

Presentación

La Visión 2020 de la Universidad Autónoma de Nuevo León marca como una de las prioridades de la institución el fortalecimiento de las líneas de investigación y la promoción de la difusión de la ciencia, las humanidades, la cultura y la tecnología entre estudiantes de educación básica, media superior y superior, así como entre la sociedad en general a través de la creación de programas pertinentes de difusión del conocimiento. Desde el inicio el día 2 de julio de 2012 de mi administración como director de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León, se planteó como un gran reto el apoyo y mejora de las actividades de investigación y el fortalecimiento de los programas de posgrado de la misma.

El compromiso con su constante desarrollo y mejora llevó a la Facultad a crear, a través de la Coordinación de Difusión Científica dentro de la Subdirección de Posgrado, el Coloquio de Investigación Doctoral, que nace con el propósito de proveer a los estudiantes de doctorado un espacio periódico para difundir sus trabajos de investigación. Por ello, me es grato presentar al lector este libro donde se recogen los resultados del I Coloquio de Investigación Doctoral, celebrado el pasado 1 de febrero de 2013 en las nuevas instalaciones de la Facultad. En el transcurso de este evento de difusión científica, diversos alumnos de los programas de doctorado de la Facultad pudieron exponer sus avances de tesis, compartiendo sus primeros hallazgos y recibiendo orientaciones y consejos por parte de los docentes e investigadores presentes.

En la primera edición, cuyas memorias contiene este libro, se contó con la presencia del Dr. Alejandro Moreno, destacado catedrático del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), experto en Opinión Pública y estudio del Comportamiento Electoral. Junto a la conferencia inaugural del citado académico, el Coloquio contó con la presencia de ocho estudiantes de doctorado, organizados en cuatro mesas con las siguientes temáticas: "Estudios sobre la cultura política", "Estudios de la mercadotecnia política", "Estudios de Sistemas Políticos" y "Estudios de Relaciones Internacionales".

Éste es, sin duda, un ejemplo claro del apoyo que, como señalé, se realiza desde la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León al fortalecimiento de los procesos, proyectos y espacios para la investigación y la difusión científica, gracias a los cuales se puede conseguir una formación integral de nuestros estudiantes de doctorado. En la actualidad la Facultad cuenta con dos programas de doctorado: el Doctorado en Filosofía con Orientación en Ciencias Políticas, reconocido por CONACYT como dentro del Programa Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC), y el Doctorado en Filosofía con Orientación en Relaciones Internacionales, Comercio y Diplomacia. Es de esperar que este Coloquio de Investigación Doctoral contribuya a mejorar la calidad de los mismos y el compromiso de sus estudiantes con la generación de conocimiento científico de calidad.

Desde la dirección de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma de Nuevo León se cuenta con el firme apoyo de seguir impulsando este Coloquio en ediciones posteriores, así como otros eventos que ayuden a mejorar la difusión científica de los investigadores de la Facultad. Todo ello en apego claro a los retos marcados por la Universidad en su Visión 2020 y por las propias metas planteadas en la Facultad dentro de su plan de desarrollo, donde la investigación y la difusión de la ciencia se presentan como piezas claves para lograr el éxito de convertir a la Facultad en un referente dentro de México y a nivel internacional.

Dr. Gerardo Tamez González
Director

Estudio de actores y objetivos del Sistema Parlamentario Mexicano mediante el sistema mactor

Xochitl A. Arango Morales¹, Carlos Gómez Díaz de León², Baldemar Garza Villegas³
Universidad Autónoma de Nuevo León, México

1. Introducción

En general los gobiernos y consecuentemente los políticos, en su calidad de servidores públicos, gozan de una muy baja confiabilidad. En este contexto, especialmente los legisladores en México tienen un déficit de credibilidad por parte de los ciudadanos, debido a la percepción que se tiene de ellos y en otra medida a acciones de omisión en que incurren siendo representantes de la ciudadanía. Esto puede corroborarse con organizaciones que aplican monitoreo de percepción ciudadana como Latinobarómetro, encuestas Mitofsky, Transparencia México entre otras, muestran a los legisladores como servidores públicos en los últimos niveles de credibilidad ante la ciudadanía como consecuencia de su actuación y falta de ética en el servicio público que ofrecen.

Dichas deficiencias (baja confiabilidad y baja productividad) tienen sus orígenes en la relación que mantienen los legisladores con otros actores políticos como el poder ejecutivo, las ONGs, los ciudadanos, los investigadores/académicos, los medios de comunicación y los partidos políticos. Tales actores en sus relaciones con los otros actores determinan los objetivos originales de los legisladores de acuerdo a su función específica, es ahí en los objetivos en donde se reflejan las prioridades de los actores políticos, prioridades que no siempre van en el mismo sentido del bienestar ciudadano.

Estas relaciones dialécticas serán evaluadas en sus efectos recíprocos utilizando una técnica de análisis prospectivo mediante el sistema MACTOR (matriz de alianzas y conflictos, tácticas, objetivos y recomendaciones), a partir de una investigación realizada con expertos en temas legislativos.

El objetivo del estudio es, identificar los actores y objetivos más impactantes en el sistema legislativo, para poder determinar los conflictos y posibles alianzas estratégicas entre los actores de cara al futuro. Las hipótesis de la investigación serán las siguientes: El objetivo que impacta al resto de los objetivos es “generar credibilidad” y El actor que más impacta sobre el resto de los actores son “los medios de comunicación”.

Para ello, primero se explicará mediante un marco teórico la función de los legisladores, el poder como un ejercicio sistemático de los actores políticos y la relación de los legisladores con otros actores dentro de la arena política. Posteriormente se dará una explicación de los pasos del sistema MACTOR a través de matrices de actores y objetivos para finalmente realizar el análisis de los resultados de la investigación.

1 Estudiante del Doctorado en Filosofía con acentuación en Ciencia Política. Académica de la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Autónoma de Nuevo León. Se le puede contactar : xochitl.arangomr@uanl.mx

2 Profesor Investigador de la Facultad de Ciencias Políticas UANL y del Centro de Estudios Parlamentarios. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Nivel I. Se le puede contactar: dr.cgomez56@gmail.com

3 Profesor profesor de posgrado y Director de Posgrado en Ingeniería en la UDEM Se le puede contactar: Jbg.villegas@hotmail.com

2. La función y la legitimidad de los legisladores como servidores públicos

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

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

Una de las grandes funciones de los legisladores es la aplicación de la técnica legislativa, por lo que el primer paso es que el legislador se cerciore de la necesidad de crear o modificar una ley para prevenir o resolver un problema que impacte a la sociedad. Para su actuar deben basar su acción en la legitimidad.

La legitimidad de los legisladores está constituida en la norma más importante del sistema democrático de México, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y esta a su vez deviene en el proceso electoral en donde vía el voto electoral los legisladores son electos obteniendo mediante esta vía la legitimidad del sistema político. Sin embargo no se debe olvidar que la mayor legitimidad la obtienen los diputados mediante el trabajo legislativo, el actuar de las instituciones en el cumplimiento de las necesidades sociales que tiene el electorado en general. Esta constituye otra vía de la legitimidad que deriva de los resultados (Deutsch, 1976).

La importancia de los parlamentarios radica en que son servidores públicos electos para representar a la comunidad con el objetivo de realizar tareas legislativas; la representación política que los legisladores ostentan tiene incluso mayor legitimidad que otros poderes, esto se justifica porque está integrado por representantes de diversas fuerzas políticas y sociales, minorías y mayorías, con ideologías divergentes, así como también con una variedad de programas doctrinales en los cuales se encuentra supuestamente expresada la voluntad de la población o por lo menos de sus militantes y simpatizantes.

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

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

En el sistema legislativo no es de extrañarse que los grupos parlamentarios ubiquen a sus cuadros con mayor experiencia política y técnica dentro de las comisiones más importantes en la Cámara de Diputados, por lo que la toma de decisiones se convierte en una férrea negociación y disputa por la permanencia, con las cuales los grupos parlamentarios promoverán la iniciativas que consideren más relevantes para su partido o coalición (González, 2007).

Un hecho que daña la credibilidad del poder legislativo es la existencia de los conflictos de interés de los legisladores, en donde el beneficio particular o del partido prevalece por encima del bienestar de la comunidad.

