

Volumen 3 / Número 5

REVISTA **DOXA**

REVISTA **DOXA**



Universidad Autónoma de Chihuahua
Facultad de Ciencias Políticas
y Sociales

Universidad Autónoma de Chihuahua

M.C. Jesús Enrique Seañez Sáenz
Rector

M.C. Saúl Arnulfo Martínez Campos
Secretario General

M.A.P. Sergio Reaza Escárcega
Director de Extensión y Difusión Cultural

Dr. Alejandro Chávez Guerrero
Director Académico

M.C. Javier Martínez Nevárez
Director de Investigación y Posgrado

Dr. Rosendo Mario Maldonado Estrada
Director de Planeación y Desarrollo Institucional

M.A.R.H. Horacio Jurado Medina
Director Administrativo

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales

Eloy Díaz Unzueta
Director

José Alberto Lugo Vélez
Secretaría de Extensión y Difusión

Héctor Javier López Miranda
Secretaría Académica

Jesús García Galaviz
Secretaría Administrativa

Marco Antonio Rodríguez Bordallo
Secretaría de Planeación

Luis Francisco Martínez
Secretaría de Posgrado

Comité editorial

Ignacio Camargo-González, Eduardo Borunda Escobedo, Abraham Paniagua Vázquez, Eloy Díaz Unzueta, Luis Francisco Martínez Ruiz y Jesús Velázquez Valadez.

Editores asociados

Israel Covarrubias González, Jesús Alberto Rodríguez Alonso, Cecilia Sarabia Ríos, Miguel González Ibarra, Moisés Frutos Cortés y Andrea Lyn Spears Kirkland.

Volumen 3 / Número 5

REVISTA **DOXA**



Universidad Autónoma de Chihuahua
Facultad de Ciencias Políticas
y Sociales

Ciudad Juárez, Chihuahua, México, 2011.

REVISTA DOXA, **Volumen 3, Número 5**, primer semestre del 2011, es una publicación semestral editada por la Universidad Autónoma de Chihuahua, a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Escorza No. 900, Zona Centro, CP 31000, Chihuahua, Chih., México, teléfono (614) 439-1500; **http://www.uach.mx**; editor responsable: Ignacio Camargo-González. Reservas de Derechos al Uso Exclusivo No. **04-2011-070711123600-102** otorgado por el Instituto Nacional del Derecho de Autor dependiente de la Secretaría de Educación Pública. Impresa en Impresora Standard ubicada en la Calle Ernesto Talavera No. 1207, Col. Linss, CP. 31020, Chihuahua, Chihuahua, México, este número se terminó de imprimir el 30 de agosto del 2012 con un tiraje de 250 ejemplares.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la revista.

Queda prohibida la reproducción total o parcial de los contenidos e imágenes de la publicación sin previa autorización del editor.

Volumen 3 No. 5 Primer Semestre 2011

REVISTA **DOXA**

REVISTA **DOXA**

Presentación 9

ARTICULOS

Miguel R. González Ibarra. 13
“Aspectos teóricos para el estudio de la acción colectiva y la participación social en la agenda política”.

Israel Covarrubias González. 47
“México a través de la ciencia política”.

Ignacio Camargo-González, Eduardo Borunda Escobedo y Abraham Paniagua Vázquez. 67
“El sistema penitenciario en el estado de Chihuahua: una revisión teórica”.

ENSAYOS

José Luis Ihave González y Javier López Miranda. 113
“Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de la ONU y sus posibles implicaciones para la democracia y seguridad en México”.

Sergio Américo Lastra Reza. 123
“El caso de observatorio juarense de seguridad pública: un ensayo fallido de participación ciudadana”.

OPINIONES

- Margarita Prieto Salgado.** 135
“Los grandes problemas en la educación en México”.

CONVOCATORIAS

- Universidad Autónoma de Chihuahua** 139
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Revista DOXA.
“Convocatoria para la recepción de artículos y ensayos para publicar en el séptimo número de la Revista DOXA, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Autónoma de Chihuahua”.

- Normas para la presentación y selección de artículos** 143
para la Revista DOXA de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, de la Universidad Autónoma de
Chihuahua.
“DOXA es una revista de publicación semestral, de orientación multidisciplinar, que promueve la divulgación de la ciencia, los ensayos académicos, la opinión política y las reseñas editoriales y de eventos científicos y tecnológicos.”.

La revista *Doxa* es un producto editorial de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Autónoma de Chihuahua. Su propósito fundamental es el de dar a conocer y difundir los resultados de investigaciones, ensayos novedosos, opiniones de especialistas y reseñas de interés que tengan como objetivo primordial la generación e innovación del conocimiento en las diversas disciplinas sociales.

Este documento, por otra parte, también busca llegar a la comunidad de nuestra universidad para difundir la producción científica, las investigaciones en curso y para que, al mismo tiempo estudiantes, académicos y docentes se interesen en publicar los productos de sus ensayos e investigaciones. En este número el lector encontrará una gran variedad de temas que son abordados por especialistas en disciplinas tales como: la administración pública, la ciencia política, la economía, la sociología, las ciencias de la comunicación, etc.

En el primer documento que presentamos en este número, el lector encontrará un excelente artículo de Miguel R. González Ibarra sobre los aspectos teóricos para el estudio de la acción colectiva y la participación social en la agenda política. En este documento se elabora una reflexión en torno a los aspectos del régimen-sistema político con la finalidad de percibir y acotar el escenario donde se desarrolla la actividad sociopolítica de actores sociales e institucionales. Además, el doctor González recuperar la discusión sobre las propiedades de la acción colectiva y las políticas públicas, en particular las referencias analíticas relacionadas con la estructura de oportunidades políticas y la agenda de gobierno. Finalmente, se realizan una serie de consideraciones a tomar en cuenta en el análisis teórico de la participación y en la exploración de casos empíricos.

Por parte, Israel Covarrubias González en otro de los aportes para este número, desarrolla una reflexión sobre algunos fenómenos que se han generado en los últimos años en el interior de la práctica y la producción intelectual de la ciencia política mexicana. En su colaboración titulada ‘México a través de la ciencia política’, el autor reelabora y problematiza distintos “contra-dichos” semánticos, analíticos e históricos con relación a cuatro procesos transversales del quehacer de la politología

mexicana: las formas y los lugares de lectura sobre un conjunto de autores que con el tiempo se volverán paradigmáticos en los campos de las ciencias sociales mexicanas y particularmente de la ciencia política; las formas de recuperación de los clásicos contemporáneos de la ciencia política desde México; la relación maestro-alumno (enseñanza) y las difíciles relaciones históricas entre reflexión académico-politológica y los diferentes lugares de la vida público-política.

En un tercer estudio, los investigadores Ignacio Camargo-González, Eduardo Borunda Escobedo y Abraham Paniagua Vázquez, presentan ‘El sistema penitenciario en el estado de Chihuahua: una revisión teórica’. En este documento, los autores elaboran una aproximación descriptiva y teórica sobre el estudio de los sistemas penitenciarios. Para tal efecto presentan: i) una descripción del sistema penitenciario en México, y en el estado de Chihuahua, en el que se incluye su marco legal; ii) exponen los resultados de una revisión teórica que se compone de las definiciones de organización, acción social, instituciones totales, capacidad de agencia y el ciclo y los tipos de evaluación de políticas públicas; y, iii) muestran detalles de algunas investigaciones que retoman como objeto de estudio al sistema penitenciario y a sus internos. Los resultados de esta investigación de corte documental nos permiten afirmar que subsiste una crisis en el sistema penitenciario mexicano; que la ingobernabilidad, inseguridad e ineficiencia de la política pública penitenciaria de la readaptación social es un fenómeno multifactorial; y, que este hecho se debe en gran parte a la sobrecarga del sistema, a las deficiencias en la capacitación del personal, a la precariedad de los recursos financieros con los que opera el sistema y a la capacidad evaluativa de los agentes.

Otro documento interesante que el lector podrá encontrar en esta edición, es el ensayo denominado ‘Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de la ONU y sus posibles implicaciones para la democracia y seguridad en México’ de la autoría de José Luis Ibañez González y Javier López Miranda. En este documento se discute la Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de la ONU y sus implicaciones para la democracia y la seguridad en México. Esta resolución, comentan los autores, dio pauta a la muy anunciada “responsabilidad de proteger”, en concordancia con la asamblea general en el 2005, la cual estipuló que es responsabilidad de la comunidad internacional “ayudar a proteger a la población de

genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes en contra de la humanidad”. En este contexto, los países democráticos deben de estar comprometidos para proveer y preservar la dignidad humana, oportunidades y justicia para todos. La democracia no sólo representa el gobierno para la gente, sino que involucra necesariamente un gobierno de y por la gente. Tales actitudes, han sido de completo olvido en México. Aunado a lo anterior, México se encuentra en una guerra contra el crimen organizado, causando un colapso del orden civil. El salvajismo relacionado con el narcotráfico como decapitaciones, castraciones y asesinatos, ha destruido la red social en muchas de las comunidades mexicanas con un efecto en cascada en las poblaciones establecidas en la región fronteriza dentro de los Estados Unidos. Tales condiciones definen a México como un estado fallido y es sólo materia de acotar la resolución de proteger de las Naciones Unidas para que se aplique.

Un segundo ensayo, de la pluma de Sergio Américo Lastra Reza, ‘El caso de observatorio juarense de seguridad pública: un ensayo fallido de participación ciudadana’, viene a discutir sobre el caso del observatorio juarense de seguridad pública. En este documento, el maestro Lasta detalla sus experiencias como integrante de este organismo que, según comenta, pretendía aportar a la recuperación del estado de derecho y la paz social de Ciudad Juárez, y cuyos trabajos fueron germen del programa “Todos somos Juárez”, creado por el Gobierno Federal para la reconstrucción social de la ciudad.

Finalmente, en la sección de opinión, se encontrará el documento ‘Los grandes problemas en la educación en México’. Se trata de una reflexión de Margarita Prieto Salgado sobre algunos de los problemas que aquejan al sistema educativo de nuestro país. Los problemas que se destacan en este aporte son, por ejemplo, los contenidos programáticos que no educan para la vida; las deficiencias en cuanto al aprendizaje del entorno social que los alumnos deben manejar desde la educación básica; y, sobre todo que nuestros alumnos, como producto de esta política pública deficiente, resultan incapaces de enfrentar una realidad llena ruidos y de traumas sociales.

Ciudad Juárez, Chihuahua, 30 de junio del 2011

“Aspectos teóricos para el estudio de la acción colectiva y la participación social en la agenda política”

Miguel R. González Ibarra *

Contacto: ibarra000@yahoo.com

Resumen:

Los objetivos de este trabajo son: realizar una reflexión en torno a los aspectos del régimen-sistema político con la finalidad de percibir y acotar el escenario donde se desarrolla la actividad sociopolítica de actores sociales e institucionales; en segundo lugar, recuperar la discusión sobre las propiedades de la acción colectiva y las políticas públicas; en particular las referencias analíticas relacionadas con la estructura de oportunidades políticas y la agenda de gobierno; en tercer lugar, y para conocer las capacidades y/o limitaciones de la movilización social, se proponen una serie de categorías empíricas para analizar los recursos, las alianzas y las estrategias utilizadas de los movimientos con otros actores, y evaluar sus desafíos en los espacios de decisión-acción involucrados en la definición de la agenda política o de gobierno. Finalmente, se realizan una serie de consideraciones a tomar en cuenta en el análisis teórico de la participación y en la exploración de casos empíricos.

Palabras Claves:

Acción Colectiva, Agenda Política, Participación Social.

* Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesor en la Universidad Autónoma Metropolitana-Cuajimalpa adscrito al Área de Sociedad y Política.

Aspectos teóricos para el estudio de la acción colectiva y la participación social en la agenda política

Desde hace varias décadas la literatura especializada en el estudio de la acción colectiva y de las políticas públicas ha estado interesada por conocer las relaciones entre el Estado y la sociedad. El énfasis explicativo a las variables políticas vino a otorgar gradualmente un carácter racional a la acción de los grupos, organizaciones y movimientos, considerándolos como agentes (actores) de cambio político frente a determinantes de tipo estructural en el régimen y el sistema político.

Una de las teorías que ha alcanzado mayor reconocimiento es la de la estructura de oportunidades políticas. En lo general, esta propuesta advierte la incidencia de determinadas propiedades de instituciones (formales) sobre la actividad, identidad y estructura organizativa de los movimientos sociales. Estos aspectos se articulan con los estudios de políticas públicas, en específico con la formación de la agenda política, en la medida en que se desea conocer los elementos que motivan la movilización social por espacios específicos del régimen político (institucional y de gobierno), y en la manera en que se atiende un problema público en el marco de la naturaleza y desenlace de un conflicto.

El objetivo de este trabajo es revisar, en primer lugar, conceptos básicos sobre el régimen y el sistema político, a fin de comprender un marco más amplio donde se desarrolla la actividad sociopolítica de actores y movimientos sociales. En segundo lugar, ubicar la discusión sobre el estudio de los movimientos sociales y las políticas públicas, en particular las referencias analíticas relacionadas con la estructura de oportunidades políticas y el estudio de la agenda política o de gobierno. En este punto se reconoce a los movimientos sociales como actores políticos con base en las oportunidades políticas y en la interacción que tienen con élites políticas, especialmente en actividades de tipo electoral y partidista, así como en la interlocución con autoridades y el desarrollo de políticas públicas.

En tercer lugar, y para conocer las capacidades y/o limitaciones de la movilización social, se proponen una serie de categorías y consideraciones para analizar los recursos, las alianzas y las estrategias

utilizadas de los movimientos con otros actores sociales y políticos para agilizar las demandas y promover temas hacia los espacios de decisión involucrados en la formación de la agenda de gobierno. No está de más indicar que no se trata de hacer una exposición exhaustiva, sino proponer algunas categorías analíticas para explorar empíricamente la acción colectiva y los procesos de participación social en determinados contextos, actores y temas.

Aspectos del régimen político

Desde una visión general, la expresión sistema político se refiere al conjunto de instituciones, grupos y procesos políticos caracterizados por un cierto grado de interdependencia recíproca. La noción también se identifica con aquellas interacciones e instituciones sociales mediante las cuales una sociedad determinada toma decisiones que se consideran vinculantes la mayor parte del tiempo (Bobbio, 1988, p. 1464). Norberto Bobbio, opina que el mismo significado de *sistema* evoca la imagen de un conjunto de la sociedad como método envolvente de comportamiento compuesto por una serie de subsistemas menos extensos como el político, cultural y económico. Lo que distingue a un sistema político es su grado de comportamiento o de interacciones sociales e institucionales; de aquí que sus elementos constitutivos puedan variar en razón de las mismas interacciones, así como de la toma de decisiones políticas y su ejecución.

En el funcionamiento del sistema político toman parte los órganos del Estado y la articulación institucional de los distintos actores existentes (Iglesia, sindicatos, organizaciones sociales, privadas, civiles, asociativas, entre otras) en una sociedad determinada, donde el sistema tiene como propósito mitigar tensiones y atender los conflictos que surgen en la misma. En este sentido, el sistema político puede ser determinado como un universo donde existe el conflicto, pero también donde se da la integración permanente.

Ahora bien, la manera en que los actores en el sistema se vinculan, intercambian y se influyen recíprocamente tiene que ver con la formación del régimen y del poder estatal. Mientras la noción de *sistema* se ubica como el conjunto articulado de las relaciones de poder realmente existentes en una sociedad; por *régimen*, entendemos al conjunto articulado de

instituciones jurídicas que norman y regulan la distribución y el ejercicio de poder estatal como la lucha por conquistarlo. Luís Aguilar, asevera que la noción de Estado constituye la conexión orgánica entre régimen y sistema, del poder legalizado y del poder fáctico. El Estado como sistema político, subraya la materialidad social del poder; y el Estado como régimen, indica la formalidad del poder social y de sus raíces (*Cfr.*, Aguilar, L., 1984, p. 205).

Un elemento que permite destacar los rasgos esenciales de un régimen político y que nos indica su tipo, es la forma de lucha y los mecanismos de acceso al poder. Los modos de conquistar y mantener el poder dependen de las condiciones sociales y políticas existentes de la lucha por éste. Así, se puede hablar de regímenes autoritarios y regímenes democráticos. Mientras los primeros se caracterizan por la falta de reglas y libertad en las organizaciones que forman el sistema político, la restricción de la oposición política, escaso pluralismo y autonomía de partidos y una reducida (como controlada) participación de grupos sociales en el diseño de políticas públicas; los segundos, se distinguen por una cierta competencia política, existencia de oposición, sufragio universal y otras formas de inclusión de la participación social en lo público que dan origen a una mayor competencia y representación política (*Cfr.*, Dahl, R., 1989, p.17-18).

Algunos estudios de política comparada han dedicado sus esfuerzos a comprender procesos de cambio político y democratización registrados en algunos países. Guillermo O'Donnell ha afirmado que la transición de un régimen autoritario a uno democrático, supone un cambio en el conjunto de arreglos institucionales y en las prácticas políticas definidas y controladas por la élite en el poder, así como el establecimiento de acuerdos en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se sometan a la discusión, estén garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana. De otro modo, O'Donnell, acota con el término "liberalización política" a la apertura de espacios en un régimen autoritario que permita la rearticulación de fuerzas y recursos políticos, así como la redefinición de las reglas políticas existentes (*Cfr.*, O'Donnell, G., *Et. Al.*, 1988, p. 21-22)

Uno de los elementos vitales del sistema político, y por consecuencia de los procesos de apertura y democratización, lo constituye el sistema electoral como un espacio donde se configuran relaciones políticas e institucionales con las distintas fuerzas y grupos civiles existentes en la sociedad. Los partidos políticos son actores fundamentales en el desarrollo de los regímenes democráticos, ya que estructuran y transmiten a la opinión pública como a los poderes constituidos (gobierno, parlamento y justicia) las demandas ciudadanas; y contribuyen a la formación de élites y legitimación del propio régimen político. Giovanni Sartori concluye que los partidos políticos son las únicas organizaciones (constituidas y formales) que operan en el sistema electoral; este último espacio se considera como un elemento constituyente de los partidos que hace posible la interrelación y el intercambio político organizado de una sociedad (*Cfr.*, Sartori, G., 1980, p. 53-60).

Ahora bien, en un régimen democrático, el sistema electoral y el sistema de partidos adquieren una función de legitimación y de representación política. Ambos, constituyen elementos centrales para la formación de la voluntad de los ciudadanos en una determinada sociedad política bajo esta forma de gobierno. Pedro Medellín arguye que los tipos de regímenes políticos determinan las formas (institucionales) y los modos (culturales) a través de las cuales las sociedades se gobiernan. En el primer caso, se establecen los lazos de pertenencia que deben regir las relaciones entre el gobernante, el aparato de gobierno y su acción con los gobernados. En el segundo, los lazos de pertenencia están definidos por las relaciones de exterioridad, trascendencia y unicidad que caracteriza las relaciones entre el gobernante y el gobierno (*Cfr.*, Medellín, P., 2004, p.15).

Una de las relaciones concretas que desarrollan los partidos políticos dentro del sistema político tiene que ver con el ámbito de los grupos y organizaciones que representan. Si bien los partidos cumplen una función de intermediación y fungen como "correas de transmisión" de los problemas sociales que se consideran sujetos a definición pública y política en las agendas de las diferentes instituciones políticas, coexisten formas de movilización no institucionalizadas que impulsan o demandan cambios en el sistema político, y que lo hacen a través de estrategias no convencionales de participación política como la actividad de los movimientos sociales.

Acción colectiva y movilización social

Inicialmente, y para indagar en los elementos que explican la acción colectiva y los movimientos sociales, retomaremos los planteamientos de Alberto Melucci y Sydney Tarrow, procedentes de los enfoques teóricos que aluden a la identidad y la movilización de recursos, respectivamente. De acuerdo con Melucci, la acción colectiva puede ser considerada como el resultado de intenciones, recursos y límites, con una orientación construida por medio de relaciones sociales dentro de un sistema de oportunidades y restricciones. En este sentido, no puede ser entendida como un simple efecto de las condiciones estructurales o de expresiones de valores y creencias.

Cada vez que un número determinado de individuos aparecen actuando colectivamente, se está en presencia de un sistema de acción multipolar, el cual puede delimitarse a partir de considerar que la acción colectiva no es un fenómeno empírico y unitario, sino un hecho que debe ser explicado a partir de los eventos en los que actúan colectivamente los individuos, y donde se presentan diferentes orientaciones, involucran a múltiples actores e implican un sistema de oportunidades y restricciones que moldean sus relaciones (*Cfr.*, Melucci, A., 1991, 358).

Siguiendo con Melucci, los actores colectivos producen la acción colectiva en la medida en que son capaces de definirse a sí mismos y al campo de su acción (relaciones con otros actores, disponibilidad de recursos, oportunidades, limitaciones). La definición que construye el actor no es lineal, sino que es producida por interacciones y negociaciones e incluso orientaciones opuestas. Los actores crean un “nosotros” colectivo (más o menos estable e integrado con el tipo de acción) compartiendo tres clases de orientaciones: por un lado, las relacionadas con los objetivos; por otro, las referidas a los medios y posibilidades de acción, así como aquellas que involucran al ambiente o campo en que tiene lugar dicha actividad (*Ibidem*, p. 359).

Con base en las tres orientaciones, intrínsecamente relacionadas, Melucci concluye que los actores colectivos producen un sistema de acción multipolar en el que se organiza la acción colectiva. Fines, medios y ambiente, continuamente generan posibilidades de tensión en la medida

de que una de ellas no se adecua o es relativamente congruente con la acción general. Los actores colectivos no sólo negocian y renegocian a lo largo del tiempo, sino que las funciones de liderazgo y organizativas representan elementos cruciales para la permanencia de la acción colectiva.

Así que, cuando se observan fenómenos colectivos (movilizaciones, protestas, actos de violencia), generalmente la atención se centra sobre los aspectos más visibles de la acción, no obstante, estos aspectos son manifestaciones de un proceso que tiene que ver con el sistema de acción multipolar. Los fenómenos colectivos no podrían operar sin la capacidad del actor para percibirlos e integrarlos en un sistema de interacción, negociación e intercambio de las orientaciones (Melucci, *Op. Cit.*, p. 360-361).

Melucci define que un movimiento social es siempre un sistema integrado de acción en el que convergen, de manera más o menos estable, diferentes significados, fines, formas de solidaridad y organización. Si bien, el concepto de movimiento social ha venido replanteándose en un sentido descriptivo, es posible acotar una definición en el sentido de que un movimiento social abarca tres dimensiones: la solidaridad, la presencia de un conflicto y la ruptura de los límites de compatibilidad de un sistema al que los actores involucrados se refieren.

Sidney Tarrow, desde otra perspectiva, indica que un movimiento social puede identificarse como aquellos *desafíos colectivos* planteados por personas que comparten objetivos comunes y solidaridad en una interacción mantenida con las élites, los oponentes y las autoridades. Estos desafíos regularmente implican una confrontación y el cuestionamiento del orden social. Su definición contiene cuatro propiedades empíricas que a continuación se sintetizan (*Cfr.*, Tarrow, S., 1997, 21).

Los movimientos se plantean como desafíos a través de una acción directa disruptiva contra las élites, las autoridades u otros grupos o códigos culturales. Esta disrupción puede ser pública, adoptar la forma de resistencia personal coordinada o de reafirmación colectiva de nuevos valores. Además, los desafíos colectivos suelen distinguirse por

la interrupción, la obstrucción o la introducción de incertidumbre en las actividades de otros. Los movimientos recurren al desafío colectivo para convertirse en el punto focal de sus seguidores y atraer la atención de sus oponentes y de terceras partes (Tarrow, *Ibid.*, p. 23).

Tarrow también establece que en la base de las acciones colectivas se encuentran intereses y valores comunes o solapados entre sí. La gente, “no arriesga el pellejo” ni sacrifica el tiempo en las actividades de los movimientos sociales a menos que crea tener una buena razón para hacerlo, y un objetivo común no es suficiente, pero es una buena razón. Dicho objetivo no necesariamente es material, de hecho el aspecto político-ideológico, así como lo simbólico y cultural cada vez es más frecuente en los movimientos sociales contemporáneos.

Siguiendo con Tarrow, la solidaridad se interpreta como el reconocimiento de una comunidad de intereses, lo que traduce el movimiento potencial en una acción colectiva. Los responsables de la movilización del consenso desempeñan un importante papel en la estimulación del mismo (*Ibid.*, p. 23). Es decir, una de las actividades sobresalientes de los líderes de un movimiento es enaltecer, reiterar, sobredimensionar esos intereses comunes, que permiten el consenso y facilitan la consecución de los objetivos planteados. También se alude a que un episodio de confrontación sólo se convierte en un movimiento social a merced del mantenimiento de la actividad colectiva frente a los antagonistas. Los objetivos comunes, la identidad colectiva y un desafío identificable contribuyen a ello y debe resaltarse la importancia de la organización como un recurso colectivo.

Con base en las aportaciones de Melucci y Tarrow, se puede deducir que los movimientos sociales son formas específicas de acción colectiva que responden a dos condiciones: 1) son siempre expresión de un conflicto social (y no sólo de respuestas a una crisis), es decir, son expresión de la oposición entre al menos dos actores por la apropiación o el control de los recursos que ambos valoran; y 2) tienden a provocar una ruptura de los límites de compatibilidad del sistema dentro del cual se hallan situados, es decir, normas o reglas de procedimiento en el caso de un sistema organizativo o de un sistema político, y de formas de apropiación o de distribución de los recursos sociales, en el caso de un modo de producción.

Una tipología de los movimientos sociales se recupera de la propuesta de Melucci en el sentido de que: son *reivindicativos* si se ubican en el nivel de la organización social y luchan contra el poder que garantiza las normas y roles, y tienden hacia la distribución de los recursos, así como a la redefinición de roles; son *políticos*, en la medida en que se orientan a la transformación de los canales de participación política o para desplazar las relaciones de fuerza en los procesos de decisión, y se encaminan a atacar las relaciones de fuerza; y finalmente, son *movimientos de clase*, cuando su acción va dirigida a la participación y la reorientación de los medios de producción social (Melucci, 1986, p. 21).

Ahora bien, de la misma forma que se han presentado enfoques sobre la definición de movimiento social, existen algunas referencias que sugieren situar la presencia de diversos fenómenos de organización y acción colectiva con base en los procesos de desarrollo económico y grado de urbanización alcanzada en los sistemas políticos. En este sentido, un tipo específico de movimiento social se refiere a los Movimientos Urbanos Populares (MUP's), los cuales se distinguen a partir no sólo de las características que hemos identificado de los movimientos, sino por su activismo en protestas, marchas y acciones de confrontación con el Estado desarrolladas en las grandes ciudades urbanas.

Específicamente, los MUP's se pueden comprender como aquellas acciones de distintos sectores sociales realizadas alrededor de demandas muy diversas como las peticiones para recursos de infraestructura urbana, vivienda, democracia participativa, entre otras; así como acciones que se distribuyen en diferentes espacios geográficos con demandas y objetivos poco similares entre sí (Cfr., Bolos S., 1999, p. 154-162). Si bien la categoría de *movimiento urbano* se caracteriza por la presencia de grupos que se organizan para obtener reivindicaciones pero que no logran ampliar su ámbito de acción más allá de los problemas a los que atienden, los *movimientos sociales urbanos o populares* presentan, por su parte, la capacidad de proponer modelos alternativos de sociedad contrapuestos al orden existente.

Los MUP's, en gran medida, están soportados por organizaciones producto del tejido social, así como redes sociales de solidaridad, intercambio y reciprocidad mutua. Las *redes* son “mecanismos de ayuda mutua basados en la reciprocidad, que se renuevan y modifican al generarse nuevas afinidades y lealtades entre los pobladores que conviven en el mismo asentamiento y comparten carencias, problemas y desventajas semejantes (Cfr., Farrera A., J., 1994, p. 165-227).”

Concretamente, las redes se enlazan con las instituciones administrativas y políticas del país a través de un esquema de relación denominado *clientelismo urbano*: las nacientes formas organizativas (espontáneas) son cooptadas y dirigidas por líderes que se vinculan con ellas a través de lazos interpersonales, sin que intervenga en un primer momento alguna organización partidaria, formal o corporativa. Por otro lado, “estas organizaciones surgen para la consecución de demandas urbanas que poseen o tienen poder sobre los bienes, y los clientes son los pobladores que de manera práctica y calculada se dejan *instrumentalizar* (Farrera, *Ibidem*, p. 166).”

En el contexto de un régimen democrático (Cfr., Dahl, R., 1989, p. 17-18), la participación de los movimientos sociales urbanos (o bien de las organizaciones que integran la acción-movilización) se acota no sólo respecto a las características, organización y normas jurídicas existentes del régimen, sino en razón de las estrategias de acción que asumen los actores o fuerzas sociales y políticas en el sistema político. Por el contrario, en un régimen autoritario, la participación es estimulada desde arriba (lo estatal) hacia las organizaciones (lo social) determinando funciones de control social y político; además, promueve legitimidad y consenso a la acción gubernamental y a las organizaciones sociales como políticas que buscan dar cauce y resolver sus necesidades o demandas (Véase Cuadro 1).

En este orden, se comprende al concepto de *participación* como una actividad que realizan algunos miembros de la sociedad (en este caso actores colectivos y movimientos sociales urbanos) en relación con el Estado o con las condiciones que éste sustenta. También puede percibirse como una actividad individual y colectiva, pero que persigue

fines colectivos; es también, una serie de acciones que se llevan a cabo dentro de o con respecto al ámbito político, comprendiendo por éste los asuntos de interés general y usualmente regulados por el Estado; finalmente, constituye una actividad con repercusiones sociales que revela intencionalidad, grado de conciencia y capacidad de transformación (Cfr., Álvarez L., 1997, p. 17-25).

Algunas dimensiones analíticas que se han explorado sobre la noción de participación, sugieren la necesidad de establecer ciertos criterios empíricos como referente para analizar la relación que se da entre la acción colectiva y sus estrategias respecto al Estado. Así, se pueden distinguir tres modalidades para el estudio de la participación:

1. *participación social o corporativa*, la cual se sitúa como el espacio donde los actores se relacionan con procesos de cambio y, por lo tanto, se involucran en los asuntos públicos de forma colectiva y en un ambiente donde existe el conflicto;
2. *participación comunitaria*, donde la relación con el Estado es de forma asistencial y guiada por los ciudadanos (en apariencia) con el fin de solventar sus necesidades, y en general su nivel de vida; y
3. *participación política*, donde el escenario es el terreno de la democracia y el lugar de expresión de las organizaciones e individuos como sujetos políticos que tienden a buscar no sólo la ciudadanía, sino a luchar y organizarse en lo público con el fin de obtener una mejor distribución y ejercicio del poder en la sociedad (Cfr., Sánchez M., C., 1993, p. 326-331; Álvarez, L., *Ibidem*).

En síntesis, los objetivos de la participación de los movimientos sociales (y en específico de los urbanos) varían con relación a los niveles y ámbitos en los que recaiga la misma, así como al carácter de la intervención de los ciudadanos en las actividades y órganos públicos de representación. Por otro lado, se considera que dependiendo del tipo de participación que adopten las acciones colectivas, se puede identificar si su relación e influencia tiende hacia lo político (ámbito de decisiones y del poder como tal), o bien, hacia lo que se conoce como gestión pública (ámbito de la generación y concesión de bienes y/o servicios públicos).

Políticas públicas y agenda política

El estudio sobre la relación de las organizaciones y movimientos con la agenda política se vincula con los estudios de política pública, en particular con la definición de problemas públicos. Los estudios de políticas públicas surgen como campo de investigación a partir de los trabajos de Harold Lasswell entre 1951 y 1971. Desde entonces comprender la acción de gobierno y social como un proceso resultante de un entramado institucional y de un conjunto de actores con diferentes intereses en la deliberación y atención de los problemas, ha dado origen a diversos análisis y complejas interpretaciones.

Aunque en la actualidad existe una cantidad abundante de referencias teóricas, el término puede entenderse más como una variable dependiente que como un concepto en la medida en que para algunos significara un curso de acción y para otros sólo una parte de un proceso más general. William Jenkins dice que la política pública es “un conjunto de decisiones interrelacionadas tomadas por un actor o grupo de actores políticos preocupados por elegir metas y medios para alcanzarlas (Jenkins, Mimeo, p. 15).”

En efecto, las políticas públicas forman parte de una serie de acciones gubernamentales, es decir, de actividades del Estado que se materializan en la administración pública como decisiones que se toman en condiciones específicas. Las políticas públicas se integran de tres fases: la estructuración, la definición y la instrumentación. La primera, abarca aquellos elementos que van a ser considerados para determinar si un problema es público y objeto de atención gubernamental. La definición constituye el momento de incorporación del problema a la agenda para su deliberación formal. Esta incorporación trata aspectos relacionados con la definición del problema y su solución (técnico-científico o social) que se proporcione por parte de los tomadores de decisiones. La instrumentación refiere al momento en el que se decide cómo planear y qué actores impulsarán el proceso en el marco de un seguimiento y evaluación permanente para determinar si la decisión atiende el problema o éste se reconsidera en la agenda política.

