaría; ahora, las campañas gravitan en torno al marketing político, donde la efigie difusa de los candidatos predomina sobre las propuestas, sin soslayar la soez «guerra de spots».

Por ende, es apremiante ampliar la discusión pública y transparentar el trabajo en comisiones, evitando que éstas tomen decisiones a puerta cerrada, sin informar a los ciudadanos sobre el sentido de cada voto y los argumentos que sustentan los dictámenes. En la Ley Orgánica del Poder Legislativo o en el reglamento interno deben estipularse sanciones para las comisiones que no presenten informes en los plazos establecidos.

Si se busca que el ciudadano pueda dar un seguimiento a su legislador, debería llevarse un registro del sentido del voto de éste en todas las iniciativas; actualmente sólo se registra la aprobación, sin que se dé a conocer en qué sentido vota cada diputado. Sería de gran utilidad conocer el sentido de las intervenciones de los parlamentarios, si

éstos lo hacen para hacer propuestas o para convertir al Congreso en una arena política estéril.

Es evidente que la escasa fluidez, diafanidad y eficacia de las labores legislativas obstaculiza el restablecimiento de la confianza ciudadana en la institución parlamentaria; bastaría realizar alguna encuesta sobre esta situación para observar resultados sumamente preocupantes, incluyendo epítetos negativos a los congresistas como consecuencia de la improductividad de sus funciones según el imaginario colectivo, que contrasta con la visión de una figura «agigantada» del ejecutivo, bajo cuya égida se realiza la política estatal.

Por otro lado, el proceso presupuestario debe ser más nítido, si bien se ha resuelto el problema de la cantidad de la información, está pendiente el de la calidad y el de la discrecionalidad. Debe haber una fiscalización permanente del desempeño gubernamental, relacionando los resultados del binomio impuestos-gastos e ir corrigiendo los desequilibrios que puedan surgir.

Con tales procedimientos el Congreso conocería el impacto de los recursos invertidos para decidir sobre la permanencia de los programas, su apoyo adicional, rectificación o cancelación, con base en el análisis de costo-beneficio. Se ubicarían las causas de un bajo desempeño, ya sea porque el programa fue diseñado inadecuadamente, mal calculado al incluirse en el presupuesto de egresos o tuvo fallas en su ejecución y, a partir de ahí, hacer las previsiones pertinentes.

Es legítimo que los legisladores mantengan un lazo con sus partidos correspondientes en lo referente a la defensa y promoción de sus plataformas e ideologías, pero no lo es así cuando éstos tratan de imponer sus intereses de hierro a aquéllos. Se distorsiona la función parlamentaria y aún más la confianza popular cuando se supedita el vínculo diputado-partido, concluyendo que el primero carece de libertad para el ejercicio de su encargo.

Con el objeto de compensar la pérdida de esa credibilidad, los partidos no deberán canalizar políticos fallidos al Congreso, cuando éstos no pudieron llegar a otros puestos que anhelaron previamente. Es difícil regular esta situación, porque, por ejemplo, si al-

gún político realizó una precampaña para alcalde o gobernador y no resultó nominado candidato, quizá se atentaría contra sus derechos ciudadanos al impedirle aspirar a cargos legislativos como segunda opción. Por eso, más que un determinismo legal, la solución de ambas disyuntivas debe ser un compromiso ético de los partidos para abolir los ominosos premios de consolación y la subyugante disciplina de partido, en aras de dignificar el poder legislativo.

La modernización institucional también se eslabona con el sistema electoral, el cual debe propiciar definitivamente una liberalización de la competencia política y evitar la pulverización de la representación, no sólo para dar profundidad a los mecanismos de pesos y contrapesos en la separación de poderes, sino para que el Congreso se constituya en un espacio que vincule a la sociedad con sus representantes de manera genuina.