¿A qué nos referimos cuando decimos conflicto de interés?, Chávez citando a Mexía lo define como “aquella situación en que, por acción u omisión, incurre un cargo o funcionario público que vinculado por un deber de servicio al interés general, asume el riesgo de abusar de su poder, subordinando dicho interés general a su interés particular en forma de ánimo de lucro pecuniario o en especie” (2006, p. 107).

Un hecho claro es que la bancada partidista, en aras de mantener su poder de negociación frente a otros partidos, buscará imponer su voluntad a los representantes de los partidos opuestos. Ahora bien, el legislador actúa en función de la disciplina que le exige su partido, pero cuando decide actuar conforme a su juicio como tal deberá asumir los costos políticos que ello implica. Eventualmente el escenario podría cambiar cuando el partido decida mantener una postura incontrovertible, en este sentido ¿Qué debe hacer el diputado, mantener la postura del partido o debe actuar de acuerdo a lo que le marca su ética?

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

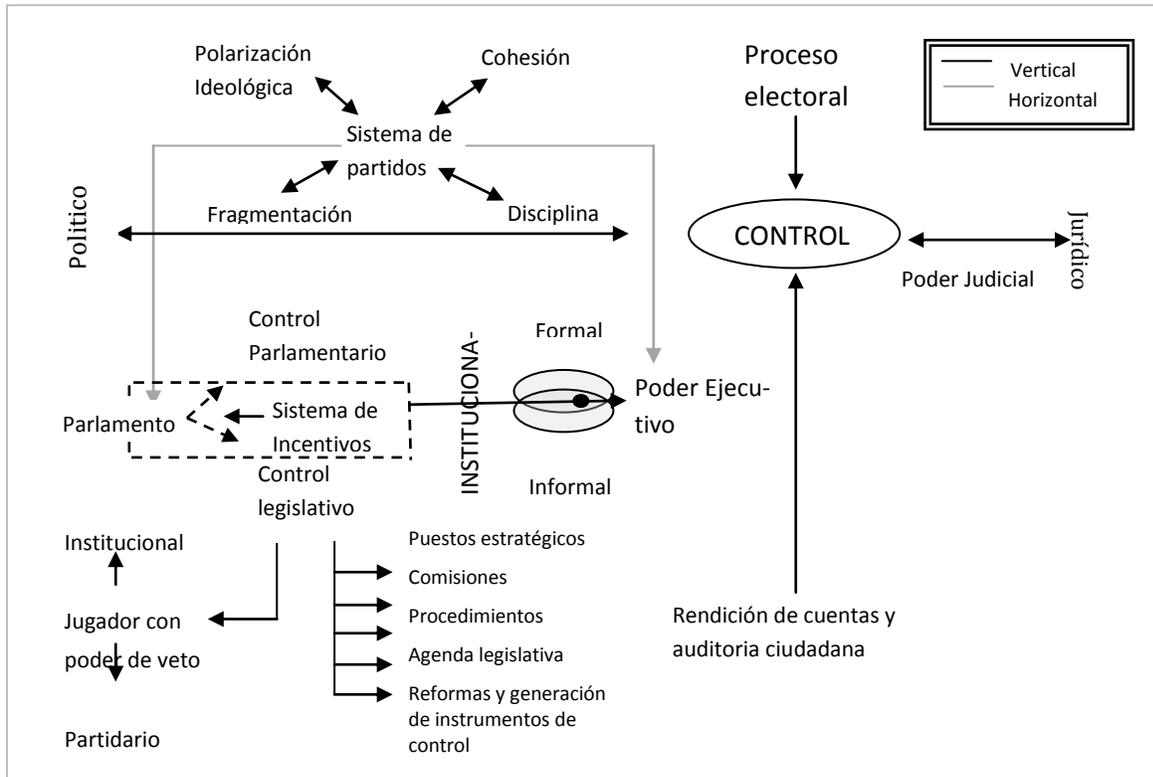
Por lo anterior, cooperar y dejar de hacerlo trae efectos políticos para los partidos, especialmente si se pierde ya que se llega al fracaso del partido y con ello de los actores políticos.

Trejo plantea que muchas de las iniciativas que se procesan son malas y sólo se hacen para darle registro, se hacen como promoción política o simplemente no tienen el rigor jurídico, político o económico. Otro de los factores que influye en el desempeño legislativo en el Congreso mexicano, es la salida de los miembros de las comisiones para cumplir cargos partidistas y el alto nivel de ausentismo en algunas comisiones a la hora de sesionar.

Es por lo anterior que el control es fundamental, en este sentido el control parlamentario obedece a un conjunto de incentivos formales cuya actuación individual o combinada tiene como esencia contrabalancear el funcionamiento del aparato institucional a fin de evitar transgresiones entre poderes. El control parlamentario tiene como propósito determinar si las acciones del poder ejecutivo y otros entes públicos se adecuan a las expectativas de la voluntad popular, para Vargas y Petri (2008, p. 11), es de carácter formal cuando se encuentra tipificado en la constitución política o por el reglamento legislativo; y se convierte en informal cuando responde a una serie de prácticas políticas tendientes a contribuir a los procesos u objetivos perseguidos por los instrumentos formales.

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

Figura 1 Sistema de control legislativo



Fuente: Elaboración propia con Vargas y Petri, 2008.

Para que un sistema político funcione eficientemente debe tener disciplina parlamentaria, ya que es a través de ésta que se pueden lograr acuerdos entre el gobierno, la legislatura y los partidos; este sistema facilita a la vez el funcionamiento del sistema presidencial.

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

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

No está de más reiterar, dice Béjar (2000), que si bien los partidos, y con ellos sus liderazgos, son necesarios para integrar la voluntad colectiva, cuando su actuación carece de límites institucionales, fácilmente pueden anteponerse a la correcta realización del encargo representativo asignado a la asamblea legislativa. En estas circunstancias, los legisladores se convierten en portavoces del partido, éste deja de funcionar como representante del pueblo, y la partidocracia toma las riendas de la sociedad.

Es por lo anterior, que es fundamental analizar al sistema legislativo en su conjunto, tema de los siguientes párrafos.

3. Enfoque sistémico del poder legislativo y el servicio público

Uno de los sistemas de mayor importancia para el funcionamiento del Estado, es el sistema legislativo, el cual representa un gran peso para el sistema de gobierno de la república, ya que es desde donde se generan las políticas y programas gubernamentales y, a partir de un complejo proceso de argumentación, deliberación y decisión, emanan leyes que protegen y ordenan a la vida de la sociedad.

Para entender la importancia del sistema legislativo dentro de un análisis sistémico es importante conocer el rol de cada uno de las partes que integran al sistema en su totalidad. De acuerdo con las teorías de sistemas, Capriles y Hočevar nos dicen que los sistemas “tienden a deconstruir a los individuos humanos, reduciéndolos a sistemas de relaciones” (p. 5), es decir que, cuando se realiza un análisis sistémico desde la perspectiva de dichos autores no se deberá aislar a cada uno de los sistemas sino por el contrario se debe realizar un análisis considerando todas sus partes, separándolos para su análisis para finalmente estudiarlo en su conjunto.

Cada uno de los subsistemas mantiene una interrelación simulando un ensamblaje en donde uno depende del otro, de tal manera que cuando un subsistema no funciona de manera eficiente produce una afectación en el resto de los subsistemas; para que se restablezca el equilibrio social, se debe poner en funcionamiento el subsistema que está provocando que no se dé una articulación sistemática.

Si lo pensamos desde el ámbito del poder legislativo, si éste no funciona eficientemente legislando para proteger u ordenar a la sociedad causa efectos adversos que se convierten en detonantes de problemas, es por ello que puede afectar a otros sistemas que están en relación con el legislativo. Por ello se debe establecer un modelo de evaluación continua al subsistema, a efecto de que a partir del diagnóstico y análisis de desviaciones se pueda impulsar la eficacia de éste para que no contamine el resto de los subsistemas. Esto es como un engranaje en donde la imperfección de uno impacta de manera negativa en el otro, generando como consecuencia ineficiencia en el resto de los engranajes.