Con respecto al concepto de *agenda*, este suele generalizarse en la literatura como el conjunto de problemas, demandas, cuestiones y asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción (Cfr., Aguilar, L., 2001, p. 29-30). Sin embargo, Roger Cobb y Charles Elder, expertos en el tema, plantean que la agenda está conformada por demandas que los formuladores de las políticas han seleccionado con respecto a las cuales se sienten obligados a actuar. Además, coinciden en que la agenda es un proceso mediante el cual las demandas de varios grupos de la población se transforman en asuntos que compiten por alcanzar la atención seria y formal por las autoridades públicas (Cfr., Cobb R., *Et. Al.*, 1983, p. 126).

En la literatura disponible es posible ubicar tres tipos de agendas agrupadas en tres líneas de investigación: agenda política, agenda pública y agenda de los medios de comunicación. La primera línea se identifica como el establecimiento de la agenda del público (*public agenda-setting*), la cual se centra en el efecto del proceso por el que los medios de comunicación condicionan las percepciones de la opinión pública sobre la relevancia de los diferentes problemas sociales. La segunda línea, se conoce como el establecimiento de la agenda política (*policy agenda-setting*), que estudia de qué forma los medios condicionan las percepciones de un sector específico de la sociedad. La tercera línea, refiere a la construcción de la agenda (*agenda building*), la cual postula identificar quién y cómo se determinan las agendas; es decir, se intenta explicar su génesis.

Coincido con Luis Aguilar, al plantear que los nexos e interconexiones entre la agenda pública, la agenda de los medios de comunicación y la agenda política son propios de las relaciones entre la sociedad y el Estado. Además de considerar que "hay una agenda del público, es decir, del sistema político, que puede preceder a la agenda de gobierno o ser inducida por las preocupaciones y prioridades gubernamentales, que puede empatar con la del gobierno o diferir de ella en mayor o menor grado (*Ibidem.*, p. 31)." No obstante, Roger Cobb, Jennie Keith-Ross y Marc Howard Ross distinguen dos tipos de

agendas: la primera la denominan sistémica, pública o constitucional; y la segunda, institucional, formal o política. La *agenda pública*, está integrada por todas las cuestiones que los miembros de una comunidad política perciben como merecedoras de la atención pública y como asuntos que caen dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad de gobierno. La *agenda institucional*, es definida como: “el conjunto de asuntos explícitamente aceptados para consideración seria y activa por parte de los encargados de tomar decisiones [...] cualquier conjunto de asuntos aceptados por cualquier organismo gubernamental en el nivel local, estatal o nacional constituirá una agenda institucional (Cobb, R., Ross, J., Ross, M., 1976, p. 126-138).”

El planteamiento anterior, advierte que la naturaleza y dinámica de las dos agendas es diversa y desigual. Hay que subrayar que Cobb y Elder acotan que: “la agenda sistémica siempre será más abstracta, general y más amplia en extensión y dominio que cualquier agenda institucional dada [...] las prioridades de la agenda sistémica no necesariamente corresponden a las prioridades de las agendas institucionales [...] pueden existir discrepancias [...] entre mayor sea la disparidad entre los dos tipos de agenda, mayor será la intensidad y frecuencia de conflictos dentro del sistema político (*Ibidem*, p. 126).”

Del mismo modo, los autores antes referidos argumentan que un asunto (promovido por grupos, organizaciones o movimientos sociales) para que tenga acceso a la agenda, necesita cumplir con tres características: 1) que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público; 2) que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción; y, 3) que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental (*Ibidem*, 115). En esta propuesta se ubican tres trayectorias que siguen los asuntos en términos de su iniciación, especificación, expansión y entrada del problema, y establecen tres patrones según los cuales los actores principales se ubiquen dentro o fuera del gobierno y según el grado en que se solicite el apoyo de los ciudadanos, de los servidores públicos y de los medios de comunicación. Las trayectorias son la *movilización*, el *acceso interno* y la *iniciativa externa*.

La trayectoria de *movilización*, indica que la movilización de la iniciativa corresponde exclusivamente a un líder político y en él se pueden diferenciar cuatro momentos que también se dan, aunque con diferencias, en los otros modelos: iniciación, especificación, expansión e ingreso. La iniciación de un problema o tema, alude al anuncio hecho por algún líder político comprometiéndose con un nuevo programa o política, y poniendo su propia figura como garantía de la justicia y éxito del proyecto. La *especificación*, indica que una vez lanzada la propuesta, los antecedentes generales entregados en el primer momento comienzan a delimitarse conjuntamente con la búsqueda de legitimidad a través del apoyo ciudadano. La *expansión* de un tema, se presenta a través del intento por parte de los grupos particulares (por ejemplo: movimientos sociales) que se adhieren a la iniciativa, para captar participantes adicionales, mostrando el modo cómo el programa es relevante para ellos.

En este proceso el uso de símbolos y el lenguaje utilizado para la difusión del tema son ciertamente relevantes para ganar públicos y llamar la atención del caso. Los medios masivos representan una parte importante en la determinación del éxito de la expansión, aunque generalmente no son los iniciadores de ella. El uso de los medios y la relevancia pública que éstos atribuyan a un tema, puede aumentar o contribuir a disminuir la expansión y el éxito inicial antes de enfocarse en un asunto. La expansión se alimenta a sí misma y su crecimiento tiende a asemejarse al de una "bola de nieve en descenso" (Cfr., Murray, E., 1964, p. 1-11)."

Respecto al *ingreso*, este punto ilustra los dilemas de la dirección que toma el asunto de la agenda formal a la agenda pública. Se trata de que una porción importante de la población llegue a reconocer la iniciativa y pase a considerarla como un tema de relevancia pública, incluso si no coincide con el planteamiento específico del iniciador del proceso. Por su parte, la trayectoria de *acceso interno*, involucra a los actores no gubernamentales que influyen en su contenido. El primer grupo tipificado corresponde a aquellos que sin poder formal o institucional para establecer prioridades en la agenda formal, sí tienen un gran poder de facto para presionar por sus intereses. Parafraseando a los autores antes citados: si el asunto alcanza la agenda formal relativamente fácil, por la posición del grupo que lo inicia, el asunto se expande entonces hacia los grupos de identificación y atención, y posteriormente puede crear presión suficiente en quienes toman las decisiones para colocar el tema en la agenda formal.

En este caso, el público masivo no se ve envuelto de ningún modo y los iniciadores no hacen ningún esfuerzo por poner el asunto en la agenda pública. Por el contrario, intentan mantenerlo fuera de ella. La característica esencial de esta propuesta es la entrada del tema a la agenda político-institucional con la condición primordial de no haber pasado por la agenda pública. Al igual que el modelo de iniciación, el momento clave es el compromiso público del líder con la iniciativa. Los grupos de presión pueden ser de distinto ámbito (económicos, fuerzas armadas, iglesias, entre otros actores) y, por lo tanto, su poder dentro de la sociedad de distinto origen.

Con respecto a la trayectoria de *iniciativa externa*, los autores antes referidos, indican que la sociedad civil (por ejemplo: asociaciones, iglesias, sindicatos, grupos sociales, ONG's, entre otras) puede hacerse presente con cierta notoriedad pública donde, además de sus motivaciones particulares o corporativas, presenten interés por intervenir en las discusiones sobre temas de carácter público. Esta propuesta atribuye un papel relevante a la participación (política o social) en la medida que va estructurando con sus peculiares iniciativas y demandas una agenda ciudadana. Este ámbito es más descentralizado y de menor formalidad con respecto a la agenda formal y más cercana a la agenda pública, pero diferente de ella. A este respecto, Nuria Cunnill, dice que la diferencia de la agenda ciudadana con la pública se produce porque esta ampliación de la esfera pública parte de dos supuestos: que la sociedad pertenece al ámbito privado y que, en este sentido, es analíticamente distinguible del Estado. (Cfr., Cunnill, N., 1997, p. 67).

En menor o mayor medida, el poder de la agenda ciudadana se basa en una concepción fuerte de la sociedad civil con respecto al Estado, en la que se promueven sistemáticamente la participación activa de los ciudadanos en los procesos de gobierno. Dicho de otro modo, se trata de que los actores de la sociedad civil abandonen una acción política puramente defensiva e inicien una estrategia para intentar ganar espacios de poder efectivo, una esfera pública no monopolizada por el Estado. También corresponde a un proceso de democratización social que sea capaz, a su vez, de impulsar la democratización del Estado y la de su aparato burocrático (*Ibidem*, 68).

Concuerdo con Cobb, Ross y Ross, cuando exponen que a través de la trayectoria de iniciativa externa (que se aplica a la situación en que un grupo que está fuera de la estructura del gobierno), se articula lo que se considera una vulneración de intereses legítimos; es decir, se trata de hacer extensivo el interés por el asunto a un número lo suficientemente grande de otros grupos como para introducir el tema en la agenda pública. Además, se trata de crear la presión suficiente sobre quienes han de tomar decisiones para hacer que el asunto entre en la agenda formal a fin de que se lo someta detenidamente a consideración (*Ibidem*, p. 128-130).

Es necesario matizar, que la estructuración de la agenda es posible que se evidencie con mayor fuerza en aquellas sociedades donde predominan condiciones políticas más igualitarias que en aquellas donde existen límites a la participación social. Sin embargo, el estatus de agenda formal del tema no garantiza que la decisión final de las autoridades o que la implementación de la política efectiva vaya a ser la que originalmente buscaba el grupo que lo inició. En ámbitos políticos relativamente abiertos y plurales, la relación de la agenda ciudadana con los medios de comunicación es determinante para lograr difundir no sólo los temas, sino presionar a los encargados de tomar las decisiones en las fases de deliberación. Salvo en el modelo de acceso interno y, excepcionalmente, en el modelo de movilización, la atención de los medios de comunicación se logra en el momento de la expansión del tema para tener acceso a la agenda pública con mayor fuerza por parte los grupos y movimientos sociales.

La estructura de oportunidades políticas

Desde los años setentas diversos analistas en los Estados Unidos intentaban explicar porqué en diferentes momentos algunos sistemas políticos en el mundo estaban más o menos abiertos a grupos específicos. Con esta base, Peter Eisinger recurrió al término estructura de oportunidades políticas (EOP) para ayudar a explicar la variación en la "conducta del disturbio" en diferentes ciudades norteamericanas. Este hallazgo permitió a Eisinger definir que "la protesta está relacionada con la naturaleza de la estructura de oportunidad política de la ciudad" que definió como "el grado en que es probable que los grupos sean capaces de acceder al poder y manipular al sistema político." De este modo, esta fue la premisa central del modelo de análisis de los movimientos sociales que se conoce como del *proceso político* (Cfr., McAdam, D., 1998, 89-90).

En extenso, el planteamiento supone que los movimientos sociales dependen de su entorno exterior y especialmente de las oportunidades políticas ofrecidas por la cambiante estructura institucional y la orientación ideológica de los detentadores del poder. Sidney Tarrow aclara que “la gente se suma a los movimientos como respuesta a las oportunidades políticas, y a continuación crea otras nuevas a través de la acción colectiva.” El *cuándo*, se abren las oportunidades ayuda a entender el *por qué* y a comprender el motivo de por qué los movimientos no aparecen sólo en relación directa con el nivel de quejas de sus seguidores. Este concepto ayuda a entender cómo se difunden los movimientos, cómo se extiende la acción colectiva y cómo se forman nuevas redes. Asimismo, permite ubicar la dinámica que adquieren de pronto los movimientos y el alto potencial que logran desarrollar para convocar a la movilización y ejercer presión efectiva, e incluso su reflujo, pérdida de influencia y visibilidad política (Tarrow, *Op. Cit.*, p. 49-50).

La EOP enfatiza en las dimensiones del entorno político que ofrecen los incentivos para la participación, y que no necesariamente constituyen condiciones formales o permanentes. El concepto resalta los recursos externos que pueden ser explotados por luchadores débiles desorganizados. Los movimientos se formarán cuando los ciudadanos comunes, a veces animados y coordinados por líderes, respondan a cambios en las oportunidades que reducen los costos de la acción colectiva. Los cambios surgen de la apertura al poder, de los alineamientos del gobierno y de la disposición de aliados influyentes, así como de las divisiones dentro de las élites y entre las mismas.

El poder de los movimientos se pone de manifiesto en la medida en que los ciudadanos unen sus fuerzas para enfrentarse a las élites, a las autoridades y a sus antagonistas sociales. Su contribución es crear, coordinar y mantener esta interacción donde, además, se pueden fomentar redes y cultivar símbolos culturales a través de los cuales se estructuran relaciones sociales. Hipotéticamente, mientras más densas sean las primeras y más familiares los segundos, tanto más probable es que los movimientos permanezcan (Tarrow, *Ibid*).

Doug McAdam, recomienda matizar los recursos y las EOP de forma restringida para determinar su contribución relativa a la aparición y destino de los movimientos sociales. En primer lugar, alude a la necesidad de reconocer determinadas condiciones que facilitan la movilización, además de señalar que es importante clarificar el concepto diferenciando las oportunidades políticas frente a otros tipos de oportunidades (como las culturales). La propuesta de este autor es identificar aquellos procesos relacionados con: 1) la apertura o cierre relativos del sistema político institucional; 2) la estabilidad o inestabilidad de ese grupo amplio de alineamiento de la élite que típicamente subyacen a la política; 3) la presencia o ausencia de élites aliadas; y, 4) la capacidad y la propensión del Estado a la represión (McAdam, *Op cit.*, p. 94).

Aunque estas oportunidades son identificables en el tiempo y el desarrollo de la actividad de los movimientos sociales, es poco probable que se aprovechen al máximo, debido a la falta de una infraestructura organizativa formal e informal, capaz de canalizar los procesos. La variedad de significados y definiciones (marcos de interpretación) que son o no compartidos por los partidarios de los movimientos propician diferentes actitudes y propuestas para la acción política y estratégica a seguir.

Como se dijo antes, el concepto ha sido utilizado como una variable explicativa clave con respecto a dos variables dependientes: el desarrollo temporal del movimiento y los resultados de su actividad. Para evitar confusión, por un lado, es necesario señalar que los cambios presentados en la estructura legal o institucional y que conceden mayor acceso político formal a los grupos opositores, pondrán en funcionamiento el más estrecho e institucionalizado de los movimientos reformistas. McAdam dice que una vez que el movimiento se ha movilizó como respuesta a cambios concretos en las reglas de acceso, se puede esperar que este actúe para explotar esa nueva grieta (*Ibidem*). Por otra parte, el grado de participación política es puesto en relación con la estructura de oportunidades, específicamente con la flexibilidad y apertura que ofrezcan las instituciones gubernamentales. La inestabilidad que puedan presentar los alineamientos políticos tradicionales (sistema electoral y sistema de partidos) son elementos que contribuyen a incentivar la acción

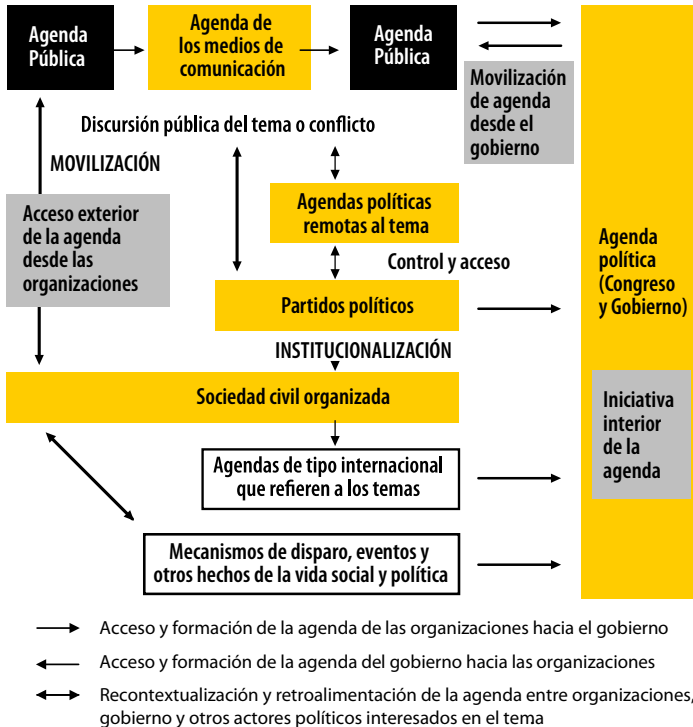
colectiva por otros medios. También la presencia de aliados al interior de las instituciones políticas contribuye a agilizar las posibilidades de establecer agendas políticas, negociar posiciones y lograr una cierta incidencia en la política por parte de los actores movilizados.

De aquí que la EOP infiera condiciones de orden estructural como elementos claves para comprender la participación, el desempeño y las consecuencias de la movilización social. A este respecto las características del Estado, la estructura del sistema de partidos y aquellos aspectos estratégicos de la política estatal como formas de facilitación dirigidas a la acción colectiva, constituyen referencias claves para el análisis empírico. Sobre el particular, Tarrow señala que la conformación del Estado, su fuerza y estructura, ofrecen condiciones decisivas para la participación de los actores en la política institucional e incluso legislativa (Tarrow, *Op. Cit.*, p. 161-163).

En regímenes fuertes y centralizados, donde existen instrumentos relativamente eficientes para hacer política, la participación de los actores colectivos es conducida hacia los límites del sistema político y se promueven políticas de su elección. De la política que éstos instrumenten depende en buena medida el tipo de acción que desarrollen los actores, así como los medios y las estrategias de movilización utilizadas en su relación con lo político. Además, la apertura o cerrazón que ofrecen las instituciones puede propiciar acciones colectivas encauzadas hacia vías institucionales y la negociación o, por el contrario, incentivar la protesta y la confrontación de los actores colectivos (*Cfr.*, Favela G., M., 2002, p. 91-121).

En este último punto, las políticas de represión y/o facilitación que el Estado induce en la actividad de los movimientos sociales es fundamental para su permanencia y actividad. Mientras que una política represiva tiende a limitar la actividad de los actores, pero puede ofrecer otras condiciones para radicalizar la protesta, así como plantear otros objetivos no contemplados originalmente; por otro lado, una política de facilitación, puede propiciar el desarrollo de acciones colectivas dispersas, pero controladas. En ambas situaciones, es evidente que los movimientos y sus dirigentes encuentren la posibilidad de potenciar sus demandas o bien canalizar (institucionalizar) sus intereses en aquellos espacios y agendas políticas promovidas desde el Estado (Véase *Cuadro I*).

Cuadro 1
Esquema de la interacción entre
participación, movilización y agenda política



Fuente: Elaboración del autor con base en el parato conceptual.

Tarrow dice que, en un escenario de institucionalización, la protesta ha pasado de ser esporádica a ser un elemento permanente y de legitimación en la política; la protesta y la movilización es cada vez más frecuente y abarca temas muy diversos promovidos por actores de toda procedencia y condición; la profesionalización y la institucionalización están transformando al movimiento en un instrumento más de la política convencional. Pese a esto, la actividad de los movimientos deja un espacio acumulado sobre los futuros modos de acción y organización, construcción de discursos e interacción con otros actores políticos, formación de identidades e incluso desobediencia civil (Tarrow, *Op. Cit.*, p. 164-165).

Otra acotación tiene que ver con la necesidad de abundar sobre el marco legal del Estado, que es el ordenamiento que fija las reglas que rigen la convivencia y otorga la posibilidad de los derechos liberales que protegen a la ciudadanía. A este respecto, se deduce que la centralidad del régimen político es fundamental para comprender no sólo los espacios políticos en que se desenvuelven los actores (organizaciones) y movimientos sociales, sino también para ubicar el ordenamiento jurídico y normativo que define las instancias, grados y escalas en que produce y estructura el ejercicio de gobierno (*Cfr.* Medellín, 2004).

Régimen, participación y agenda: hacia un marco de análisis

Considerando los planteamientos teóricos sobre la relación entre el régimen, acción colectiva y la estructura de oportunidades políticas antes referidos, en este inciso se proponen una serie de categorías para el estudio empírico de la relación y participación de los movimientos sociales en la agenda y la política pública con base en: 1) el reconocimiento de los temas o conflictos; 2) los recursos y mecanismos de trabajo desarrollados por las organizaciones; 3) el análisis de contenido en diarios de los temas y su relevancia pública; 4) el tipo de relaciones establecidas por las organizaciones con partidos políticos; y 5) la intervención la formulación e implementación de políticas públicas.

1) Cuando se alude a los temas y conflictos, referimos a los momentos de producción y reproducción de las políticas públicas especificando la manera en que se desatan las tensiones al interior del proceso de estructuración. Por su naturaleza, ámbito e intensidad los conflictos constituyen el momento que marca el inicio del proceso de estructuración de la agenda. Como asevera Medellín, se trata de un componente que da cuenta del carácter orgánico y articulador de las políticas (*Ibid.*). Pero se trata también de un proceso en que los asuntos socialmente relevantes adquieren un *status* que los hace trascender hasta alcanzar su inscripción en el conjunto de temas y preocupaciones formales de gobierno.

Una explicación más sencilla, radica en tener presente que un tema (promovido por grupos o movimientos sociales) puede llegar a considerarse como un conflicto en la medida que surge en una comunidad

tras una necesidad sentida que busca el acceso a la agenda. El conflicto origina una arena política con su propia estructura, procesos políticos, élites y relaciones de grupo en la cual se lleva a cabo el debate por la atención al público y el interés de los que elaboran decisiones en la esfera política. Para investigar un tema es necesario delimitar el grado de especificidad, el significado e impacto social, así como la complejidad y procedencia categórica. Un tema puede ser impulsado como abstracto o concreto a través del uso de símbolos referenciales y de condensación, pero la definición o características no están dadas a priori, sino que sólo se pueden vislumbrar una vez que ya se han realizado determinados actos y etapas de los actores que intervienen en su desarrollo. Estos aspectos permiten conocer la forma en que se coordina la movilización y la protesta de los actores sociales frente al Estado. Conuerdo con Cobb y Elder cuando aseveran que la expansión de un tema (o conflicto) hacia públicos más extensos está en función del tipo de asunto y de su significado social. Mientras más ambiguo sea, mientras sea socialmente significativo, mientras sea definido en la forma menos técnica, mayores serán las probabilidades de su expansión hacia un público más numeroso (*Op. Cit.*, 129-135; 151-155).

2) Con respecto a los recursos y mecanismos de trabajo generados por movimientos sociales durante la iniciación y expansión de un tema hacia públicos más extensos, se propone identificar no sólo al número de integrantes, su lugar de origen y trabajo desarrollado, sino también a los elementos materiales que hacen posible articular el trabajo interno y la coordinación social con otros grupos de apoyo político, solidaridad e intercambio durante las estrategias de presión a seguir frente al Estado. Coincido nuevamente con Cobb, Ross y Ross, cuando aluden a que los recursos utilizados, desde el gobierno y los propios movimientos, son necesarios para limitar o ampliar la discusión de un tema. Así, se pueden ubicar estrategias de bajo costo donde los actores recurren a la no confrontación debido al escaso personal, dinero y recursos materiales; por parte del gobierno, la primera estrategia es negarse a reconocer que un problema existe. También se puede contemplar a un mayor número de recursos que ligan a los actores o a la política propuesta con aspectos negativos que crean dudas en el público durante su resolución.

3) Como hemos dicho, la relevancia de los temas es crucial, pues de ella depende el contenido e ímpetu con el que éstos fluyen y logran atraer la atención gubernamental. Cuando un tema es notorio entre la sociedad, hay más incentivos para que la clase política lo atienda y sea analizado por los expertos. En este marco, el análisis de contenido es importante ya que, en el escenario externo (cuando un actor lleva un tema a la agenda gubernamental), la notoriedad de ese tema favorece su atención y puede llegar a su adopción por el Ejecutivo. Si el gobierno es el que genera la propuesta y está posicionando (o movilizándolo) un tema (proyecto) entre la sociedad y la iniciativa no es favorecida por los medios de comunicación, el esfuerzo probablemente será en vano. En la vertiente de acceso interior, los temas generados y negociados al interior del gobierno (Ejecutivo, Legislativo), pueden llegar a fracasar si el proyecto llega a los medios de comunicación y la cobertura informativa se incrementa (Véase Cuadro 1).

En suma, y para analizar casos empíricos, se propone investigar en diarios de cobertura nacional registrando la correlación de cada nota en los años de estudio. La información obtenida se puede clasificar con base en la variable de *movilización* en los ámbitos *institucional*, *político* y *social*, y con indicadores del siguiente modo:

- I. en el *ámbito institucional*, es posible revisar aspectos como denuncias, participación en programas de gobierno, escritos, comunicados, iniciativas, participación en comités de trabajo, reuniones con funcionarios públicos, entre otras;
- II. en el *ámbito político*, registrar datos sobre conferencias, relación con partidos políticos y grupos sociales, actos, campañas de difusión, reuniones con políticos, entre otras; y
- III. en el *ámbito social*, ubicar acciones relacionadas con la confrontación con autoridades públicas, asambleas, marchas, bloqueos, enfrentamientos violentos, entre otras relacionadas con la protesta y la movilización social.

Por otra parte, con los datos obtenidos es posible graficar la secuencia de los temas, así como trazar una historia, probable, sobre su curso y dinámica durante la fase de inserción hacia la agenda y en los

procesos de ejecución de las políticas públicas generadas; y reconocer otros asuntos (o conflictos) que inciden directa o indirectamente en los procesos de organización y movilización de los actores sociales e institucionales.

4) El estudio sobre la relación de organizaciones y movimientos sociales con partidos políticos es posible que tienda a reflejar sus inclinaciones no sólo políticas e institucionales, sino hasta culturales. Para que un asunto obtenga acceso a la agenda, este debe demandar el apoyo de los encargados de tomar decisiones, así como contar con seguidores para agilizar su acceso. Si bien algunos actores poseen mejores facilidades de acceso, otros tienen que movilizar mayores recursos y fomentar excelentes relaciones con los encargados de tomar decisiones, así como impulsar nexos con representantes de los partidos políticos y otros grupos políticos.

Hay que considerar que los grupos están localizados o se sitúan de forma estratégica en la estructura social y económica de la sociedad; otros, por la naturaleza de sus demandas, son objeto de una mayor estima por parte del público y, por consiguiente, pueden imponer un mayor acceso a los encargados de decisiones; asimismo, un grupo puede encontrar diferentes enlaces y respuestas de funcionarios y niveles del gobierno favoreciendo la posición de sus demandas frente a otros grupos (*Cfr.*, Cobb, R., *Ibid.*). La relación con partidos políticos por parte de los líderes de los grupos y movimientos sociales, representa una parte importante para traducir los asuntos a puntos de agenda, así como para identificar los efectos políticos no contemplados en sus demandas iniciales.

A este respecto, Amenta y Young explican que la alianza de los movimientos sociales con partidos políticos puede reconocerse a partir de tres escenarios donde es posible ubicar la participación política, así como los efectos políticos generados en el sistema y régimen político (*Cfr.*, Amenta E., Young, M., 1999, p. 18). En primer lugar, la alianza de los movimientos con partidos puede producir cambios políticos generados en la arena electoral y en las instituciones donde los movimientos transitan de una actitud defensiva hacia una ofensiva

para incursionar en la arena electoral. En segundo lugar, la movilización política independiente contribuye a la democratización de las relaciones sociales en el ámbito de la sociedad civil, así como puede recurrir a acciones legales o extralegales; muchas veces anti-partidista, con una estrategia a la defensiva, desafiando el control político, la cooperación y el clientelismo del régimen. Finalmente, y en tercer lugar, la conexión de movimientos con instancias de gobierno puede analizarse con base en la acciones de confrontación y después a través de la negociación entre autoridades y líderes; este último hecho permite identificar la creación o el rediseño de instituciones; se organiza una agenda y pueden llegar a instrumentarse políticas públicas específicas que atiendan sus demandas.

5) En los estudios de políticas públicas el enfoque dominante de las políticas tiene que ver con el establecimiento de la agenda, la formulación o diseño de la política, adopción, implementación y evaluación. En lo general se considera que la agenda pretende explicar porqué algunos asuntos adquieren la categoría de problemas públicos, y cómo transitan de la agenda sistémica a la agenda de gobierno; en lo particular, la formulación, estudia la configuración de opciones de políticas sobre la base del análisis de estudios prospectivos y de objetivos, es decir, sobre lo que se puede y debe hacerse en razón de valores preestablecidos. La adopción analiza el proceso por medio del cual se organizan los componentes de la política a través de mecanismos de intervención pública y la configuración social deseada; la implementación, tiene que ver con los problemas a los que se enfrenta la política, así como las desviaciones que existen entre la formulación y la acción gubernamental; la evaluación, finalmente, pretende determinar cuál es el valor de la política ejecutada, así como ubicar sus impactos y si se han cumplido los objetivos para los que fue creada.

La estructuración de los procesos por etapas es uno de los ejes centrales para la comprensión del papel de las organizaciones públicas y los actores (especialmente los movimientos sociales) en la toma de decisiones, en la ejecución de las mismas y en su evaluación; sin embargo, es necesario destacar que este proceso se observa complejo y no lineal al momento de efectuar el análisis. La descomposición por etapas es en realidad una descripción analítica que permite diferenciar las acciones de

gobierno, ya que es difícil conocer con exactitud cuando comienza una y termina otra.

De acuerdo con Sherry Arnstein (*Cit.*, en Pacheco R., *Et. Al.*, 2001, p.38) existen diversos niveles donde se puede analizar la participación ciudadana. La participación sigue una escalera ascendente, en la cual los peldaños de fondo, son los niveles en los que no existe participación, en este ámbito el gobierno manipula las demandas de grupos sociales. En los niveles intermedios (consulta, información, gestión, supervisión) existe todavía una cierta tendencia a no incluir la voz del público en la toma de decisiones; aunque la participación ciudadana se hace más efectiva, y el público asume su papel de interlocutor y consejero. En los niveles máximos (alianzas, negociaciones, poder delegado y control ciudadano), se pretende que el ciudadano tome parte en las decisiones junto con el gobernante, aunque este objetivo es en cierta medida utópico.

En síntesis, si bien en la literatura sobre la relación entre políticas públicas y movimientos sociales no existe una fórmula exacta para medir, tanto cualitativa como cuantitativamente, la participación e intervención de la participación ciudadana en la política pública, sin embargo, considero que con los elementos antes planteados es posible explorar algunos elementos que ciertamente pueden ser comunes en la actividad de las organizaciones y movimientos estudiados antes, durante y después de su interacción con el Estado.

Asimismo, y en base a las propias características del actor, a sus procesos de coordinación social y política desarrollados, concluyo que es posible analizar y reconocer su potencial para establecer alianzas con el gobierno, acceder a información y consulta de los temas, así como coadyuvar a la formulación de políticas específicas, entre otros temas vinculados al intercambio y formación político-ideológica a seguir. También es posible deducir, aunque superficialmente, la actividad de líderes en una sola fase de la política pública, debido a que su trabajo oscila desde tareas relacionadas con su papel informativo hasta de confrontación y transformación de gobierno, entre otros roles.

Consideraciones finales

De acuerdo con Doug McAdam (*Op. Cit.*, 1998), al intentar incidir, participar o tener contacto con el ámbito de lo político, las organizaciones y los movimientos sociales se ven envueltos en diferentes controversias sobre los significados. En efecto, una de las tareas esenciales es la de definir e interpretar los problemas sociales y las injusticias, de modo que se logre convencer a una amplia y muy diversa audiencia sobre la necesidad de emprender acciones colectivas de carácter político o reivindicativo para corregir estas deficiencias. De tal suerte que, a continuación, realizamos una serie de planteamientos con la finalidad de abonar elementos a los análisis existentes que tienen como propósito explicar la formación de actores, el tipo de participación política que promueven y los modos en que se enlazan con la agenda política. Evidentemente, cada caso elegido, definido y referido no sólo está delimitado por un contexto del surgimiento de los actores, sino también por una serie de condiciones políticas (estructurales-coyunturales) que limitan o amplían su presencia en los contornos de un régimen político determinado.

