



El concepto de sistema en el análisis político y de políticas

Francisco Moyado Estrada *

Resumen

El autor plantea la aplicación del estudio de lo político, ampliamente dinámico, desde el enfoque sistémico, herramienta que fortaleció a la ciencia política. Para lo anterior, parte de una definición del concepto de sistema y sistema político; explica la relación entre decisiones y el establecimiento de políticas públicas. Finalmente, un aspecto fundamental dentro del estudio de los sistemas políticos es la función del lenguaje, en ese sentido se analiza el tema de los lenguajes políticos y su relevancia en los procesos de diálogo.

Palabras clave

Sistema, sistema político, enfoque sistémico, políticas públicas.

1. Introducción

Introducirse al estudio de lo político, por medio de un enfoque sistémico, tiene diversas implicaciones. En primer lugar, se debe atender a que, un enfoque de esta naturaleza,

* Francisco Moyado Estrada es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la FCPYS-UNAM. Cuenta con una Maestría en Políticas Públicas por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona y The Johns Hopkins University. Ha sido profesor de licenciatura y posgrado en la UNAM, la Universidad Iberoamericana, la Universidad Autónoma de Tlaxcala, la Escuela Libre de Derecho de Puebla y el Instituto Nacional de Administración Pública. Se ha desempeñado como servidor público en diferentes dependencias y entidades de la administración pública federal, incursionando en los últimos años en las funciones de contraloría y fiscalización. Colabora para revistas especializadas en Gobierno y Gestión Pública de España, Colombia, México, Chile y Costa Rica. En 2010 publicó el libro *Gestión de Calidad*, que forma parte de la Colección Biblioteca Básica de Administración Pública, editado por Siglo XXI Editores y la Escuela de Administración Pública del GDF. En 2014 publicó el libro *Gobernanza y Calidad en la Gestión Pública*, editado por el INAP de México.

supone visualizar un conjunto de elementos que se interrelacionan y que son interdependientes; de ahí la importancia de considerar el nivel de complejidad de los elementos que conforman un sistema y el modo en que interactúan.

El enfoque sistémico determinará si un ente es abierto o cerrado, y por tanto en qué medida el comportamiento de sus elementos responde a la interacción con el exterior; si sufre cambios, producto de la interacción con su medio ambiente, así como el tipo de capacidades que desarrolla, para adaptarse y sobrevivir a dichos cambios.

Un aspecto a destacar, dentro del enfoque sistémico, es que ayuda a explicar cuál es el nivel de interacción de sus diversos componentes y el grado de interacción entre cada uno de éstos. Uno de los autores más importantes de este enfoque, es David Easton para quien: “Un sistema se puede distinguir del ambiente en que existe y está abierto a influencias procedentes de él” (Easton, 2006:48).

Por tanto aplicar al estudio de lo político, el enfoque de sistemas requiere entender que el sistema político es dinámico y que responde al estímulo de su medio ambiente, cuyos intercambios lo hacen responder, funcionar, adaptarse y acaso evolucionar.

El enfoque sistémico en el análisis político, tiene un fin esencialmente didáctico y así lo demuestra el planteamiento de David Easton, cuando sostiene que se trata de encontrar “el molde dentro del cual podría vaciarse una teoría sustantiva de la vida política” (Easton, 2006:9). Son por tanto diversos los métodos para estudiar la vida política, no obstante bajo el enfoque sistémico, se acuñan instrumentos con fuerte orientación empírica, es decir que pueden aplicarse y verificarse en la realidad que se estudia.

Al referirse a los sistemas sociales, el propio Easton señala que su planteamiento parte del estudio de los sistemas, más desde el punto de vista comunicacional y ahí se produce una vinculación al enfoque de la teoría general de sistemas que propusiera Ludwig Von Bertalanffy, desde la biología. Es importante señalar que ambos enfoques surgen casi al mismo tiempo y que ello pudiera demostrar la preocupación que imperaba en el mundo científico, académico e intelectual de los años cincuenta del siglo XX.

Tales preocupaciones, se enmarcaban en un movimiento científico, que buscaba el acercamiento, entre las ciencias sociales y naturales, por medio de un enfoque de estudio con alto contenido empírico; precisamente el enfoque de sistemas. Este trabajo parte de una definición del concepto de sistema, por medio del análisis de los principios de la teoría general de sistemas. Inmediatamente después, se presenta un segundo apartado donde se define el concepto de sistema político, mediante la aplicación de los conceptos básicos del enfoque sistémico, aplicado al proceso político.

En un tercer apartado, se presenta la relación entre decisiones y políticas públicas junto a sus principales retos, en la democracia contemporánea. Por último, se analiza el tema de los lenguajes políticos y su relevancia en los procesos de diálogo y acuerdo, producto de la interlocución entre los actores fundamentales del sistema político.