Ahora bien, cual es la razón por la que el equilibrado funcionamiento del sistema político no se da en cada uno de sus partes, fundamentalmente en el sistema legislativo, una de las razones se encuentra en la búsqueda del poder, tema que se abordara en el siguiente apartado.

4. El poder y el servidor público. Aproximación conceptual

Entender la conceptualización del termino poder nos permite realizar un análisis respecto de las problemáticas que se dan en los sistemas de gobierno, para Max Weber, poder es *dominación* y lo define de la siguiente manera “probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos o para toda clase de mandatos” (p. 170).

Esta dominación a la que se refiere Weber, si se requiere que pueda ser funcional para una parte de los actores quienes la quieran ejercer, tiene que ser legítima, según sea el caso como se quiere establecer dicha obediencia.

Weber identifica tres tipos de dominación legítima: de carácter racional, de carácter tradicional y de carácter carismático, a la que haremos referencia es la dominación racional, esta basa su fundamento en el aspecto legal, es ahí en donde se sitúa el sistema legislativo mexicano (p. 170). Sin embargo, cuando hablamos de dominación nos situamos en el contexto de la Cámara de Diputados, órgano que integra a quienes a través de las diferentes bancadas buscan tener un máximo de dominio en la toma de decisiones, buscando impactar políticamente en el resto de las bancadas, de tal manera que el ejercicio de poder que ejerzan determinara su permanencia en el poder legislativo.

Podemos ver que la relación que mantiene el poder legislativo con otros actores políticos, está reflejada en una lucha por el poder que se traduce en las decisiones que emanan de esta institución. Por ello, la pregunta que nos plantearíamos no es quién tiene el poder, sino qué posiciones facilitan el dominio de unos actores y el acatamiento de otros. Si el poder político equivale a una aptitud para incidir en la regulación de un conflicto, podemos atribuirle poder político a un gobierno que toma decisiones. O al partido que, a

su vez encabeza al gobierno por la vía del Ejecutivo o de la mayoría legislativa. O a una diputada que participa en el debate parlamentario y otorga su voto favorable a un proyecto de ley.

Veámoslo de esta manera, Villoro nos dice que el poder “es la capacidad de algo o alguien de causar efectos alterando la realidad”, es decir que un actor político en el ejercicio del poder, puede generar que se altere la realidad de un grupo de personas por la gran influencia que tiene debido a su poder (2006, p. 80). Esta definición nos remonta a ejemplificar la constante actuación de los diputados cuando toman decisiones en función del beneficio propio o partidista y no en beneficio de la sociedad a la cual se deben. Como se puede ver, el poder no se ejerce solamente desde las instituciones públicas ni tampoco reside en forma exclusiva en el Estado, la regulación de conflictos está abierta a un conjunto de actores que tratan de orientar dicha regulación en beneficio propio y que se manifiesta en diferentes niveles. De acuerdo con Valles (2000), el poder se manifiesta de la siguiente manera:

En el *primer nivel*, todos los actores participan, con sus respectivos recursos, exigencias y propuestas; si nos situamos en los legisladores, estaríamos hablando de diputados de la misma bancada estableciendo propuestas e intentando incidir en ellas para su aprobación.

En el *segundo nivel*, uno o varios actores son capaces de impedir que la cuestión X se convierta en conflicto político, porque controlan la agenda institucional e impiden con ello que la cuestión sea objeto de regulación vinculante; en este caso, las negociaciones que realizan los diputados con partidos de bancadas diferentes buscan controlar la agenda institucional en beneficio de la propia bancada.

En el *tercer nivel*, uno o varios actores son capaces de influir sobre la conciencia de otros, mediante la conservación de mitos e ideologías, consiguiendo que la cuestión X no sea percibida como problemática, es decir, la presión ejercida en el poder legislativo es el factor fundamental de búsqueda de poder (p. 38).

Es de ahí de donde parte la lógica del poder, que pretende en aras de justificarse, direccionar y controlar pero también subsistir y perdurar. El poder político, como en el caso de los legisladores, buscará prevalecer, ya sea como grupo, institución o en última instancia como acción o conjunto de éstas.

La acción colectiva que buscan los diputados, no es un fenómeno natural que surge de manera espontánea, Michel Crozier advierte que es un constructo social, creado, inventado y diseñado por los actores sociales, para resolver problemas específicos.

Bajo el esquema de los diputados, toca a estos grupos decidir en buena medida grandes aspectos jurídicos de la vida cotidiana en varios ámbitos sociales, esto es, el que decide, teóricamente debe contar con elementos como información y soporte teórico, político y práctico suficiente para decidir; sin embargo, en ocasiones por cuestiones meramente políticas debe hacerlo sin estos instrumentos.

El control de los recursos legales da lugar a la posesión de un poder social que permite a quienes lo detentan conseguir que numerosos individuos y grupos obedezcan sus decisiones, con el fin de evitarse problemas, o porque creen que deben hacerlo, o porque les interesa para conseguir algo a cambio. Esta es precisamente la lógica de la dominación racional que señalábamos previamente, de tal manera que para mantener la permanencia de dominio deberán establecer ciertos vínculos con otros actores políticos.

5. Relación de los legisladores con otros actores políticos

Podemos ver en los temas anteriores, que los legisladores como servidores públicos son actores que participan dentro de la arena política tomando decisiones fundamentales para el ordenamiento de la sociedad civil en su conjunto, e incluso para mantenerse en el poder, de tal forma que cuando uno de estos actores mantiene una interacción deficiente o nula impacta de manera determinante el funcionamiento del resto del sistema. Entre los actores con los interactúan los diputados está la relación que mantienen con el Ejecutivo. Para el año 2000, la historia nos dice que, después de 71 años de ejercicio del poder, el partido Revolucionario deja la presidencia de la república. Por otro lado, en el Congreso de la Unión, ningún partido logra obtener la mayoría absoluta o simple. Como podemos ver ahora, durante los últimos quince años la relación entre el ejecutivo y los legisladores en México se ha transformado, no es aquel país en donde el legislativo está subyugado ante el poder ejecutivo, lo que algunos autores llamaron la dictadura perfecta.

Es por ello que apenas con poco más de 15 años, México esta viviendo con un Congreso verdaderamente activo de acuerdo a sus características culturales y políticas, esta nueva dinámica del país lo lleva a demandar por nuevas formas de democracia, sin embargo se sigue teniendo problemáticas como: parálisis legislativa, omisiones, inasistencia a sesión, votos *fast track*, lo cual limita, aletarga e incluso separa la relación entre ejecutivo y legislativo.

En el mismo orden, se puede decir que México va avanzando en la búsqueda del equilibrio de poderes, por lo que es necesario darle más poder al legislativo y restarle atribuciones al ejecutivo de tal manera que se termine por aniquilar el sistema presidencialista que aun impide el desarrollo real de la democracia.

Por otro lado, analicemos el vínculo entre los diputados y los medios de comunicación. De entrada, podemos ver a dos actores que juegan un papel importante dentro de la arena política ambos vistos ansiosos por el ejercicio del poder, es decir buscan intereses que se mueven en sentidos contrarios, logrando en el país que los medios sean incluso nombrados como el cuarto poder.

Lamentablemente, el dominio de poder que han generado los medios de comunicación en México se ha visto apoyado por partidos que generan normas en beneficio de los medios convirtiéndolos en grandes monopolios para el país. Los legisladores aun tienen cuentas pendientes con los ciudadanos. En la medida en que limiten el poder que estos medios han generado, se avanzara en el proceso democrático, educativo y de desarrollo para la sociedad.

Otro de los actores coadyuvante al trabajo eficiente o al aletargamiento de la creación de normas son los partidos políticos, quienes mantienen un vínculo muy estrecho entre sus representantes en el parlamento y los lineamientos que dicta la élite partidista, es decir, los legisladores no mantienen una separación entre el partido y ellos, por el contrario parecería que legislan para su bancada y no para los ciudadanos; esto trae como consecuencia un descrédito que los lleva a estar en los últimos niveles de credibilidad entre la población.

Ahora bien, la vinculación entre gobierno y sociedad es fundamental para asegurar los mecanismos de rendición de cuentas de los gobernantes, generando una dinámica en la que el sistema legislativo mejore, esto se vería representado en un incentivo para los legisladores y para todo el sistema legislativo en el sentido de la buena operacionalización y el posible correcto funcionamiento de las normas que de ahí devienen.