En primer lugar, hay que tener presente que existe un gran número de temas hacia los que cualquier público puede dirigir su atención. La atención generalizada y conflictiva hacia un tema puede dar origen a la formación de una agenda ya sea en el ámbito de los medios, en el público y en el gobierno. Las agendas guardan una estrecha relación entre sí, pese a que existen incentivos y procesos diferentes en su conformación. En la *agenda pública*, los movimientos compiten con diferentes intereses organizados para impulsar y persuadir a los individuos de la importancia que tienen los temas por los que luchan. Desde organizaciones lucrativas, religiosas, vecinales y muchas otras de carácter cívico y de orientación electoral se intercambian posiciones y recursos para obtener la atención pública e incrementar su apoyo. En la *agenda de los medios de comunicación*, la actividad que impulsan las organizaciones y movimientos es más difícil, ya que el ámbito de los medios es más centralizado. Una manera de reconocer el trabajo de los activistas es a través de los vínculos políticos que éstos establecen con analistas y reporteros de diarios y programas noticiosos, así como

en espacios públicos de comunicación civil, ya que una sola nota que cauce relevancia y atraiga la atención del público será determinante para fortalecer los lazos con otros grupos y lograr el contacto con autoridades de la agenda. En este sentido, considero que la *agenda política* es el elemento central (que incorporaría tanto a la agenda pública como a la de los medios) en la que se incluyen temas que han suscitado un alto nivel de interés público y, de esa manera, se ubican las agendas de tipo formal, que serían listas en las que se consignarían los asuntos que se han aceptado atender por parte de quienes toman las decisiones.

En segundo lugar, hay que tener presente que las coyunturas electorales suelen elevar el nivel del debate público sobre asuntos políticos, pero no necesariamente el activismo de grupos y organizaciones. Las *agendas electorales* son el puente de acceso, conexión e intercambio político con la agenda pública y las formales o políticas. La lógica electoral y la intensidad del problema (o del conflicto) a menudo exigen que los candidatos ignoren o difuminen sus posturas respecto a temas fundamentales. Los movimientos, e incluso los partidos políticos, están más comprometidos con problemas concretos que el público en general. Si los activistas logran insertar un punto o tema en alguna agenda electoral impulsada por los partidos, existen posibilidades de que se haya avanzado en la movilización de su causa.

Sin embargo, hay que contemplar que, en sistemas políticos más o menos plurales, se pueden favorecer temas complejos que bien pueden solucionarse de muchas maneras en razón de que existen más canales de atención donde los movimientos pueden encontrar posibilidades de vincular su causa a otras situaciones. Las agendas de gobierno se desdoblaron o fragmentan en arenas legislativas y ejecutivas donde los temas se van delimitando para su acceso y entrada formal. Los movimientos tienen una mayor posibilidad de diálogo e intercambio con agendas legislativas en la medida que esta parte estructura el debate y la definición sería de problemas. En contraparte, las agendas de los ejecutivos se diseñan bajo la dirección profesional donde los temas son acotados y llevados hasta la implementación de políticas (Cfr., McAdam, Doug, McCarthy, 2006)

En tercer lugar, es necesario puntualizar que definir agendas manifiesta la distribución y el nivel de control sobre el debate público y político. Por control de la agenda suele entenderse como aquella capacidad que tiene uno o más actores para limitar las posibles acciones de otros competidores, seleccionando los temas y las alternativas que acaparan la atención de las instituciones políticas y los medios de forma favorable a sus intereses (*Cfr.*, Sampedro, V., 1997). En efecto, las organizaciones y movimientos compiten con una multitud de actores (opositores civiles, gobierno, partidos políticos, contra-movimientos) que intentan restar relevancia a los temas que promueven, así como deslegitimar su discurso e imponer otro en el debate político e informativo. Por esto, a la construcción de la agenda política le corresponde otro proceso paralelo en los medios de comunicación.

En cuarto lugar, hay que considerar que, en un escenario plural, equitativo y representativo, la agenda política estaría fijada por grupos de interés en competencia y bajo la idea de reparto y satisfacción general. Por ejemplo: la agenda de los medios estaría abierta a esta competencia y su resultado representaría la multiplicidad de los intereses relevantes, y por tanto, sin sesgos previos. Al existir la posibilidad de deliberar sobre la mejor definición de un tema, la innovación en la agenda política recogerá la mayor parte de preferencias expresadas en el sistema de representación política.

Por otra parte, las instituciones, con su funcionamiento, distribuyen poder entre diferentes actores, de forma que respaldan diversos intereses o incluso los alteran porque ciertos resultados institucionales son más factibles que otros. Sin embargo, al acceder a las agendas políticas, los problemas sociales seguirán un camino ya trazado por las “reglas del juego” que encarnan las redes institucionales complejas, y que tienden a favorecer a los actores con mayores recursos y autoridad.

En quinto lugar, considero que la investigación para analizar la participación social en los procesos de decisión y acción gubernamental, en muchos escenarios y casos goza de prejuicios que aseveran que el sólo hecho de mantener una serie de contactos y acuerdos más o menos

formalizados, permitirá incidir en la definición de la política pública. Por el contrario, hay que indagar en estudios y experiencias que, en países con amplia fragilidad institucional y diseños de política desde el Estado hacia la sociedad, esta interacción no sólo ha sido una constante negativa, sino resulta el caldo de cultivo para realizar nuevas exploraciones y promover alianzas interdisciplinarias para su mejor comprensión futura.

En sexto lugar, hay que tener presente que todo fenómeno colectivo es producto de una realidad compleja, compuesta de elementos con diferente grado de análisis teórico-empírico. Los problemas surgen de conflictos sociales, éstos pueden eventualmente demandar una posición en la agenda de gobierno por medio del reconocimiento de su alcance, intensidad y visibilidad. Estos elementos son importantes para analizar cómo se resolverán y definirán los temas que son promovidos por grupos y movimientos sociales hacia la agenda sistémica de controversia o a la agenda formal o institucional.

En séptimo lugar, ciertamente una de las acciones utilizadas frecuentemente por los movimientos sociales al intentar relacionarse con la agenda política, es la de definir marcos de interpretación sobre la naturaleza de un conflicto, sus causas y pronósticos para resolverlo. Sin embargo, considero que si bien los vínculos políticos y recursos materiales son importantes para expandir temas en la agenda pública y llamar la atención de los encargados de tomar decisiones, los movimientos sociales crean múltiples estrategias (externas a su especificidad organizativa) de acción donde los lazos e intercambio político con terceros en la defensa o promoción de un conflicto son fundamentales, así como para ejercer presión de forma directa (iniciativa exterior) o indirecta (movilización y acceso interior) en la agenda política y los responsables de gobierno encargados de formular las políticas públicas respectivas. Hay que subrayar que la interacción que logran establecer los líderes de un movimiento social con los medios de comunicación, a fin de llegar a una audiencia mucho mayor de la que podrían alcanzar por sí mismos, es vital en la expansión de un conflicto o asunto determinado, así como en su definición y el uso simbólico que se le pueda dar a la movilización en las esferas de lo político, social e institucional.

En octavo lugar, es necesario resaltar que el estudio sobre el acceso a la agenda, y la definición de un tema, requieren de la revisión de variables donde los actores sociales, el gobierno y los medios no sólo participan en el debate, sino construyen discursos y elecciones de forma estratégica a sus intereses, a fin de promover políticas que sean percibidas como más favorables o ventajosas a la situación. En la literatura hay un relativo consenso acerca de que, en escenario pluralista, el proceso de estructuración de la agenda y la participación de movimientos sociales en éste, es un proceso contingente, pocas veces estructurado y estable. De lo anterior, se deduce que en un régimen democrático, es la participación política de movimientos sociales en la agenda lo que permite conocer la influencia de la sociedad civil en procesos de gobierno y cambio político. Mientras más limitada sea la participación en la agenda existirá una mayor brecha entre la agenda sistémica y la institucional. Por otro lado, y aunque desde el gobierno se promuevan políticas de apertura a la participación social, estas pueden derivar en ser selectivas y limitarse a tareas con una escasa influencia en la toma de decisiones y la redefinición de los temas; en otros casos, se advierten ciertas tolerancias a la movilización social para la redefinición de asuntos públicos y conflictos identificados en la agenda sistémica y formal.

Por último, no está de más pensar, en el corto plazo, en la conformación de una red de investigación especializada para analizar y explicar la evolución de la agenda en temas nacionales y sus conexiones y vínculos con aquellas de carácter local donde, en ciertos casos, existe una amplia brecha y modos de interrelación discursiva. Considero que el debate sobre la teoría de la agenda en algunos programas de programas de estudio es muy acotado y debe impulsarse más la investigación, ya que el estudio de sus enfoques resulta fundamental para entender los problemas que enfrenta el gobierno y sus agencias ante el débil o escaso análisis sobre la definición de los problemas públicos y lograr un mejor proceso de implementación e impacto social.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luís, (1984), "Estado, Régimen y Sistema Político" en Vega, Juan Enrique (Coord.) *Teoría y política de América Latina*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Aguilar Villanueva, Luís, (1992), *El Estudio de las Políticas Públicas*, México, Antología 1, 2, Miguel Angel Porrúa.

Álvarez, Lucía (Coord.), (1997), *Participación y democracia en la Ciudad de México*, México, La Jornada Ediciones/Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades-UNAM.

Amenta, Edwin y Michel P. Young (1999), "Making an Impact: Conceptual and Methodological Implications of the Collective Goods Criterion", en Giugni, Marco, Doug McAdam y Charles Tilly (Eds), *How Social Movements*. Minneapolis: University of Minnesota.

Baumgartner, Frank R., and Bryan D. Jones (1993), *Agendas and Instability in American Politics*, USA, Chicago, University of Chicago Press.

Cobb, Roger W., and Charles D. Elder (1983), *Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda-Building*. USA, Baltimore, John Hopkins University Press, 1983.

Cobb, Roger, Ross, Jennie-Keith, Ross, Marc Howard (1976), "Agenda Building as a Comparative Political Process", *The American Political Science Review*. Vol. 70.

Cunnil, Nuria (1997), *Repensando Repensando lo público a través de la sociedad*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

Dahl, Robert (1989), *La poliarquía. Participación y oposición*, Madrid, Ed. Tecnos.

Farrera Araujo, Javier (1994), "El movimiento urbano popular, la organización de pobladores y la transición política en México", en Durand Ponte, Víctor Manuel (Coord.), *La construcción de la democracia en México*, México, Siglo XXI Editores, p. 165-227.

Favela Gavia, Diana, (2002) "La estructura de oportunidades políticas de los movimientos sociales en sistemas políticos cerrados: examen del

caso mexicano”, en *Estudios Sociológicos* No. 58, México, El Colegio de México, Vol. XX, p. 91-121.

McAdam, Doug, McCarthy, John D y Mayer N. Zald (1996), *Comparative perspectives on social movements*, Cambridge, University Press.

Medellín Torres, Pedro (2004), *La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad*, Santiago de Chile, CEPAL No. 93.

Melucci, Alberto (1991), “La acción colectiva como construcción social”, en *Estudios Sociológicos* Núm. 26, IX, México, Centro de Estudios Sociológicos-El Colegio de México.

Melucci, Alberto, (1999), *Acción Colectiva, Vida Cotidiana y Democracia*, México, El Colegio de México.

O’Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter (1998), *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós.

Pacheco R., y Vega O (2001), “Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental”, en *Economía, Sociedad y Territorio* No. 9, El Colegio Mexiquense, enero-junio.

Pliego Carrasco, Fernando (1997), “Estrategias de participación de las organizaciones sociales: un modelo de interpretación”, en *Sociedad Civil. Análisis y Debates* Núm. 1. México, Foro de Apoyo Mutuo/Fundación DEMOS/Instituto de Análisis y Propuestas Sociales, Vol. II.

Ramírez Sáiz, Juan Manuel (1992), *Movimientos sociales*, México, CIMS-UdeG.

Sampedro, Víctor, (2007), *Movimientos sociales: debates sin mordaza. Desobediencia civil y servicio militar*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

Schattschneider. E. (1969), *The Semi-Sovereign People*, New York: Holt, Rinehart and Winston.

Tarrow, Sidney (1997), *El poder en movimiento*, Madrid, Esp., Alianza Editorial.

México a través de la ciencia política

Israel Covarrubias González *

Contacto: icovarrubias76@hotmail.com

Resumen:

El presente artículo desarrolla brevemente una reflexión sobre algunos fenómenos que se han generado en los últimos años en el interior de la práctica y la producción intelectual de la ciencia política mexicana. En particular, pretende problematizar distintos “contra-dichos” semánticos, analíticos e históricos con relación a cuatro procesos transversales del quehacer de la politología mexicana: las formas y los lugares de lectura sobre un conjunto de autores que con el tiempo se volverán paradigmáticos en los campos de las ciencias sociales mexicanas y particularmente de la ciencia política; las formas de recuperación de los clásicos contemporáneos de la ciencia política desde México; la relación maestro-alumno (enseñanza) y las difíciles relaciones históricas entre reflexión académico-politológica y los diferentes lugares de la vida público-política.

Palabras clave:

ciencia política, contra-dichos semánticos, clásicos contemporáneos, proceso de democratización, desarrollo institucional.

La ciencia política mexicana desde América Latina

Como parece evidente, varios momentos cruciales de las rutas de navegación de la ciencia política mexicana encuentran sus raíces en términos paradigmáticos e históricos en el desarrollo compartido de las ciencias sociales del subcontinente latinoamericano. Esto es aún

* Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Florencia, Italia. Actualmente es Profesor-investigador de tiempo completo en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (Nivel I). Su libro más reciente es *El drama de México. Sujeto, ley y democracia* (México, Aporía Editores, 2011).

más relevante si observamos que como en ningún otro momento de su historia, la disciplina y la práctica de la ciencia política en México no habían encontrando en su trayectoria tantos promotores como en la actualidad, lo que ha hecho de ellas un núcleo de trabajo profesional y una oferta formativa relevante (contradicciones incluidas) en el interior de las ciencias sociales mexicanas (Aguilar Rivera, 2009; Loaeza, 2005). Es oportuno subrayar, a manera de tesis por desarrollar en esta sede y en ulteriores reflexiones, que el interés creciente por el estudio disciplinario y formativo *desde* la ciencia política en México tiene una relación estrecha con las modalidades temporales y políticas del fenómeno de la democratización mexicana, donde a mayores los niveles de desarrollo institucional y político de la democracia mexicana (conjuntamente con sus regresiones), mayor ha sido la atención especializada y la exigencia politológica por comprender y explicar los avatares políticos e institucionales del primer proceso.

A la par de esta expansión positiva de la ciencia política, si nos ubicamos desde una perspectiva más amplia, es decir, desde el particular contexto latinoamericano, resulta importante subrayar que México está jugando hoy un papel predominante en su difusión respecto a épocas anteriores. En efecto, esto no sugiere relativizar la herencia intelectual y académica transmitida por países como Brasil, Argentina y Chile por lo menos desde los años sesenta y setenta del siglo pasado y aun antes de este periodo, en el orden académico, político y cultural latinoamericano y en la producción principalmente económica y sociológica –pero también politológica–, tanto de investigaciones teóricas como empíricas. Desde estos países ya estaba presente la producción politológica de la región, acentuada en la década posterior (los años ochenta), quizá en su variante más anglosajona por su nomenclatura de la llamada economía política (*political economy*), que se mezclaba y polemizaba en el terreno académico e intelectual con la variante marxista que por muchos decenios sería el lugar obligado de la reflexión sobre la política latinoamericana y mexicana (Loaeza, 2005: 194). A título ilustrativo, en México existen dos lugares significativos de ambas escuelas: las revistas *Cuadernos políticos* que publicó la editorial ERA entre 1974 y 1990 para el caso de las variaciones marxistas (y en general de impronta “crítica”) de la reflexión politológica, y *El trimestre político*, de vida efímera y que

publica el Fondo de Cultura Económica (FCE) entre 1975 y 1976 para las variaciones de corte más liberal.

Así pues, en el contexto latinoamericano es clásico el tema del desarrollo¹ como uno de los ejes centrales de la discusión de las distintas escuelas y corrientes metodológicas y pensamiento, en aras de describir y explicar de la mejor forma posible la idea en boga por aquellos años de una modernidad inacabada, junto a una modernización fracturada, o en el mejor de los casos *sui generis*. Ello fue así, en realidad, por el hecho de pensar a América latina "desde algún lugar" que, con independencia de haberlo encontrado con precisión, dibujaba algunos de los rostros más visibles de los grandes temas que posteriormente le interesa tanto a la ciencia política como a la sociología política. Los giros académicos de la sociología política –y por momentos hacia la ciencia política– estuvieron motivados, en gran medida, por distintos esfuerzos de construir teorías "locales" o de área (es decir, regionales, incluso puramente *nacionales*) que dieran cuenta de la formación y la transformación del Estado, a pesar de las reticencias en el subcontinente hacia la producción de teorías de alcance medio, ya que en su momento fueron definidas como una "solución mediocre" de explicación de su realidad social y política (Baño, 1984: 4).² Empero, existían dos grandes direcciones que guían a la sociología política latinoamericana "a caballo" entre los sesenta y setenta. La primera tejió un ámbito de estudios de talante jurídico-político bajo las perspectivas de poner en relación a los sistemas de necesidades con su institucionalización en la esfera público-estatal. La segunda insistió sobre las contradicciones en el orden político inherentes a los procesos de cambio social y aparición de nuevas grupalidades que ponían en predicamento los cimientos de las antiguas formas de apropiación y reproducción política y de lo cual resulta una de las temáticas centrales en las décadas posteriores (sobre todo a partir de finales de los años ochenta) al poner en la agenda de discusión el tema de la *sociedad civil*.

1 Cabe anotar que la cuestión del desarrollo económico ya está presente desde la década de los cincuenta en las múltiples iniciativas y publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Para mayor detalle de la trayectoria de la CEPAL, véase el número extraordinario de octubre de 1998 de la *Revista de la CEPAL*, y que lleva como título: "CEPAL. Cincuenta años, reflexiones sobre América Latina y el Caribe".

2 En oposición a esta situación, una proposición sociológica y que se ha extendido a la ciencia política para reintroducir la fecundidad de las teorías locales es Boudon (1984). Véase su correlato politológico en Morlino (2005: 97-98).

De este modo, para la primera dirección tenemos el caso de la recepción de las teorías sobre la modernización política, que encontró en el sociólogo italo-argentino Gino Germani (1911-1979), a uno de sus más brillantes exponentes. Muestra de ello es su libro obligado para cualquier biblioteca universitaria y privada de ciencia política: *Sociología de la modernización. Estudios teóricos, metodológicos y aplicados a América Latina*, publicado en Buenos Aires por la editorial Paidós en 1969, y que con el tiempo se ha vuelto una referencia central en la ciencia política —y no sólo latinoamericana, sino también norteamericana e, incluso, europea. Es importante expresar que por los mismos años saldría a la luz la obra que en su momento fue considerada la clásica sobre el tema de la modernización política y particularmente en las confrontaciones de la supuesta inteligibilidad del “Tercer mundo” desde la ciencia política norteamericana. Me refiero al texto de Samuel Huntington, *Political Order in Changing Societies*, publicado en 1968. Sería oportuno realizar un esfuerzo de búsqueda de las maneras en cómo fue recibido este texto en México, es decir, ¿quién y dónde fue reseñado, tanto en su edición original como en la traducción al español por Paidós en 1972?, ¿qué comentarios suscitó, contribuyó a abrir nuevos caminos interpretativos, fue “devorado” por el marxismo académico? En fin, son preguntas que dan pretexto para escribir una contribución modesta que nos aproxime a una historia de los “singulares” de la ciencia política mexicana.

Para la segunda dirección, podemos observar que junto al desarrollo o colateral a él, la recurrencia de preocupaciones de diversos temas como el autoritarismo en sus distintas génesis; la explotación, la desigualdad y la pobreza en la relación conflictiva entre el campo y la ciudad; las clases sociales, la dependencia socioeconómica y política en la relación centro (países desarrollados) y periferias (países en vías de desarrollo). Aquí, la obra paradigmática es la de Fernando Henrique Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y desarrollo en América Latina. Ensayo de interpretación sociológica*, publicada en 1969 por la editorial Siglo XXI Editores, que nace como proyecto cultural y editorial hacia finales de 1965 y principios de 1966 gracias al genio y olfato intelectual de Arnaldo Orfila Reynal, quien ya se había desempeñado como director del FCE entre 1948 y 1965.

Sin embargo, no se olvide que en México ya desde finales de los años treinta del siglo XX existía una preocupación creciente por el desarrollo económico vinculado al tema de la construcción del Estado y la nación, como efecto de la Revolución mexicana (Covarrubias, 2011a: 29-62). Dichas preocupaciones encontraron su génesis en varios procesos que se desarrollarán simultáneamente. Por un lado, está el nacimiento del FCE en 1934, antecedido por la creación de la revista *El Trimestre Económico* (cuyo primer número apareció en abril de 1933), donde tiene lugar precisamente la aparición de una generación intelectual (particularmente abogados y economistas) entre cuyas figuras más destacadas se encontraban Jesús Silva Herzog, Jesús Reyes Heróles, Manuel Gómez Morín, Daniel Cosío Villegas y Eduardo Villaseñor. De hecho, los dos últimos compartirían en sus inicios la dirección de *El Trimestre Económico* (Díaz Arciniega, 1996: 43 y ss.). En este sentido, tenemos que los dos primeros libros publicados por el FCE, si bien no tenían como tema central al desarrollo, si manifestaban la casi obsesión que para nuestro país hacia mediados de los años treinta representaba la cuestión económica: William P. Shea, *El dólar plata*, y la monografía del politólogo inglés Harold Laski, *Karl Marx*, ambos publicados en 1935 (Díaz Arciniega, 1996: 59). De hecho, el propio nombre de la editorial (Fondo de Cultura *Económica*) ya sugería una trayectoria particular, una línea de trabajo específica.

Tampoco hay que olvidar el impacto político, académico, cultural y literario que produjo en nuestro país la migración española hacia finales de los años treinta, ocasionada por la guerra civil en aquel país, ya que dio vida a la Casa de España (fundada para ofertar cursos y conferencias de varios tópicos vinculados a las ciencias sociales y a las humanidades) en 1938, cuya primera sede física la compartía en el edificio que entonces tenía dispuesto el FCE para sus actividades, al grado de que "dentro de una especie de consejo editorial [del FCE] estaban José Gaos, Ramón Iglesia, José Medina Echavarría y Manuel Pedroso" (Díaz Arciniega, 1996: 78). Tiempo después, José Medina Echavarría dirigiría la sección de sociología y Manuel Pedroso la de ciencia política del FCE (Díaz Arciniega, 1996: 88). Finalmente, la Casa de España se volvería con el tiempo en El Colegio de México, institución fundamental para el desarrollo de la ciencia política en nuestro país.

Esta observación cobra su relevancia si observamos que precisamente en 1965 Orfila Reynal es despedido de la dirección del FCE por la controversia público-política que suscita la publicación, cuando aún era director del FCE en 1964, del libro del antropólogo norteamericano Oscar Lewis, *Los hijos de Sánchez. Autobiografía de una familia mexicana* (Díaz Arciniega, 1996:147-155). Por ello, la relevancia de la fundación de Siglo XXI Editores, donde además es importante destacar que entre las figuras que vieron nacer el proyecto y ocuparon cargos tanto en la organización y administración como en el consejo de la editorial, se encontraban los nombres de Víctor Flores Olea, Enrique González Pedrero, Sergio de la Peña, Pablo González Casanova, Luis Villoro (Díaz Arciniega, 1996: 154-155), entre otros, y que son autores y sobre todo *profesores, maitre à penser*, de algunas de las más fértiles generaciones de politólogos y sociólogos en nuestro país desde mediados de los años sesenta en adelante. El lector interesado, además, le puede dar una rápida mirada al índice de la colección "Sociología y política" de Siglo XXI Editores para observar muchos de los cambios y continuidades en los intereses paradigmáticos con relación a la sociología política y sobre todo a la ciencia política mexicana en los últimos cuarenta años.

Por su parte, al pedirle la renuncia a Orfila Reynal surgen en el horizonte político mexicano el inicio de los cuatro movimientos emblemáticos de ruptura entre la clase política mexicana y la voz de la clase intelectual universitaria: la fundación de Siglo XXI Editores en 1965, la agresión por parte del ejército en 1966 a la Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, en 1967 a la Universidad de Sonora, culminando en 1968 con la toma de la Universidad Nacional (Labastida, 2010: 31), lo que corrobora los estrechos vínculos entre el contexto público-universitario con los procesos políticos de apertura en una dirección democrática de México que en aquel entonces aún estaba en una situación muy embrionaria.

En este contexto, no quiero dejar de mencionar (¿o quizá no olvidar?) que el libro que *inicia* un modo original y distinto de hacer sociología (investigación) en nuestro país,³ es *La democracia en México*

de Pablo González Casanova, publicado por la editorial ERA en 1965 (Pozas, 2008: 112). Con independencia de que se coincida o no con su enfoque y método, fue y es una obra que produjo una apuesta académica e intelectual significativa al ubicar con éxito al sistema político mexicano como *focus* de análisis en la discusión sociológica (Hernández Rodríguez, 2006: 25; Castañeda Sabido, 2004: 169-173).

Sin embargo, habría que puntualizar –como bien lo señala Hernández Rodríguez (2006: 26)– que: “*La democracia en México* no funda la sociología ni la ciencia política del país como disciplinas con objetivos y procedimientos propios, sino que abre la puerta a la sociología política, esto es, a una tradición de análisis muy europea que vincula permanentemente lo político con lo social y que se explica en González Casanova por la fuerte influencia francesa en su formación académica. Pero también es un parteaguas porque esta obra se convirtió en el modelo e impulso, por un lado, de la crítica al sistema político y, por otro, de múltiples estudios que aunque no vuelven a repetir el enfoque integral, sí adoptan el método empírico para analizar puntualmente el desarrollo del sistema”.

Luego entonces, muchos de los temas antes citados manifestarán un común denominador con el objetivo de traducir una semántica cultural y académica “originaria”: la configuración gradual de un concepto particular de *transición* (del campo a la ciudad, de la dependencia a la autonomía, de la pobreza al bienestar). En efecto, se puede decir que el concepto de transición esbozado por estas preocupaciones, se enfocó casi exclusivamente en los retos institucionales y estatales que, para distintos países de la región, representaban los aspectos demográficos y urbanos que presuponían. Asimismo, la idea de transición fue una categoría que históricamente se emparentará en América Latina con el concepto de cambio político y social. Por ello, hay que subrayar las formas aparentemente contradictorias de transición y/o cambio que a partir de los sesenta América Latina tuvo en su horizonte político-estatal y cultural. Una dirección estaba siendo tomada hacia la experiencia de la guerrilla y el cambio a través de la revolución (con mayor énfasis

después de 1959 con el triunfo de la Revolución cubana hasta llegar a las experiencias de guerra civil centroamericanas hacia finales de los años setenta); otra, al contrario, era un cambio de talante conservadora y que expresa con claridad el viraje de corte autoritario radical a partir de 1964 con el golpe de Estado en Brasil y extendido con posterioridad a lo largo de Sudamérica (Baños, 1984: 5). En este sentido, no es un hecho aislado de los estudios comparados norteamericanos, que aparezca la obra compilada por David Collier, *The New Authoritarianism in Latin America*, publicado en 1979, y traducida por el FCE en 1985, y que pone de manifiesto el interés intelectual y académico cada vez más evidente de distintos centros de investigación y universidades norteamericanas sobre Latinoamérica.

De este modo, es entendible/traducible que tiempo después la categoría de transición se vuelva recurrente en la reflexión politológica latinoamericana. En particular, a partir de 1978 con la conferencia anual del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) que tuvo lugar en Costa Rica, y de sus conclusiones se desprende la idea en gran medida como solución de compromiso— del horizonte democrático como una posible salida a los distintos autoritarismos que manifestaba la región y que poco tiempo después tomaría forma en el impreciso vocablo de la llamada “transición a la democracia”. De hecho, en dicha conferencia tuvo lugar la última participación de Gino Germani poco antes de morir (Lechner, 1990). Por su parte, Baños (1984: 8) lo sintetiza de la siguiente forma: “Los estudios sociológicos de los últimos años han asumido una posición crítica frente al régimen autoritario, que tiende a desplazar las antiguas preocupaciones por el sistema. En tal sentido, el tema de la democracia se ha tornado absolutamente preponderante, acompañado por piadosas consideraciones acerca de los sectores más desposeídos. A partir de aquí, la inspiración de los estudios sociológicos de lo político ha derivado fundamentalmente hacia dos vertientes. La una se manifiesta como condena de todo autoritarismo ‘venga de donde venga’. La otra se vuelca a una valoración de lo popular que suele alcanzar la grandeza del mito”. Finalmente, junto con Guillermo O’Donnell (2004: 120-121) hay que puntualizar que el trabajo colectivo que dio forma a los cuatro volúmenes de *Transiciones desde un gobierno autoritario*, no fue un esfuerzo por definir, enmarcar y discutir *transiciones a la democracia*, pues esta última era un puerto, quizá el más deseable, pero no era el único probable para el desenlace de las transiciones, lo único claro era el puerto de partida: gobiernos con distintos tipos de autoritarismo.

México a través de la Ciencia Política

Con el contexto apenas descrito, podemos ahora trabajar algunas direcciones analíticas que están presentes en la ciencia política mexicana en los años más recientes, sobre todo después de la llamada alternancia política. Por consiguiente, es necesario tejer algunos lugares que han permitido el crecimiento del interés por los estudios politológicos en nuestro país. Más aún, cuando este desplazamiento se ha dado en condiciones parciales —y por momentos muy contradictorias— de apertura, crítica y confrontación, lo que ha producido una serie de polémicas académicas "políticamente correctas", donde más que la descalificación lo evidente son las formas de autocensura y coincidencia académica casi perfecta con las instituciones políticas. Por ello, habría que tener algunas reservas sobre el nuevo lugar que ocupa la disciplina institucionalmente (Aguilar Rivera, 2009), ya que su correlato es una pérdida del sentido de difusión social de la ciencia política como en su origen fue concebida tanto en Europa como en Estados Unidos: una disciplina que tiene entre sus objetivos *educar* para la democracia (Covarrubias, 2011b).

De este modo, lo que se ha constatado en la última década es un crecimiento del ensimismamiento intelectual e institucional de los cultores de la ciencia política mexicana, sobre todo cuando se insistirá mirar casi exclusivamente hacia Estados Unidos y a *su* ciencia política (las variantes de las teorías de la elección racional son una muestra y su influencia ya venía desde inicios de los años noventa), con lo que confirma una actitud introvertida y que deja entrever muy poco la originalidad de sus productos intelectuales, a pesar de que se pretenda, a fuerza de repetición, dejar (como confirmación que ya no necesita del contraste y la refutación) la sensación de que se ha avanzado demasiado en la elaboración de teorías, métodos y sobre todo investigaciones que indican su pertinencia y profundidad. Más aún, en nuestro país donde el ejercicio profesional-universitario de la ciencia política, así como de otras ciencias sociales y sólo para encuadrar algunos de los ángulos que aquí nos interesan, está supeditado a un contexto de subvaloración de las actividades docentes, una preponderancia de la investigación (encerrada desde mediados de los años ochenta en el disputado Sistema Nacional de Investigadores) que empuja/sugiere a los investigadores a escribir en inglés y/o traducir el producto de sus investigaciones hacia esa lengua (Escalante Gonzalbo, 2010: 343-344).

Entonces, estaríamos frente a la evidencia más palpable de que la sola presencia de esta actitud, por lo demás provinciana, fuera suficiente para expresar de una vez por todas que la disciplina está en su mejor momento de su proceso de institucionalización. Ahora bien, me parece que el problema no es la institucionalización de la disciplina en México, sino los efectos perversos que produce y que pocas veces han sido puestos en la mesa para su debate por afuera de la presuposición ideológica y afectiva. Por ello, es elocuente la advertencia que hace Aguilar Villanueva (2006: 3-4), uno de los politólogos más sólidos que existen en nuestro medio académico: "Nos hemos vuelto prisioneros del pensamiento angloamericano: pensamos desde dentro de su contenedor intelectual, dentro de su mapa conceptual, repetimos sus supuestos y sus líneas de respuesta, hasta el punto que nos falta ver académicos mexicanos que han convertido su producción en una mera glosa de teoremas, modelos y conjeturas angloamericanas asumidas como incuestionables o no revisables, mejorables o superables [...] Y esto se llamó, y hay que seguirlo llamando, escolástica, que significó pasarse la vida comentando y glosando primero a Aristóteles y después a Santo Tomás. Entonces creo que vivimos un tiempo no sólo mexicano sino mundial, de escolástica norteamericana". Recordemos que en este mismo sentido, ya Giovanni Sartori (2004: 349-354) haría una brevísima y célebre crítica hacia las formas de producción politológica norteamericana y que dio pie y pretexto para un debate, más emocional que intelectual, sobre las supuestas fracturas y desgajamientos de la disciplina en términos institucionales y regionales que, al final, su efecto fue opuesto ya que revitalizaron una serie de debates epistemológicos y metodológicos, así como analíticos e históricos sobre la ciencia política no sólo en México (Covarrubias, 2007: 105-113), sino también en el contexto latinoamericano (Retamozo, 2009: 71-100).