2. Desarrollo del enfoque sistémico

Para definir el concepto de sistema, en este primer apartado se debe hacer referencia a la teoría general de sistemas, que surge en 1947, a propuesta de Ludwing Von Bertalanffy, quien desde 1937 presentó por primera vez sus ideas, en torno de este planteamiento, en la Universidad de Chicago, sin embargo al no encontrar un clima propicio para proponer una ciencia integradora, tuvo que esperar un tiempo más oportuno para abundar en éstas.

Al respecto Bertalanffy apunta: “De modo que guardé mis notas en un cajón y no fue sino hasta después de la guerra cuando aparecieron mis primeras publicaciones sobre el asunto” (Bertalanffy, 1995:93).

La obra clásica del enfoque sistémico en la vida política, *The political System*, se publicó en 1953 y en ella David Easton habrá de retomar las ideas de Bertalanffy, quien confirma que ya en esa etapa había un clima intelectual más proclive a la generalización y abstracción pues “un buen puñado de científicos habían seguido líneas de pensamiento parecidas”, por lo que la teoría general de sistemas se iba afianzando, en la medida que respondía a una tendencia de pensamiento moderno en aquel momento.

David Easton considera que en los años cincuenta, el concepto de sistema significó el surgimiento de un instrumento clave para la investigación científica, pues permitió orientar el estudio de sistemas como entidades, y no sólo como simples agrupaciones de partes. Así, este concepto sirvió de base para el estudio de conjuntos de elementos interactuantes, así como para la consolidación de una teoría política con orientación empírica.

La definición del autor parece sencilla y muy general, pues al respecto dice: “Para empezar podemos definir un sistema como cualquier conjunto de variables, independientemente del grado de relación existente entre ellas” (Easton, 2001:224). Un primer aspecto a destacar es, como ya decíamos, que al entender los sistemas como entidades se hace énfasis en un conjunto de partes interactuantes e interrelacionadas.

Para entender esta definición, hay que tener en cuenta que al retomar el concepto de sistema, se trataba de contar con un instrumento capaz de aislar, con fines didácticos, el proceso político, para analizarlo en términos de sus componentes y el grado de interrelación entre los mismos, así como su interacción con su medio ambiente, ofreciendo resultados observables y comprobables.

De esta manera, partir de la obra de Easton sin enmarcarla en el contexto de los cambios que se producen en el mundo de la ciencia, impide comprender la relevancia de un enfoque como este para las ciencias sociales.

En este sentido, las ideas de Easton, desde la ciencia política, coinciden plenamente con las que venía planteando Bertalanffy, quien habría establecido desde 1947: “La tendencia a estudiar sistemas como entidades más que como conglomerados de partes, es congruente con la tendencia de la ciencia contemporánea a no aislar ya fenómenos en contextos estrechamente confinados sino, al contrario, abrir interacciones para examinarlas y examinar segmentos de la naturaleza cada vez mayores” (Bertalanffy, 1995:8).

En efecto, para Bertalanffy los cambios que se presentaban, desde mediados del Siglo XX, tanto en el pensamiento científico como en el campo tecnológico, determinaban la

emergencia de complejidades, totalidades o sistemas en la mayor parte de los campos del conocimiento y ello obligaba a contar con un enfoque de sistemas.

Entre esos cambios se encontrarían las siguientes tendencias:

1. Una tendencia general hacia la integración de las ciencias naturales y sociales.
2. Un proceso de integración en torno a una teoría general de sistemas.
3. Una teoría general de sistemas como recurso para una teoría exacta en los campos no físicos de la ciencia.
4. La necesidad de principios unificadores para lograr la unidad de la ciencia
5. Un proceso de integración en la instrucción científica.

En función de este panorama, desde el campo de la ciencia, para el autor un sistema constituye un conjunto de elementos en permanente interacción. Tal definición tan general y vaga como la de Easton, supone sin embargo un aporte fundamental en la línea de conseguir modelos de orientación empírica para entender la realidad y unificar el conocimiento científico. "Los teóricos de sistemas coinciden en que el concepto de 'sistema' no está limitado a entidades materiales sino que puede aplicarse a cualquier 'todo' que consista en 'componentes' que interactúen" (Bertalanffy, 1995:110).

Para continuar ampliando el análisis del concepto de sistema, el autor también presenta una diferenciación entre sistemas cerrados y sistemas abiertos. Los primeros, de los cuales se ocupa la física ordinaria, se consideran sistemas aislados del medio circundante, que tienden al estado de distribución más probable o bien una tendencia al máximo desorden. Por su parte, los sistemas abiertos son todos aquellos organismos vivos, es decir se trata de sistemas vivos que al mantenerse en estado uniforme, logran evitar el aumento de entropía y evolucionan hacia estados de orden y organización crecientes (Bertalanffy, 1995:38-40).