El eficiente trabajo legislativo coadyuvaría a que la ciudadana recupere la confianza en las autoridades ya que la sociedad en general ha perdido respecto a las instituciones del Estado mexicano.

Es por ello, que la participación ciudadana es la posibilidad de la sociedad de contribuir e influir en la toma de decisiones gubernamentales, motivando con esto a que los legisladores volteen hacia los ciudadanos e interactúen en la búsqueda del beneficio ciudadano.

Como se ha visto existen actores que tienen un mayor impacto en el resto de los actores debido a la naturaleza de la búsqueda del dominio del poder. Por tal razón se realizó un estudio entre actores, y objetivos con el fin de identificar de qué manera pudieran equilibrar esta relación, o identificar nuevos actores en la búsqueda de la eficiencia legislativa en la de toma de decisiones, estudio realizado desde la perspectiva de los expertos estudiosos del sistema legislativo.

6. Estudio actores – objetivos mediante análisis MACTOR

En los apartados anteriores se puntualizo la complejidad de funcionamiento del sistema legislativo, debido a la búsqueda de poder de los diferentes actores políticos que intervienen, y como consecuencia la no compatibilidad de los objetivos que separa los intereses de los actores. Por tal razón se realizó una investigación de análisis prospectiva buscando establecer propuestas de solución a una problemática que a todos los ciudadanos impacta.

En este estudio nos enfocaremos en el análisis prospectivo mediante el uso del método MACTOR (Método, Actores, Objetivos, y Resultado de fuerza). El objetivo de usar el método MACTOR fue determinar los conflictos y posibles alianzas estratégicas entre los actores y objetivos de cara al futuro. Fue mediante el método MACTOR que se identificaron aquellos actores que ejercen una influencia y contro-

lan de una u otra manera las citadas variables. El método consiste en un análisis de movimiento de actores, confrontando sus planes y analizando el equilibrio de poder entre ellos, en donde un grupo de expertos determinaron la influencia de cada actor sobre el resto. Iniciemos por definir los elementos metodológicos.

Pregunta de investigación: ¿Cuáles son los objetivos y los actores más impactantes en el sistema legislativo?

6.1 Sujetos participantes

El perfil de actores y/o expertos del estudio MACTOR, fue a través de la selección de expertos académicos e investigadores de la UANL. La selección de los sujetos se realizó siguiendo una serie de criterios como:

- Tener conocimiento en sistemas parlamentarios
- Doctores en Ciencias Políticas y/o Ciencias Jurídicas
- Tener conocimiento sobre el poder legislativo en el contexto mexicano

Las edades oscilaron entre 35 y 55 años, de los cuales resultaron 10 participantes, investigadores de posgrado de la Facultad de Derecho, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública y del Centro de Investigación Parlamentaria de la UANL.

El tipo de muestra fue no probabilístico, debido a que los expertos se seleccionaron de forma directa por las características de los expertos el cual necesitaba expertos en el área legislativa.

6.2. Instrumento

El instrumento empleado que se utilizó para recopilar la opinión de los expertos parlamentarios para la medición del segundo estudio fue mediante una matriz llamada MAO (matriz actor por objetivo), y una matriz CAA (matriz actor por actor), matrices que el mismo sistema MACTOR genera.

Este tipo de entrevista de análisis estructural tiene la ventaja de tener una guía a seguir, se le realizan una serie de preguntas al experto, en donde cada uno de los objetivos y actores se influyen entre sí de acuerdo con la estructura de la matriz de análisis de prospectiva.

A continuación se enlistaran los actores que surgieron como participantes en el sistema legislativo de acuerdo con la teoría revisada:

- A1 Legislador
- A2 Ejecutivo
- A3 Ciudadano
- A4 Investigador/Académico
- A5 Medio de comunicación
- A6 ONG
- A7 Partidos Políticos

Los objetivos asociados a los retos, fueron previamente identificados mediante un primer estudio de análisis estructural a través del método MICMAC (Matriz de Impactos Cruzados Multiplicación Aplicada a una Clasificación), el objetivo de este primer estudio fue identificar las variables más impactantes que debe contener la propuesta a un código de ética. Mediante la aplicación del MICMAC método diseñado por Godet, los objetivos identificados fueron:

- O1- Mantener discreción de hechos y documentos
- O2 - Acatar disposiciones legales y reglamentarias
- O3 - Actuar con responsabilidad de lo que firma y sella
- O4 - Conducirse con dignidad de acuerdo con la investidura
- O5 - Actuar con Honradez, Fe y lealtad
- O6 - Generar Credibilidad
- O7 - Ejercicio Correcto del Poder
- O8 - Búsqueda del Bien Común
- O9 - Evitar actos que entorpezcan la legislación

6.3. Procedimiento

Una vez identificados los actores y puntualizados los objetivos, a través de un primer estudio, se realizó una prueba de Modelado de Ecuaciones Estructurales MACTOR, Godet y Meunier (2004) describen 6 etapas mediante las cuales MACTOR identifica el juego de roles de los actores, las cuales se mencionarán a continuación:

Etapas 1. Se construyó el cuadro “Estrategias de los actores”, la información de los actores se sitúa mediante una carta de identidad, en donde se describió los objetivos, los problemas y los medios de cada uno de los actores que intervienen en el poder legislativo.

Etapas 2. Se Identificaron los retos y los objetivos estratégicos asociados con los campos de batalla, así como los choques de los actores, en función de sus finalidades, proyectos y medios de acción a ellos asociados, lo cual permite revelar un cierto número de retos estratégicos sobre los que los actores tienen objetivos convergentes o divergentes.

Tabla 1: Cuestiones y Objetivo de los actores que participan en el poder legislativo

<i>Cuestiones (Campo de batalla)</i>	<i>Objetivos Relacionados</i>
E1 Los legisladores negocian políticamente con la información que ellos manejan.	O1-Mantener discreción de hechos y documentos.
E2 No cumplen en tiempo, ni en forma con lo que la ley les encomendó, ser participes de comisiones.	O2 - Acatar disposiciones legales y reglamentarias.
E3 Darle seguimiento a las leyes para medir su funcionalidad.	O3 - Actuar con responsabilidad de lo que se firma y sella.
E4 Los pleitos públicos que se suscitan en el Congreso así como las descalificaciones que hacen de los legisladores de otros partidos sin sustento de evidencias.	O4 - Conducirse con dignidad de acuerdo con la investidura.
E5 Votan según sus intereses, no son leales a sus votantes, no siguen los principios de ontológicos.	O5 - Actuar con Honradez, Fe y lealtad.
E6 No realizan rendición de cuentas, no cumplen las promesas de campaña.	O6 - Generar Credibilidad.
E7 Legislan en beneficio propio y de su partido.	O7 - Ejercicio Correcto del Poder.
E8 No tienen voluntad para legislar y mantenerse en contacto ante las necesidades de los ciudadanos.	O8 - Búsqueda del Bien Común.
E9 Votan en bloque, fastrack, por que el partido se los impone.	O9 - Evitar actos que entorpezcan la legislación.

Fuente: Elaboración propia.

Etapa 3. Se posicionó a cada actor en relación con los objetivos estratégicos y se identificaron las convergencias y divergencias (Matriz de posiciones).

Mediante la matriz de actores y objetivos (MAO) se identificaron y evaluaron las posibles opciones estratégicas así como una selección coherente de objetivos y alianzas, en ellas se plantearon las siguientes preguntas:

- (1) Actor i a favor del objetivo j
- (-1) Actor i en contra del objetivo j
- (0) Actor i neutral en relación al objetivo j

Tabla 2: MAO (Matriz de actores por objetivos)

Actores	O1	O2	O3	O4	O5	O6	O7	O8	O9	S +	S -
A1	0	1	-1	-1	-1	-1	-1	0	-1		
A2	1	0	-1	0	0	-1	0	0	0		
A3	0	-1	0	0	0	0	0	0	0		
A4	1	1	1	1	1	1	0	1	0		
A5	-1	-1	0	-1	-1	-1	-1	0	-1		
A6	-1	1	1	1	1	1	1	1	0		
A7	0	0	0	-1	-1	-1	-1	-1	-1		
S +											
S -											

Fuente: Elaboración Propia.