En efecto, si bien es cierto (y quizá son pocos los que puedan decir lo contrario) que no podemos desatender el desarrollo de la disciplina en un país específico como Estados Unidos, sobre todo respecto al desarrollo de los estudios comparados sobre América Latina (Munck y Snyder, 2010: 51-56), también es verdad que las formas de recepción y traducción de la ciencia política norteamericana en el contexto latinoamericano y particularmente en el mexicano han manifestado una actitud acrítica y

poco cuidadosa con relación a la desarticulación obligada de las maneras a partir de las cuales el lenguaje de una disciplina ha crecido en el interior de un contexto lingüístico-cultural determinado: la categoría *Rule of law* es ilustrativa del poco trabajo de resemantización cultural y sintáctica, pues muchas veces se traduce libremente como gobierno de la ley (cosa que no existe ni siquiera en la constitución mexicana) y en el peor de los casos como Estado de derecho, cuando sus genealogías conceptuales no son equivalentes. De igual modo, un estudioso mexicano difícilmente será reconocido en el campo de los estudios teóricos en la ciencia política de cualquier universidad promedio de Estados Unidos, acaso se le contratará para dar seminarios y cursos sobre América Latina o adscribirse a un programa de estudios sobre México.

Si una característica compartida expresan los maestros y lugares que hemos descrito, tanto en México como en América Latina, es la de una actitud abierta de desafío por lo establecido en el interior de la(s) propia(s) disciplina(s), para "proponer problemas" (Labastida, 2010) y no como lo que sucede hoy que la creciente institucionalización de la ciencia política mexicana entendida como "comunidad epistémica" ha sustituido la actitud creativa por una actitud la mayor parte del tiempo incrustada en la jaula paradigmática de las "cajas" disciplinarias que una determinada *versión* de la ciencia política ha construido en tiempos más recientes (Almond, 1999).

Luego entonces, existen varios efectos de esta situación. El primero es una presencia tímida de pluralismo paradigmático en el interior de la ciencia política mexicana, identificable más que en las teorías y paradigmas que rigen la vida de las comunidades académicas que cultivan la disciplina, en los enfoques y estrategias para llevar a su conclusión las premisas e investigaciones (Covarrubias, 2007: 105-113). En efecto, para que una disciplina se desarrolle en el terreno intelectual y en la producción de conocimientos está obligada a construir acuerdos mínimos respecto al objeto de estudio y al método o métodos que se deberán seguir (los pasos lógicos) para que la disciplina se construya en cuanto tal. Sin embargo, sugerir que existe un solo camino para llegar a dicho acuerdo mínimo resulta francamente fuera de lugar y es, de hecho, antiacadémico.

En este punto, es pertinente recuperar una vieja ironía aristotélica. Decía Aristóteles (1941: 243): "un reinado perpetuo entre iguales es una desigualdad insoportable". Esto es más claro cuando hablamos de introversión por exceso de confinamiento disciplinario de las comunidades académicas promotoras de la ciencia política.⁴ Demasiada homogeneidad produce el efecto contrario: la necesidad de pluralización de actitudes hacia el conocimiento y de formas de generar nuevos saberes mediante investigaciones que sigan los pasos lógicos obligados pero que no necesariamente tengan que comulgar con el autor *X*, la teoría *Y* o el concepto *Z* y que son elementos que la mayoría de las veces han sido generados en una comunidad de conocimiento diversa a la nuestra.

Ironía más válida si observamos que la ciencia política es una disciplina comparada y en nuestro país al autor *X*, la teoría *Y* y el concepto *Z* se les apropia sin su distancia y contraste metodológico. Una ironía más: el hecho de que aquellos cultores que en algunas instituciones de México han exagerado el uso de tales autores y teorías, no producen ciencia política comparada. Es decir, se importa la "caja de herramientas" para utilizarla en un conjunto de fenómenos políticos que no son investigados en clave comparada. Tomemos, por ejemplo, la reflexión del sistema político mexicano, que ha sido investigado y "explicado" como estudio de caso, con pocas excepciones de intentos bien logrados de investigarlo en clave comparada, dado el supuesto y esquivo carácter *sui géneris* del sistema político mexicano (Peschard, 2010: 90). Entonces, ¿para qué sirve importar una "buena" teoría que no será confrontada en el terreno empírico comparadamente?, ¿para distinguirse de los pares en el interior de la comunidad académica local?, ¿o es un efecto de la introversión académica de la ciencia política mexicana que se refleja claramente en la forma introvertida de dar cuenta en sentido politológico de su sistema político?

4 Contradicción notable si se piensa, repito, que el nacimiento de la ciencia política empírica, casi a la mañana siguiente del término de la Segunda Guerra Mundial, surge precisamente como una disciplina a la que en un primer momento se le dio el encargo crucial de "educar hacia la democracia", en el sentido de establecer una cláusula societal de inclusión y respeto a la diferencia.

Un segundo efecto, cercano al primero, es que la ciencia política al pretender solidificarse en un campo de saber delimitado con una inclinación particular hacia la formalización de sus descubrimientos, termina haciendo de estos últimos un saber y conocimiento *circular*. Es decir, entre más *original* ha pretendido volverse la ciencia política actual ha terminado por instituir: a) una fuerte y peligrosa rutinización de su saber y, por ende, de su enseñanza (se desarrolla hasta un determinado punto en términos de acumulación, pero se decide arbitrariamente quedarse ahí y no dar un paso adelante); b) una alteración profunda de los originales (en la forma de la producción teórica y su consecuente vinculación con la investigación empírica) en los cuales está sustentada la ciencia política como disciplina histórica por lo menos en dos sentidos: 1) la poca insistencia por recuperar a los clásicos contemporáneos (o maestros de la ciencia política) tanto nacionales como internacionales que la disciplina produjo en décadas pasadas; 2) la posibilidad de provocar, debatir y sugerir, aunque sea en potencia, un atisbo de lo que tentativamente definiré *pensamiento anticipatorio*.

Con relación a la recuperación integral de los clásicos, que por tiempo son definitivamente contemporáneos de la ciencia política actual y se han vuelto los *originales* intelectuales de la disciplina, basta indicar un elemento constitutivo y relevante para su recuperación: hay que recordarle a las distintas comunidades académicas que un autor clásico es aquel que ha dado indicaciones teóricas o ha podido vislumbrar perspectivas de investigación empírica que resultaron extremadamente útiles y relevantes para su época. En este sentido, lo pueden ser aún hoy por el hecho de que observemos las maneras en cómo fueron abordados los fenómenos políticos de su tiempo y las maneras en cómo resolvieron estos autores sus problemas teóricos y metodológicos. De igual modo, su re-lectura puede permitirnos descubrir los registros de su originalidad en los campos de conocimiento que instituyeron, y que resultan ser herramientas útiles de inspiración para la creatividad obligada de cualquier investigación politológica en dos sentidos fundamentales: bajo la forma del *exemplar* y bajo aquella del *exemplum*. El primero, dice el filósofo italiano Giorgio Agamben (2010: 24), es aquel "ejemplar y modelo, que impone la constitución de una ciencia normal"; el segundo, aquel que "permite reunir enunciados y prácticas discursivas en un nuevo conjunto inteligible y en un nuevo contexto problemático".

Es verdad que los temas y fenómenos de nuestro tiempo son más complejos y en muchas ocasiones distan profundamente de aquellos que se manifestaron lustros atrás, a pesar de la aparente conexión o de las líneas reales de continuidad en las grandes problemáticas de la ciencia política (por ejemplo, el fenómeno general de la democratización), un acercamiento pormenorizado a ellos podría permitir en el tiempo inmediato y también en aquel mediato la medida para no dejarse guiar por el llamado novismo y por las repeticiones y alteraciones temáticas. Así pues, por ejemplo, evitaríamos las concepciones puramente sincrónicas de los fenómenos políticos, pues si observamos el grueso de investigación que se realiza actualmente en México en el área de la ciencia política, encontraremos un elemento subterráneo y negativo que muchos de estos trabajos expresan: pareciera que la historia y sus expresiones empíricas salen a la luz cada sexenio, y cuando éste último finaliza, se abre un nuevo ciclo histórico que es necesario capturar en sus supuestas coordenadas de inteligibilidad, dejando parcialmente de lado el sexenio pasado o las décadas que han precedido y han ayudado a la confección de los fenómenos, al grado de establecer una suerte de "inmediatismo ahistórico imperdonable" (Barrón, 2010: 36).

En este mismo orden de ideas, otro elemento que permite identificar y, al mismo tiempo, corroborar la importancia de un clásico contemporáneo en la ciencia política es que sus libros no son de vida breve, sino de largo respiro. A diferencia de muchas de las investigaciones que hoy se llevan a cabo, el autor y la obra de un clásico la mayoría de las veces no sufre la *usura* del tiempo como sucede con nuestros libros de coyuntura o de "actualidad" política y con aquellos otros de investigación pero de una vida brevísima.

Aunado a lo anterior, y del cual dependerá en gran medida la plena recuperación de los originales de la ciencia política, está el problema de la recepción o las maneras de leerlo en la actualidad, cuyo éxito o fracaso está supeditado básicamente en dos puntos de estructuración: 1) las formas que el autor utilizó para responder al problema que se ha planteado y su vigencia; 2) el lugar en el cual estaba ubicado el autor y el lugar en el cual estamos nosotros como lectores. Cuando se olvidan ambas premisas, tenemos que la recuperación de un clásico contemporáneo es de forma puramente escolástica (quién fue, qué hizo, etcétera), lo que nos lleva a una recuperación banal o insustancial (Aguilar Villanueva, 2006).

Por ello, pienso que un clásico contemporáneo (por lo menos en la ciencia política) es aquel que tuvo en su tiempo la capacidad de instituir un esquema de pensamiento anticipatorio. Es decir, primero se pregunta en modo agudo por la situación que guarda una sociedad, un paradigma, un tipo o conjunto de fenómenos que no han sido tratados con la debida suficiencia. Después, a partir de este examen indica algo que está a punto de ocurrir pero sobre el cual nadie hace *las preguntas pertinentes* y, sobre todo cuando es difícil referir las consecuencias que ese conjunto de fenómenos tendrá.⁵ Por lo tanto, si este elemento de anticipación está hoy literalmente ausente de la ciencia política, y dadas las reticencias de podernos identificar en una filiación cultural, intelectual y disciplinaria originaria y creativa, su efecto natural es recurrir sistemáticamente a la mimesis *no creativa* que permite en su estructuración, las formas de reproducción del orden académico pero no las de la inauguración/ruptura (*exemplum*). Esto también está conectado íntimamente con la ausencia de pensamiento anticipatorio y la falta de recuperación integral de los clásicos contemporáneos: la fractura o imposibilidad de modelos y el olvido deliberado para constituir escuelas y/o tradiciones propias de pensamiento e investigación.

¿Qué hay en éste a través de?

En la actualidad, en México asistimos a un punto de articulación múltiple en el cual la presencia o ausencia de pensamiento anticipatorio y recuperación integral de los clásicos contemporáneos se debe, en gran medida, al rol que han jugado las instituciones académicas (en tanto confabuladores intelectuales) en la pulverización de algunos tipos o formas de reflexión que permitan el crecimiento de la relación clásica y necesaria entre maestro (modelo) y alumno (discípulo). Es decir, en el caso de que tal relación tuviera lugar, permitiría el nacimiento —ya no pidamos una escuela estrictamente de pensamiento— por lo menos de una escuela de la ciencia política: un centro, una institución o una constelación institucional, junto a algunos programas de posgrado, que permitan

5 Uno de los casos paradigmáticos de ello está contenido en el llamado testamento político de Max Weber (1986), cuyo ejercicio de enseñanza política es de enorme importancia para la ciencia política, al centrar todo su discurso en la noción de *beruf* (vocación, llamado).

orientar los ritmos de la producción intelectual de la ciencia política local por un camino propio y *original*, lo que puede coronar un relativo éxito de los modos de transmisión cultural e histórica, y no la reproducción de las salidas de emergencia que expresa la imitación y repetición de lo que se ha vuelto la pauta a seguir. Es innegable el hecho de que en México no existen doctorados en ciencia política, autónomos de otras disciplinas sociales; antes bien, la ciencia política termina *encapsulada* como "área terminal" de posgrados genéricos, cuyos nombres, a título ilustrativo, pueden ser: "Estudios Sociales", "Ciencias Sociales", etcétera.

Asimismo, este modelo por armar tendría que hacer nuevamente suya la vieja práctica de la enseñanza del *oficio* del politólogo (que es aquel que se formaría y dialogaría con sus filiaciones originarias) en un modelo muy semejante al del *taller*: maestro-aprendiz. Ahora bien, aquí vale la pena subrayar un punto que puede ser imperceptible y que es el efecto perverso del desarrollo histórico de la universidad —sobre todo la pública—, con su creciente masificación en México, y en el caso que nos atañe, tiene un límite estructural innegable: la universidad es un modelo más cercano al de la *fábrica* y no al taller, esto es, la producción intelectual es "en serie" y no "artesanal".

Al mismo tiempo, encontramos algunas atenuantes periféricas que han vuelto de difícil conclusión la consolidación de escuelas de ciencia política en nuestro país: a) la circunstancia tecnológica que en ocasiones hace que no sea necesaria la presencia del maestro (Sartori, 1998). Ergo, la escuela jamás podrá ser conformada; b) la edad contemporánea ya nos lo enseñaba Weber está marcada por un profundo politeísmo de los valores, conjugado con una crisis de la racionalidad que hace proliferar más las "capillas" en lugar de las escuelas; c) el particular acento y "simbiosis" —no compromiso— de las instituciones y comunidades académicas con el "bienestar del cuerpo político" (Leonard, 1999: 92), ya que se pretende llevar a la práctica la falta de originalidad constitutiva a rango de decisión política. En el caso mexicano, este fenómeno aparece desde los años ochenta del siglo XX con la forma de una auténtica "efervescencia" en la televisión, la prensa y la radio por observar los procesos y los fenómenos que surgían al calor de las transformaciones políticas y sociales del país, y que a partir de 2000 se acentuaría al grado de que la televisión terminó

por colonizar la esfera pública y los sistemas de referencia culturales y analíticos: "existe opinión y poca información" (Escalante Gonzalbo, 2010: 337). Pero además, para legitimar la opinión que no es sinónimo de análisis político, se ha recurrido sistemáticamente a la producción de la encuesta como mecanismo que cubre la exigibilidad de "seriedad", "cientificidad" y "credibilidad".

En fin, en México a través de la ciencia política y de sus desarrollos contemporáneos existe una serie de logros, sin duda, importante. Sin embargo, no es suficiente para un país que expresa un déficit profundo en sus maneras de enseñar, transmitir, generar y acumular conocimientos. Pareciera que la originalidad está lejos de ser un elemento constitutivo de la comunidad académica local, en cuyo interior tenemos una fuerte y pernicioso división y subdivisión del trabajo intelectual que corresponde más a las disputas entre instituciones y académicos y menos a la diferenciación entre escuelas de pensamiento. Por ejemplo, no se observa una transmisión y recambio generacional en la ciencia política profesional en nuestro país. Existen pocos elementos en común entre los grupos generacionales que cultivan la disciplina. Todavía se utilizan los "grandes nombres" (*dropping names*), para indicar, proponer, referir, dar las pautas de las nuevas líneas de investigación y debates que habrán de generarse. Los marcos de referencia siguen en una situación poco acorde con los tiempos que corren en México. Si ha costado enormidades democratizar este país, cosa que por lo demás hay que festejar y defender *académicamente*, pareciera que la acumulación de la investigación en la ciencia política camina en un sentido diametralmente opuesto a esta dirección.

Referencias

Agamben, Giorgio (2010), *Signatura rerum. Sobre el método*, Barcelona, Anagrama.

Aguilar Rivera, José Antonio (2009), "El enclave y el incendio", *Nexos*, núm. 373, enero.

Aguilar Villanueva, Luis F. (2006), "Las interfases de la sociedad civil", *Selecciones del Breviario Político*, suplemento bibliográfico de la revista *Metapolítica*, Tercera época, núm. 5, septiembre-octubre.

Aristóteles (1941), *La política*, Buenos Aires, Espasa-Calpe.

Almond, Gabriel (1999), *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*, México, FCE.

Baño, Rodrigo (1984), "Nuevos estilos y nuevos temas en los análisis de ciencias sociales en la última década", Santiago de Chile, FLACSO-Chile, Documento de discusión núm. 60, agosto.

Barrón, Luis (2010), "Carta de Luis Barrón", en Jorge David Cortés Moreno y José Ramón López Rubí Calderón (coords.), *Cartas a los estudiantes de ciencia política*, México, BUAP/Miguel Ángel Porrúa.

Castañeda Sabido, Fernando (2004), *La crisis de la sociología académica en México*, México, FCPyS-UNAM/Miguel Ángel Porrúa.

Covarrubias, Israel (2007), "La ciencia política frente al espejo", *Temas y debates. Revista universitaria de ciencias sociales*, vol. 11, núm. 14, diciembre.

Covarrubias, Israel (2011a), *El drama de México. Sujeto, ley y democracia*, México, Aporía Editores.

Covarrubias, Israel (2011b), "La democracia de los modernos frente a la de los posmodernos", *Economía y sociedad*, vol. 14, núm. 27, enero-junio.

Díaz Arciniega, Víctor (1996), *Historia de la casa. Fondo de Cultura Económica (1934-1996)*, México, FCE.

Escalante Gonzalbo, Fernando (2010), "El escándalo interminable: apuntes sobre el sistema de opinión pública", en Soledad Loaeza y Jean-François Prud'homme (coords.), *XIV. Instituciones y procesos políticos*, México, Colmex.

Hernández Rodríguez, Rogelio (2006), "A cuarenta años de *La democracia en México*", *Boletín editorial*, Colmex, núm. 119, enero-febrero.

Labastida, Jaime (2010): "En la cultura mexicana, lo revolucionario es no cambiar", [entrevista realizada por Israel Covarrubias], *Metapolítica*, vol. 14, núm. 70, julio-septiembre.

Lechner, Norbert (1990), *Los patios interiores de la democracia. Subjetividad y política*, Santiago de Chile, FCE.

Leonard, Stephen T. (1999): "Los fines pedagógicos de una ciencia política", en James Farr, John S. Dryzek y Stephen T. Leonard (coords.): *La ciencia política en la historia*, Madrid, ISTMO.

Loaeza, Soledad (2005), "La ciencia política: el pulso del cambio mexicano", *Revista de ciencia política*, vol. 25, núm. 1.

Munck, Gerardo y Richard Snyder (2010), "Carta de Gerardo Munck y Richard Snyder", en Jorge David Cortés Moreno y José Ramón López Rubí Calderón (coords.), *Cartas a los estudiantes de ciencia política*, México, BUAP/Miguel Ángel Porrúa.

O'Donnell, Guillermo (2004), "Ciencias sociales en América Latina. Mirando hacia el pasado y atisbando el futuro", *El debate político. Revista iberoamericana de análisis político*, año 1, núm. 1, verano.

Peschard, Jacqueline (2010), "Carta de Jacqueline Peschard", en Jorge

David Cortés Moreno y José Ramón López Rubí Calderón (coords.), *Cartas a los estudiantes de ciencia política*, México, BUAP/Miguel Ángel Porrúa.

Pozas, Ricardo (2008), "La *Revista Mexicana de Literatura*: la ruptura en las letras (1955-1965)", *Fractal*, núm. 47.

Retamozo, Martín (2009), "La ciencia política contemporánea: ¿construcción de la ciencia y aniquilamiento de lo político? Apuntes críticos para los estudios políticos en América Latina", *Andamios. Revista de investigación social*, vol. 6, núm. 11, agosto.

Sartori, Giovanni (1998), *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Madrid, Taurus.

Sartori, Giovanni (2004), "¿Hacia dónde va la ciencia política?", *Política y gobierno*, vol. XI, núm. 2, segundo semestre.

Weber, Max (1986), *El político y el científico*, Madrid, Alianza.

El sistema penitenciario en el estado de Chihuahua:

una revisión teórica¹

Ignacio Camargo-González²

Eduardo Borunda Escobedo

Abraham Paniagua Vázquez

Contacto: icamargo0202@yahoo.com.mx

Resumen

El objetivo de este artículo es presentar una aproximación descriptiva y teórica sobre el estudio de los sistemas penitenciarios. Para tal efecto: *i)* presentamos una descripción del sistema penitenciario en México, y en el estado de Chihuahua, en el que se incluye su marco legal; *ii)* se exponen los resultados de una revisión teórica que se compone de las definiciones de organización, acción social, instituciones totales, capacidad de agencia y el ciclo y los tipos de evaluación de políticas públicas; y, *iii)* se muestran detalles de algunas investigaciones que retoman como objeto de estudio al sistema penitenciario y a sus internos. Los resultados de esta investigación de corte documental nos permiten afirmar que subsiste una crisis en el sistema penitenciario mexicano. Que la ingobernabilidad, inseguridad e ineficiencia de la política pública penitenciaria de la readaptación social es un fenómeno multifactorial. Que este hecho se debe en gran parte a la sobrecarga del sistema, a las deficiencias en la

¹ El presente documento fue elaborado como primer informe técnico para FOMIX [CONACyT-Gobierno del estado de Chihuahua] del proyecto denominado “El sistema carcelario en el estado de Chihuahua: una evaluación mixta (transeccional-cualitativa) de las condiciones operativas y su relación con las propiedades estructurales de organización interna (2008-2009)” [CHIH-2007-C01-80858].

² Doctor en Ciencias Sociales, profesor de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Chihuahua, orienta su trabajo a la investigación de: el desempeño gubernamental, regímenes democráticos y actores de la política. Recibe correspondencia en: icamargo0202@yahoo.com.mx

capacitación del personal, a la precariedad de los recursos financieros con los que opera el sistema y a la capacidad evaluativa de los agentes. Al final se propone la implementación del enfoque naturalista, para la evaluación de políticas públicas, con énfasis en la perspectiva de la sociología relacional.

Palabras clave:

instituciones totales; sistema penitenciario; estado de Chihuahua; las políticas públicas; el enfoque naturalista en la evaluación de políticas.

Presentación

La crisis por la que atraviesa el sistema penitenciario nacional resulta más que evidente: las fugas de reos, los asaltos a los reclusorios, los motines, asesinatos masivos de internos, asesinatos de funcionarios a cargo de los centros, el autogobierno de internos, la corrupción de funcionarios, el tráfico de estupefacientes y artículos prohibidos, el vínculo de custodios y funcionarios con miembros de organizaciones criminales, los problemas de drogadicción, etc., son algunos de los indicios de la ineficacia del sistema respecto del control en la política de reclusión. El estado crítico en el que funciona actualmente el sistema se debe a varias causas, entre las que se encuentran: el crecimiento de la delincuencia, la ampliación de las penas y la reducción de las posibilidades para que los presuntos responsables sean procesados en libertad.

Hoy en día el sistema penitenciario mexicano opera con una sobrepoblación del 129%. Mantiene en reclusión a 222, 671 internos, de los cuales el 77.32% pertenecen al fuero común y el restante 22.68% son del fuero federal. Todos ellos se encuentran distribuidos en 439 centros que, en su conjunto mantienen una capacidad para 168,000 personas. De estos centros, seis se encuentran bajo responsabilidad del gobierno federal, 10 son administrados por el gobierno del Distrito Federal, 329 son administrados por los gobiernos estatales y los 94 restantes son responsabilidad de los gobiernos municipales.

De acuerdo con el Consejo de Europa, el sistema penitenciario mexicano se ubica en la categoría de *sobrepoblación crítica*, dado que experimenta una densidad igual o mayor al 120 por ciento. El sistema

mantenía bajo su tutela en 1995 a 93,574 reclusos que se incrementaron a 205,821 en el 2005, para llegar a 218,185 en el 2007 y colocarse finalmente para septiembre del 2008 en 222,671 internos. En este último año, la sobrepoblación absoluta alcanzó los 54,671 internos, que se distribuían en 229 centros. Debemos señalar, no obstante, que se trata de datos agregados que proporcionan un panorama general de la sobrecarga del sistema. Esto quiere decir que con ellos podemos inferir 'en promedio' su funcionamiento y que es necesaria una mejor aproximación. Sabemos que no todos los centros operan en tales condiciones y que tal diferenciación incide directamente en la evaluación global del modelo.

Por su parte, el subsistema penitenciario para el estado de Chihuahua, cuenta actualmente con quince centros, nueve de ellos de los denominados Centros de Readaptación Social (CERESO) y seis del tipo Cárceles Municipales (CMPL). En su conjunto, el sistema fue diseñado para albergar a 6,743 presos, aunque actualmente mantiene una población de 7,475 internos, colocándose en 10.86 por ciento de sobrepoblación relativa. Las organizaciones penitenciarias, algunas a cargo del gobierno estatal y otras como dependencias de los gobiernos municipales, han observado muy diversos resultados en la eficacia y eficiencia de su operación; en algunos casos estas dependencias han podido funcionar satisfactoriamente y en otras esto no ha sido posible.

Podemos mencionar, por ejemplo, el caso del Centro de Readaptación Social municipal con sede en Ciudad Juárez, que presenta una sobrepoblación relativa del 43.54%, en el que se presentaron tres motines en igual número de años (diciembre del 2005, marzo del 2006 y el 1 de noviembre del 2007); el último de ellos con saldo de dos muertos y 70 lesionados (19% de ellos por disparo de arma de fuego y el 27% por arma blanca).³ En ese sentido, a manera de contraste, en el Centro de Readaptación Social estatal en el que se tienen 224 vacantes de un total de 1000 espacios, los funcionarios responsables perdieron el control y 21 reclusos fueron asesinados a manos de los miembros de una pandilla rival en el mes de marzo del 2009.

³ *El Diario*, Cd. Juárez, 6 de noviembre del 2007, p. 2A.

En ambos casos se puede observar un claro ejemplo de ingobernabilidad penitenciaria, que ha tenido múltiples respuestas por parte de las autoridades responsables de los centros.⁴ Por una parte, para el caso de CERESO municipal, se intentó la disminución de la densidad poblacional, mediante la rehabilitación de lo que fuera la Escuela de Mejoramiento Social para Menores, a la que se propuso el traslado de al menos 200 internos de ‘baja peligrosidad’, y por la otra, que se haya buscado entregar la operación de este centro a las autoridades federales.⁵

De acuerdo con los datos preliminares que hemos presentado, y que se detallan más adelante, se infieren diversos tipos de deficiencias en la operación del subsistema penitenciario en la entidad. Son múltiples las coincidencias con el sistema penitenciario nacional pero en ambos casos, debemos señalarlo, tal desempeño deficiente no debe ser atribuido a un solo factor; las causas que deberán ser consideradas para su evaluación son múltiples: la falta de recursos financieros, la escasa o nula capacitación de funcionarios y custodios en el manejo de la población penitenciaria, la falta de espacios para albergar a los internos, la proclividad de los funcionarios y custodios hacia la corrupción, el poder que son capaces de desplegar los propios delincuentes recluidos por medio del dinero y la violencia, las redes que los delincuentes mantienen con el exterior y que son utilizadas en el ejercicio del poder, entre otras.

Dada la complejidad de un problema como el que experimenta el subsistema penitenciario en la entidad, proponemos una evaluación

⁴ De acuerdo con la última evaluación de la CNDH, el Centro de Readaptación de Ciudad Juárez obtuvo la más baja calificación del sistema penitenciario estatal, en cuanto al respeto de los derechos humanos de los internos, colocándose en un 6.01.

⁵ “Ya discutimos la entrega del CERESO, pero no es posible porque es muy complicado; hay 45 Ceresos municipales. Entonces no puede recibir el penal de Juárez porque tendría que recibir los 45 Ceresos municipales, ya que todos los municipios quieren entregarle los penales”. Declaración de presidente municipal de Juárez, José Reyes Fríz, a *El Diario*, Cd. Juárez, 7 de noviembre del 2007, p. 1A.

mixta para la política de la readaptación y reinserción social de enfoque naturalista.⁶ Con este objetivo en mente, presentamos en este artículo una aproximación descriptiva y teórica sobre el estudio de los sistemas penitenciarios. Para tal efecto: *i)* describimos el sistema penitenciario en México, y en el estado de Chihuahua, incluyendo su marco legal; *ii)* exponemos los resultados de una revisión teórica que se compone de las definiciones de organización, acción social, instituciones totales, capacidad de agencia y el ciclo y los tipos de evaluación de políticas públicas; y, *iii)* se muestran detalles de algunas investigaciones que retoman como objeto de estudio al sistema penitenciario y a sus internos.

Antecedentes

Son muchos los problemas que hoy en día enfrenta el sistema penitenciario en México. La sobrepoblación de internos, la falta de instalaciones adecuadas, la escases de personal de custodios (y de técnicos), y la corrupción de los funcionarios y custodios son tan sólo algunos de los factores que impiden que los centros funcionen en condiciones dignas para la rehabilitación de los internos. En general, los centros de readaptación del sistema proporcionan trabajo a los internos de manera selectiva y las actividades educativas, deportivas o recreativas son escasas o nulas.

Una de las complicaciones estructurales, relacionada con el modelo de justicia penal en México, es la obligatoriedad de que los presuntos responsables de algún delito deban permanecer consignados en un centro penitenciario mientras se realizan las indagatorias sobre su culpabilidad o inocencia. De acuerdo con la organización internacional Human Right Watch (2009:191), el 40 por ciento de los reclusos en nuestro país no han recibido una condena por los delitos que se les atribuyen y deben permanecer en prisión preventiva a la espera de un juicio que, a menudo,

⁶ La investigación que aquí se propone tiene tres objetivos principales: *i)* llevar a cabo una evaluación de las condiciones operativas de este tipo de ‘organizaciones totales’ a cargo de la extinción de penas y la readaptación social; *ii)* conocer su modelo estructural interno; y, *iii)* discernir sobre los efectos de las propiedades estructurales en la diversidad de actores que intervienen en su operación.

demora años.⁷ En ese mismo informe, se señala que el uso excesivo de la prisión preventiva contribuye a la sobrepoblación de las cárceles en las que los internos son víctimas de abusos, como extorsión por parte de los guardias (y de otros internos con poder) y reclusión en condiciones de aislamiento durante períodos indeterminados.

En fechas recientes el problema de la ingobernabilidad en las cárceles mexicanas ha resultado por demás notorio. Los motines, los asaltos a los centros penitenciarios y el contubernio de las autoridades con criminales internos y externos han quedado en evidencia.⁸ Por su parte, las autoridades federales responsables de 6 de los penales del sistema (véase más abajo la tabla 3.1), se han declarado en alerta ante la crisis del sistema penitenciario, atribuida según señalan a que ‘han sido encarcelados en los últimos 24 meses delincuentes vinculados con grupos de sicarios y narcotráfico’ (*La Jornada*; 21.05.2009); la respuesta ante la crisis ha sido, de acuerdo con el mismo informe de la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Seguridad Pública Federal, ‘la puesta en marcha de un plan de <reacomodo> de presos, con el propósito de disminuir los índices de sobrepoblación penitenciaria’ (*La Jornada*; 21.05.2009).

No obstante, la problemática que emerge de los centros penitenciarios en nuestro país no es nueva; nos viene de lejos y parece no tener solución. Ya en 1991 se señalaba que ‘desde cualquier punto de referencia, las condiciones de los penales mexicanos están por

⁷ Esta cifra disminuye en 5 puntos porcentuales para el año de 2007; se coloca en el 35.86%. Cfr. Sexto informe de gobierno 2000, anexo, México, 2000; Segundo informe de gobierno 2008, anexo, México, 2008; INEGI, México, 2007.

⁸ Algunos de los ejemplos más recientes de la precaria seguridad con la que opera el sistema penitenciario en México: fuga de 6 reos del penal de Camargo, en Chihuahua [12-05-2009]; amotinamiento en el penal de Cuahutémoc, en Chihuahua [20-04-2009]; amotinamiento en la cárcel de Morelia, Michoacán [20-05-2009]; motín en el reclusorio Sur de la Ciudad de México [20-05-2009]; el asalto al penal de Cieneguillas, estado de Zacatecas, del que fueron liberados 53 presos por un grupo de 80 sujetos armados; y, trifulca entre dos pandillas en el CERESO estatal de Ciudad Juárez, en Chihuahua, que dejó como saldo 20 internos muertos [04-03-2009].

debajo de los niveles mínimamente aceptables de dignidad humana. En prácticamente todos los penales visitados, los internos están reclusos en dormitorios sucios, insalubres y sobrepoblados” (Américas Watch; 1991:127). Por ejemplo, respecto de la sobrepoblación penitenciaria, de acuerdo con el Programa de Prevención y Readaptación Social 1995-2000, se menciona que, a diciembre de 1995 ésta era de 2,026 internos en 155 centros de reclusión.

En ese mismo documento se señala además, a las seis entidades federativas con los centros penitenciarios más sobrepoblados que en aquel momento eran: Nayarit, Baja California, Colima, Nuevo León, Chihuahua y Sonora.