En este orden de ideas, los sistemas vivos interactúan con los elementos del medio ambiente y esta interacción habrá de influir en su funcionamiento, en su desarrollo y en su evolución. Para analizar este proceso el autor propone los conceptos de equifinalidad y retroalimentación. Atendiendo a la relevancia del contacto entre el sistema y su medio, la equifinalidad es la tendencia a un estado final característico, fundado en la interacción

dinámica de un sistema abierto que alcanza, luego de un estado inicial, un estado uniforme.

En tanto la retroalimentación, como concepto central del análisis sistémico, constituye el mantenimiento homeostático de un estado característico o la búsqueda de una meta, basada en cadenas causales circulares y en mecanismos que devuelven información puntual acerca de desviaciones detectadas con respecto al estado ideal o que se pretende alcanzar (Bertalanffy, 1995:46).

Sobre esta concepción, se puede decir que el estudio de los sistemas se fue sofisticando, permitiendo un análisis cada vez más certero de su comportamiento, así como la relevancia de sus componentes y sus transformaciones a partir de la interacción con su medio ambiente; el concepto dio paso a la teoría general de sistemas que pretendía formar científicos con una visión omniabarcadora, capaces de construir principios interdisciplinarios, bajo un enfoque de “educación integrada” (Bertalanffy, 1995:51).

Para ello, es importante referir la situación prevaleciente en el mundo científico de mediados del siglo XX, el cual se caracterizaba por:

1. Un campo de la ciencia dominado por el reduccionismo, donde el conocimiento se limitaba a conceptos y entidades de nivel físico. No obstante surgió la tendencia a la generalización de los conceptos científicos con lo cual surgieron nuevos campos de conocimiento más allá del sistema tradicional de la física.
2. El surgimiento de nuevos modelos aplicados al estudio de la interacción multivariable, organización y autodireccionales, que implicó la introducción de nuevas categorías en el pensamiento científico.
3. Mientras la ciencia tradicional se ocupaba de problemas de dos variables o de una causa y un efecto, numerosos problemas en las ciencias biológicas, ciencias sociales y ciencias del comportamiento se determinaron como problemas multivariables que requerían nuevos instrumentos conceptuales.
4. Los campos de la ciencia prevalecientes carecían de instrumentos conceptuales que permitieran explicar y predecir, como sucedía por ejemplo en la física y otros campos de aplicación.

5. En realidad se requería una expansión de la ciencia a través de nuevos modelos conceptuales.
6. Se requería construcciones teóricas ampliadas y generalizadas bajo modelos interdisciplinarios, no limitados a los compartimentos ordinarios de la ciencia y aplicables a fenómenos de diferentes campos.

En este marco, Bertalanffy reconocía desde ese tiempo el estatus en que se encontraba la teoría general de sistemas destacando “ha contribuido a la expansión de la teoría científica que ha conducido a nuevas visiones y principios y ha abierto nuevos problemas ‘investigables’, es decir que se prestan a mayor estudio, experimental o matemático. Son obvias las limitaciones de la teoría y de sus aplicaciones en el estado actual, pero los principios parecen ser en lo esencial acertados, según se aprecia por su aplicación a diferentes campos”. (Bertalanffy, 1995:123).

Es evidente que el concepto de sistema, de la mano de una teoría general, que surge para concentrar instrumentos y enfoques interdisciplinarios, viene a contribuir al desarrollo científico, sirviendo como nexo entre las ciencias físicas o naturales y las ciencias sociales, que reclaman instrumentos que consoliden su contenido empírico.

De esta forma, los estudiosos de los procesos sociales y políticos, no pueden conformarse con una definición general y ambigua de sistema, sino que deben comprender el contexto en el que se acuña el concepto y cómo se vincula a un movimiento científico, que va a contribuir al avance de la ciencia en general, pero que aportará también un instrumento fundamental para entender y explicar la vida política.

A partir de ese momento, la ciencia política contará con una nueva categoría, susceptible de aplicarse a los procesos sociales para explicarlos desde un enfoque sistémico y subsistémico, con gran sentido didáctico. Surgirá así una corriente de pensamiento que se sumará a otras igual de importantes, enriqueciendo los instrumentos metodológicos para el análisis político.

Este instrumento también ayudará a dotar a la ciencia política de categorías con orientación empírica, frente a un creciente cuestionamiento sobre la cientificidad de la

misma y la carencia de instrumentos que permitieran contrastar la teoría con la realidad estudiada.

3. El sistema político

El concepto de sistema político se utiliza para referirse a la estructura organizativa de las interacciones que dan vida al proceso político, en un contexto delimitado. Así entendido, alude a la estructura y funcionamiento de los poderes públicos bajo una connotación dinámica y compleja. En congruencia con la definición en el apartado anterior, la idea de sistema no se refiere al aislamiento de las instituciones de gobierno o a su inmovilidad, sino a la interdependencia entre éstas y los actores del proceso político. (Molina y Delgado, 1998:117).