- 1 = de acuerdo
- 1 = desacuerdo
- 0 = neutron

Los resultados de la matriz MAO se determinaron sacando la moda de los datos obtenidos de los diez expertos.

Se clasificaron los objetivos de cada actor y se evaluaron las posibles tácticas (interacción de posibles convergencias y divergencias) en términos de las prioridades de sus objetivos.

De acuerdo con Godet (2004), para poder distinguir cuáles son los factores comunes de dos actores, se (indicados con +1) o en contra de otros (indicados con -1), el cálculo de la matriz MAO x MAO provee de dos matrices, estas son. 1) La matriz CAA se obtiene por el producto de la matriz que retiene solo productos escalares positivos. Esto representa también el número de objetivos respecto de los actores i y j que tienen una actitud convergente, ya sea favorable o desfavorable (numero de convergencia). 2) La matriz DAA se obtiene por el producto de la matriz que retiene solo productos escalares negativos. Esto representa también el numero de objetivos respecto de los cuales los actores i y j tienen una actitud divergente (numero de divergencias) (p. 211).

Tabla 3: CAA, matriz de convergencia de actores del sistema legislativo

	A1	A2	A3	A4	A5	A6	A7
A1-Legislador	0	1	0	0	1	2	1
A2-Ejecutivo	1	0	3	3	2	3	1
A3-Ciudadano	2	2	0	0	1	3	2
A4-Investigador	2	2	3	0	1	3	1
A5-Medios de Comunicación	1	2	3	0	0	3	1
A6-ONGs	1	1	3	0	1	0	1
A7-Partidos políticos	2	2	3	0	1	3	0
<i>Ci</i>							

Fuente: Elaboración propia.

0 = A1 no tiene medios de acción sobre A2

1= A1 puede cuestionar de forma limitada en tiempo y en espacio los procesos de operatorios de A2

2= A1 puede cuestionar los proyectos de A2

3= A1 puede cuestionar las misiones de A2

4= A1 puede cuestionar la existencia de A2

La matriz CAA obtuvo resultados sacando la moda de las diez matrices aplicadas. Como podemos apreciar la matriz CAA indica que por cada par de actores el número de objetivos respecto de los cuales los actores se encuentran en convergencia y la matriz DAA indica por cada par de actores el número de objetivos respecto de los cuales los actores se encuentran en divergencia. La matriz CAA y DAA nos permiten obtener dos diagramas completos de convergencias y divergencias.

Etapas 5. Se evaluaron las relaciones de poder y se formularon las recomendaciones estratégicas para cada actor, según las prioridades de los objetivos de cada actor y los recursos disponibles.

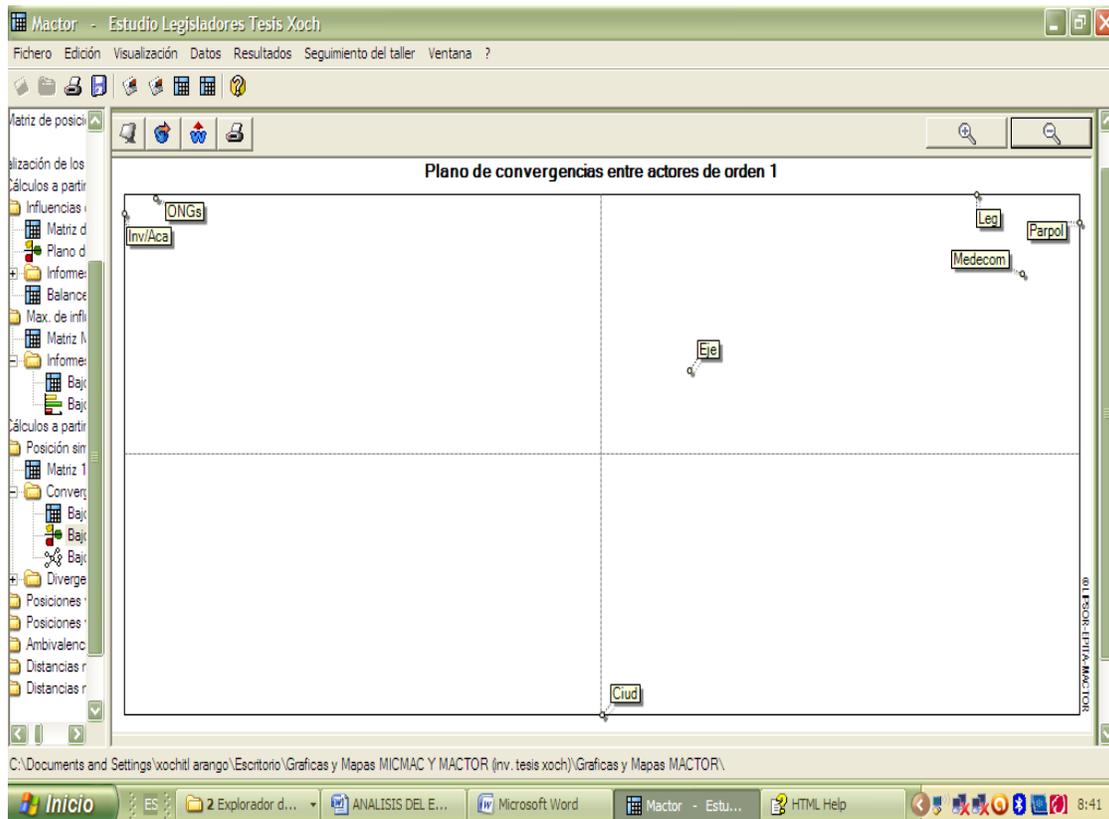
Veamos el plano de influencia y dependencia de los actores :

Influencia	1. ACTORES DOMINANTES	3. ACTORES DE ENLACE	
	2. AUTORES AUTONOMOS	4. ACTORES DOMINADOS	Dependencia

6.4. Resultados

La primera gráfica que arrojó el sistema fue el plano de convergencia entre actores, este plano muestra que cuanto más cerca estén los actores entre ellos (frente al eje 1, el más explicativo), más importante será la intensidad de sus convergencias. Veamos la gráfica 1.

Gráfica 1: Plano de convergencias entre actores de orden 1

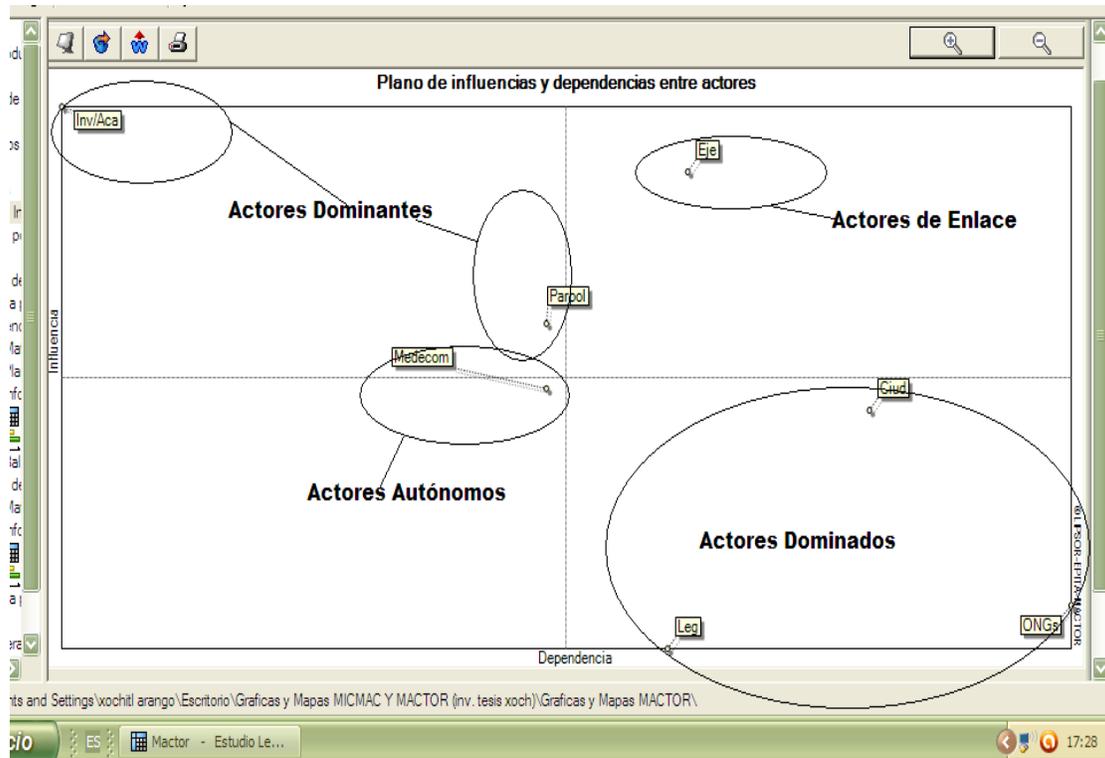


Fuente: Elaboración propia en software LIPSOR-EPITA-MACTOR.