En ese año de 1995, en el que diera inicio el nuevo programa de prevención y readaptación social del gobierno federal, la sobrepoblación carcelaria era mucho mayor de la que se anunciaba en ese documento; tan sólo en las seis entidades mencionadas la población excedente era de 5,632 internos y, como se puede observar en la tabla 2.1, cuatro de las entidades se ubicaban en la frontera norte de nuestro país. De acuerdo con los datos de 1998, la sobrepoblación carcelaria aumentó considerablemente entre 1995 y 1998; en ese periodo la población excedente en los centros de las seis entidades mencionadas pasó de 37.7% a 91.7%. Como podemos observar, la sobrecarga de población en los centros penitenciarios del país creció en 54 puntos porcentuales. No obstante que los espacios disponibles se incrementaron en un 77.9% en el periodo comprendido entre 1990 y 1999, el promedio de internos aumentó en un 52%; de un promedio de 209.7 internos por centro que se tenían en 1990, se pasó a 319.5 en 1999.

Tabla 1

Entidades con mayor sobrepoblación
en sus sistemas penitenciarios 1995-1998

Entidad	Número decentros	Capacidad	Población	Sobrepoblación absoluta	%
Nayarit	20	1192	2275	1083	90.9
Baja	4	3630	5105	1475	40.6
California	3	876	1187	311	35.5
Colima	13	3268	4337	1069	32.7
Nuevo León	14	2202	2844	642	29.2
Chihuahua	14	3772	4824	1052	27.9
Sonora	68	14,940	20,572	5,632	37.7
<i>Total en 1995</i>					
Distrito					
Federal	8	7590	16623	9033	119.0
Nayarit	20	1119	2380	1261	112.7
Baja	4	3812	7108	3296	86.5
California	9	1994	3230	1236	62.0
Coahuila	3	954	1155	201	21.1
Colima	23	2568	4085	1517	59.1
Chiapas	67	18,037	34,581	16,544	91.7
<i>Total en 1998</i>					

Fuentes: "Programa de Prevención y Readaptación Social 1995-2000". Diario Oficial de la Federación, 19 de julio de 1996; Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Protección Civil, Prevención y Readaptación Social. Dirección General de Prevención y Readaptación Social 1998.

Otro de los graves problemas del sistema penitenciario, tiene que ver con el personal especializado que debe custodiar y tratar a los 'internos'. De acuerdo con un informe emitido por la propia Dirección General de Prevención y Readaptación Social (1998), el 22% de los centros de readaptación social no contaban con suficiente personal técnico, administrativo y de custodia. Según se señala, subsiste un gran rezago en cuanto a la capacitación de personal ya que en 1995, de los 30,000 servidores públicos registrados, tan sólo habían recibido capacitación 8,477 (SEGOB; 1998).

Tabla 2

Número de 'internos' por custodio y técnico

Entidad federativa	Internos por custodio	Internos por técnico
Baja California	27.44	221.95
Sonora	9.53	151.06
Veracruz	25.91	56.38
Distrito Federal	3.30	13.13
Estado de México	2.90	12.56

Fuente: Secretaría de Gobernación. Subsecretaría de Protección Civil, Prevención y Readaptación Social. Dirección General de Prevención y Readaptación Social, 1998 (*mimeo*).

En la tabla 2.3 que sigue, se puede observar la relación entre capacidad instalada y población total del sistema penitenciario nacional en el periodo comprendido entre 1998 y 2007. En este lapso la capacidad instalada en números absolutos pasó de 103,916 a 165,970, lo que significó un incremento del 59.71% tomando como referencia el año de 1998. De igual manera, el total de internos pasó de 128,902 a 212,841, hecho que representó un incremento del 65.11%.

Tabla 3

Sistema penitenciario nacional 1998-2007

Centros penitenciarios, capacidad instalada y total de internos

Año	Número de Centros	Capacidad instalada	Fuero Federal	Fuero común	Total de internos
1998	445	103,916	31,852	97,050	128,902
1999	447	108,808	37,119	105,681	142,800
2000	444	121,135	41,647	113,118	154,765
2001	446	134,567	44,594	121,093	165,687
2002	448	140,415	47,776	125,112	172,888

2003	449	147,809	49,160	133,370	182,530
2004	454	154,825	49,618	144,271	193,889
2005	455	159,628	51,471	154,350	205,821
2006	454	164,929	49,217	160,923	210,140
2007	445	165,970	48,566	164,275	212,841

Fuente: Elaboración propia con base en: el Sexto informe de gobierno 2000, anexo, México, 2000; el Segundo informe de gobierno 2008, anexo, México, 2008; e, INEGI, México, 2007.

Los datos agregados que presentamos en la tabla de arriba vendrían a ser apenas una aproximación al desarrollo de uno de los problemas que enfrenta el sistema penitenciario en su conjunto: la sobrecarga del sistema. Por lo demás, sabemos que subsisten grandes diferencias entre los tipos de centros; algunos a cargo de la federación, otros bajo la responsabilidad de los gobiernos estatales, centros bajo la responsabilidad de los gobiernos municipales, algunos funcionando con una mayor sobrecarga que otros, con mayores o menores recursos, con internos de alta o baja peligrosidad, etc.

Así, tenemos que los porcentajes con los que nos aproximamos a la sobrepoblación, para el sistema en su conjunto, sería un indicador que deberá ser tratado con suma cautela ya que un buen número de centros se encuentran con sobrepoblación que rebasa esta cifra que se distribuye entre los distintos centros. Con las reservas del caso por supuesto, podemos señalar que en los últimos 5 años del periodo descrito los porcentajes de sobrepoblación para el sistema oscilaron entre el 23.49 y el 28.93. La secuencia completa fue la siguiente: 2003-23.49%; 2004-25.23%; 2005-28.93%; 2006-27.41%; y, 2007-28.24%.

Por otra parte, respecto del sistema penitenciario del estado de Chihuahua, podemos señalar que se ha dividido para su operación en cárceles municipales [CM] y Centros de Readaptación Social [CERESO]. En los gráficos que siguen, presentamos los datos relativos a la capacidad

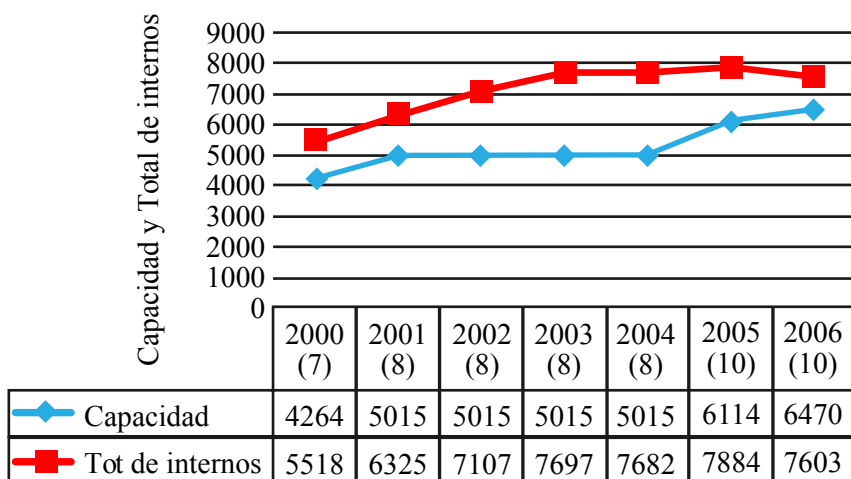
instalada y el número de internos que albergaba el sistema en el periodo comprendido entre el 2000 y el 2006. Como se puede observar,

en el caso de los CERESOS, se detectó una importante diferencia entre la capacidad instalada del subsistema y el número de internos que mantenía bajo su tutela. En números absolutos la capacidad instalada pasó de 4,264 espacios en el año 2000 [en 7 CERESOS] a 6,470 en el 2006 cuando se contaba con 10 centros; un incremento de 2,206 lugares de confinamiento en los tres centros que fueron agregados. Mientras tanto, el número de internos recluidos pasó de 5,518 en el primer año de la serie a 7,603 en el 2006.

Gráfico 1

Capacidad y total de internos en los centros de Readaptación Social del estado de Chihuahua 2000-2006

Centros de Readaptación Social

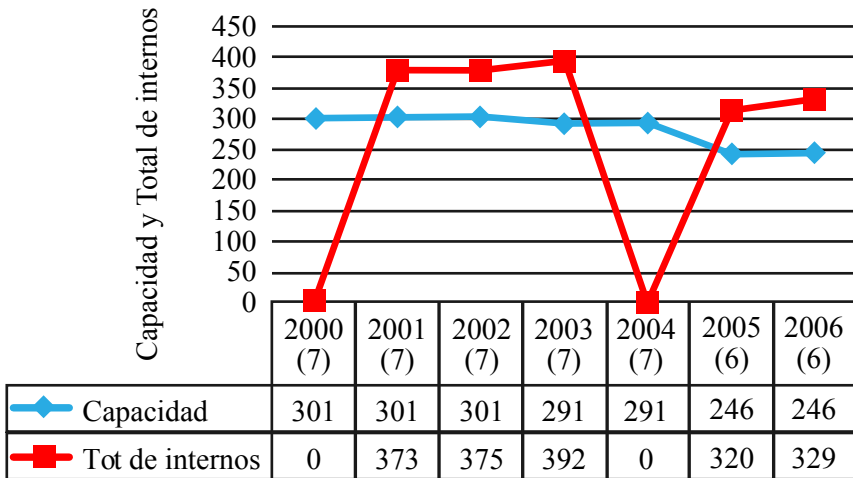


Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, México, 2006.

Respecto de los porcentajes de sobrepoblación, retomando únicamente tres de los años que se reportan en el gráfico [2000, 2003 y 2006], encontramos que en el 2000 se tenía una sobrepoblación del 29.40%, que se incrementó cerca de 20 puntos porcentuales llegando al 53.47% en el 2003, y que disminuye notablemente hasta el 18.48% en el 2006 debido a la habilitación de dos centros adicionales en el año anterior.

Gráfico 2

Capacidad y total de internos en las
Cárceles Municipales del estado de Chihuahua 2000-2006

Cárceles municipales

Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, México, 2006.

El caso de las cárceles municipales es diferente, fueron establecimientos que tenían como objetivo primordial el confinamiento de tipo provisional, en tanto concluye un primer plazo legal del proceso penal. Los CERESOS en cambio tienen, por una parte, la finalidad fundamental de la readaptación social de los internos que han sido sentenciados y, por la otra, la de mantener en confinamiento a quienes están siendo sujetos a un proceso penal. Esta función diferente de las cárceles en el proceso penal hace que este tipo de centros presenten una población menor de internos y una mayor rotación. Como se puede observar en el gráfico 2.1, la capacidad instalada de las siete cárceles que operaban en el estado (hasta el 2004) se mantiene casi sin cambios hasta el 2004, oscilando este indicador entre 301 y 291 lugares para internos.

Respecto de los porcentajes de sobrepoblación, retomando tres de los años que se reportan en el gráfico [2001, 2003 y 2006], encontramos que en el 2001 se tenía una sobrepoblación del 23.92%, que se incrementó

cerca de 11 puntos porcentuales llegando al 34.70% en el 2003, y que disminuye ligeramente en el 2006 para colocarse en 33.73%. Enseguida revisaremos en detalle el estado actual del sistema penitenciario nacional y del estado de Chihuahua.

Una aproximación descriptiva al sistema penitenciario

Las cárceles que integran los sistemas penitenciarios suelen clasificarse de muy diversas maneras: por el nivel de seguridad que aplican, por el origen de los recursos que se requieren para su funcionamiento, por el tipo de internos que albergan, etc. En el caso mexicano se han implementado fundamentalmente dos de estos criterios tipológicos: por el orden de gobierno a cargo de la tutela de los centros, que trae aparejado el origen de los recursos; y, el nivel de seguridad que el sistema ejerce sobre los internos. Así, tenemos penales federales [de máxima, mediana y baja seguridad], estatales [de mediana y baja seguridad] y municipales [de mediana y baja seguridad].

En el sistema penitenciario de nuestro país funcionan actualmente 439 centros, de los cuales seis están a cargo del gobierno federal, 10 son administrados por el gobierno del Distrito Federal, 329 son administrados por los gobiernos estatales y los 94 restantes son responsabilidad de los gobiernos municipales (*SSPE*, 2007; y, *SSPF*, 2009).⁹ Sólo a manera de ejemplo, respecto de su clasificación, se tiene que los penales a cargo del gobierno federal mantienen el diseño siguiente: tres aplican la máxima seguridad, uno es mediana seguridad, otro fue construido para reos que no enfrentan penas por delincuencia organizada o violación y uno más para personas con desequilibrios mentales (*SSPF*, 2009:3; y, *La Jornada*, 06-03-09).

⁹ De acuerdo con Elena Azaola y Marcelo Bergman, en el 2003 existían en nuestro país un total de 447 establecimientos penitenciarios distribuidos por orden de gobierno como sigue: 5 federales, 330 estatales, 103 municipales y 9 del gobierno del Distrito Federal. Azaola, Elena y Marcelo Bergman, “El sistema penitenciario mexicano”, en *Experiencias Temáticas*, documento preparado para la reunión del proyecto Reforming the Administration of Justice in Mexico, Center for US-Mexican Studies, San Diego Cal., 15-17 mayo, 2003, p. 186.

Tabla 4

Centros penitenciarios por nivel de gobierno responsable

Nivel de gobierno	Centros	Capacidad
Gobierno federal	6	6, 595
Gobierno del Distrito Federal	10	19,088
Gobiernos estatales	329	138,974
Gobiernos municipales	94	3,343
Total:	439	168,000

Fuente: (SSPF, 2008:1)

Dos aspectos importantes que debemos rescatar son los indicadores relacionados con la seguridad y la gobernabilidad interna de los centros, que se encuentra directamente relacionada con los niveles de población [u ocupación] con los que funcionan. Las organizaciones penitenciarias a cargo del gobierno federal son las que mejor desempeño han mostrado respecto de ambos indicadores; prácticamente no han sido objeto de asaltos, han registrado apenas un escape desde su creación¹⁰ y han podido ejercer el gobierno interno sin motines ni trifulcas entre los internos que pertenecen a las bandas criminales.¹¹

¹⁰ El 19 de enero de 2001 escapó del penal de Puente Grande [máxima seguridad] el narcotraficante Joaquín Guzmán Loera [alias *el chapo*]. En agosto del 2007, un tribunal unitario encontró culpables de la fuga del reo a 58 de los 61 funcionarios y custodios de este penal federal.

¹¹ Los seis centros que se encuentran bajo la tutela del gobierno federal, a través de la Secretaría de Seguridad Pública, son: 1. el Centro Federal de Readaptación Social No. 1 [del altiplano], ubicado en el Estado de México; 2. el Centro Federal de Readaptación Social No. 2 [de occidente o de Puente Grande], en el estado de Jalisco; 3. el Centro Federal de Readaptación Social No. 3 [Matamoros], con sede en Matamoros, Tamaulipas; 4. el Centro Federal de Readaptación Social de Seguridad Media [El Rincón], ubicado en Tepic, Nayarit; 5. Colonia Penal Federal Islas Marias, [Islas Marias], ubicada a 140 kilómetros del puerto de San Blas; y, 6. el Centro Federal de Rehabilitación Psicosocial, localizado en el estado de Morelos. Por otra parte, debemos atribuir la estabilidad de los penales federales a que en su conjunto han logrado mantener una ocupación igual o menor al 75 por ciento.

No obstante este buen desempeño de los centros federales, una parte de las organizaciones del sistema se encuentran funcionando con sobrepoblación.

En el último de los recuentos para el sistema en general (SSPF; 2009:1) se encontró que 229 de las cárceles funcionaban con sobrepoblación, hecho que a su vez genera condiciones de precariedad y los consecuentes problemas de autogobierno. Se ha señalado reiteradamente, sobre todo por las comisiones encargadas de velar por los derechos humanos de los internos (CDHDF; 2006:16), que la *inercia mundial* de implementar sistemáticamente la privación de la libertad como recurso para enfrentar los problemas de seguridad crea más problemas de los que resuelve.

En ese sentido, podemos señalar que el incremento en los índices de criminalidad ha llevado aparejado el crecimiento de la población penitenciaria que demanda cierto tipo de bienes y servicios que deben ser proporcionados por las organizaciones o centros de readaptación. Subsiste pues un hiato lógico entre, por una parte, la capacidad instalada de las organizaciones con un diseño específico para la reclusión y, por la otra, la demanda de este servicio que se incrementa de manera permanente y sistemática.

La diferencia entre la capacidad instalada de un servicio que 'debe prestarse' y la demanda del mismo han propiciado la sobrepoblación de este tipo de centros. Hoy en día el sistema en su conjunto presenta una sobrepoblación absoluta de 54,671 internos, hecho que incide directamente en la precariedad de los recursos y en las deficiencias de atención, resguardo y rehabilitación de la población confinada (SSPF; 2009:9).¹²

¹² Entre enero y septiembre del 2008 el incremento absoluto de la población penitenciaria a nivel nacional fue de 4,049 internos que significó un aumento del 2.41 por ciento de la población penitenciaria.

Tabla 5

Sobrepoblación de centros penitenciarios por nivel de gobierno responsable

Nivel de gobierno	Capacidad	Población	Sobrepoblación absoluta
Gobierno federal	6, 595	4,004	-2,591
Gobiernos estatales	161,405	218,667	57,262
Total:	168,000	222,671	54,671

Fuente: Elaboración propia con datos de (SSPF;2008:26-27).

En ciertos casos, sobre todo en las cárceles a cargo de los gobiernos municipales en los que subsiste sobrepoblación, ha sido evidente el bajo desempeño y la escasa capacidad de respuesta de los gobiernos en la aplicación de esta política pública de confinación y readaptación social. Una de las hipótesis de trabajo que aquí se proponen es que la ineficiencia e ingobernabilidad son fenómenos multifactoriales: por una parte, se tienen las deficiencias de atención, resguardo y rehabilitación que en parte proceden de la sobrepoblación y, por la otra, se encuentra la corrupción de funcionarios, escasa o nula preparación de custodios y administradores, etc. Derivado de esta situación de precariedad en ciertos casos, ha sido el florecimiento del autogobierno, las revueltas, las riñas entre pandillas y la vulnerabilidad de los centros que han sido en últimas fechas también objeto de asaltos desde el exterior.¹³

Respecto del estado de Chihuahua, podemos decir que se trata de una de las 32 entidades libres y soberanas integradas a los Estados Unidos Mexicanos. Su territorio abarca 247,455 Km², el más extenso de

¹³ La última riña entre bandas de internos, ocurrida el pasado 4 de marzo del 2009, dejó un saldo de 21 reos muertos y 7 heridos de gravedad en el CERESO estatal de Ciudad Juárez. *La Jornada y El Diario* de Ciudad Juárez, 5 de marzo del 2009.

los que integran la unión ya que representa el 12.6% del total, colinda al norte y noreste con los Estados Unidos de Norteamérica, al este con el estado de Coahuila, al sur con los estados de Durango y Sinaloa y al oeste con el estado de Sonora. La división político-territorial de la entidad se encuentra integrada a su vez por 67¹⁴ municipios, en los que se encuentran asentadas 12,141 localidades.

La población abierta del estado, de acuerdo con el último censo nacional de población y vivienda, fue de 3, 241,444 habitantes, de los cuales 1, 610,275 son hombres y las restantes 1, 631,169 son mujeres (INEGI; 2005) y se distribuyen en 84% en zonas urbanas y el 16% en zonas rurales. No obstante que el estado de Chihuahua es el que posee mayor territorio en el país, de los 67 municipios señalados tan sólo siete de ellos alcanzan una población mayor o igual a 50,000 habitantes. Las ciudades que se encuentran en este supuesto son: Cuauhtémoc con 134,785; Chihuahua con 758,791; Delicias con 127,211; Guadalupe y Calvo con 51,854; Hidalgo del Parral con 103,519; Juárez con 1, 313,338, y Nuevo Casas Grandes con 54,411.

En cuanto a su política pública de confinación de personas, para la extinción de penas y la readaptación social, en el estado se cuenta con quince centros penitenciarios, nueve de ellos de los denominados Centros de Readaptación Social (CERESO) y seis del tipo Cárceles Municipales (CMPL). En su conjunto, el sistema fue diseñado para albergar a 6,743 presos, aunque actualmente mantiene una población de 7,475 internos, colocándose en 10.86 por ciento de sobrepoblación relativa (*SSPF*; 01-10-08:38).

¹⁴ Los municipios en los que se subdivide el estado son los siguientes: Ahumada, Aldama, Allende, Aquiles Serdán, Ascensión, Bachíniva, Balleza, Batopilas, Bocoyna, Buenaventura, Camargo, Carichí, Casas Grandes, Coronado, Coyame del Sotol, La Cruz, Cuauhtémoc, Cusihuirachi, Chihuahua, Chínipas, Delicias, Belisario Domínguez, Galeana, Santa Isabel, Gómez Farías, Gran Morelos, Guachochi, Guadalupe, Guadalupe y Calvo, Guazapares, Guerrero, Hidalgo del Parral, Huejotitán, Ignacio Zaragoza, Janos, Jiménez, Juárez, Julimes, López, Madera, Maguarichi, Manuel Benavides, Matachí, Matamoros, Meoqui, Morelos, Moris, Namiquipa, Nonoava, Nuevo Casas Grandes, Ocampo, Ojinaga, Praxedis G. Guerrero, Riva Palacio, Rosales, Rosario, San Francisco de Borja, San Francisco de Conchos, San Francisco del Oro, Santa Bárbara, Satevó, Saucillo, Temósachi, El Tule, Urique, Uruachi, Valle de Zaragoza.

Tabla 6

Capacidad instalada, población y sobrepoblación
en los centros penitenciarios del estado de Chihuahua

	Centro	Capacidad instalada	Población penitenciaria	Sobrepoblación absoluta
1.	CERESO Cd. Juárez (Municipal)	1,950	2,799	849
2.	CERESO Chihuahua	2,746	2,555	-191
3.	CERESO Cd. Juárez (Estatal)	1,000	776	-224
4.	CERESO Hidalgo del Parral	187	261	74
5.	CERESO Cuauhtemoc	160	233	73
6.	CERESO Guachochi	160	233	73
7.	CERESO Guadalupe y Calvo	100	125	25
8.	CERESO Nuevo Casa Grandes	98	93	-5
9.	CERESO Guerrero	96	85	-11
10.	Cárcel municipal Delicias	91	142	51
11.	Cárcel municipal Chinipas	52	57	5
12.	Cárcel municipal Camargo	24	54	30
13.	Cárcel municipal Jiménez	20	26	6
14.	Cárcel municipal Ojinaga	35	25	-10
15.	Cárcel municipal Ocampo	24	11	-13
	Total:	6,743	7,475	732

Fuente: elaboración propia con datos de SSPF (09-2008) y SSPE (01-2009).

En la tabla 3.3 de arriba se puede observar en la cuarta columna la sobrepoblación para cada uno de los centros. Más allá de lo que nos pueden aportar los datos relativos, que alcanzan cerca del 11 por ciento para el sistema en su conjunto, es importante destacar la relación entre la capacidad instalada y la sobrepoblación absoluta para cada uno de los centros.

Habíamos señalado que la sobrepoblación era uno de los factores más importantes en cuanto a su correlación con la ingobernabilidad, sin embargo se debe agregar complejidad a la explicación de este fenómeno ya que en el CERESO de Ciudad Juárez, en el centro a cargo del gobierno estatal, que no cuenta con sobrepoblación [mantiene vacantes 224 espacios], los funcionarios responsables perdieron el control y 21 reclusos fueron asesinados a manos de los miembros de una pandilla rival; la aplicación del poder y su relación con el entorno, que se han señalado en el modelo de análisis del control, cobran aquí sentido. Enseguida revisaremos brevemente las reglas formales con las que funciona el sistema penitenciario en la entidad.

Revisión del marco legal

En este apartado hacemos un breve recuento de las normas formales con las que se ha promovido la regulación de las organizaciones que se encargan de custodiar el valor que hemos denominado 'readaptación social'. Tales organizaciones son las cárceles que se integran en un sistema que, por tratarse de una [unas] organización [es] dependiente [s] del Estado requieren de un marco legal que de sustento a la acción organizada; son los lineamientos que indican la forma en la que deberá materializarse el 'sistema de valores' de la readaptación y reinserción social.

Como se sabe, el marco legal que dispone de la ejecución de las penas privativas de la libertad en México es el Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. Además, se encuentran interrelacionados en ese sentido: la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados; los Códigos Penal Federal y de Procedimientos Penales; y, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.¹⁵

¹⁵ Algunos de los corpus normativos 'alternos' o 'supranacionales', que han servido de guía en la articulación del derecho positivo de los Estados nacionales y que podría revisarse, serían: i) *Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión*, resolución 43/173, Nueva York, ONU, 1988; ii) *Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (directrices de Riad)*, resolución 45/112, Nueva York,

Un dato importante para el marco legal de regulación, fue la aparición en mayo del 2006 del reglamento de Centros Federales de Seguridad Máxima (DOF; 6 abril, 2006), con el que se inició la revisión de los manuales de organización y procedimientos de los centros federales y de la coordinación general encargada de su administración. La autoridad ejecutora, en el caso de los delitos federales, es el Órgano Administrativo Desconcentrado de Prevención y Readaptación Social, adscrito a la Secretaría de Seguridad Pública.

De acuerdo con este marco legal, la administración del sistema penitenciario deberá de realizarse por el gobierno federal y los gobiernos estatales, no así por los municipales. Según un estudio de la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México (2003:19), la operación de las cárceles por gobiernos municipales es violatoria del Artículo 18 constitucional, en el cual se estipula que ‘corresponde a la federación y a los estados organizar el sistema penal en sus respectivas jurisdicciones’.

En el caso del estado de Chihuahua, es el Código de Procedimientos Penales del Estado, en su Artículo 566, en el que se señala que el ejecutivo estatal tendrá un órgano dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública que se encargue de vigilar la ejecución de las sentencias de los tribunales, prevención especial y de la prevención general de la delincuencia. Esta dependencia se denomina en la actualidad Dirección de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad (29-08-2007).

Según se señala en el Artículo 567, esta dependencia del ejecutivo estatal tiene, entre otras, las siguientes atribuciones: I. dirigir y ordenar la prevención social de la delincuencia en el estado, proponiendo a las autoridades competentes las medidas que juzgue necesarias; II. Crear y organizar: museos y laboratorios, criminológicos, colonias de relegación, talleres, granjas y grupos, equipos o conjuntos de trabajo para reclusos,

ONU, 1990; iii) *Principios básicos para el tratamiento de los reclusos*, resolución 45/111, Nueva York, ONU, 1990; iv) *Reglas de Naciones Unidas para la protección de los menores privados de la libertad*, resolución 45/113, Nueva York, ONU, 1988; v) *Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad*, resolución 45/110, Nueva York, ONU, 1990.

reformatorios, establecimientos de reclusión, hospitales, manicomios, y demás lugares para aislar delincuentes; III. Crear y organizar el instituto de reeducación profesional; IV. Dictar las ordenes de detención y ejecución de las sentencias irrevocables y las medidas conducentes a la ejecución de las sentencias de los tribunales, pudiendo incluso, con ese objeto, solicitar el auxilio de las corporaciones policíacas cuando el infractor por cualquier motivo disfrute de libertad al ser condenado irrevocablemente y vigilar que las medidas defensivas se cumplan en sus términos.

El régimen penitenciario, de acuerdo con lo dispuesto por el Artículo 568, deberá ser progresivo y técnico y constará, por lo menos, de periodo de estudio, de diagnóstico y de tratamiento dividido este último en fases de tratamiento en clasificación y de tratamiento preliberacional. Este tipo de tratamientos, según se expone en este ordenamiento, deberá fundarse en los estudios de personalidad que se le practiquen al reo, los que deberán ser actualizados periódicamente.

Finalmente, un detalle importante que propone la racionalidad jurídica para el funcionamiento y la evaluación interna ha sido la disposición del Consejo Técnico Interdisciplinario para cada uno de los centros del sistema. Con el afán de mejorar las condiciones de operación de los reclusorios, se ha dispuesto en el Artículo 570 del mismo código, que: deberá de crearse en cada uno de los reclusorios un Consejo Técnico interdisciplinario, con funciones consultivas necesarias para la aplicación individual del sistema progresivo, medidas preliberacionales, remisión parcial de la pena y libertad preparatoria.

Este consejo, según se dispone, puede sugerir a la autoridad ejecutiva del reclusorio, medidas de alcance general para la buena marcha del mismo. Este órgano deberá ser presidido por el director del establecimiento y se integrará por un médico, un abogado, un psicólogo, un maestro y un trabajador social. Los cargos son honoríficos, sesionan cuando menos una vez a la semana y las resoluciones se toman por mayoría de votos de sus miembros presentes.

En esta parte de de la reglamentación se hace patente la diferenciación entre los reclusorios a cargo del gobierno estatal y los que se encuentran bajo administraciones municipales. Allí se señala que ‘en los reclusorios estatales, los nombramiento de los miembros del consejo los hará el gobernador del estado y en los municipales, el ayuntamiento del lugar’. Se puede advertir, de acuerdo con la reglamentación expuesta, que si bien es cierto que la CPEUM no contempla la responsabilidad municipal en el manejo de los CERESOS, la reglamentación estatal sí lo hace, hecho que la exime de la responsabilidad formal en cuanto a la distribución de las tareas penitenciarias por niveles de gobierno.

Una aproximación teórica: el concepto de organización

Se conoce de la existencia de una gran diversidad de organizaciones: las que tienen como objetivo primordial el lucro; las que, por el contrario, se orientan por la generación de valor público; las de corte criminal; los híbridos de la sociedad civil, que funcionan con recursos públicos y privados; las deportivas amateur y profesionales, etc. Hoy en día se cuentan con un gran número de definiciones sobre este concepto. De acuerdo con Bernard (1938), por ejemplo, una organización es ‘un sistema de acción conscientemente coordinado’. Más recientemente Schein (1988), avanza sobre el concepto proponiendo que una organización es la ‘coordinación racional de actividades de un cierto número de personas que intentan conseguir una finalidad y objetivo común y explícito mediante la división de funciones y del trabajo, a través de una jerarquización de la autoridad y la responsabilidad’.

Una corriente distinta, aquella que comulga con el comunitarismo, concibe a la organización como ‘la entidad social deliberadamente creada y recreada para alcanzar objetivos concretos; se caracterizaría por la división del trabajo, el poder y las responsabilidades en las comunicaciones; divisiones no producidas por azar o por tradición, sino de forma deliberada (Etzioni; 1964). Otra de las vertientes, aquella que procede de la teoría cibernética (Katz y Kahn; 1978), concibe a las organizaciones como ‘un sistema abierto, en los que el *input* de energía y la conversión del *output* en posteriores *inputs* energéticos consiste en transacciones entre la organización y su entorno; tales sistemas logran articular a otros diferenciados según funciones.

Podemos señalar finalmente, que una organización se encuentra definida por cinco elementos principales: *i)* se componen de individuos y/o grupos; *ii)* se constituyen para la consecución de fines y objetivos específicos; *iii)* para ese fin utilizan la diferenciación de funciones o posturas; *iv)* están coordinadas racionalmente; y, *v)* tienen una cierta permanencia en el tiempo y en el espacio (Porter, Lawler y Hackman; 1975). En el origen de este entramado, de manera complementaria, podemos agregar que las organizaciones son 'estructuras configuradas según un plan diseñado por una persona, grupo, o clase con el deliberado y expreso propósito de conseguir ciertos objetivos, dentro de los intereses del mandante, y con frecuencia opuestos a otros intereses (Abrahamsson; 1993).

Los componentes de la acción social organizada

En esta revisión convenimos con la propuesta de los cinco componentes que antes han señalado Porter, Lawler y Hackman (1975) y coincidimos también con la idea de Abrahamsson (1993) respecto de que tales organismos son producto de actos que realizan agentes reflexivos orientados por objetivos específicos y que se encuentran en disputa con otros actores u organizaciones en la búsqueda de recursos. Pero además, también consideramos que una definición programática de lo que son las organizaciones sería insuficiente para una aproximación a los componentes de la acción que los agentes [y las organizaciones] emprenden; proponemos el abordaje del sentido dinámico y de las propiedades estructurales con las se persiguen esos 'deliberados y expresos propósito de conseguir ciertos objetivos'.

Luego entonces ¿cómo es que se llevan a cabo estos propósitos? Una buena descripción de los componentes básicos de la acción social la sugiere atinadamente Smelser (1996:35-60). De acuerdo con este autor, existen cuatro componentes básicos de la acción social: 1) los fines generalizados, o *valores*, que proveen las orientaciones más amplias del comportamiento social deliberado; 2) las reglas que gobiernan la búsqueda de estas metas, las que deben encontrarse en las *normas*; 3) la movilización de la energía individual para alcanzar los fines definidos dentro del marco normativo. Si consideramos como actor a la persona individual, preguntaremos cómo se *motiva*; si pasamos al nivel del sistema social, preguntamos cómo se organizan los individuos motivados

en papeles [roles o posturas] y organismos; y, 4) los *instrumentos de situación* que el actor utiliza como medios: se incluye aquí el conocimiento del ambiente, la previsibilidad de las consecuencias de la acción, las herramientas y aptitudes.