Así definido, el concepto de sistema político parece claro y asequible. No obstante requiere introducirse al estudio de la obra de David Easton, autor ya citado y quien se dio a la tarea de aplicar las categorías del enfoque sistémico a la vida política, y por tanto a sus actores e instituciones; con objeto de explicar la función que cumplen en el desarrollo del propio sistema político y su utilidad dentro de la ciencia política.

De esta forma, en primer lugar para David Easton, el concepto de sistema político sirve para analizar la vida política de la sociedad. Es decir, se trata de un concepto empírico, que permite interpretar la vida política, como un sistema de conducta y es en este sentido que el autor considera esta teoría política de orientación empírica, también como una teoría conductualista (Easton, 2006:9-20).

Para comprender estas ideas, conviene detenerse en el análisis del conductismo, que, como movimiento científico, se consolidó hacia los años cincuenta y sesenta del siglo XX. Para el enfoque conductista, aplicado a la investigación social, las categorías centrales son la observación empírica y la comprobación, o bien la teoría empírica y la explicación (Sanders, 1995:70-71). Así el conductismo vino a auxiliar el proceso de asimilación del enfoque sistémico al análisis político pues contribuyó a reforzar su vertiente empírica

Los estudiosos del conductismo destacan que: “El concepto de explicación conductista conlleva un componente de causalidad y, aunque los conductistas son conscientes de que ésta puede ser reflejo tanto de nuestra concepción del mundo como de la realidad, insisten, a pesar de todo, en que si una teoría no plantea algún tipo de enunciado causal no puede considerarse que explique nada” (Sanders, 1995:83).

En esta tesitura, para el conductismo los conocimientos deben basarse en dos principios inseparables: a) deben intentar explicar algo y b) en principio, deben poderse contrastar con el mundo de la observación. Por tanto para los conductistas la evaluación de una teoría debe ir más allá de la simple valoración de su coherencia interna y de la naturaleza de los enigmas que parezca resolver; también debe conllevar una contrastación empírica de sus proposiciones teóricas (Sanders, 1995:73).

Como es evidente, la concepción sistémica de la vida política tenía que echar mano de alguna teoría que, desde el campo de las ciencias sociales, ayudara a proyectarla dentro de las mismas reforzando su contenido empírico. Precisamente “Para el conductismo una teoría social sin referentes empíricos claros no es más que una simple afirmación” (Sanders, 1995:77). De esta forma si el sistema político se interpreta como un sistema de conducta, es porque éste es adaptativo, autorregulador y autotransformador.

Ahora bien, queda claro entonces porqué para definir el concepto de sistema político, se debe emplear el enfoque sistémico de forma adecuada. En este sentido, y para continuar aplicando la visión sistémica que ofrece Easton, hay que partir de la definición de política que propone este autor, quien la define como “la asignación imperativa de valores” (Riker, 2001:154). Es decir un sistema a través del cual se determina el rol que habrá de jugar cada actor en el proceso político, de acuerdo con las reglas y pautas que establece el poder.

Al respecto Easton amplía: “Todos los sistemas políticos se caracterizan por el hecho de que para describirlos como persistentes, tenemos que atribuirles el cumplimiento exitoso de dos funciones: asignar valores para una sociedad, y lograr que la mayoría de sus miembros acepten estas asignaciones como obligatorias, al menos la mayor parte del tiempo (Easton, 2001:225).

En este orden de ideas, y a partir de su obra *The political System*, Easton sostiene que, puede denominarse sistema político, al conjunto de interacciones por medio de las cuales se asignan autoritariamente valores en una sociedad, y esta función sería la característica que distingue al sistema político de otros sistemas de su medio (Easton, 2001:224).

En consecuencia, el grado de diferenciación de los sistemas políticos, con respecto a otros sistemas sociales con los que interactúa, se determina por:

1. El grado en que se distinguen los roles y las actividades políticas.
2. El grado en que la clase política forma un grupo caracterizado por la solidaridad interna y la cohesión.
3. El grado en que los roles políticos se jerarquizan.
4. El grado en que los procesos de reclutamiento de los actores políticos se diferencian de otros roles.

A partir de lo anterior, el enfoque sistémico así aplicado a la vida política, debería explicar cómo el sistema político de una sociedad determinada, puede persistir frente a diversas tensiones que podrían afectarle hasta incluso destruirlo. Por ello, el instrumental que Easton propone, para aplicar el enfoque sistémico, se integra por los conceptos de sistema, ambiente, retroalimentación y respuesta.