El gráfico nos muestra la cercanía que se da entre dos grupos, por un lado la convergencia que se da entre las ONGs y los investigadores/académicos y por otro lado un grupo integrado por legisladores, partidos políticos y medios de comunicación, se ubican en una convergencia en la parte superior derecha del plano, de manera distante podemos apreciar dos actores los cuales se encuentran alejados de los dos grupos convergidos, ellos son, el ejecutivo y los ciudadanos.

La segunda grafica que arroja el sistema MACTOR es el plano de influencia y dependencia entre actores, en ella podemos identificar los actores que tienen un dominio mayor o menor sobre el resto de los actores, situación que se da en la búsqueda del ejercicio del poder como se reviso en la parte teórica, veamos la gráfica a continuación:

Gráfica 2: Plano de influencia y dependencia entre actores



Fuente: Elaboración propia en software LIPSOR-EPITA-MACTOR.

De acuerdo con el cuadro de influencia entre actores en la matriz de actores por actores Godet (1993) menciona:

Actores Dominantes: Son aquellos que tiene el poder de decidir el rumbo del proyecto, dentro de la matriz de influencia y dependencia entre actores, los actores identificados fueron:

- Inv/Aca (Investigadores / Académicos)
- ParPol (Partidos Políticos)

Actores Autónomos: Aquellos que presentan el proyecto con todas las especificaciones necesarias lo defienden y apoyan, pero no toman la decisión de ejecución, en el estudio resultado:

- Medecom (Medios de Comunicación)

Actores de Enlace: Son los que brindan apoyo al proyecto, técnica y financieramente, pero no influyen directamente en la decisión final. Los actores resultantes fueron:

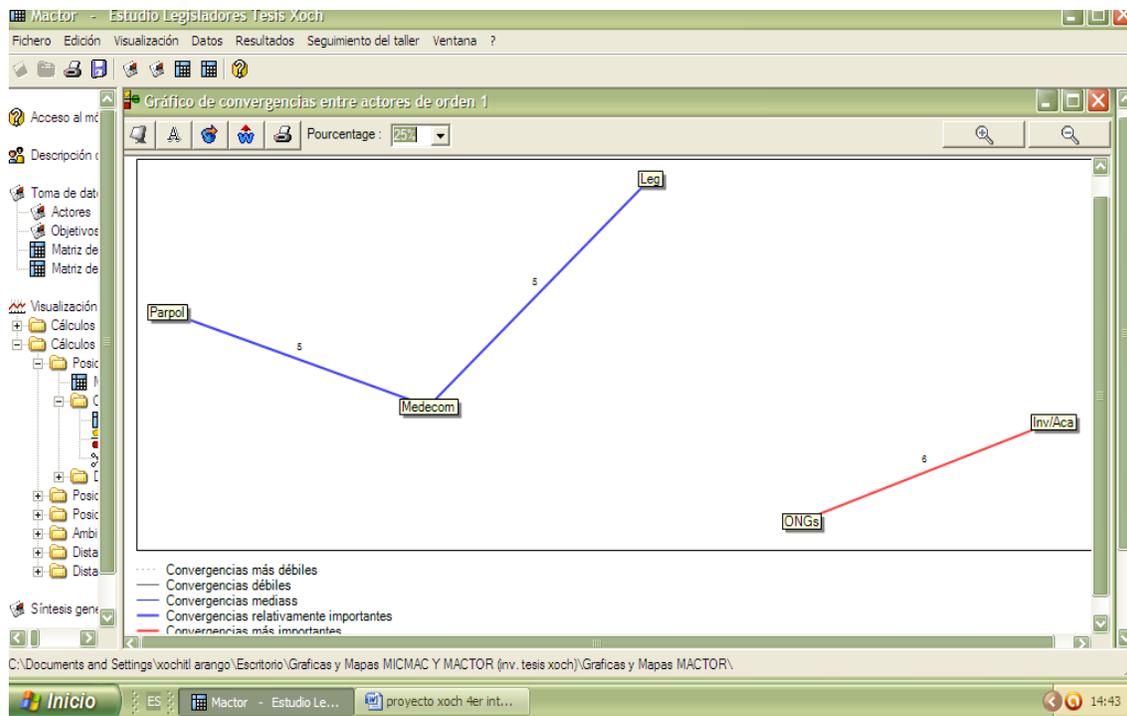
- Eje (Ejecutivo)

Actores *dominados*: Aquellos que están a la espera de la decisión.

- Ciudad (Ciudadanos)
- Leg (Legisladores)
- ONGs (Organismos no gubernamentales)

La tercera gráfica que arrojo el sistema MACTOR muestra la convergencia entre actores, es decir, que actor pesa más que otro en las relaciones de fuerza global, el objeto de esta gráfica consiste en integrar el resultado de fuerza de cada actor frente a los mismos actores, veamos la gráfica resultado.

Gráfica 3: Grafico de convergencias entre actores de orden 1

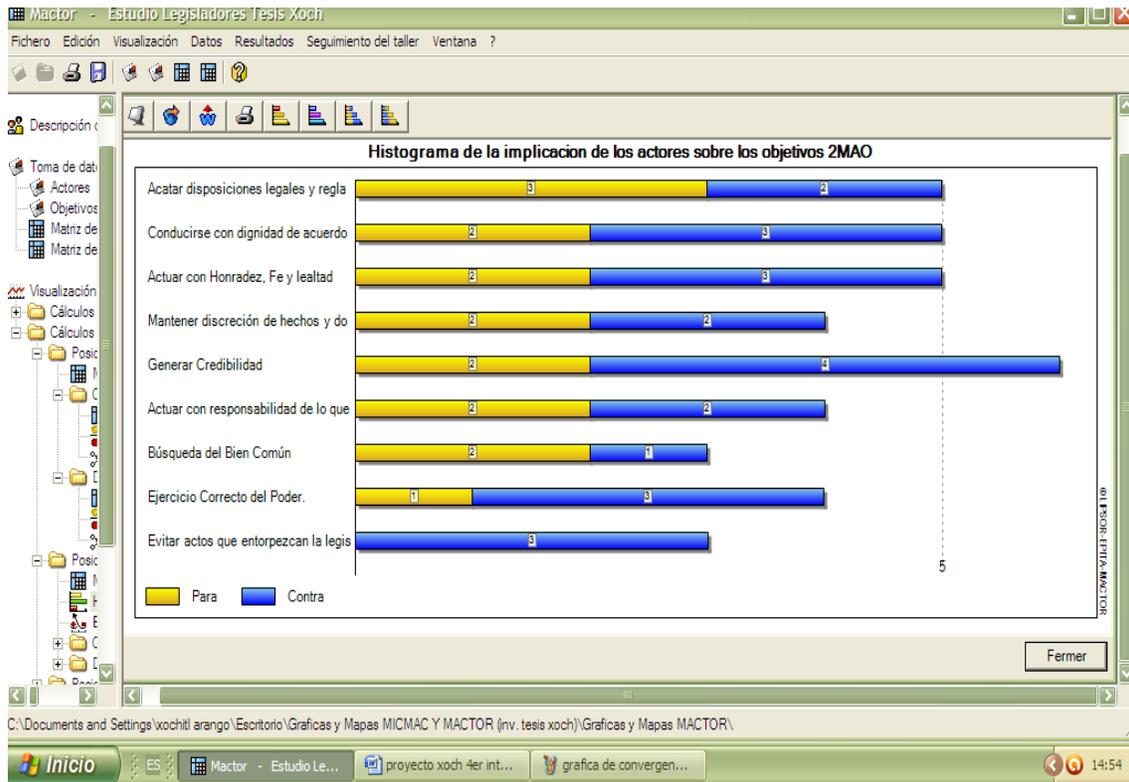


Fuente: Elaboración propia en software LIPSOR-EPITA-MACTOR

La gráfica muestra la intensidad de las alianzas que integran los actores, la convergencia relativamente importante que se da de acuerdo a los resultados entre *los partidos políticos, los medios de comunicación y los legisladores*; por otro lado la convergencia u asociación más importante que se da es entre los *Investigadores/Académicos y los Organismos no Gubernamentales*.