La ley electoral debe incluir requisitos más estrictos para el registro de partidos, ampliando la cantidad mínima de afiliados; a su vez, elevar el porcentaje a 5% o 7% de votación para su permanencia. Esta especie de darwinismo político de supervivencia del más apto, contribuirá a que los legisladores cuenten con un respaldo ciudadano razonable. A la postre, se daría un trato igual a todos los partidos en cuanto al financiamiento público, sin distingos, para desarrollar una competitividad real tanto en los procesos comiciales como en el seno del Congreso.

Frecuentemente los partidos minoritarios se alían con partidos mayoritarios no porque haya congruencia en sus plataformas respectivas, que es la justificación más utilizada, sino porque van tras la pesquisa de escaños, conscientes de que solos no serían capaces de pasar el tamiz incisivo de las urnas. El acceso al Congreso con votos irrisorios genera legalidad pero no legitimidad, dilema aún no resuelto por la democratización contemporánea y que se agrava con el abstencionismo electoral en sus diversas facetas. De no revertir el proceso de atomización, se deteriorarán cada vez más los mecanismos de representación. Con partidos fortalecidos se arraigará la alternancia, puesto que variaciones pequeñas en su fuerza electoral específica producirán grandes variaciones en términos de escaños.

Además de cuestionar a la maquinaria propagandística, el ciudadano común de antemano cree que el candidato no cumplirá sus propuestas de campaña, lo que complica el déficit de legitimidad y para solventarlo, entre otras medidas, resultaría positivo establecer como uno de los requisitos de elegibilidad para ser diputado, contar con estudios superiores y vocación de servicio para integrarse a la comisión legislativa más compatible con su especialización profesional; sin descartar que existen representantes ilustrados aún falta abarcar todo el cuerpo colegiado. Es laudable que la democracia liberal ofrezca un abanico amplio de participación política, pero dado el carácter técnico de varias funciones del Congreso, esta condición es importante para profesionalizar la tarea parlamentaria.

Cabe preguntarse: ¿quiénes realmente deben acceder a tan importantes cargos para el Estado y qué mecanismos establecer para elegir a los mejores sin más méritos que la capacidad profesional y mística de servicio? Alguien podría refutar estos planteamientos al considerar que se atenta contra los derechos políticos elementales; sin embargo, es preciso mencionar que los otros dos poderes aventajan al legislativo en esta cuestión; así tenemos que el ejecutivo tiene una burocracia especializada y experimentada; paralelamente, el poder judicial exige de manera expresa que para ocupar una magistratura y otros niveles jerárquicos, se necesita, entre otros requisitos, ser licenciado en Derecho, además de tener un servicio de carrera judicial.

El nombramiento de legislador debe ser respetado para evitar que el puesto se convierta en trampolín político; en varias ocasiones el Congreso es incubadora de alcaldes, cuyas oficinas funcionan como casas de campaña para promoverse. Si un parlamentario obtiene la candidatura que persigue deja su escaño; ganando la elección constitucional se queda con el nuevo cargo y de perderla retorna a su lugar sin problemas, lo que atenta contra la sobriedad republicana y honorabilidad del poder legislativo. De no ser posible esta opción, las licencias deben ser sólo por enfermedad y no para participar en precampañas y campañas; si alguien así lo determina en estricto apego a sus prerrogativas ciudadanas, debe renunciar definitivamente y ser sustituido por su suplente. Si bien es lógico y loable tener designios para escalar política y socialmente, el truncamiento de los puestos deforma el sentido de la función pública.

Es importante terminar con la poca seriedad que se le toma a la investidura legislativa y evitar la duplicidad de cargos para dedicarle tiempo completo a la actividad encomendada, *exempli gratia*, si alguien es diputado no debe ser dirigente de algún partido. Cuando prevalece esta dualidad laboral, la experiencia muestra que los legisladores se inclinan más por ocuparse de la política partidista que de sus tareas inmanentes.

Quizá pueda anularse el fuero constitucional para que los legisladores sean susceptibles de ser sancionados por faltas a la ley como cualquier ciudadano. El fuero era justificable durante la era del estado absolutista, como un blindaje que protegiera a los parlamentarios frente a la autocracia del rey. Ante los avances de la democracia liberal no hay por qué continuar tolerando conductas de evidente afrenta pública.