En suma, el autor recurre al análisis sistémico, para identificar y explicar por qué un sistema político, cualquiera que este sea, puede 'persistir' en un contexto de estabilidad y aun en un contexto de cambio. Al enfocar la vida política, como un sistema, se detiene en el sistema de conducta que prevalece en un contexto social y procede a explicar cómo responde ese sistema de conducta al ambiente determinando una "asignación imperativa de valores" (Riker, 2001:154).

Enfoque sistémico y conductualismo, se combinan para explicar cómo se sostiene un esquema de interacciones e interrelaciones entre los componentes del sistema político, para que permanezca y sus bases esenciales no se trastocan fácilmente.

Hasta aquí el sistema como concepto y como enfoque ha quedado claro, de modo que corresponde referirse al ambiente. Al diferenciar el ambiente del sistema político, es

evidente que se debe explicar el concepto de 'límites', pues se trata de aquella delimitación que permite aislar al sistema de su ambiente, es decir, "configuran las fronteras espaciales o materiales del conjunto de variables que interesan estudiar" (Easton, 2006:95-98).

Los límites ayudan a definir los aspectos "incluidos" de los "excluidos" para estudiar un sistema "En consecuencia, lo que incluyamos en nuestro sistema, lo que coloquemos dentro de sus límites, dependerá de lo que deseemos examinar en detalle; para fines científicos se supone además que estas variables deben mostrar interrelación y coherencia considerables" (Easton, 2006:100).

Como se puede apreciar, el concepto de límite sirve para delimitar los criterios de inclusión y exclusión del sistema que interesa analizar, se trata de un instrumento analítico que permite diferenciar un sistema de su ambiente y habría que subrayar que no siempre son de naturaleza espacial (Easton, 2006:102).

De esta forma "Un sistema político es un sistema abierto en el sentido de que está expuesto, en diversos grados, a lo que ocurre en su ambiente" (Easton, 2006:111).

Un tema central del análisis sistémico, es la persistencia o no persistencia del sistema político; es decir, se trata de identificar cómo se mantienen las funciones fundamentales, en términos de procesos y estructuras, para que los sistemas subsistan.

Desde este punto de vista, la perdurabilidad de una sociedad cualquiera, depende de que sus miembros logren enfrentar las tensiones que pudieran surgir y poner en riesgo la función política básica de adopción y ejecución de asignaciones autoritarias (Easton, 2006:128).

En función de lo anterior, se requiere que aquellos que se dedican a las funciones políticas básicas, puedan adaptar, corregir, reajustar, controlar o modificar el sistema o sus procesos, para enfrentar las tensiones internas y externas.

"La autorregulación de un sistema político por parte de los miembros, incluso al punto de la autotransformación de estructura y objetivos, representa una capacidad crítica de la

cual todos los sistemas sociales tienen que disponer. Sin ella el sistema político quedaría a la deriva, desamparado frente a las tormentas del cambio” (Easton, 2006:127).

Para Easton, dejar crecer una perturbación puede llevar a la destrucción del sistema e impedir que se ajuste o resurja. Pero si bien el sistema sobrevive, quiere decir que puede impedir esa tendencia y evitar la perturbación, la cual impuso una tensión sin destruirlo y si bien representa una amenaza, es a la vez una oportunidad.

Si una perturbación lleva a modificar las características esenciales de un sistema, quiere decir que el sistema sucumbió a la tensión. En relación al sistema político, si se producen perturbaciones que rebasen “un margen crítico”, éste cambiará totalmente de carácter”. (Easton, 2006:133-134).

Como puede observarse, “Lo exclusivo de los sistemas políticos, por oposición a los sistemas biológicos y mecánicos, es la capacidad de transformarse a sí mismos y de transformar sus metas, sus usos y la propia estructura de su organización interna. Para mantener vivos sus procesos vitales, sus variables esenciales, es posible que vuelvan a moldear sus estructuras y procesos hasta tornarlos irreconocibles” (Easton, 2006:143).

Del análisis y definición de sistema político se desprende que:

- i) Los sistemas están insertos en un ambiente y sujetos a posibles influencias ambientales, que amenazan con llevar sus variables esenciales más allá de su margen crítico.
- ii) El sistema para persistir, debe ser capaz de reaccionar con medidas que atenúen la tensión.
- iii) Las acciones emprendidas son particularmente críticas.
- iv) Para que puedan llevarlas a cabo, necesitan obtener información sobre lo que ocurre, a fin de reaccionar en la medida que lo deseen o se vean obligados a ello.
- v) Contando con información, estarán en condiciones de mantener un nivel mínimo de apoyo para el sistema (Easton, 2001:230).

Mediante el concepto de sistema, aplicado a la vida política, adquiere forma un concepto que facilita el entendimiento de los factores que permiten la conservación de un tipo de sistema político, la relación interinstitucional, el papel o la función de la clase política y cómo del intercambio con el resto del medio ambiente, se determinan las pautas y respuestas que está determinado a proporcionar el sistema político.