Otro de los resultados del estudio es el histograma. Éste representa la movilización de actores sobre objetivos, el cual permite identificar para cada actor, la tasa de posiciones favorables y desfavorables sobre los objetivos definidos, véase a continuación el histograma.

Gráfica 4: Histograma de la implicación de los actores sobre los objetivos

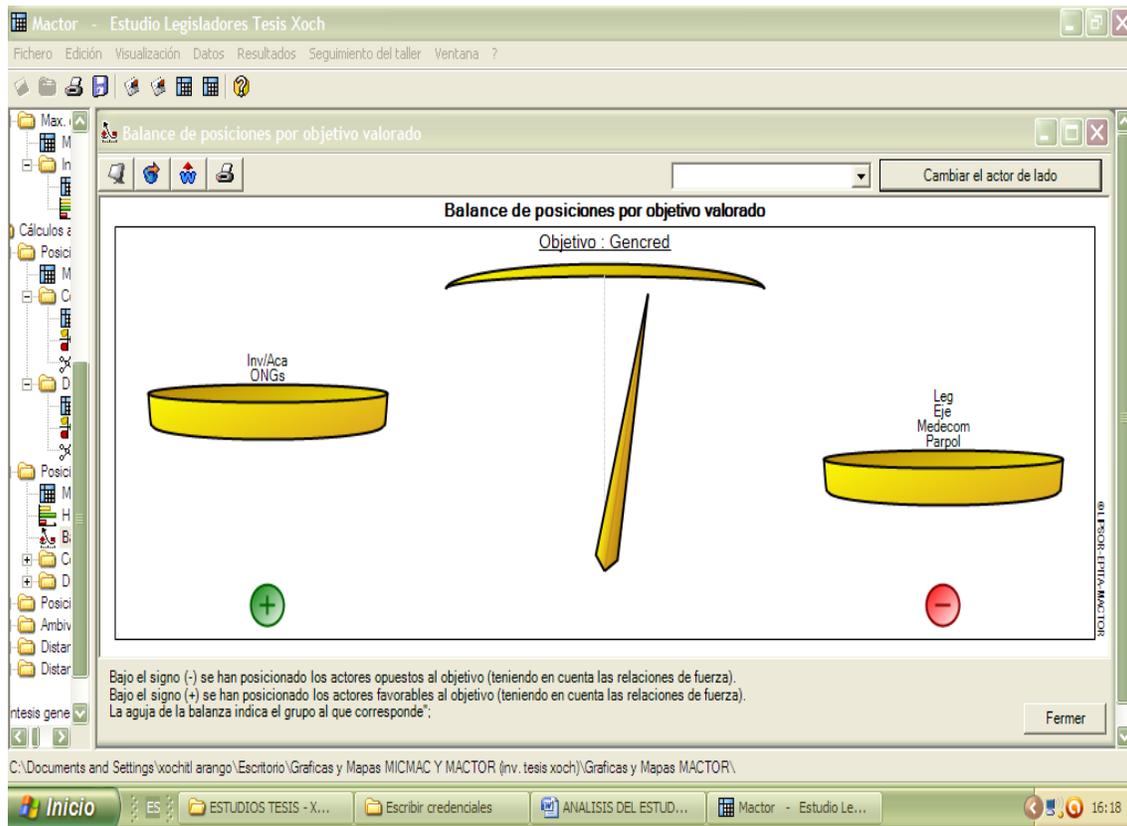


Fuente: Elaboración propia en software LIPSOR-EPITA-MACTOR

El histograma suministra dos tipos de información, una el actor apoya los objetivos establecidos, y la otra el actor mantiene una postura en contra de los objetivos. En la imagen dos datos son los que llama la atención: a saber, el objetivo “generar credibilidad” sobrepasa la media en *contra* del actor sobre el objetivo, y el objetivo “evitar actos que entorpezcan la legislación” únicamente suministra una sola información que es el actor en contra de los objetivos.

Un quinto resultado emitido por MACTOR es el balance de posiciones por objeto valorado, a la izquierda están posicionados los actores favorables a la realización del objetivo, a la derecha aquellos que están en contra. Tienen la posibilidad de hacer bascular un actor en la parte adversa a fin de evaluar los impactos sobre la tendencia general. Vease la siguiente grafica.

Gráfica 5: Balance de posiciones por objetivo valorado

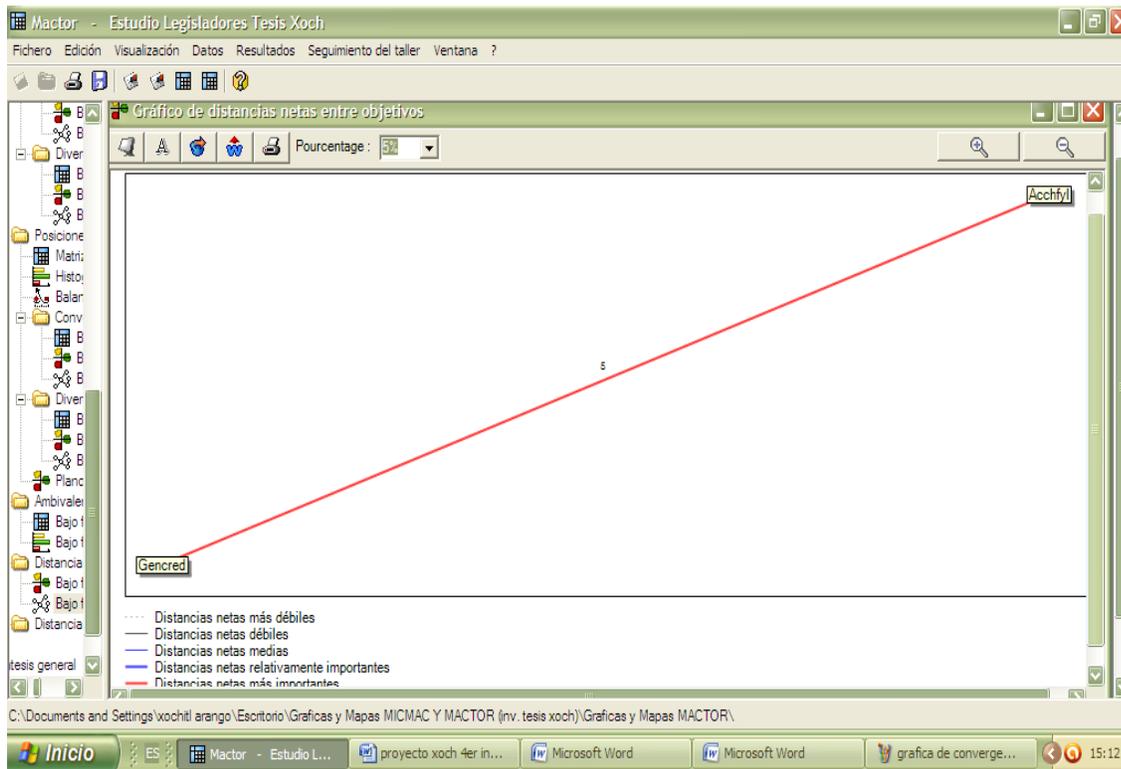


Fuente: Elaboración propia en software LIPSOR-EPITA-MACTOR

Los resultados de la gráfica muestran una tendencia negativa de los actores: legislativos, medios de comunicación, ejecutivo y partidos políticos, hacia el objetivo “generar credibilidad”, los actores antes mencionados se han posicionado como opuestos al objetivo.