En suma, ha quedado demostrado que la principal causa del debilitamiento e ineffectividad del poder legislativo es de naturaleza política y no constitucional; existen vetustas inercias en su seno y órbita exterior que obstruyen su funcionamiento moderno. Tradicionalmente, su intervención en las distintas etapas del proceso político, en esencia, ha sido un medio de defensa y apoyo de los órganos de gobierno y no medio de contrapeso. A pesar de tener un bagaje considerable de facultades establecidas en la Constitución del Estado de Nuevo León, éstas se han diluido por los resabios persistentes, por eso la necesidad de recuperarlas, ya que es ahí donde radica el potencial para instituirse en el ente decisivo del equilibrio de poderes, tal como pensaron John Locke y Montesquieu.

REFERENCIAS

- Bovero, Michelangelo. (1989). *Democracia y representación*. México: IIL Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, p. 5.
- Burke, Edmund. (1984). «Discurso a los electores de Bristol» en *Textos políticos*. México: FCE, pp. 312-313.
- Cárdenas García, Jaime. (1997). «Partidos políticos y democracia» en *Cuadernos de divulgación de la cultura democrática*, no. 8. México: IFE.
- Carpizo Mc Gregor, Jorge. (1996). *El presidencialismo mexicano*. 13ª edición. México: Siglo XXI Editores.
- Congreso del Estado de Nuevo León. Sección Trabajo Legislativo. <http://www.hcnl.gob.mx>
- Constant Henri-Benjamín. (1994). «De la libertad de los antiguos y de los modernos» en *Dinámica de las ideas políticas universales*, PRI, Comisión Nacional de Ideología, México.
- De la Vega García, Pedro. (1996). «En torno a la crisis de las ideas de representación y de legitimidad en la democracia actual» en José Luis Soberanes et al. (editores), *La reforma de Estado*. México: UNAM y Presidencia de la República, p. 16.
- Held, David. (1991). *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza Editorial, pp. 38-53.
- Lujambio Irazábal, Alonso. (1996). «Poder legislativo. Gobiernos divididos en la Federación mexicana» en *Congreso Nacional de Ciencia Política*, México: UAM/IFE/CNCP y AP, p. 9.
- . (1995). *Federalismo y Congreso en el cambio político de México*. México: UNAM, pp. 174-183.
- Mainwaring, Scott y Shugart Matthew Soberg. (1996). «El presidencialismo y los sistemas de partido en Latinoamérica» en José Luis Soberanes et al. (editores), *La reforma de Estado*. México: UNAM y Presidencia de la República, p. 163.
- Michels, Robert. (1979). *Los partidos políticos*, vol. 2, (epílogo). Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Montesquieu. (2005). *Del espíritu de las leyes*, libro III, capítulo IX, México: Editorial Porrúa.
- Presno Linera, Miguel Ángel. (2000). *Los partidos y las distorsiones jurídicas de la democracia*. Barcelona: Editorial Ariel, pp. 230-231.

- Rodríguez Araujo, Octavio (coord.). (1988). *México. Estabilidad y luchas por la democracia 1900-1982*. México: Ediciones El Caballito-CIDE, p.15.
- Sartori, Giovanni. (1991). *Teoría de la democracia*, tomo 2, capítulo x, México: Alianza Editorial.
- -. (1994). *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 17, 18 y 67.
- -. (1992). *Partidos y sistema de partidos*. Madrid: Alianza Universidad, pp. 20-21 y 45-46.
- Schmitt, Carl. (1990). *Sobre el parlamentarismo*. Madrid: Edit. Tecnos, pp. 9 y 10.
- Thibaut, Bernhard. (1998). «El gobierno de la democracia presidencial: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay en una perspectiva comparada» en Dieter Nohlen & Mario Fernández (eds.), *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Edit. Nueva Sociedad, p. 145.
- Tocqueville, Alexis de. (1957). *La democracia en América*. México: FCE, p. 258.