El primero de estos componentes es un sistema de valores. Tales valores, que vendrían ser construidos y reconstruidos por el contexto en el que se llevan a cabo las relaciones sociales, son los que enuncian en términos generales los ‘estados finales deseables que actúan como guía del esfuerzo humano; su referencia es tan general, que no especifican las clases de normas, las clases de organización, ni las clases de instrumentos requeridos para la realización de tales fines’ (Smelser, 1996:37). Algunos ejemplos de fines generalizados podrían ser: la democracia, la libre empresa, la seguridad, la salud y la libertad. Para ser un poco más específicos, en nuestro caso la ‘readaptación social’ sería el valor que hoy en día orienta el trabajo como ‘objetivo final deseable’ del sistema penitenciario mexicano.

Respecto de las normas, como componentes básicos de la acción social, son las que indican cómo es que habrán de materializarse los sistemas de valores que antes hemos apuntado. Las reglas representan una disminución de las posibles aplicaciones de los valores generales. En el caso de las reglas formales, y de manera más específica las que hacen referencia a la democracia, nos indicarían las reglas para las elecciones, las atribuciones de los funcionarios que se encargan de su organización, los derechos y obligaciones de los ciudadanos, el papel de los gobiernos y los recursos con los que habrán de competir los partidos políticos, entre otras. Las normas son más específicas que los valores generales ya que ‘determinan ciertos principios reguladores que son necesarios para la realización de estos valores’ (Smelser, 1996:39).

El tercer elemento de los componentes básicos de la acción social es el de la movilización de la motivación hacia la acción organizada. Mediante este componente se podría identificar a los agentes responsables de la búsqueda de cierto tipo de objetivos, la forma en la que se estructuran las acciones de tales agentes en organizaciones y posturas sociales

concretas, y cómo son retribuidos por su participación en tales roles [o posturas] y organizaciones. Según señala el propio Smelser, alrededor de este componente 'se encuentra la operación de las remuneraciones – como la riqueza, el poder y el prestigio- correspondientes al desempeño eficaz de los papeles y de las organizaciones (1996:40).

Los instrumentos de situación, el último de los elementos que hemos mencionado, implica los medios y los obstáculos que facilitan u obstruyen el logro de metas concretas en el contexto de los papeles o las organizaciones. Tales instrumentos se integran con el conocimiento que tiene el actor de las oportunidades y las limitaciones del ambiente y, en algunos casos, al conocimiento de su propia capacidad para influir en el ambiente; este conocimiento se refiere a la posibilidad de alcanzar una meta que forma parte de su papel o de su organización.

Los instrumentos de situación serían los recursos con los que los actores intervienen en sus relaciones sociales. No basta, como ya lo hemos señalado, con la capacidad de agencia como característica ontológica del agente [con la capacidad de intervenir en la realidad], sino que se requiere de otros elementos que son evaluados de manera sistemática por el actor (Camargo-González, 2009c:2): el contexto [en el que se encuentran también otros agentes], las consecuencias de la acción [de cierto tipo], los medios [sobre todo materiales] y las aptitudes [disposición, entre otras].

Como podemos observar, una de las ventajas de esta propuesta para el análisis de las organizaciones es que se podrían incluir tanto organizaciones formales como informales. En el caso que nos ocupa, el del sistema penitenciario, nos estaremos refiriendo tanto a organizaciones formales, con una organización burocrática con base en el derecho positivo [tales como el estado y sus dependencias gubernamentales a cargo de los centros de readaptación social], como a otras de corte informal, tales como las pandillas que operan en el interior de los centros, así como las estructuras 'paralelas' [híbridas] en las que suelen involucrarse miembros de organizaciones formales e informales.

Desde esta perspectiva teórica de la acción, dado que se propone el estudio de actores [en roles o posturas] y organizaciones sociales, coincidimos con Smelser en que ‘un sistema social puede constituirse por la interacción informal, aun causal entre dos personas, o puede constituirse por un complejo institucional perdurable y vasto, como el de una Iglesia, un sistema de mercado, aun una sociedad’ (1996:36). De aquí que los cuatro componentes básicos de la acción social, que ya hemos señalado, puedan ser utilizados en el análisis de los sistemas sociales formales e informales; los agentes que intervienen en la acción social pero en su ‘calidad de’ [postura o rol] y los organismos a los que pertenecen.¹⁶

Las ‘instituciones totales’

El concepto de ‘institución total’, desde nuestro punto de vista, vendría a ser en todo caso una categoría de la aproximación que hemos hecho en el apartado anterior. Se trataría pues, de un nivel de generalidad más restringido que se deriva del concepto de ‘organización’. Por una parte, Smelser (1996) nos aporta los componentes básicos que estructuran la acción social y, por la otra Abrahamsson (1993), nos propone a las organizaciones como ‘estructuras configuradas según un plan diseñado por una persona, grupo, o clase con el deliberado y expreso propósito de conseguir ciertos objetivos, dentro de los intereses del mandante, y con frecuencia opuestos a otros intereses’; nos faltaría, un siguiente nivel de precisión.

Consideramos que este siguiente nivel, para ubicar los elementos anteriores de manera más específica en el tipo de instituciones que nos interesan, lo expone atinadamente Goffman (2007:13). Este autor define a la institución total como ‘un lugar de residencia y trabajo, donde un gran número de individuos en igual situación, aislados de la sociedad por un periodo apreciable de tiempo, comparten en su encierro una

¹⁶ Los actores que se integrarían como unidades de análisis no serían tratados de manera independiente ni se buscaría conocer sus cualidades ontológicas, más bien serían tratados de acuerdo con la ‘postura’ que guardan en su [sus] relaciones sociales [esposo, padre, hijo, miembro de alguna organización formal, miembro de una organización informal, etc.].

rutina diaria, administrada formalmente'.¹⁷ Tal y como hemos señalado más arriba, existen muchos tipos de instituciones totales, sin embargo, a las que mejor se identifican por esas características son las prisiones o cárceles. De cualquier manera, esta definición agrega precisión a la aproximación conceptual que aquí se propone; una organización puede o no tener un *locus*, pero una institución [cualquiera que sea su tipo] requiere, de acuerdo con el aporte Goffman (2007), un espacio en el que se materialice un tal 'plan diseñado con un propósito expreso'.

Los 'establecimientos sociales' [o 'instituciones'] pueden ser identificados porque se trata de 'habitaciones, conjuntos de habitaciones, edificios o plantas industriales, donde se desarrolla regularmente una determinada actividad' (Goffman; 2007:17). Podemos observar, en primera instancia que los establecimientos sociales deben integrarse por tres elementos básicos a considerar en el análisis de su funcionamiento: un lugar, una actividad organizada y unos actores que llevan a cabo esas actividades. Tales instituciones también pueden ser clasificadas por: el tipo de restricciones para el acceso, si los actores se integran voluntaria o involuntariamente a ellas, por la cantidad de personas que son responsables y receptoras del servicio, por la estabilidad de los participantes y, si asignan o no un lugar específico para las actividades sociales de los individuos.

Otra característica primordial que se deriva de esta aproximación, es la relación entre la propia estructura institucional [organizativa] y los agentes involucrados en ellas; las organizaciones 'utilizan' parte del tiempo y del interés de sus miembros y 'les proporcionan en cierto modo un mundo propio; tienen, en síntesis, tendencias absorbentes' (Goffman; 2007:17). Tales tendencias 'absorbentes' poseen diferentes grados de exigencia para los agentes-dependientes según sea la institución de que se trate. Esta tendencia 'absorbente' o 'totalizadora' está simbolizada por los obstáculos que se oponen a la interacción social con el exterior y al éxodo

¹⁷ Una definición similar Foucault (2005:238) considera que las prisiones son unas 'instituciones completas y austeras'. La prisión debe ser –según señala– un aparato disciplinario exhaustivo. En varios sentidos: debe ocuparse de todos los aspectos del individuo, de su educación física, de su aptitud para el trabajo, de su conducta cotidiana, de su actitud moral, de sus disposiciones; la prisión, mucho más que la escuela, el taller o el ejército, que implican siempre cierta especialización, es 'omnidisciplinaria'.

de los miembros, y que suelen adquirir forma material: puertas cerradas, altos muros, alambre de púas, acantilados, ríos, bosques o pantanos. Así, tenemos que las ‘instituciones totales’ pueden ser caracterizadas principalmente porque mantienen obstáculos a la interacción social con el exterior e impiden la salida voluntaria de los ‘internos’. Este tipo de instituciones requieren parte del tiempo y del interés de sus miembros, además de que les proporcionan un ambiente propio tanto a los ‘internos’ como al ‘personal’ que las opera [sujeto y objeto].

De acuerdo con esta propuesta (Goffman; 2007:18), las instituciones totales pueden clasificarse en cinco tipos distintos según las características de los sujetos que alberguen: *i.* las instituciones erigidas para cuidar de las personas que parecen ser a la vez incapaces e inofensivas: tales como los hogares para ciegos, ancianos, huérfanos e indigentes; *ii.* las instituciones establecidas para cuidar de aquellas personas que, incapaces de cuidarse por sí mismas, constituyen además una amenaza involuntaria para la comunidad: son los hospitales de enfermos infecciosos, los hospitales psiquiátricos y los leprosorios; *iii.* las instituciones ideadas para proteger a la comunidad contra quienes constituyen intencionalmente un peligro para ella, no se propone como finalidad inmediata el bienestar de los reclusos: pertenecen a este tipo las cárceles, los presidios, los campos de trabajo y los de concentración; *iv.* las que han sido orientadas para mejorar ciertas actividades laborales, justificadas sólo por razones instrumentales: los cuarteles, los barcos, las escuelas de internos, los campos de trabajo, diversos tipos de colonias, y las mansiones señoriales desde el punto de vista de los que viven en las dependencias de servicio; y, *v.* las instituciones que pueden ser consideradas como refugios del mundo, que sirven también para la formación de religiosos: abadías, monasterios, conventos y claustros.

La característica central de todas las instituciones totales es la ‘ruptura de las barreras que separan de ordinario tres ámbitos de vida: los lugares en los que, en la sociedad occidental, el individuo tiende a dormir, jugar y trabajar’ (Goffman; 2007:19). Esta cualidad, se hace posible en tales instituciones sólo mediante la organización burocrática de conglomerados humanos que, por otra parte, deben ser también indivisibles [sea o no éste un medio efectivo de organización social].

El tipo ideal de institución total deberá incluir entonces los siguientes rubros: *a.* todas las expresiones de la vida se desarrollan en el mismo lugar y bajo la misma autoridad; *b.* cada etapa de la actividad diaria del miembro se lleva a cabo en la compañía inmediata de un gran número de otros, a quienes se da el mismo trato y de quienes se requiere que hagan juntos las mismas cosas; *c.* todas las etapas de las actividades diarias están estrictamente programadas, de modo que una actividad conduce en un momento prefijado a la siguiente, y toda la secuencia de actividades se impone desde arriba, mediante un sistema de normas formales explícitas, y un cuerpo de funcionarios; y, *d.* las diversas actividades obligatorias se integran en un solo plan racional, deliberadamente concebido para el logro de los objetivos propios de la institución.

En esta propuesta tipológica, como podemos observar, el elemento central es el ejercicio del poder. Las instituciones totales requieren de mecanismos que les permitan operar en función de sus propias características y objetivos. De aquí que todos los aspectos que identifican nuestro 'tipo' se guían por el control; una organización racional burocrática en la que el poder del 'personal' es ejercido sobre los 'internos'. El mismo Goffman (2007:20-21) señala al respecto del control que 'las personas a las que se les hace mover en masa pueden [deben] confiarse a la supervisión de un personal cuya actividad específica no es la orientación ni la inspección periódicas sino más bien la vigilancia'. En ese sentido coincide el mismo Foucault (2005:238) cuando señala que 'la prisión no tiene exterior ni vacío; no se interrumpe, excepto una vez acabada totalmente su tarea; su acción sobre el individuo debe ser ininterrumpida: disciplina incesante'.

Cualidades de actores: una aproximación a la *agencia*

En este trabajo se considera como fundamental la capacidad de 'agencia' de los actores. Esta capacidad es una de las características ontológicas que permiten a los agentes, no obstante que se encuentren en cautiverio en una institución total, intervenir en la realidad; un agente dejaría de serlo si perdiera esa capacidad de 'producir una diferencia'. Una característica como esta procede del más elemental de los poderes que es capaz de desplegar todo agente; la capacidad de decidir con base en la información con la que cuenta y que procede de la realidad contextual

en la que interactúa. La agencia, aunque generalmente hace referencia a actores en el micro nivel [actores individuales], también puede referirse a agentes como colectividades que actúan en el macro nivel. En otras palabras, ‘cualquier ser social, ya sea individual o colectivo, puede ser considerado como poseedor de agencia’ (Ritzer; 2005:5).

Podemos decir, que una persona mantiene su capacidad de agencia cuando es capaz de ‘obrar de otro modo’, lo que en palabras de Giddens (1984:51) significa ‘ser capaz de intervenir en el mundo, o de abstenerse de esa intervención, con la consecuencia de influir sobre un proceso o un estado de cosas específico’. Además, desde esta perspectiva se señala que ser un agente es, por lo tanto, ‘ser capaz de desplegar (repetidamente, en el fluir de la vida diaria) un espectro de poderes causales, incluido el poder de influir sobre el desplegado por otros. Una acción nace de la *aptitud* del individuo para producir una diferencia en un estado de cosas o curso de sucesos preexistentes’ (Giddens; 1984:51).

Una contribución interesante a esta definición, por otra parte, nos arroja luz sobre la aptitud para producir una diferencia y el contexto en el que suele ocurrir los despliegues de esta capacidad. Este aporte señala que la agencia humana es: un contrato temporalmente construido por los actores de diferentes ambientes estructurales [los contextos temporal-relacionales de la acción] los cuales, a través de la interacción de hábito, imaginación y juicio, reproducen y transforman esas estructuras en respuestas iterativas a problemas que emergen de situaciones históricamente cambiantes (Emirbayer; 1998:970). En esta definición el acento se coloca en dos aspectos fundamentales para la explicación teórica relacional: los contextos temporal-relacionales de la acción; en los actos de los agentes se ven implicados el contexto en el que ocurren tales actos y el tipo de relaciones [con otros actores, instituciones u organizaciones] que mantienen los agentes en una estructura social específica. El segundo aporte, hace referencia a la capacidad trasformativa de las estructuras a partir de las respuestas iterativas de problemas contingentes.

De acuerdo con el mismo Emirbayer (1998:971), son tres los elementos constitutivos de la agencia humana: iteración, proyectividad y evaluación práctica. Tal desagregado de la agencia, que corresponde a las diferentes orientaciones temporales de la agencia, permite identificar la orientación de las modalidades de la acción que emprenden los

agentes: orientadas al pasado, orientadas al futuro, y orientadas por el presente. El primero de los tres elementos, el iterativo, se refiere a la reactivación selectiva de patrones de pensamiento y acción del pasado, que son rutinariamente incorporados en actividades prácticas, de tal modo que dan estabilidad y orden al universo social y ayudan a mantener identidades, interacciones e instituciones en el tiempo. El segundo elemento, el de corte proyectivo, se refiere a la generación imaginativa de posibles trayectorias de acción futuras, las estructuras de pensamiento y acción recibidas podrían ser creativamente reconfiguradas por el actor en relación a sus esperanzas, miedos y deseos a futuro. Y, el tercero de estos elementos, el práctico-evaluativo, es el que incluye la capacidad de los actores para realizar juicios prácticos y normativos entre posibles trayectorias alternativas de acción, esto en respuesta a las demandas, dilemas y ambigüedades emergentes de situaciones que ocurren en el presente.

En síntesis, podemos señalar que los elementos constitutivos de la agencia humana [iteración, proyectividad y evaluación práctica], nos permitirán una mejor comprensión de los tipos de actos en los que se involucran los agentes que operan el sistema penitenciario, y de aquellos quienes son los receptores de una política pública orientada a la readaptación y reinserción social. En cualquier evaluación de actividades que se orientan por unos objetivos específicos se deberá contemplar la cualidad de agencia pero, sobre todo, la cualidad fundamental que implementan los agentes de manera sistemática cuando evalúan de forma práctica el contexto en el que se encuentran.

Las ‘políticas públicas’

Uno de los conceptos con los que se ha definido a las ‘políticas públicas’ es aquel que hace referencia ‘al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental’ (Meny, Ives y J.C. Thoening; 1992). Como se sabe, a esta propuesta le fue agregada cierta complejidad con el apunte de John Dewey (1951), quien advertía sobre la importancia de unir la resolución experta de problemas con una sociedad democrática activa. Por su parte, Harold Laswell (1951), en su contribución al análisis de las ‘políticas públicas’ hace referencia a las etapas del proceso de decisión.

El hecho importante que se desprende de estas aportaciones es la centralidad del Estado en la elaboración, implantación y evaluación de las políticas públicas. No obstante, debemos reconocer con Thoening (1997) que en la actualidad en la relación sociedad-Estado, la sociedad recurre a múltiples formas de tratamiento de sus problemas colectivos y que la naturaleza de lo político debe ser una cuestión central que no puede darse por sentada.

Una versión actualizada de este concepto de ‘políticas públicas’, al que se deben agregar los avances tecnológicos y una sociedad cada vez más crítica e informada, es el que nos propone Lahera. En su aporte conceptual, se define a las políticas públicas como: ‘cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado’ (Lahera; 2002:16). El mismo autor agrega que una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.¹⁸

El ciclo de las ‘políticas públicas’

En la aplicación de las políticas públicas se reconocen cuando menos cuatro momentos analíticos: origen, diseño, gestión y evaluación. Estas etapas, como se sabe, pueden no necesariamente ser consecutivas; reflejan un modelo de aprendizaje continuo, el que supone un medio de trabajo en el que a la acción sigue un análisis o comentario, del cual se extrae un aprendizaje, el que induce un ajuste para una acción mejorada. Este proceso analítico en la aplicación de las políticas públicas nunca termina. Cada etapa de las políticas no logra agotar su contenido potencial, tanto por defecto como por omisión. Este hecho se debe principalmente a dos causas; ‘por una parte, a que los sistemas políticos y administrativos son imperfectos; y, a que los datos de la realidad social y económica cambian rápidamente’ (Lahera Parada; 2002:76).

¹⁸ Aquí es importante recordar que una política pública, en su versión ‘mínima’, es que cuando menos habrá de ser un flujo de información en relación con un objetivo público y que puede consistir en orientaciones dirigidas al público.

Estas son las principales características que Lahera identifica en el proceso analítico de las políticas públicas y que hace que el proceso (en teoría) se oriente de manera recurrente hacia la etapa de la evaluación. ‘El impulso que va del origen al diseño, del diseño a la gestión, de la gestión a la evaluación, y de la evaluación al diseño nuevamente, no es un círculo que se cierre: apunta a cerrarse, pero nunca se cierra’ (Lahera Parada; 2002:76). Hemos dejado en suspenso, entre paréntesis, la reorientación recurrente hacia la evaluación de las políticas. Esto se debe a que en la *praxis* de la aplicación de la política, no obstante que la ‘evaluación’ es reconocida por las distintas modalidades administrativas como fundamental, no se le aplique de manera sistemática. En muchas ocasiones esta etapa es obviada, ignorada, aplicada sin rigor metodológico y hasta temida por los propios administradores de las políticas públicas.

En la actualidad se conocen dos tipos principales de intervención en ‘evaluación’ del proceso de las políticas públicas; las internas y las externas. Las primeras forman parte de las etapas de la aplicación de la propia política; es el mecanismo que nutre de información al circuito de aplicación recurrente del flujo de la política pública; y, la segunda, se refiere a las evaluaciones externas; las evaluaciones que llevan a cabo organismos diferentes de aquellos que están encargados de su aplicación.

La evaluación de las ‘políticas públicas’

En cuanto a las definiciones de ‘evaluación’ en el ámbito de las políticas públicas, también son muchos los aportes que se han realizado. Una buena aproximación a la definición general señala que la evaluación de las políticas significa ‘aprender acerca de las consecuencias de las políticas públicas’ (Dye; 1987:351). El mismo Dye agrega que la investigación de la evaluación de las políticas es el análisis objetivo, sistemático y empírico de los efectos de las políticas y los programas públicos en curso sobre sus objetivos, en términos de las metas que pretenden alcanzar. En síntesis, la investigación de la evaluación se ocupa principalmente de dos dimensiones: cómo medir una política contra las metas que pretende alcanzar y cuál es el impacto real de la política en cuestión.

Las funciones de esta etapa evaluativa de las políticas públicas tienen la mira puesta más allá que la simple obtención de la información. El proceso en esta sección analítica cumple además funciones institucionales, sociales, históricas y políticas. De acuerdo con Picado Mesén (2002:47), la función institucional hace referencia a organizaciones e instituciones y el fin es evaluar sus metas, propósitos, recursos, procedimientos operativos y dar cuenta de los medios y fines de los proyectos y programas institucionales u organizacionales; en el caso de las sociales, se pretende proporcionar a los participantes un sentimiento de seguridad, su función es propiciar la reducción de problemas sociales; las históricas, procuran registrar y documentar acciones, actividades, eventos y resultados para contribuir a la construcción de la memoria colectiva; y, las políticas, propician el establecimiento de agendas y la generación de debates; legitiman la participación ciudadana, los programas, proyectos, actores sociales y políticos; develan las relaciones de poder y los alcances y limitaciones de éste.

Por su parte, Guba y Lincoln (1985) consideran que la evaluación resulta ser el proceso de describir un evaluado, entidad que se evalúa, y juzgar su mérito y valor. Mérito aquí significaría la bondad inherente a algo, mientras que valor se refiere a la utilidad comparativa de ‘algo’ para ‘alguien’ en su contenido particular. Lee Cronbach (Stufflebeam y Schinkfield; 1989), a su vez, define a la evaluación como la recolección y el uso de información para tomar decisiones acerca de un programa. Esta información es un proceso organizado, es utilizado para tomar decisiones y para mejorar un programa en desarrollo. Finalmente, para Daniel Stufflebeam, una evaluación es el proceso de delinear, obtener y suministrar información útil para juzgar alternativas de decisión (Stufflebeam y Schinkfield; 1989).

Como podemos inferir de estos aportes, la evaluación resultaría ser un proceso que genera información para estar en condiciones de juzgar el mérito y poder tomar decisiones que mejoren la eficiencia y eficacia de los programas que llevan a cabo cierto tipo de organizaciones. En las estrategias para llevar a cabo evaluaciones se pueden distinguir dos grandes vertientes. Por una parte tenemos el enfoque racionalista de corte positivista y, por el otro, el denominado como naturalista,

fenomenológico o hermenéutico. De acuerdo con Jun (1984), cada una de estas estrategias pertenece a un paradigma que, a su vez, hace referencia a la ideología creativa de los científicos, desde la cual ellos trabajan y la que les proporciona una posición lógica y metodológica particular que les permite producir conocimiento científico. En la tabla que sigue se detallan las diferencias entre ambas ramas desde las que es posible el procedimiento de la evaluación.

Tabla 7

Diferencias entre enfoques para la evaluación

Enfoque cuantitativo (positivismo lógico)	Enfoque cualitativo (fenomenológico)
Paradigma subyacente, el positivismo lógico: busca los hechos o causas de los fenómenos sociales; presta poca atención a los estados subjetivos de los individuos. Se descubren los conocimientos.	Paradigma subyacente, interpretativo; fenomenologismo, la comprensión y la interpretación. Interesado en comprender la conducta humana desde el propio marco de referencia de quien actúa. Los conocimientos se producen o se construyen.
Raíces filosóficas: positivistas, reduccionistas, libres de valores.	Raíces filosóficas: fenomenológicas. El interaccionismo simbólico. Holísticas, cargadas de valores.
Orientación teórica: somete a prueba la teoría existente; relaciones causales.	Usa teorías bien fundamentadas, relaciones plausibles.
Diseño experimental o cuasi-experimental para asegurar objetividad y validez.	El diseño es emergente; surge o se desenvuelve.
Situación de la evaluación: en el laboratorio o controlada. Medición penetrante y controlada.	Situación de la evaluación: ecológica en el contexto natural. Observación naturalista sin control.
Muestreo aleatorio, tamaño predeterminado.	Actores propositivos, especializados. El número de actores se determina en la marcha y se completa cuando la información disponible se comienza a repetir; cuando se llega a la saturación.
Orientada hacia los objetivos; cuantitativa. Aboga por el empleo de los métodos cuantitativos.	Libre de objetivos; cualitativa cargada de descripciones. Aboga por el empleo de los métodos cualitativos.

Instrumentos estructurados frecuentemente intervencionistas. Se busca que sean estandarizados e independientes de sesgos del evaluador. Preferencia por datos exactos.

Orientada hacia los resultados.

Análisis de datos típicamente estadísticos, “sólidos”, repetibles, “fiables”.

Informes estadístico-analíticos-objetivos.

Naturaleza de las declaraciones de verdad por leyes generalizadas.

Resultados convergentes conducentes a hacer predicciones. Realidad tangible y única.

Puntos fuertes: proporciona estimaciones de las distintas variaciones y correlaciones cuando las variables realmente pueden ser definidas apropiadamente y pueden establecerse controles razonables. Particularista; asume una realidad estable.

Puntos débiles: busca acomodar las preguntas de valuación a los métodos y modo de análisis aceptables; puede llevar a escoger preguntas triviales y artificiales y a obtener resultados triviales e inútiles.

No estructurados; con frecuencia no perturban la situación natural. El evaluador se convierte en herramienta de recolección de información. Todo conocimiento e información es aceptable.

Orientada hacia los procesos.

Análisis de información por ejes temáticos, análisis de contenido. Información “real”, “rica” y “profunda”.

Informes descriptivos, interpretativos, estudios de casos. Subjetivos.

Naturaleza de las declaraciones de verdad por intuiciones acerca de covariaciones naturales de los acontecimientos, ideas perspicaces, analogías y metáforas.

Resultados divergentes. Realidades múltiples o una construcción negociada de la realidad en su contexto.

Puntos fuertes: es responsivo, adaptable, el énfasis es holista y humaniza la actividad evaluadora. Asume una realidad dinámica.

Puntos débiles: el evaluador puede perderse en las complejidades de la vida real, puede carecer de habilidades interpersonales y perceptibilidad individual, por lo cual puede terminar haciendo afirmaciones poco significativas, basadas en meras impresiones.

Fuente: Bhola, *La evaluación de proyectos, programas y campañas de alfabetización para el desarrollo*, Chile, 1991, p.p. 32-33; y, Pérez, *Investigación cualitativa. Retos e Interrogantes*, Tomo I y II, Madrid, 1994, p. 33.

No obstante las marcadas diferencias entre ambos enfoques, aquí consideramos que ambos vendrían a ser complementarios en el proceso de llevar a cabo una mejor evaluación. Ambos mejorarían una aproximación al modelo operativo de la política o proyecto social; se requiere de un

acercamiento metodológico que permita develar la integridad de los procesos, prácticas y acciones sociales. Por una parte, la evaluación cualitativa se encuentra enraizada en las realidades sociales, las cuales se encuentran en construcción. Todos los individuos construyen sus realidades, así como también llevan consigo sus propios significados y visiones del mundo, por lo que el conocimiento es contextual, enraizado en la historia, con sus alcances y limitaciones, sin poder llegar a hacer generalizaciones aunque sí “ideas perspicaces” (*insights*) que se pueden transferir a otros contextos.

La [o las] realidades no se factorizan y fragmentan para estudiar sus causalidades y hacer predicciones; en su lugar, se construyen expectativas razonables y se buscan redes o estructuras o subestructuras plausibles. Esto permite al diseño de la evaluación cualitativa ser emergente en su flexibilidad, hecho que le permite reconstruirse permanentemente (Picado Mesén; 2002:47). En ese sentido, se han fortalecido algunos enfoques alternativos para la evaluación, en los que prevalece un enfoque más flexible y abierto en cuanto a temas y metodologías. En la literatura se han detectado tres de estos enfoques alternativos, mejor conocidos como de evaluación ‘post-positivista’: *i.* el enfoque multiplista; *ii.* el enfoque de diseño; y, *iii.* el enfoque naturalista.

Para el enfoque multiplista, no es posible una opción de política pública o evaluación ‘correcta’, se requiere el uso de múltiples medidas desde diversos enfoques y métodos. Si la realidad es multifacética, argumentan los multiplistas, las modalidades de análisis para la evaluación del ‘mundo real’ enfrentado por los diseñadores de las políticas debe apuntar a una amplia variedad de opciones y datos (Cook; 1985). Para el enfoque del diseño, para el que también es importante la implementación de marcos múltiples, se debe partir de la noción de que la formulación de políticas es una actividad que tiene que ver con la consolidación de valores o el cumplimiento de metas. Para este segundo enfoque, los seres humanos ‘diseñan’ la ‘realidad’ que rodea a la formulación de políticas, por eso la idea de la posibilidad de ser ‘objetivos’ ante un producto de valores humanos no constituye un fundamento adecuado para ‘evaluar’ una realidad siempre cambiante, moldeada por los significados que

los seres humanos crean e imponen al mundo (Miller, 1984; Bobrow y Dryzek, 1987). Por su parte el enfoque naturalista, para el que un diálogo crítico entre una gama de diversos marcos también es un componente básico, incluye la evaluación esclarecedora, la evaluación enfocada a la utilización, la evaluación de confrontación y la propia evaluación naturalista; todos ellos tiene en común la creencia en el pluralismo de los valores y la idea de que la evaluación es una forma de negociación más que una búsqueda de la ‘verdad’ objetiva (Lincoln y Guba, 1985; Guba y Lincoln, 1987; Lincoln, 1990).

Algunas contribuciones al estudio de las cárceles

Las cárceles o centros de readaptación social [como se les ha denominado en México] han suscitado desde siempre el interés de científicos, filósofos, ensayistas, defensores de los derechos humanos, etc. En la actualidad existe un enorme cúmulo de literatura que abona en el tema de la cárcel y sus actores [‘personal’ e ‘internos’]. Se ha construido una enorme diversidad de objetos de investigación derivados de las cárceles: su historia, el proceso de reconfiguración y la percepción del castigo, sobre la eficiencia de las organizaciones que se encargan de prestar un servicio de política pública; el estudio las causas y consecuencias de las deficiencias en la generación de valor público de las cárceles; y, los efectos de este tipo de centros en los agentes internos y el sobre personal responsable de su custodia, entre otros.

Una primera línea de investigación, ha abordado el tema desde la antropología jurídica (Alvarado Licón; 2007:11-144). En este tipo de trabajos se han utilizado los perfiles criminales de los internos para construir una geografía del crimen. Utilizando como datos las fichas criminales, se elabora una carta geográfica que logra ubicar en el exterior de los centros el locus del que proceden los internos de acuerdo con el tipo de delito que se les imputa.

Una segunda línea de interés se centra cierto tipo de problemas de salud que se gestan al interior de las prisiones. Desde la perspectiva de la epidemiología, como subdisciplina de la medicina, se ha indagado sobre las correlaciones entre cierto tipo de variables observadas en internos.

Por ejemplo, Cravioto (2003:181-190) busca conocer los patrones de consumo de heroína en una muestra de internos de uno de los penales de Ciudad Juárez.

Por su parte, Loïc Wacquant (2005), describe el distanciamiento entre el ideal de las reglas formales y su variación en la realidad de los sistemas penitenciarios. Este autor elabora un trabajo interesante, de enfoque descriptivo, respecto del fenómeno que viene a sustituir las políticas asistenciales por el encarcelamiento en algunas entidades de los Estados Unidos de Norteamérica. Construye una detallada explicación sobre el empleo del enclaustramiento como combate a la drogadicción; del encarcelamiento como sustituto de la atención médica; y, la criminalización del desamparo psíquico que padecen los enfermos mentales.

Otro tipo de investigaciones, desde la perspectiva fenomenológica, han intentado conocer los procesos de subjetivación. Tal es el caso de Parrini (2007), quien se da a la tarea de conocer las formas contemporáneas de subjetivación que suceden o son permitidas por ciertos contextos institucionales, y su vínculo con los modos de construcción de subjetividades generalizadas. En este documento se busca responder al cuestionamiento sobre la existencia de una forma específica de subjetivación que sucediera en la cárcel.

Una disciplina que se ha interesado también en los regímenes ha sido la sociología del crimen. Herederos del enfoque foucaultiano, en este tipo de investigaciones se busca conocer la cultura del control; se detallan los cambios en el control del crimen, se analiza la cultura de las sociedades contemporáneas en las que subyace un alto índice de criminalidad. Una de las conclusiones a las que se llega desde esta indagatoria, es que la criminalidad es un fiel reflejo de las prácticas sociales en un mundo patológicamente consumista y laboralmente precario (Garland; 2001). Con una orientación similar, Pratt (2006) examina el surgimiento y desarrollo de una visión concreta del castigo en el mundo civilizado desde comienzos del siglo XIX hasta nuestros días.