Así, el proceso de retroalimentación va a marcar el proceso de evolución del sistema político, hacia un sistema más robusto, con capacidades renovadas, para sobrevivir y adaptarse a los cambios que impone la realidad social.

El concepto de sistema se convirtió así, en una gran herramienta para entender y explicar cómo funciona el proceso político y cómo del conjunto de interrelaciones que se producen a su interior, así como en el intercambio con su medio ambiente, se producen las pautas de acción, que habrán de retroalimentar al propio sistema y en esa medida contribuir al desarrollo político de una sociedad, a través de sus instituciones políticas y el rol de la clase política.

4. Categorías de decisión y política pública

El concepto decisión, se ha convertido en tema central del estudio de la ciencia política moderna. Del ámbito estrictamente organizacional, trascendió al ámbito de lo político, una vez que los estudiosos de los procesos públicos empezaron a cuestionarse sobre el curso que seguía la gestación de aquellas decisiones, que subyacen a un curso de acción (*policy*), que se proyecta desde las instituciones (*politics*) afectando al conjunto de la sociedad.

En este sentido, los más destacados politólogos coinciden en que “La toma de decisiones ha pasado a ser el más generalizado de los nuevos conceptos en la investigación política. Se le adoptó formal y sistemáticamente para investigar la estructura y los procesos políticos de la comunidad, para comprender empíricamente las relaciones internacionales y, en cuanto a lo formal, para la lógica de la opción, expresada en la teoría de juegos” (Easton, 2006:42).

Desde la perspectiva de la decisión pública, es necesario identificar los factores que intervienen en su hechura y los actores que intervienen, considerando a su vez los tres niveles de su procesamiento, para comprender su relevancia y trascendencia en términos del sistema político.

El sistema político, el sistema democrático y el marco institucional, son los tres ámbitos que comprende la hechura de las políticas públicas y como tal, es imprescindible referirse a los factores que determinan la formulación de las decisiones públicas, en cada uno de estos niveles, con objeto de atender su marco de complejidad y su sistema de procesamiento.

En relación a la decisión pública, desde el sistema democrático, conviene retomar la definición de democracia que propone Lipset, quien dice, “Es un mecanismo para resolver el problema de la elaboración de decisiones sociales entre grupos de intereses contrapuestos, que permite que la mayor parte posible de la población influya en estas decisiones a través de la posibilidad de elegir entre candidatos alternativos para el desempeño de un cargo político” (Lipset, 2001:115).

Lo que se desprende de dicha definición, es que implica precisamente que un mayor número de ciudadanos participen del procesamiento de las decisiones públicas, a través de las instituciones representativas. Y este es el primer nivel de articulación de las políticas públicas, es decir el nivel donde la decisión adquiere su grado de legitimidad, en la medida que se procesa para responder a la expectativa de los diversos grupos sociales.

Debido a que el procesamiento de las decisiones se convierte en un proceso público, su formulación deja de ser un ejercicio cerrado o unilateral y busca atender a la expectativa social para dotarle de mayor grado de legitimidad. Sería precisamente en este sentido que la decisión pública permite que la política sea como sostiene Easton “una asignación imperativa de valores”.

Al respecto dice el autor “Así, hemos establecido que las dos variables esenciales para todos y cada uno de los tipos de sistema político son la adopción y ejecución de

decisiones relativas a la sociedad y la frecuencia relativa de aceptación como autoritarias u obligatorias por parte del grueso de la sociedad” (Easton, 2006:139).

Pero es en este sentido, que la formulación de las decisiones públicas se torna un ejercicio complejo, lo que ha dado lugar a su consolidación como campo de estudio politológico. Se requiere identificar qué cursos de acción (*policy*) siguen a un cierto tipo de decisión, qué grupos e intereses se afectarán, la oportunidad con que se toman esas decisiones y cómo podrán incluso favorecer a un cierto grupo social y afectar a otro.

Las contradicciones que habrán de provocar las decisiones públicas, tendrán sin duda consecuencias que las instituciones y los políticos habrán de enfrentar, y aquí radica la esencia del estudio de la decisión pública. Cómo diseñar y ejecutar buenas decisiones considerando que tendrán una proyección pública en términos de sus alcances y consecuencias, es un tema que ocupa a los estudiosos y a los mismos políticos en nuestro tiempo.

Respecto al sistema político, como señala Easton, “Si se producen ciertos hechos que impiden a los miembros de un sistema tomar decisiones políticas, o si una vez adoptadas son rechazadas en forma regular por una gran porción de sus miembros, no hay sistema político alguno (democrático, totalitario o autoritario) que pueda funcionar”. (Easton, 2006:138).

En este punto, adquiere relevancia el tema de las tensiones que enfrenta el sistema político, porque si esas tensiones rebasan un margen crítico, por ejemplo impidiendo que las políticas públicas que se procesan, bajo un marco legal establecido, no se asimilan a nivel social, entonces el sistema político podría sufrir una crisis mayor.