Una última gráfica es la de distancias netas entre objetivos lo que permite visualizar si los objetivos de los actores están posicionados en el mismo sentido de intereses. Cuanto más importantes sean los lazos de los objetivos, más convergerá la posición de los actores sobre esos objetivos. Véase la gráfica numero 6.

Gráfica 6: Gráficos de distancia netas entre objetivos



Fuente: Elaboración propia en software LIPSOR-EPITA-MACTOR.

Los resultados que muestran la grafica anterior marcan una clara distancia entre los objetivos “*Generar credibilidad*” y “*Actuar con honradez fe y lealtad*”. Como se mencionó en el párrafo anterior el plano de distancias netas efectúa un informe sobre las relaciones de convergencia y de divergencia entre actores.

6.5. Conclusiones del estudio

Podemos concluir de acuerdo con las gráficas arrojadas por el sistema MACTOR:

Existe una distancia significativa entre “los ciudadanos” y “el legislativo”, este distanciamiento lo podemos evidenciar a través de encuestas de percepción que aplican algunos organismos como, transparencia México, los índices de GOVERNANCE MATTERS, encuesta Mitofsky, en donde la percepción que tienen los ciudadanos de los servidores públicos con un alto nivel de desaprobación se da fundamentalmente en los legisladores (diputados). Es por ello que se requiere buscar herramientas como el código de ética legislativo que coadyuven a elevar el trabajo y como consecuencia la credibilidad de los legisladores, podemos concretar que los resultados del estudio coinciden con el apartado teórico.

Se da una mayor intensidad de convergencia entre los actores “investigadores/docentes y los organismos no gubernamentales”, por lo que el estar alejados de las acciones políticas del poder, así como mantener un objetivo en común, los hace estar alejados del resto de los actores que también mantienen una convergencia relativamente importante, estos actores son “Partidos Políticos, Medios y Legisladores”. Lo anterior nos muestra la falta de participación política por parte de los ciudadanos, los cuales se han alejado

de los actores que se encuentran en la arena política por la baja credibilidad que estos han generado a través de sus acciones.

El objetivo que más se apoya es “acatar disposiciones legales y reglamentarias“, es decir que los servidores públicos específicamente los legisladores siguen normas restrictivas, pero cuando la toma de decisiones lleva al servidor a una elección personal, esta no necesariamente se genera como dice Kant mediante actos desinteresados, se da una contraposición en su actuar; ya que los servidores deben actuar en función de intereses comunes de la sociedad o el sector que representa y no en beneficio propio (Espindola, 2009). Por otro lado los objetivos que más generaron oposición fueron: generar credibilidad, conducirse con dignidad de acuerdo a la investidura y actuar con honradez fe y lealtad, como se puede constatar estos tres elementos arrojados en los resultados del sistema evidencian la urgente necesidad de crear un código de ética por la incompatibilidad y la falta de esquemas éticos individuales de los servidores públicos.

Los objetivos más distantes son: generar credibilidad y actuar con honradez fe y lealtad, estos objetivos están íntimamente vinculados a la ética del servidor público, por lo que nos lleva a concluir que en la medida en que no se actúe con honradez fe y lealtad como consecuencia no se generara credibilidad, estas variables son consecuencia una de la otra.

Podemos concluir que la complejidad en la que interactúan los actores vinculados al sistema legislativo se genera en función de intereses que no precisamente están en la misma vertiente del interés ciudadano, sino que estos van en función de los intereses personales y partidistas, lo que mantiene un distanciamiento entre la ciudadanía y los legisladores.

El objetivo de la investigación fue identificar la relación que mantenían los actores entre si, se identifico que la divergencia mayor esta en los legisladores y los ciudadanos, por lo que se debe buscar los espacios que accionen una mayor interacción entre estos dos actores, buscando cada vez una mayor participación ciudadana que le brinde confianza a la ciudadanía y legitimidad al sistema legislativo en su coparticipación en la toma de decisiones.

Referencias

- Béjar, L. A. (2000). *Representación parlamentaria y disciplina partidista: el caso de México*. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. [en línea]. Recuperado en Noviembre 30, 2010 de: <http://lasa.international.pitt.edu/lasa2001/Bejarluisa.pdf>
- Cabrera, P. B. L. (2012). Necesidad de una métrica legislativa. Congreso REDIPAL. www.diputados.gob.mx/cedia/sia.../CRVIII-ESP-02-10_resumen.pdf
- Capriles, E y Hočevár, M. Enfoques sistémicos en sociología. Discusión de algunas de las tesis de Capra, Luhmann y Habermas con referencia a Bateson Maturana, von Foerster y Feyerabend. Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. [En línea]. Recuperado en Junio 2, 2010 de: http://www.webdelprofesor.ula.ve/humanidades/elicap/es/uploads/Biblioteca/Enfoques_de_sistemas_definit.pdf
- Crozier M., Friedberg. E. (1977) : El actor y el sistema, Point Seuil.
- Chávez, H. E. (2006, ene-abril). Ética en el poder legislativo. REDIPAL. UNAM. Núm. 115. [En línea]. Recuperado en Abril 27, 2010 de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/115/art/art3.htm>
- Godet, M. (1990). El método MACTOR, estratégico. Revista de la Fundación para Estudios de la Defensa Nacional. Número de Junio.
- Godet, M. (1997). Manuel de Prospective Stratégique. (Vol. 1). Paris: Dunod.
- Godet, M. (2000, abril). La caja de herramientas de la prospectiva estratégica. El rigor de una indisciplina intelectual. Cuaderno No 5. [en línea] Recuperado en Marzo 10, 2010 de: www.cpps-int.org/attachments/fortalecimientocpps/INTRODUCCION%20GODET.pdf
- Godet, M. (2001). Manual de prospectiva estratégica. Paris: Dunod.
- González, T. L. A. Cohesión Partidista en la Cámara de Diputados en México: El caso del PRI, PAN y PRD (1997-2006). Universidad de Santiago de Compostela, España. Revista de Investigación Política y Sociológicas, año/vol.6, numero 002. REDALYC. [En línea]. Recuperado en Abril 17, 2010 de: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=38060211>
- Latinobarometro. (2009) - Evaluacion Parlamentarios y congreso en Mexico. <http://www.latinobarometro.org>
- Marinez, F. (2004). Análisis político y estrategia de actores. Una visión prospectiva. México: EGAP, Tecnológico de Monterrey, Limusa.
- Metodo de prospectiva. El metodo MACTOR. www.es.lapropective.fr/Metodos-de-prospectiva/Los-programas/68-Mactor.html
- Navarro, M. (2010).Ciencia Política, nuevos contextos, nuevos desafíos, bases del análisis político. México: Limusa.
- Ramírez, M. J. (2007, marzo). Ética parlamentaria. Centro de estudios de derecho e investigación parlamentaria. Cámara de diputados LX legislatura. México. [En línea]. Recuperado en Octubre 29, 2010 de: <http://www.bibliojuridica.com>
- Ramírez, M. J. Los grupos parlamentarios en el senado. Una omisión constitucional. [En línea]. Recuperado en Julio 16, 2010 de: www.bibliojuridica.org/libros/1/93/15.pdf
- Rodríguez, D. G. E. (2006, ene-may). Desempeño legislativo y Disciplina partidista en México: la Cámara de Diputados, 2000-2003. Confines. [En línea]. Recuperado en Diciembre 2, 2010 de: <http://confines.mty.itesm.mx/articulos3/diaz.pdf>
- Trejo, A. Desempeño legislativo. Diputados de escasa calidad. [en línea]. Recuperado en Junio 4, 2010 de: <http://www.fundar.org.mx/seguimiento/Publicaciones/PDF/Desempe%F1o%20legislativo.pdf>

- Vargas, J-P., y Petri, D. P. (2008). Efectividad Parlamentaria. Incentivos y restricciones coalicionales en Costa Rica y Nicaragua. San José, Costa Rica: DEMUCA.
- Villoro, L. (2006). El poder y el valor. Fundamentos de una ética política. México: FCE.
- Weber, M. (1969). El político y el científico. Madrid: Alianza.
- Weber, M. (2008). Economía y sociedad. México: FCE.