Finalmente, la perspectiva filosófica nos entrega interesantes aportes en la explicación de cierto tipo de fenómenos [tales como el poder] que se derivan de los regímenes penitenciarios. Franco Basaglia (1981:83), por ejemplo, señala que la exclusión o segregación se funda en la violencia y la ideología de la punición que ‘encubre la represión simplemente justificándola y legitimándola. Pero la violencia legítima sigue siendo violencia. Por su parte Michel Foucault (1983:190), otro de los grandes filósofos contemporáneos, agrega que ‘todo poder –cualquiera que fuese el nivel en que se tome- es efectivamente representado de una manera casi constante con una forma jurídica.

Conclusiones

En síntesis, podemos afirmar que subsiste una crisis en el sistema penitenciario mexicano. Que la ingobernabilidad, inseguridad e ineficiencia de la política pública penitenciaria de la readaptación social es un fenómeno multifactorial, que se debe en gran parte a la sobrecarga del sistema, a las deficiencias en la capacitación del personal, a la precariedad de los recursos financieros con los que opera el sistema y a la capacidad evaluativa de los agentes.

Una de las hipótesis con las que se orienta esta investigación, es que subsiste una dialéctica de control en el ejercicio del poder entre actores de los centros penitenciarios. Pero no sólo eso, tal mecanismo binario no es estático, entre los actores que disputan el ejercicio del poder ocurren redistribuciones ‘negociadas’ que van modificando a los actores que lo detentan, las modalidades en las que se ejerce y los recursos que posibilitan tal redistribución. Este fenómeno puede ser observado en la propia redistribución del poder que han experimentado más del 60% de las cárceles municipales del país que, según informes de la propia SEGOB,¹⁹ son controladas por operadores del narcotráfico y sicarios a sueldo.

¹⁹ Este dato fue recabado de los informes de inteligencia de la Procuraduría General de la República (PGR) y de la Secretaría de Seguridad Pública Federal. *La Jornada*, 24 de febrero del 2009.

Las cárceles tienen un diseño institucional formalizado cuya finalidad es la de realizar una política pública; sus operadores manejan unos recursos públicos orientados por un objetivo: la readaptación [o reinserción] social de los sujetos consignados. Una modificación en el orden de tal estructura institucional, tal y como lo podemos observar hoy en días, vendría a subvertir el sistema en su conjunto. El cambio en los detentadores del poder en una organización determinada trae aparejadas modificaciones en los objetivos, los métodos y los recursos que se manejan, sobre todo si el cambio ocurre en favor de actores que operan en la clandestinidad.

A partir de esta complejidad, a la que subyace la disputa por los recursos escasos dentro y fuera de los centros penitenciarios, es que consideramos pertinente la implementación del enfoque naturalista-cualitativo-negociado en la evaluación del sistema penitenciario en el estado de Chihuahua. Se trataría de retomar principalmente los modelos 'receptivos de evaluación' los cuales, tal y como se ha mencionado en el apartado respectivo, no están orientados por los objetivos, las decisiones, los efectos u otros criterios de organización parecidos, sino más bien por las *afirmaciones, preocupaciones y temas planteados por los actores interesados e implicados en el proceso evaluativo.*

Bibliografía

Abrahamsson, Bengt, *The Logic of Organizations*, London, Sage, 1993.

Alvarado Licón, Carlos Mario, *Presos y procesos penales en Chihuahua. Una visión antropológica-jurídica de la sociedad a partir de sus reclusos*, México, Oserí, 2007.

Barnard, Chester I., *The functions of the executive*, Cambridge, Harvard University Press, 1938.

Basaglia, Franco, *Razón, locura y sociedad*, México, Siglo XXI, 1981, p. 83

Bhola, *La evaluación de proyectos, programas y campañas de alfabetización para el desarrollo*, Chile, 1991, p.p. 32-33; y, Pérez, *Investigación cualitativa. Retos e Interrogantes*, Tomo I y II, Madrid, 1994, p. 33.

Bobrow, D.B. y J.S. Dryzek, *Policy Analysis by Design*, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, Pa., 1987.

Camargo-González, Ignacio, “Las conductas estratégicas de los agentes: un análisis interpretativo de actos para los actores de la política”, en Isabel Guzmán (coord.) *Democracia y comportamiento electoral: un estudio sobre el abstencionismo en el estado de Chihuahua en el 2008*, México, IEE-UACH, 2009, [recibido].

Clegg, S., y Dunkerley, D., *Organizations, class and control*, London, Routledge, 1991.

Código de procedimientos Penales del estado de Chihuahua, 4 de marzo de 1987; vigente al 29 de agosto del 2007.

Conjunto de principios para la protección de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, resolución 43/173, Nueva York, ONU, 1988.

Cook, T.D., “post-positivist critical multiplism” en R.L. Shotland y M.M. Marck (eds.), *Social Science and Social Policy*, Sage, Newbury Park, Cal., 1985.

Cravioto, Patricia; et.al., “Patrones de consumo de heroína en una cárcel de la frontera norte de México: barreras de acceso a tratamiento”, en la revista *Salud Pública en México*, México, Vol. 45, No. 3, mayo-junio del 2003.

Dewey, John, The public and the problems, y Lasswell, Harold, “The policy orientation” en Lerner, Daniel y Harold Lasswell (eds.), *The policy sciences*, Stanford, Stanford University Press, 1951.

Diagnóstico sobre la situación de los derechos humanos en México, Gripo Mundi-Prensa, México, 2003.

Diario Oficial de la Federación, 6 de abril del 2006.

Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (directrices de Riad), resolución 45/112, Nueva York, ONU, 1990.

Documento emitido por la Secretaría de Gobernación, Subsecretaría de Protección Civil, Prevención y Readaptación Social. Dirección General de Prevención y Readaptación Social 1998.

Elena Azaola y Marcelo Bergman, “El sistema penitenciario mexicano”, en Experiencias Temáticas, documento del proyecto *Reforming the Administration of Justice in Mexico*, Center for US-Mexican Studies, San Diego Cal., 15-17 mayo, 2003, p. 186.

Emirbayer, Mustafa y Ann Mische, ‘What Is Agency?’ En *The American Journal of Sociology*, Vol. 103, No. 4, Enero de 1998, pp. 962-1023.

Etzioni, A., *Modern Organizations*, Prentice Hall, 1964.

Foucault, Michel, *Vigilar y castigar*. Nacimiento de la prisión, México, Siglo XXI, [1976] 2005.

Foucault, Michel, *El discurso del poder*, México, Folios, 1983.

Fuentes Romero, David, Guadalupe Ortega Villa y Héctor Velázquez González, “Población penal en frontera: la expresión de una realidad social en desintegración”, en *Estudios Fronterizos*, Nueva época, vol. 4, No. 7, enero-junio del 2003.

Garland, David, *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporáneas*, Barcelona, Gedisa, 2005.

Giddens, Anthony, *La constitución de la sociedad*, Amorrortu, Argentina, 1984.

Goffman, Erving, *Internados. Ensayo sobre la situación social de los enfermos mentales*, Buenos Aires, Amorrortu, [1961] 2007.

Guba y Lincoln, *Naturalistic inquir*, EUA, 1985.

Hernandez Sampieri, Roberto (et.al), *Metodología de la investigación*, México, Mc Graw-Hill, 2006.

INEGI, *Segundo Censo Nacional de Población y Vivienda*, 2005.

Katz, D. Kahn, R.L., *The Social psychology of organizations*, New York, 1978.

Kuhn, Thomas, *La estructura de las revoluciones científicas*, México, FCE, 1971. *La Jornada*, 6 de marzo del 2009.

Lahera Parada, Eugenio, *Introducción a las políticas públicas*, Chile, FCE, 2002.

Lincoln, Y.S. y E.G. Guba, *Naturalistic Inquiry*, Sage, Newbury Park, Cal., 1985.

Meny, Ives y J.C. Thoening, *Las políticas públicas*, Barcelona, Ariel, 1992.

Miller, T.C. (ed.), *Public Sector Performance: A Conceptual Turning Point*, Johns Hopkins Press, Baltimore, MD., 1984.

Parrini Roses, Rodrigo, *Panópticos y laberintos. Subjetivación, deseo y corporalidad en una cárcel del hombre*, México, El Colegio de México, 2007.

Picado Mesén, *Op. Cit.*, 2002, p. 54.

Población penitenciaria clasificada por el fuero y el estatus procesal, México, Secretaría de Seguridad Pública Estatal [Chihuahua], 19 de enero del 2009.

Población penitenciaria según fuero, situación jurídica y sexo por entidad federativa, México, Secretaría de Seguridad Pública Federal, octubre del 2008.

Porter, L.W., Lawler, E.E., Hackman, J.R., *Behavior in organization*, New York, McGraw Hill, 1975.

Pratt, John, *Castigo y civilización. Una lectura crítica sobre las prisiones y los regímenes carcelarios*, Barcelona, Gedisa, 2006.

Principios básicos para el tratamiento de los reclusos, resolución 45/111, Nueva York, ONU, 1990.

Programa de Prevención y Readaptación Social 1995-2000, en el Diario Oficial de la Federación, 19 de julio de 1996.

Reglas de Naciones Unidas para la protección de los menores privados de la libertad, resolución 45/113, Nueva York, ONU, 1988.

Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad, resolución 45/110, Nueva York, ONU, 1990.

Ritzer, George, *Encyclopedia of Social Theory*, Vol. 1, SAGE, EUA, 2005.

Schein, E., *Organizational Culture and Leadership*, San Francisco, Jossey Bass, 1985.

Smelser, Neil J., *Teoría del comportamiento colectivo*, México, FCE, 1996.

Stufflebeam y Schinkfield, *Evaluación sistemática, guía técnica y práctica*, Buenos Aires, 1989.

Thoening, Jean Claude, “Política pública y acción pública” en *Gestión y Política Pública*, Vol. VI, No. 1, 1997; Torgerson, Douglas, “El análisis de las políticas públicas y la vida pública: ¿la restauración de la phronêsis?”, en Farr, J., J. Dryzek y S. Leonard (eds.), *La ciencia política en la historia*, Madrid, Istmo, 1999.

Wacquant, Loïc, “La escoria de la sociedad de mercado. Estados Unidos: de la asistencia al encarcelamiento”, en la revista *Renglones*, No. 58-59, noviembre del 2004-abril del 2005.

World Report 2009, *Human Right Watch*, Nueva York, Ed. Human Right Watch 2009.

Resolución 1973 del Consejo de Seguridad de la ONU y sus posibles implicaciones para la democracia y seguridad en México

José Luis Ihave González

Javier López Miranda

Contacto: jibave@uach.mx

Resumen

El pasado 17 de Marzo del 2011, el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas autorizó la resolución 1973, la cual permite a los estados miembros a ‘tomar las medidas necesarias para proteger a civiles y a las áreas de población civil, en Libia’. La resolución dio pauta a la muy anunciada “responsabilidad de proteger”, en concordancia con la asamblea general en el 2005, la cual estipuló que es responsabilidad de la comunidad internacional “ayudar a proteger a la población de genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes en contra de la humanidad”. Al pasar esta resolución de responsabilidad de protección, el Consejo de Seguridad construyó el puente para la intervención ente la legitimidad (justificación ética) y lo legalidad (autorización legal). En este contexto, los países democráticos deben de estar comprometidos para proveer y preservar la dignidad humana, oportunidades y justicia para todos. La democracia no sólo representa el gobierno para la gente, sino que involucra necesariamente un gobierno de y por la gente. Tales actitudes, han sido de completo olvido en México. Aunado a lo anterior, México se encuentra en una guerra contra el crimen organizado, causando un colapso del orden civil. El salvajismo relacionado con el narcotráfico como decapitaciones, castraciones y asesinatos, ha destruido la red social en muchas de las comunidades mexicanas con un efecto en cascada en las poblaciones establecidas en la región fronteriza dentro de los Estados Unidos. Tales condiciones definen a México como un estado fallido y es sólo materia de acotar la resolución de proteger de las Naciones Unidas para que se aplique.

Palabras clave:

Consejo de seguridad, democracia mexicana, resolución 1973, responsabilidad de proteger, comunidad internacional, crímenes en contra de la humanidad.

Presentación

La persistencia política por una justicia globalizada puede llegar a representar una dicotomía de oportunidad y riesgo. Este último, debido a que se requiere del establecimiento de agencias fuertes supranacionales o la frecuente legitimización de los ejercicios de la política, economía y poder militar por un país poderoso o coalición de ellos (Rudra, 2005; Weiss and Thakur, 2010). Situación que estamos viviendo en la actualidad y que ha regido el actuar del mundo una vez terminada la guerra fría y el posicionamiento de la democracia y el capital, como corrientes económicas y políticas a implantarse en los estados del mundo. Lo anterior ha traído como consecuencia que de manera persistente los gobiernos fuertes hayan tenido mayores oportunidades que los débiles en relación a las respuestas necesarias resultado de las presiones globales para mayores y menos reguladas actividades políticas y económicas. Pero aun así, los gobiernos débiles han contado con un tipo de campo de maniobra. Más aun, han existido variaciones considerables de respuestas entre los mundos desarrollados y aquellos que se encuentran aun en desarrollo.

Es así, que en el lenguaje clásico del consejo de seguridad de las Naciones Unidas, la resolución 1973 del pasado 17 de marzo del 2011, autoriza a los estados miembros a “tomar todas las medidas necesarias para proteger a civiles y a las áreas pobladas por civiles” con respecto a Libia, por medio del establecimiento de una zona libre de vuelos, así como el enforzar el embargo de armas contra el régimen del Coronel Muammar Gaddafi. Esta resolución fue sustentada a la repetitiva y siempre anunciada “responsabilidad para proteger”, resultado de la reunión mundial de las naciones unidas en el 2005 y en donde se estableció la responsabilidad de la comunidad internacional de “ayudar a proteger a la población de genocidio, crímenes de guerra, limpieza racial y crímenes en contra de la humanidad”.

La asamblea general de la Organización de las Naciones Unidas adoptó por resolución unánime, en 2005, el principio de *Responsabilidad de Proteger* (RtoP, siglas en inglés) a petición de organizaciones no gubernamentales, siendo secretario general Kofi Annan, estableciéndose las bases de intervención de los cascos azules en casos de genocidio, crímenes de guerra, limpieza racial y crímenes en contra de la humanidad. Sin embargo, los hechos recientes en Libia, son tan sólo la tercera resolución del consejo de seguridad en donde se invoca a reforzar el RtoP y primera en utilizar la fuerza para proteger a civiles.

Esta resolución por el Consejo de Seguridad de la ONU, sin duda representa, un puente entre los términos de legitimidad (justificación ética) y legalidad (autorización legal) para una intervención en un estado soberano. Esta dicotomía ya se había contemplado durante la intervención de la OTAN en Kosovo en 1999. En ese tiempo, las acciones de la OTAN fueron descritas como "ilegales pero legítimas", en el rescate de los kosovares de la opresión resultado de la política criminal de limpieza racial emprendida por Slobodan Milosevic.

Esta parte aguas en donde una resolución de la ONU se justifica en lo ético y lo legal abre una serie de situaciones que podrían ser de consecuencias en lo futuro, principalmente para las condiciones en las que estamos viviendo en México como un estado fallido o *cuasi* fallido. Sin embargo, todavía existe una carencia de claridad debido a la complejidad de la resolución, la cual especifica 'que nada de los contenido en este acuerdo autoriza a las Naciones Unidas a intervenir en menesteres que esencialmente están dentro de la jurisdicción doméstica de cualquier estado'.

La única excepción de este principio se estipula en el Capítulo VII en donde se autoriza al Consejo de Seguridad a 'determinar la existencia de cualquier amenaza contra la paz, contravención a ella o acto de agresión', y en consecuencia, actuar para mantener o restaurar la paz internacional y la seguridad. Es precisamente en este concepto de amenaza y actuar en consecuencia, donde podemos inferir que existen condiciones de peligro para la paz internacional en Sur, Centro y Norte América como resultado de la inseguridad causado por el tráfico de estupefacientes

y carencia de democracia; razones por las cuales, la resolución 1973, representa oportunidades para nuestro país para solicitar la intervención internacional para liberar a la población mexicana de la guerra declarada contra el Narcotráfico (organizaciones criminales internacionales) y de la injusticia social.

El concepto de *amenazas para la paz* se puede aplicar con una discreción muy amplia y no necesariamente requiere del componente internacional, situaciones que sostenidamente hemos sido testigos (Haití, Iraq, Liberia, Ruanda, Somalia, Yugoslavia, entre otros) al autorizarse basado en el Capítulo VII de la resolución de la ONU, sanciones como: embargos, castigos comerciales, zonas de vuelos restringidos e inclusive, intervenciones armadas. Todo lo anterior para evitar actos de genocidio, limpieza étnica, interferencia con la entrega de ayuda humanitaria, violaciones de alto al fuego, golpes de estado en contra de regímenes democráticos, crímenes de guerra, y (de importancia para las condiciones que estamos enfrentando en México) colapso del orden civil.

En esta última aseveración, es importante que consideremos la situación actual del país y de esta forma poder dar juicios que soporten si estamos en la condición para solicitar la ayuda de las Naciones Unidas. Una de las tradiciones éticas más antiguas (mediados del siglo XIX) y lecciones prácticas reportadas por el filósofo británico John Stuart Mill, justifica la intervención armada en casos de protección de civiles, promoción de los derechos humanos y la democracia (White, 2011).

En México, estos elementos son más que patentes ya que los términos señalados no están implícitos como política de gobierno ya que en los últimos tres años se tienen solamente reportados más de 40,000 defunciones producto de actividades relacionadas con la guerra del narcotráfico; mas de 45 millones de mexicanos viviendo en condiciones de pobreza, más de la mitad de ellos en condiciones de pobreza extrema; una “democracia” corporativa que beneficia exclusivamente a la plutocracia, y; un capital humano preparado sin oportunidades por lo que no impacta positivamente en el desarrollo y riqueza del país.

Si consideramos que una sociedad democrática se caracteriza por que cada gente cuenta con los medios para participar de una manera significativa en la forma de administrar los asuntos que le competen como: seguridad (concepto que se sustenta en el estudio de los Asuntos Políticos involucrados en la Cohesión Social y su relación con la Vulnerabilidad y Amenazas tanto militares como no-militares); libertad; equidad; justicia y demás garantías individuales explícitas e implícitas; educación de calidad que demanda; acceso libre de la Información; y capacidad de requerir y que sea efectiva, la rendición de cuentas (Emmeneger,2011; Passini et al, 2011). Por consiguiente, el gobierno mexicano no está cumpliendo con sus funciones de estado en esta materia, por lo que legítimamente se cuentan con elementos sustantivos para hacer la petición de aplicación de la resolución 1973 de la ONU al estado mexicano.

Es así, que no podemos soslayar más la desintegración del estado mexicano y sus implicaciones internacionales (Farnsworth, 2011; Haglund, 2010). El baño de sangre provocado por los carteles de la droga, su emergencia y conexión a los sistemas políticos y sus impactos en los Estados Unidos, son aspectos que sostienen la tesis de intervención dentro del marco ético-legal de la responsabilidad de proteger a la población civil. El salvajismo que se está viviendo en la guerra contra el narcotráfico como decapitaciones, mutilaciones, castraciones, extorciones, victimización de la población civil, etc., y su creciente espiral de violencia concomitante a un nivel de corrupción, sin precedentes en las esferas del poder, contribuyen al constante deterioro de la cohesión social y a la definición como estado fallido.

En adición a lo anterior, podemos manifestar la inquietante retrogradación en el sistema de impartición de justicia y la preocupante generalizada de estar viviendo una carencia en la vital característica distintiva de cualquier nación, el Estado de Derecho; ya que la ley nos define, ambos, los poderes y los límites de un estado, así como a la población dentro de ese estado. El estado de derecho es el adherente que pone en contacto los aspectos del estado (gobernanza) con la economía y la sociedad. Esta amalgama está en caos ya que se le ha negado a la población sus derechos de decisión, sus libertades, responsabilidades y los procesos de desarrollo y rendición de cuentas de la clase política.

Una sociedad cuya democracia no esté sustentada en un gobierno para el pueblo, del pueblo y por el pueblo, se deteriora de forma exponencial a medida que se involucra en la globalización, como ha sido el caso de México que no ha entendido que no es suficiente querer adoptar las medidas de modernidad impuestas del exterior, sin un concomitante de desarrollo interno donde se otorguen oportunidades, se eduque con calidad, se rindan cuentas, se otorgue justicia por igual y se desarrolle el mercado interno.

Cuando se vive un estado de derecho, se crea y refuerza un círculo virtuoso de estabilidad, predictibilidad, confianza y empoderamiento (situación muy alejada de la realidad en nuestro país). En principio, el estado de derecho estabiliza al gobierno y lo hace responsable a través de la rendición de cuentas; en segundo, establece un ambiente en donde se puedan realizar y llevar a cabo planes a largo plazo; tercero, se establece un sistema continuo de confianza pública, y; por último, empodera para que la sociedad civil pueda, dentro de la economía, a tomar iniciativas, formar asociaciones, crear empresas, y trabajar de forma digna dentro de los confines del estado (Stilz, 2011). Por tanto, en un estado de derecho se cambia la naturaleza política, de ser un factor de división a uno cuyo esfuerzo y empeño sea colectivo.

Otra función de estado que ha sido sujeto de constante crítica y demanda ciudadana es en relación al Control Administrativo. Esta característica es un pilar en cualquier estado funcional y moderno, con excepción de México, cuya burocracia se ha servido a sí misma y no a la ciudadanía. Las burocracias funcionan dentro de una especialización jerárquica cuyo modelo se basa en el control enfocado a una visión corta de trabajo a realizar en lugar de entregar valor público. La corrupción y la perversión del funcionario público ha minado la confianza y corroe las inversiones internas, principalmente la micro y pequeña empresa, que son los motores del empleo (Davis, 2006). En este aspecto, urge un modelo de gobierno centrado en los ciudadanos y en el cual, los servidores públicos puedan ser sujetos a rendición de cuentas por el bienestar de las comunidades.

Manejo efectivo de las finanzas públicas, inversión efectiva en capital humano, creación de derechos civiles por medio de políticas sociales, administración transparente de los activos públicos, creación de mercados (principalmente el interno), aprovisionamiento de infraestructura de servicios y un manejo responsable y efectivo de la deuda pública, representan otras características de un estado funcional y que son del todo carentes de calidad y motivo de corrupción en las esferas del poder en México.

Si lo anterior todavía no refuerza la situación de un colapso de orden civil, los datos y estadísticas que a continuación se mencionan nos permite conocer la situación crítica que ha sobre pasado las funciones del estado:

1. Costo Inseguridad, México sobrepasa el 15 por ciento del producto interno bruto (PIB). Reporte del Centro de Estudios Económicos del Sector Privado (CEESP), Mayo del 2010.
2. En el 2008 el gasto público en educación alcanzó apenas el 6.3 por ciento del PIB y en donde de cada peso, ochenta centavos se destinan a la administración y el resto al gasto de inversión, INEGI.
3. La inseguridad, que afecta gravemente la vida diaria de los mexicanos, no sólo daña el patrimonio de las personas, sino que su incidencia va mucho más allá, pues pone en riesgo aspectos como la vida, la libertad y la salud de los individuos.
4. Los costos generados por el crimen y la violencia son incalculables ya que daña y destruye la infraestructura, creando un ambiente de incertidumbre en los negocios, pérdidas de capital humano y la desviación de recursos necesarios para actividades prioritarias como educación y salud, para el combate a la delincuencia.

5. La delincuencia induce a las personas a involucrarse en actos criminales en lugar de actividades socialmente productivas.
6. La alta tasa de criminalidad desalienta la inversión, frena el crecimiento económico, se profundiza el desempleo y se incrementa la pobreza y desigualdad económica.
7. La inseguridad actúa como un impuesto expropiatorio que afecta la asignación de recursos y deteriora el estado de derecho.
8. La debilidad de un estado de derecho que proteja la integridad física de las personas y de los bienes genera un ambiente poco propicio para la inversión y el comercio, lo que impacta negativamente la formación de capital, la competitividad de las empresas y la generación de empleos productivos.

Entonces llegar a ser un estado fallido pone en íntima relación la legalidad y legitimidad ética para que se pueda intervenir resultado de la resolución 1973 del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas. Lo anterior debe de tomarse en seria consideración debido a que las dos dimensiones del poder del estado están comprometidos como es su capacidad de establecer funciones y metas que empoderen a la sociedad civil, así como la fortaleza y habilidad para la ejecución de políticas.

Sin embargo, el país debe de tener muy claro que se tiene que dar forma a la resolución de protección civil para que se consiga un estado de derecho democrático centrado en:

- i. El Derecho a un trabajo adecuado y remunerativo en la industria, talleres, minas, granjas, etc. en la Nación.
- ii. El Derecho de ganar lo suficiente para proveer una adecuada alimentación, vestido y recreación.

- iii. El Derecho de cada productor del campo de vender sus productos a un precio que les permita a él y a su familia un estándar de vida decente.
- iv. El Derecho de cada hombre de negocios, grande o pequeño, a comercializar en un ambiente libre de una injusta competencia y/o de dominación monopólica doméstica o externa.
- v. El Derecho de cada familia a una casa habitación decente.
- vi. El Derecho de un cuidado médico adecuado y la oportunidad de lograr y disfrutar de una buena salud.
- vii. El Derecho de una protección económica adecuada para las personas de la tercera edad, para los casos de enfermedad, accidentes y desempleo.
- viii. El Derecho a una buena educación de calidad.

Todos los derechos significan seguridad

Para finalizar, es necesario plasmar algunas situaciones que son predecibles de presentarse si no se toman en consideración y se toman las medidas para evitarlas. Por ejemplo, una intervención que garantice lo anteriormente expuesto deberá ser libre de condiciones en la definición de liderazgo conductivo del país; en este aspecto, se debe de garantizar las libertades democráticas plenas para que el país conduzca la redefinición de su nueva estructura política. Una segunda trampa en la que se puede incurrir es mantenerse en ‘subsidio permanente’; situación que otros países han demostrado que activando su mercado interno y aprovechando las ventajas de la globalización, se puede evitar, como es el caso de Brasil. La última situación es que sólo se dé una intervención con una finalidad exclusiva como sería acabar o menguar el narcotráfico, para que en un lapso relativamente corto se regrese a la situación actual.

Bibliografía

Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, Evaluando el desempeño del Gobierno Federal, (2010). Fuente: http://ceesp.org.mx/ceesp/ceesp_librosecretarias.pdf

Davis, Diane E., “Undermining the Rule of Law: Democratization and the Dark Side of Police Reform in Mexico”, *Latin America Politics and Society*, 48:55-86 (2006).

Emmenegger, Patrick, “Job security regulations in Western democracies: A fuzzy set analysis”, *European Journal of Political Research*, 50: 336–364 (2011).

Farnsworth, Eric, “U.S.–Latin American Relations: From Here to Where?” *Latin American Policy* 2: 85–89 (2011).

Haglund, David G., “Pensando lo imposible, Why Mexico Should Be the Next New Member of the North Atlantic Treaty Organization”, *Latin American Policy*, 1: 264–283 (2010).

INEGI, Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, Edición, 2010. <http://www.inegi.mx/sistemas/productos/default.aspx?c=18130&upc=702825002046&s=est&tg=8&f=2&pf=Prod&ef=00&cl=0&pg=0>

PassinI, Stefano and Morselli, Davide, “In the Name of Democracy: Disobedience and Value-oriented Citizenship” *J. Community Appl. Soc. Psychol.*, 21: 255–267 (2011).

Rudra, Nita, “Globalization and the Strengthening of Democracy in the Developing World”, *American Journal of Political Science*, 49: 704-730 (2005).

Stilz, Anna, “Collective Responsibility and the State”, *The Journal of Political Philosophy* 19:190–208 (2011).

United Nations, Resolución 1973, aprobada por el Consejo de Seguridad en su 6498a sesión. [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20\(2011\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=s/res/1973%20(2011))

Weiss, Thomas G. and Thakur, Ramesh, *Global Governance and the UN*, Indiana University Press (2010).

White, Nigel D., “UN Sanctions: Where Public Law Meets Public International Law”, *The Modern Law Review*, 74: 456-478 (2011).

El caso de observatorio juarense de seguridad pública: un ensayo fallido de participación ciudadana

Sergio Américo Lastra Reza

Contacto: slastra@uach.mx

Resumen:

El ensayo describe el caso del observatorio juarense de seguridad pública; grupo ciudadano en el cual el autor fue secretario técnico, en el periodo comprendido entre el 20 de Marzo y el 14 de Diciembre de 2009. Se detallan las experiencias de este organismo, en su intento por aportar a la recuperación del estado de derecho y la paz social de Ciudad Juárez, y cuyos trabajos fueron germen del programa "Todos somos Juárez", creado por el Gobierno Federal para la reconstrucción social de la ciudad.

Palabras clave:

observatorio ciudadano, inseguridad, participación ciudadana, sociedad civil, rendición de cuentas, operativo conjunto.

Sobre los observatorios ciudadanos

En el contexto de una corriente modernizadora de la administración pública, que arranca en los años setentas, los gobiernos han integrado en su discurso y práctica política, instrumentos novedosos como los llamados Observatorios Ciudadanos. Esta corriente, tiene como eje central la democratización de la gestión pública y es resultado de la combinación de factores como la globalización de los mercados, los retos emergentes de medio ambiente, narcotráfico y terrorismo, junto al descontento con la calidad de los servicios públicos (Oliás de Lima, 2001).

Cuatro principios destacan en esta propuesta: 1) Descentralización de las organizaciones, 2) Eliminación de los escalones jerárquicos y jefaturas intermedias, 3) Cultura del servicio público centrada en el cliente y, 4) Evaluación que enfatiza resultados y no simplemente el

control. Las propuestas se traducen en gobiernos cercanos a la gente, sensibles a sus necesidades, que incorporan a los actores sociales en las tareas del gobierno, que transparentan sus decisiones y que rinden cuentas a los ciudadanos.

Este modelo adopta una gran variedad de mecanismos e instancias. Una de ellas, los llamados Observatorios Ciudadanos, que son espacios de participación de la sociedad civil en la vigilancia de los procesos públicos, cuya principal virtud es su independencia e imparcialidad.

Los observatorios y la inseguridad en México

Los Observatorios Ciudadanos se oficializan en México durante el gobierno de Felipe Calderón Hinojosa, como medios para estimular la participación ciudadana, particularmente en el abordaje de la inseguridad: ‘el principal problema de estados, ciudades y regiones enteras’ (*Mensaje de toma de posesión*, 1º de Diciembre, 2006). El proyecto estratégico contemplaba la figura de los Observatorios Ciudadanos como un medio de interacción entre autoridades y ciudadanía, que ‘genere un círculo virtuoso de rendición de cuentas y acciones exitosas que sirvan mejor a los mexicanos’ (*Propuesta de integración del sistema nacional de indicadores de medición para los observatorios ciudadanos*, Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2009).

El proyecto estratégico, cuya puesta en práctica estuvo a cargo de la Secretaría de Seguridad Pública Federal (SSP), contemplaba la estructuración de 32 Observatorios Ciudadanos, uno por cada entidad federativa en el país (Conferencia de prensa, 28 de Enero 2009). Con poca sensibilidad, la SSP estableció unilateralmente las tareas que estos organismos ciudadanos debían hacer. Se incluían en esta definición, tareas como ‘elaborar un diagnóstico estatal que identifique con puntualidad los principales problemas y retos en materia de seguridad pública, como punto de partida’; además de ‘reunirse para revisar el cumplimiento de los compromisos asumidos entre la autoridad federal y los organismos participantes’. En estas reuniones, el coordinador de la Policía Federal fungiría como el Secretario Técnico para ‘dar seguimiento a las denuncias recibidas vía telefónica, vía ONG o directamente en las áreas de atención’ así como ‘evaluar y dar seguimiento a los indicadores construidos con los sectores de la sociedad civil organizada’.

Estas pocas notas acerca de la forma en que la SSP entendía a los Observatorios, ponen de manifiesto la verdadera intención de esa Secretaría en la incorporación de estos organismos en el proyecto. Su incorporación no es tanto para generar políticas públicas exitosas en esta materia, sino en contar con una instancia, ciudadana, externa a la autoridad, que legitime y valide sus acciones.

La caída del sistema de seguridad pública

Aunque las encuestas nacionales advertían sobre el creciente malestar de los mexicanos en materia de seguridad pública, y Chihuahua aparecía como ‘la entidad de mayor incidencia delictiva’ (CIDAC, 2009), la verdad es que, nadie tenía idea del deterioro tan dramático que los sistemas de seguridad pública habían sufrido en los últimos años.