Visualizando el sistema político como una entidad que recibe demandas y genera productos o respuestas a éstas, el procesamiento de las decisiones públicas debe conjugar todos los elementos del entorno legal, social e institucional para diseñar y ejecutar decisiones que sean técnicamente viables y políticamente aceptables, evitando así una oposición tal que pudiera poner en riesgo la legitimidad del sistema político.

Desde el marco institucional, el estudio de la decisión resulta fundamental puesto que éste tipo de decisiones dan origen a un cierto tipo de políticas públicas. Se podría decir que en el ámbito institucional las decisiones se materializan en acciones que impactan la vida de los ciudadanos a través de los diferentes sectores de la administración pública.

5. Usos del lenguaje y dialogo político

Un aspecto importante dentro del estudio de los sistemas políticos es la función del lenguaje, elemento fundamental en la transmisión de las ideas políticas. El estudio del lenguaje político, se orienta a la identificación de “el contenido proposicional de un argumento político y los términos de su formulación lingüística” (Colom, 2005:40).

Por lenguajes políticos, de acuerdo con Pocock, debemos entender el uso de conceptos, énfasis y mensajes, las locuciones, la retórica, las formas de hablar sobre política, los juegos lingüísticos discernibles de los que cada cual puede contar con su propio vocabulario y reglas, precondiciones e implicaciones, tono y estilo que se transmiten a través del lenguaje (Colom, 2005:41).

El estudio de los lenguajes políticos ha dado origen a dos grandes campos de la teoría política, por un lado el análisis del discurso y por otro la historia de las ideas políticas.

El primero, se orienta a la estructura del lenguaje y el manejo de las reglas lingüísticas, sin dejar de lado el uso de retóricas, énfasis, mensajes entre líneas, estilos y todos aquellos recursos del lenguaje que en política serían forma y fondo. Sobre este campo de estudio se ha escrito, en su sentido más técnico refiriéndose a un conjunto neutro de recursos metodológicos que sirven para analizar alocuciones, escritos, entrevistas, conversaciones (Howart, 1995:126).

A la teoría del discurso le interesa el papel de las prácticas e ideas sociales significativas en la vida política. Analiza de qué manera los sistemas de significado o “discurso” configuran la comprensión que las personas tienen de sus propios roles sociales y cómo influyen en sus actividades políticas (Howarth, 1997:125). El significado social del discurso, alocuciones y expresiones se entiende en el contexto del que forman parte.

Hoy en día, gracias al avance de los medios de comunicación y el auge de los medios electrónicos, estamos frente a la proliferación de discursos políticos que conllevan un mensaje. Cada día es posible identificar millones de mensajes que estarían cumpliendo con la estructura que se propone en este apartado y que sirven para determinar el rol que corresponde a los actores del sistema político.

El estudio de las ideas, se orienta a analizar la historia de la gestación y evolución del pensamiento político. Así, este campo agrupa las ideas políticas en grandes corrientes de pensamiento a las cuales denomina por ejemplo idealismo, socialismo, liberalismo, republicanismo, conservadurismo, marxismo, etc.

Aunque hay autores que consideran éstos últimos como “macrolenguajes políticos” (Colom, 2005:42), es importante diferenciar tanto lo que se refiere al análisis del discurso, del estudio de las ideas políticas para entender cómo se conforman los lenguajes políticos.

El estudio del lenguaje político funde en realidad el análisis del discurso y el enfoque de las ideas políticas. Como sostiene Aguilar Rivera “En efecto, hacia finales de los sesenta y principios de los setenta tanto antropólogos como historiadores empezaron a reconocer cada vez más la importancia cognoscitiva e ideológica de las formas narrativas y de las estrategias retóricas. Así el objeto de estudio comenzó a moverse de la historia de las ideas a lo que acabó por llamarse la ‘historia del discurso’” (Aguilar, 2008:129-130).

Es cierto que, paulatinamente, el lenguaje político habría concentrado más la atención de los estudiosos respecto a las ideas políticas. Y aunque esto no significa que las ideas políticas hayan perdido su atractivo como hilos conductores de la evolución del pensamiento político, lo cierto es que en un tiempo en que los medios de comunicación juegan un papel tan relevante, el tema del lenguaje y los elementos que transmite se convierten en el principal foco de atención.

“El lenguaje se volvió central, pues fue concebido como una fuerza constitutiva, una manera dinámica de estructurar la percepción y las formas de asociación, en lugar de un medio de expresión pasivo y esencialmente invisible. Esto llevó a explorar las tradiciones

retóricas y discursivas que dotaban a las expresiones ordinarias de un gran peso semántico” (Aguilar, 2008:129-130).