Para ubicar las dimensiones del problema es importante partir de un referente en el tiempo, a fin de dimensionar con claridad los cambios substanciales ocurridos en el sistema de seguridad pública en nuestra ciudad. Y ese referente es el 2007, el año inmediato anterior al inicio de esta guerra contra el narcotráfico y los operativos militares. A partir de allí, se pueden observar los hechos que describen con certeza lo ocurrido en el tiempo de vigencia de los operativos militares utilizados en la guerra contra el narcotráfico en las calles.

Las cifras contrastantes de 2007 a 2009

En el 2007, el año emblemático, según lo hemos establecido, los datos recogidos en encuestas nacionales sobre la inseguridad en el país, describen un clima sensible a los problemas de la seguridad en las calles y una fuerte preocupación por la impunidad (Mitofsky, 2008). En Chihuahua, en el 2008, año de inicio del operativo militar, las tasas de los delitos crecieron en forma inusitada, con cifras que se multiplicaban hasta diez veces, como en el caso de los homicidios dolosos que crecieron de 469 en 2007, a 5,212 en 2010 (Fiscalía General del Estado de Chihuahua, 2011).

La violencia y los crímenes, mantenían a los juarenses en un estado de alerta permanente, quienes buscando llenar el vacío informativo oficial, se ocupó en crear y diseminar rumores explicativos de los hechos, probablemente alimentado por el deseo de mantener en equilibrio su salud mental. Estas versiones populares de los acontecimientos, algunas de ellas encontradas, fueron poco a poco creando una visión socialmente aceptada de los que ocurría en la ciudad.

Primero fue que se trataba de una guerra entre cárteles por el dominio de la plaza, por ser Juárez un punto estratégico en el trasiego de la droga. Que el cartel de Sinaloa buscaba desplazar al cartel de Juárez. Que las ejecuciones eran desplazamientos de operadores y mandos policíacos, leales a uno y otro de los cárteles en disputa. Después, que se trataba de una política de Estado impulsada por el gobierno del Presidente Calderón para controlar en México el negocio de la droga, a través de la unificación de los cárteles bajo el liderazgo de uno solo: el del Chapo Guzmán, de quien se decía era pariente cercano la esposa del Presidente Calderón. Que por eso los operativos le pegaban a todos los grupos, menos al del Chapo.

Y en medio de estas y otras aventuradas explicaciones, el Plan Mérida que disfrazaba una incómoda relación diplomática, en el que el gobierno americano aportaba de inicio 1, 600 millones de dólares (Iniciativa Mérida, 2010), en un ‘paquete de asistencia’ en la guerra contra el narcotráfico, y, el gobierno mexicano comprometiendo toda la fuerza del Estado, sus efectivos y equipos de guerra, además de algo que nunca se menciona: la sangre y vidas de los mexicanos caídos en esta lucha. Mediante esta engañosa maniobra, Estados Unidos lograba que la guerra sucia, se librara en nuestras calles y no en calles de Los Ángeles o Nueva York, o de cualquiera otra de sus ciudades, y que las víctimas y sangre derramada fuera de mexicanos, no de norteamericanos. ¿Por qué en el fondo de quién es el problema, y quién es el obligado primario de su control?

Según estimaciones no oficiales, en Estados Unidos hay alrededor de 22 millones de adictos. ‘Con una demanda estimada para 1986 de 20 a 25 millones de usuarios regulares de marihuana, 5.8 millones de

consumidores regulares de cocaína, y medio millón de adictos a la heroína, junto a los 70 millones de norteamericanos mayores de 12 años que alguna vez probaron cualquiera de esas sustancias, Estados Unidos constituye el mercado de drogas ilegales más grande y dinámico del mundo’ (ITAM, 1990).

El problema nacional en ese país, como se ve, no es la lucha contra el narcotráfico, para preservar la salud de los norteamericanos, sino el serio problema de control social que los adictos en ese país significan y el cómo garantizar el abasto para satisfacer esta cuantiosa demanda interior de droga en las calles.

La alternativa del observatorio

Organizar un Observatorio en esta ciudad, que incorporara a la sociedad civil en el abordaje de la inseguridad, era una alternativa que resultaba atractiva. Esta percepción, permitió que actores sociales y organismos de la sociedad civil fueran convocados a instrumentar el Observatorio Ciudadano en Ciudad Juárez. Fue el editor del Periódico Norte de Ciudad Juárez, Oscar Cantú, de reconocido prestigio y buena fama en la ciudad, quien reunió a representantes de sectores y grupos sociales para presentarles la propuesta específica de la conformación de un Observatorio Ciudadano en Juárez ‘que de seguimiento a la actuación de las autoridades’ (Observatorio, Minuta 20 de Marzo de 2009).

La propuesta se entendía como una gran oportunidad para que ‘los juarenses asuman el control de lo que ocurra en el futuro en la ciudad en cuestiones de seguridad pública y desarrollo social, sobre todo en estos momentos, en los cuales la Policía Municipal se encuentra en una profunda crisis moral, de confianza y de organización, y cuando los efectivos federales, que hoy participan en el Operativo Chihuahua, habrán de abandonar la ciudad en algunos meses, sin que se cuente con proyecto algunos alternativo ante esa eventualidad’.

Aunque había una representación plural en el grupo, pues había académicos, activistas sociales, empresarios y sacerdotes, el marcado perfil ideológico de algunos de ellos llevó a la percepción del grupo como una entidad cercana al núcleo de influencia del Partido Acción Nacional,

pues entre ellos, había militantes, pre-candidatos y hasta ex funcionarios de ese partido político. Había pues, desde un inicio, un cierto arraigo ideológico del grupo hacia ese partido, y eso, debe explicar algunos de los hechos ocurridos a la postre y que frustraron el intento genuino de construir un organismo sin filiación partidista.

Participaban en el grupo: Alfonso Murguía Lardizabal, Arturo Valenzuela Zorrilla, Daniel Treviño Frías, Gustavo Córdova Bojorquez, Hesiquio Trevizo, Hugo Almada Mireles, Juana María Orozco, Jorge Contreras Fornelli, Jorge L. Pedroza, María Teresa Montero, Marco Quevedo, Miguel Galindo Figueroa, Raymundo Pérez Luna, Rubén Borunda Escobedo, Sergio Nevarez Rodríguez, Soledad Máynez, Sergio Américo Lastra y el propio Oscar Cantú.

Definiciones y estructura

Un primer ejercicio de reflexión interna llevó al grupo a algunas definiciones básicas sobre la naturaleza y características del Observatorio (Esquema de trabajo, Abril 17, 1009).

- i. En cuanto a su naturaleza, se le definió como un organismo plural, incluyente, no gubernamental y no partidista.
- ii. Su visión de futuro: “Una ciudad segura, ordenada y limpia”
- iii. Su misión: “Impulsar la mejora continua de la calidad de vida de los juarenses, a través de la participación ciudadana, en tareas de observación de indicadores, propuestas de políticas en materia de seguridad pública y desarrollo social, y mecanismos y acciones de seguimiento, que permitan la recuperación del orden, el estado de derecho y la paz ciudadana, para beneficio de las familias y grupos juarenses”.
- iv. El método de trabajo se definía en dos apartados, el del observatorio estadístico ---para dar seguimiento a los indicadores de medición---, y el otro, el de las mesas de trabajo, que se reúnen periódicamente para “desarrollar iniciativas en relación a los temas de seguridad pública y desarrollo social” (Protocolo de Mesas de Trabajo, Julio

2009).

- v. Las mesas de trabajo se agruparon en torno a 8 temas: Análisis Jurídico, legislativo y de criterio, Cuerpos policíacos preventivos, Procesos de procuración e impartición de justicia, Atención a víctimas y derechos humanos, Prevención y atención de adicciones, Mejores prácticas de desarrollo humano y social / Cultura de Legalidad, Desarrollo de Redes Ciudadanas y Reinserción social del delincuente.

Para dar certeza jurídica a sus actos, el Observatorio se constituyó como una asociación civil bajo el nombre de Observatorio Juarense de Seguridad Pública y Seguridad Social.

Instrumentación política del observatorio

Aunque las definiciones oficiales del Observatorio lo definían como un organismo plural, hubo varios intentos por llevarlo a adoptar posiciones partidistas. Así ocurrió con el Foro Acciones para la Paz, organizado por la ODCA, de filiación panista, que en forma reiterada buscó el aval del Observatorio. La propuesta fue declinada por considerarse que tendría el efecto negativo de 'crear una imagen del Observatorio en la opinión pública como de un aliado del PAN' (Observatorio, Minutas, Viernes 14 de Agosto, 2009).

Así ocurrió también con la idea de incorporar a los dirigentes locales del PAN en la marcha contra la violencia que el Observatorio había convocado en Diciembre de 2009. Las voces de otros sectores en la ciudad, criticando la presencia de los dirigentes panistas en la marcha, obligaron al Observatorio a declarar que la marcha era una manifestación ciudadana y que rechazaban cualquier intromisión partidista en la misma.

La visita incómoda del señor secretario

Por otro lado, los acercamientos del gobierno federal, fundamentalmente a través de la Secretaría de Gobernación, como se describe en el siguiente apartado, fueron otros intentos de alinear al Observatorio en la estrategia nacional del gobierno federal la inseguridad.

Intentando aprovechar la visita a Chihuahua del C. Secretario de Gobernación, Lic. Manuel Gómez Mont, se acordó buscar una entrevista con el funcionario para lograr apoyos para el Observatorio por ese conducto. La propuesta fue de Carlos Angulo, quien además ofreció gestionar la entrevista “aprovechando la relación de amistad que tiene con el Lic. Gómez Mont” (Observatorio, Minuta 24 de Julio de 2009). En el análisis de la mesa, los hechos eran graves, y ameritaba el acercamiento con las instancias que podrían tomar las decisiones, particularmente en el tema de la procuración de justicia.

La entrevista se hizo en la ciudad de Chihuahua, donde contra todo protocolo, y por resabios partidistas, el Gobernador del Estado no fue invitado a la reunión, ni enterado de la misma, dándose esta tan solo con el Lic. Manuel Gómez Mont, el Lic. Jorge Tello Peón, Secretario del Sistema Nacional de Seguridad Pública, el Lic. Pablo Ojeda Cárdenas, Coordinador de Asesores, y los propios miembros del Observatorio que hicieron el viaje a aquella ciudad.

El resultado fue el compromiso conjunto, de la Secretaría, y del Observatorio, de “trabajar en forma conjunta gobierno y sociedad civil, a través de la designación del personal calificado que se integre *a las mesas de trabajo para aportar a la búsqueda de soluciones a la problemática de la ciudad en materia de seguridad pública*” (Minuta, Reunión con Secretario de Gobernación, martes 28 de Julio, 2009).

Un segundo momento, en la relación con el funcionario federal, es lo ocurrido durante la reunión que a iniciativa del Observatorio se convoca, al día siguiente miércoles 29, con el propósito de ser firmado por el funcionario, como testigo de calidad, el documento que daba fe de la conformación del organismo, acto en el que también estarían presentes tanto el C. Gobernador del Estado, Lic. José Reyes Baeza, como el C. Presidente Municipal de Ciudad Juárez, Lic. José Reyes Ferríz.

De la minuta de esa reunión, que describe lo ríspido de la relación con el Secretario de Gobernación, y que revela, una vez más, su intención de utilizar y manipular al Observatorio, en sus proyectos futuros, como luego ocurrió con el lanzamiento del Programa Federal “*TODOS SOMOS JUAREZ*”, se desprenden las siguientes hechos y observaciones (Observatorio, Minutas, Miércoles 29 de Julio, 2009).

1. La actitud excluyente del Secretario de Gobernación con los representantes de los otros niveles de gobierno, como quedó de manifiesto durante la reunión del martes 28 de Julio, que se menciona en el párrafo anterior, y así mismo en los momentos previos a la reunión del día siguiente en Ciudad Juárez, miércoles 29, en la que bajo el pretexto de “no tener control de la agenda del Gobernador, ni del Presidente Municipal” se insistió por el Señor Secretario en que fueran excluidos del evento.
2. Los cambios, que en forma unilateral, se hicieron en la agenda de la reunión, y del texto del documento a ser firmado, para que quedara al gusto del Secretario de Gobernación, sin consulta de nadie más, lo que propició un rompimiento al interior del Observatorio.
3. La descalificación hecha al Coordinador del Observatorio ante la audiencia, al arrebatarle la palabra y señalar que lo que este afirmaba era “a título personal”, y no la postura oficial del Observatorio, que se contenía en el documento firmado, cuyo texto final, jamás llegó a manos de ninguno de los miembros del Observatorio.
4. La altanera conducta del Secretario de Gobernación, quien secundando la descalificación que se hacía del Coordinador del Observatorio, se permitió cuestionar públicamente sus credenciales, diciéndole “y Usted, ¿quién es?”, para sugerir que no era nadie, y no debiera dársele crédito a sus palabras.

La minuta culmina con las sentidas palabras del Coordinador del Observatorio, que expresan el significado político de de estos hechos.

“El extraño comportamiento de Carlos, manifiesta un interés personal por quedar bien ante el Lic. Gómez Mont, y en aras del cual está subordinado el interés superior del Observatorio. Y la explicación es muy simple, según me lo dijo Manuel Espino, que Carlos quiere ser Presidente Municipal, y aprovechando los momentos de crisis del Partido Acción Nacional, busca valerse del Observatorio como plataforma de lanzamiento para lograrlo”.

“Un hecho incuestionable es que esta pretensión contradice la nota fundamental del Observatorio, decidido desde un principio, de ser el Observatorio un organismo ciudadano, “no partidista, ni de intereses especiales”.

“El Observatorio es un organismo de buena fe y por tanto es necesario cuidar en todo momento que lo que se hace y se dice, sea efectivamente, para interés del Observatorio y no para interés y beneficio de una persona en particular, o de un grupo, o de un partido político”.

La agenda oculta de Gómez Mont

Después de estos hechos, y la separación de este organismo por parte de miembros distinguidos del Observatorio, entre ellos el de su Coordinador, vino el anuncio del Programa federal “Todos somos Juárez”, la iniciativa del Presidente Calderón para buscar “en forma conjunta gobierno y sociedad una estrategia integral contra la inseguridad”.

El modelo de intervención que se definía en el programa era el mismo que había impulsado el Observatorio, y al cual se hacía referencia en el acuerdo de la entrevista con el Secretario de Gobernación, el 28 de Julio, 2009, para “trabajar en forma conjunta gobierno y sociedad civil, a través de la designación del personal calificado que se integre a las mesas de trabajo para aportar a la búsqueda de soluciones a la problemática de la ciudad en materia de seguridad pública” (Minuta, Reunión con Secretario de Gobernación, martes 28 de Julio, 2009).

Los trabajos de la mesa de seguridad, de temática prioritaria para la ciudad, se dieron al inicio en foros abiertos con participación de organismos de la sociedad civil, en eventos que se organizaron por la Central de Abastos, un sector sumamente lastimado por la delincuencia, que logró atraer a la mesa al General Facundo Rosas, Comisionado de la Policía Federal Preventiva, y al propio Genaro García Luna, Secretario de Seguridad Pública Federal.

Después, y como las reuniones fueron creando cierta inconformidad por la ausencia de resultados, y la incomodidad en los funcionarios, por los reclamos enérgicos de los participantes, los funcionarios federales se fueron alejando de estos foros, para refugiarse en una estrategia de secrecía y exclusión, en la que muchos grupos sociales fueron marginados.

El resultado final fue conformar una mesa de “disciplinada”, formada en su mayoría por simpatizantes panistas, y representantes de las cámaras empresariales, siempre dispuestas a aplaudir los “avances” logrados en el combate contra la inseguridad.

Conclusiones y enseñanzas

Las experiencias del Observatorio en Ciudad Juárez arrojan luz en el estudio científico de este tipo de organismos y la problemática que confrontan en su lucha por mantener su independencia y autonomía. De las reflexiones que a manera de conclusiones y enseñanzas se suscitan de este análisis, se pueden señalar las siguientes:

Los Observatorios Ciudadanos son esquemas de participación ciudadana, cuyo principal atractivo es la autonomía e independencia de sus observaciones -los criterios “no alineados”-, que gustan tanto a los ciudadanos y que les otorga un alto grado de credibilidad.

Por estas circunstancias, los Observatorios Ciudadanos se posicionan como un factor estratégico importante en el ejercicio de los gobiernos, pues actúan como instancias legitimadoras, o deslegitimadoras, de los actos de gobierno.

Los grupos de poder, en su empeño por acercarse e influir en estos organismos, incorporan al círculo de su influencia a los líderes emergentes de estos grupos, ganando así su adhesión y simpatía.

Esta posibilidad se acrecienta a medida que los líderes, son afines a alguno de los partidos, o grupos políticos, pues uno de los puntos débiles de los grupos de presión es precisamente este: la limitada y condicional lealtad de sus miembros.

Como resultado, los Observatorios caen con frecuencia en disputas y fricciones internas, muchas de las cuales, tienen su origen al exterior de la organización, resultado de las manipulaciones en el juego estratégico de los grupos de poder.

Bibliografía

Cervantes, Guillermo. *Ciudad Juárez 2008-2010. Un testimonio fotográfico de nuestro dolor*, Borderland Publishing, 2010.

Conferencia de Prensa. Secretaría de Seguridad Pública Federal, México, D.F. 28 de enero de 2009. http://www.ssp.gob.mx/portalWebApp/appmanager/portal/desk?_nfpb=true&_pageLabel=portals_portal_page_m2p1p2&content_id=814550&folderNode=810187&folderNode1=814222).

Fiscalía General del Estado de Chihuahua. Rueda de prensa. Chihuahua, México Mayo 25, 2011.

Índice de Incidencia Delictiva y Violencia 2009, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C. (CIDAC), Reporte ejecutivo 20-11-2009. <http://www.consulta.mx/Estudios.aspx>

Iniciativa Mérida, 2010.

http://www.usembassy.mexico.gov/sborders_Iniciativa_Merida.html

Inseguridad 2007, Encuesta nacional, Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad, A.C. (ICESI), Reporte 08/12/2008. <http://www.consulta.mx/Estudio.aspx?Estudio=ensi>

ITAM, *El mercado interamericano de drogas ilegales*, Estudios, filosofía-historia-letras, Primavera, 1990.

http://biblioteca.itam.mx/estudios/estudio/letras19/notas3/sec_2.html

Observatorio, *Esquema de trabajo*, Abril 17, 2009.

Observatorio, *Minutas*, 20 de Marzo, 24 de Julio, 28 de Julio, 29 de Julio, 14 de Agosto, 2009.

Olfás de Lima, Blanca (Coordinadora), *La Nueva Gestión Pública*, Pearson Educación, S.A., Madrid, 2001.

Paquete informativo, Secretaría de Seguridad Pública Federal, México, 2009.

Propuesta de integración del sistema nacional de indicadores de medición para los observatorios ciudadanos, Secretaría de Seguridad Pública Federal, 2009.

Protocolo de Mesas de Trabajo, Julio 2009.

Los grandes problemas en la educación en México

Margarita Prieto Salgado

Contacto: mprieto@uach.mx

“Mi abuela quiso que yo tuviera educación, por eso no me mando a la escuela”, dice el ya Viejo, pero sempiterno y vigente libro: La escuela ha muerto, de Everett Reimer. Esto viene al caso porque al terminar estas vacaciones de primavera, todos los alumnos que están inscritos en los diversos niveles de educación básica, tendrán que regresar a sus salones de clase.

Con todo y sus grandes bondades, nuestro sistema educativo nacional, bajo el amparo del artículo tercero constitucional, en el que se señala que la educación debe ofrecerse de manera gratuita (cuando menos hasta el nivel secundaria), esto es muy cierto y significativo, pues ha sido todo benefactor, dador de planteles escolares (menos su mantenimiento), libros de texto gratuitos (hasta secundaria). Sin embargo, lo concerniente a contenidos programáticos, no es nada notable o práctica su aportación, puesto que no educa para la vida.

Cada educando mexicano debe cursar, ahora de forma obligatoria, dos años de educación preescolar, seis años de enseñanza primaria, tres años de secundaria, en total once años cursados en las aulas. Y ¿saben qué? Al egresar de estos niveles, los alumnos no saben casi nada de lo que sucede en su entorno, no se le ha preparado, no han recibido hasta ese momento, una educación para la vida, una formación para enfrentar una realidad llena de desconocimiento, de ruidos y de traumas sociales.

Pero vayamos a las principales variables de la educación como deben ser: el maestro, el alumno, los padres de familia y el entorno social, la inmisericorde calle. En primer lugar, los profesores mexicanos, con una formación deficiente por parte de la educación normalista, con un sistema

alejado de nuestra realidad, mal preparados para su gran responsabilidad social (lo acabamos de comprobar con la reprobación de un gran número de aspirantes a una plaza en el sistema escolar mexicano); se aferran en gran medida a un consuetudinario alejamiento metodológico, tomando como principal instrumento de enseñanza a las libros de texto gratuitos y encontrándolos como método, procedimiento y un todo didáctico; transformando con esta dinámica al proceso de enseñanza–aprendizaje en un hacer haragán, libresco y conductista sin imaginación.

Considero que los libros de texto son muy útiles, pero solo como ampliación o consulta de cátedra. El maestro debe, con sus alumnos construir sus propios procesos didácticos dándole a la enseñanza lo que casi nunca se le da: una socialización; un sentido de preparación, de educación para su vida futura. Lejos estoy de criticarles las prisas por terminar rápidamente su clase, para llegar a tiempo a cubrir su segunda plaza, puesto que considero esto como un logro de su sindicato, al que tienen todo derecho, siempre que cumplan ese privilegio doble.

Respecto de los alumnos, éstos tienen o deberían tener, su primera educación en el hogar. No obstante, la sociedad atraviesa por un gran número de hogares desavenidos, separados o en donde muchísimas veces la madre soltera tiene que hacerla de padre y madre a la vez, por lo que los niños padecen, en muchos casos de un abandono cruel, donde si mucho el único interlocutor es la caja cuadrada, adormecedora de mentes cautivas, el televisor con una programación poco apta para ellos y si se tienen los medios, la computadora con todo y sus amenazas vía internet que captura y esclaviza mentes y quehaceres nocivos para la edad infantil, mal formando su espíritu, que en forma interior vive los tiempos de la inocencia y por tanto, se deja conducir por aberraciones mal intencionadas de perversos interesados y no se diga de tantos y tantos juegos electrónicos portátiles que los esclavizan.

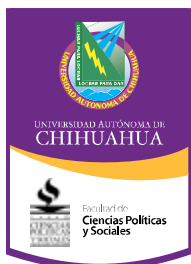
Al arribar a preescolar los niños, ciertamente, presentan un grado de maduración muy avanzado, pero ya presentan algunos automatismos (malos principios de hábitos nocivos) que deben ser corregidos, primero

en la casa misma con la atención cuidado y amor sobre todo amor y con el buen ejemplo que los padres están obligados a proporcionarles y después ser reforzados en el plantel escolar.

Por otra parte, en el caso de los padres de familia, éstos se convierten en un factor determinante ya que relegan todo lo que concierne a la educación de sus hijos, para transferirlo a la escuela oficial, descuidando la formación integral y los valores de los más jóvenes, que en mucho reclama lo que es fundamental para la formación del individuo; la pedagogía del amor, de la comprensión y cerrando con la de comunicación cotidiana. Partimos de un gran concepto: solo el que sabe y quiere educa. En este sentido, los padres primero y los maestros después, deben ser, en el hecho de construcción educativo un modelo a seguir.

Finalmente, tenemos a la calle como entorno social. En Ciudad Juárez y en todo México, la calle ha tomado otra connotación, otra acepción, otra realidad, otra dimensión. Ya no es únicamente el lugar común de tránsito, ahora se ha convertido en una oferta mercantil, de muchas y variadas tentaciones, se ha tornado en un sitio peligroso, hostil, una amenaza de miedo, un ámbito inseguro, un sitio de peligro e inseguridad cotidiana y alocada, y casi todas las calles ensangrentadas y con el horrrisono tabletear espantoso, diario a cualquier hora del día y de la noche , del fuego de las metralletas inmunizadas y pensase por una gran mayoría protegidas, al parecer , donde desde muy niños pueden observar y recrearse del macabro espectáculo de gente despedazada, mutilada, tipiada, encobijada y tirada por doquier.

A este respecto, primero en el hogar y después en la escuela al educando se le debe informar de una segunda lectura: la lectura de la calle. Pero en forma positiva, educativa, propositiva y enseñarle el qué y el cómo evitar situaciones riesgosas y de peligro para ellos y sus familias. Todos somos responsables de la construcción del presente y la prevención del futuro, puesto que ciertamente el futuro funcionará a cargo de los niños de hoy. Coadyuvemos todos por un feliz, placentero y agradable regreso ileso y sin rencores, a clases.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIHUAHUA

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

REVISTA *DOXA*

CONVOCATORIA PARA LA RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS Y ENSAYOS PARA PUBLICAR EN EL SÉPTIMO NÚMERO DE LA REVISTA *DOXA*, DE LA FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES, DE LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIHUAHUA

La Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua, invita a profesores, investigadores y alumnos a publicar artículos, ensayos, opiniones y reseñas originales en el número cinco de la Revista *Doxa*, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua.

La revista *Doxa*, es una publicación semestral, es multidisciplinaria y tiene como propósito la divulgación de la producción científica, ensayística y de novedades editoriales.

El contenido de los artículos que se publican en esta revista está orientado por los ejes temáticos que guían el trabajo de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UACH, por lo que se podrían incluir los siguientes temas:

- Política internacional [se pueden incluir temas como el libre comercio, la migración, la seguridad fronteriza, el terrorismo, acuerdos internacionales, etc.];
- Política interior [se pueden aceptar trabajos relativos a los procesos democráticos, gobernabilidad, reforma del Estado,

partidos políticos, rendición de cuentas, etc.];

- Política social [evaluación de políticas públicas, desarrollo social, trabajo, educación, grupos vulnerables, seguridad social, pobreza, discriminación, etc.];
- Comunicación [opinión pública, medios masivos de comunicación, tecnologías de la información, participación ciudadana y estudios de opinión]; y,
- Seguridad pública [corrupción, derechos humanos, procuración e impartición de justicia, reforma judicial, delincuencia organizada, régimen penitenciario, etc.]

Los artículos y ensayos que se presenten seguirán un proceso de dictaminación, realizado siempre por pares, observando el anonimato tanto de los autores como de los evaluadores.

EL PROCESO DE SELECCIÓN

Una vez que las colaboraciones hayan sido recibidas, los coordinadores editoriales realizarán una selección previa mediante la que se excluirán aquellos trabajos cuyo contenido sea ajeno a la temática de la revista, así como los que no se atengan a los lineamientos editoriales que se establecen en el anexo de esta convocatoria denominado “Normas para la presentación y selección de artículos para la revista *Doxa* de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua”.

Posteriormente, los originales que hayan sido preseleccionados se enviarán a dos especialistas en el tema para su dictamen; en todos los casos, para la publicación de los artículos, la decisión del Comité podrá ser: 1. Publicación; 2. Devolución para corrección o ajuste y, 3. Devolución en definitiva.

Nota: Es indispensable anexar un resumen del artículo o ensayo, el cual no deberá rebasar las 100 palabras. Deberá anexarse también una lista que contenga palabras claves del artículo o ensayo (no más de

seis conceptos). En todos los casos se comunicará al autor, vía correo electrónico, el resultado de la decisión del Comité.

RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS, ENSAYOS Y RESEÑAS

FECHA LÍMITE DE RECEPCIÓN DE ARTÍCULOS:	31 de marzo del 2012
DICTAMINACIÓN DE ARTÍCULOS:	30 de abril del 2012
PUBLICACIÓN DE LA REVISTA:	25-29 de junio del 2012

Los artículos, ensayos o reseñas deberán enviarse vía electrónica a Ignacio Camargo-González, icamargo0202@yahoo.com.mx o a Jesús Velázquez, jvelazque@uach.mx.

La coordinación editorial se ubica en la Calle Henry Dunant No. 4612, Col. Monumental [zona Pronaf], Ciudad Juárez, Chihuahua, tel. (656) 6 16 88 88 (ext. 3017).



Normas para la presentación y selección de artículos para la revista DOXA de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, de la Universidad Autónoma de Chihuahua

Doxa es una revista de publicación semestral, de orientación multidisciplinaria, que promueve la divulgación de la ciencia, los ensayos académicos, la opinión política y las reseñas editoriales y de eventos científicos y tecnológicos.

1. La revista Doxa de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UACH, publicará trabajos originales e inéditos sobre las ciencias sociales y humanas. Las contribuciones pueden ser:
 - a. Artículos en los que se presenten avances de investigación;
 - b. Artículos en los que se expongan los resultados de investigación;
 - c. Ensayos relacionados con el ámbito de lo social;
 - d. Ensayos relacionados con temas: teóricos, metodológicos, epistemológicos y de las diversas líneas de generación de conocimiento de la sociología, ciencia política, la administración pública, las relaciones internacionales y ciencias de la comunicación; y,
 - e. Reseñas de libros, de otras revistas y eventos científicos diversos.

2. La presentación de los artículos deberá ajustarse a las siguientes reglas:
 - a. Los artículos de avances de investigación y los que sean producto de investigaciones concluidas, podrán tener una extensión máxima de 20 páginas; los ensayos de ambos tipos podrán extenderse hasta por 15 páginas; y las reseñas podrán redactarse en un documento de entre 3 y 5 páginas (tamaño carta, letra Arial de 12 puntos, a un espacio y medio);
 - b. Los documentos deberán entregarse: 1. Un original en papel; 2.

- Dos copias en papel; y, 3. Un archivo digital en procesador de textos Word;
- c. Cada artículo deberá contener: título y el nombre completo del autor; un resumen (*abstract*) en castellano y en inglés, sin que supere las 200 palabras; y, 5 palabras clave también en castellano e inglés;
 - d. La carátula contendrá: título, nombre del (o los) autor (es), una breve presentación académica de cada uno de ellos que deberá contener: último grado de estudios, institución en la que labora, cargo académico (si lo tiene), dirección postal y dirección electrónica;
 - e. Todas las páginas deberán estar numeradas, incluyendo la bibliografía, gráficos y cuadros. Las notas y referencias críticas deberán ir al pie de página y respetar las normas internacionales para la publicación de artículos científicos;
 - f. La bibliografía deberá figurar al final de cada artículo y se ajustará al siguiente orden:
 - Libro: apellido(s), nombre(s) del autor, título de la obra (en cursivas), lugar de edición, editorial y año de edición; y,
 - Artículo de revista: apellido(s), nombre(s) del autor, título de la obra entre comillas, título de la revista en cursivas, volumen, número de la revista, fecha de publicación, páginas que comprende el artículo en el cuerpo de la revista.
 - g. En caso de que se incluyan cuadros, gráficos y/o imágenes, deberán incluir: el número de la gráfica (o cuadro), título, fuente, un espacio en blanco en el que irá el cuadro, gráfico y/o imagen (pero sin colocar), y la fuente. Los cuadros, gráficos y/o imágenes deberán ser enviados como archivos independientes del texto en el formato que sea necesario.
 - h. Se propone que se respete una lógica jerárquica para los títulos y subtítulos como sigue:

- **Títulos:** Arial, cuerpo 14, negrita.
 - **Subtítulo 1:** Arial, cuerpo 12, negrita.
 - **Subtítulo 2:** Arial, cuerpo 12, itálica.
 - **Cuerpo de texto:** Arial, cuerpo 11, normal.
 - **Notas:** Arial, cuerpo 10, normal.
 - **Bibliografía:** Arial, cuerpo 11, normal.
3. Todos los artículos deberán ser enviados con una nota de autorización de publicación a favor de la Revista Doxa, de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Autónoma de Chihuahua.
 4. Mecanismos de selección de artículos: la recepción de los documentos no implica el compromiso de su publicación. El comité editorial de la revista procederá a la evaluación y selección de los trabajos que cumplan con los criterios temáticos, formales y de contenido para su inclusión en el número correspondiente.
 5. Se comunicará vía electrónica al autor(es) sobre la aceptación o no de los trabajos. En el caso en que se propongan modificaciones, éstas serán comunicadas al autor, quien deberá de contestar dentro de cinco días [posteriores a su notificación] si las acepta, en cuyo caso deberá enviar la versión definitiva en el plazo que se acuerde entre el autor y el comité editorial.
 6. Cada autor (es) recibirá tres ejemplares del número de la revista en la que aparezca publicado su artículo.

Las contribuciones pueden enviarse a Ignacio Camargo-González, al correo icamargo0202@yahoo.com.mx; o a Jesús Velázquez al jvelazque@uach.mx.

7. Por correo convencional a:

Ignacio Camargo-González

Calle Henry Dunant No. 4612, Col. Monumental (Zona Pronaf)
Ciudad Juárez, Chihuahua, México.

Tel. 01 (656) 6 16 88 88 (ext. 3017)