En efecto, el lenguaje político es tan relevante, que la utilización de algún concepto o frase en un mensaje de carácter político, sirve para determinar cómo encuadrar el conjunto de las ideas transmitidas, de acuerdo con las diferentes corrientes de pensamiento. Y aunque en la actualidad, pareciera que no hay mucho problema con el uso de los conceptos, de una y otra corriente de pensamiento, conviene apuntar que en algún momento, en que la intolerancia política persistía, el uso de algún concepto servía para etiquetar el discurso y las ideas de cualquier actor político y de esa forma descalificarle.

Al respecto hay que tener presente que los discursos adquieren su identidad mediante el trazado de fronteras políticas y la construcción de antagonismos entre “amigos” y “enemigos” (Howarth, 1997:131).

“Creo que no existe ningún problema para admitir que se da un vocabulario específico político, configurado por un limitado número de palabras, a las que es inherente una carga de connotaciones dispar tanto en el emisor como en el destinatario, lo que justifica la complejidad de ese vocabulario. Por eso, frente a otros tipos de lenguaje, más estables y menos cambiantes a lo largo de la historia, en el lenguaje político es básico atender también al contexto” (Rebollo, 2002:16).

En la actualidad, referirse al lenguaje político tiene relevancia porque en un mundo donde los medios de comunicación facilitan la transmisión de los mensajes políticos resaltando aquellos aspectos que pueden ser del interés positivo o negativo de los actores, resulta fundamental el cuidado del lenguaje utilizado desde el punto de vista político.

Conceptos, categorías, énfasis, estilos y juegos lingüísticos se convierten en el centro de la atención de los ciudadanos, los medios de comunicación, los analistas, los estudiosos y todos aquellos interesados en desvelar los mensajes políticos. “El alcance que tienen los medios actuales de difusión, la imagen, los destinatarios reales de lo que los políticos emiten, han convulsionado el panorama del ámbito político. La palabra es una

herramienta de la que todos se sirven como un elemento eficaz para conseguir sus fines” (Rebollo, 2002:27).

A la hora de analizar los lenguajes político y su relevancia se trata de identificar:

- i) El entramado del léxico político mediante términos que, nos ayuden a clarificar la configuración del léxico de una sociedad determinada.
- ii) Las "palabras-símbolo" o "palabras-emblema" y las "palabras-eslogan" poseen un fuerte valor connotativo, una gran carga emotiva, pero no parece que puedan determinar el momento histórico en que se insertan.
- iii) La creación de palabras es un recurso muy poderoso y muy recurrente en toda la historia.
- iv) La creación léxica en el lenguaje político está ligada a la realidad social y a las circunstancias políticas.
- v) Los momentos de mayor renovación léxica se producen en períodos en los que la política tiene un protagonismo especial.

En suma, el uso de los lenguajes políticos resulta relevante porque, en torno del contenido y orientación del lenguaje, se habrá de lograr impactar en el remitente, sea cual sea su posición. El remitente, en tanto interlocutor de quien utiliza el lenguaje político para comunicarse, identifica los mensajes que se le envían y procede a cumplir su función dentro del sistema, ya sea apoyando una posición política o bien rechazándola, mediante una posición antagónica, que habrá de influir en la definición de quienes comparten esa visión y quienes la critican desde la oposición.

El lenguaje político constituye el principal vehículo de interacción, entre actores y entre éstos y las instituciones del sistema político. Si pudiésemos visualizarlo, el lenguaje político aparecería como una especie de red que cubre a los actores y a las instituciones, permitiendo una interrelación que se sustenta en la interlocución, que contribuye al diálogo y a los acuerdos, entre actores políticos antagónicos, contribuyendo al impulso de iniciativas, leyes, políticas y decisiones, que conforman la base del funcionamiento del proceso político.

El estudio de los lenguajes políticos, se revela como un aspecto esencial, en un tiempo en que la polarización y el antagonismo, amenazan con paralizar los sistemas políticos y cuyos actores deben conservar el dialogo y el alcance de acuerdos, para permitir el avance del conjunto de las instituciones.

6. Consideraciones finales

El estudio del sistema político representa un reto para los interesados en el tema, desde la propia definición del concepto que, supone una complejidad que requiere de varias categorías para su comprensión. Los instrumentos para el análisis empírico del proceso político son limitados y paulatinamente van emergiendo enfoques innovadores que son útiles en el estudio de la creciente complejidad de las instituciones y las relaciones políticas.

El enfoque sistémico, tiene ya varias décadas desde que se plantearon las primeras ideas por parte de los estudiosos que pretendían contar con nuevos instrumentos para integrar la visión científica. No obstante, han sido muy limitados para aplicar este enfoque e incluso para innovarlo, debido a su esquematismo excesivo.

Los retos para quienes se introducen en el estudio de los procesos políticos, consisten en continuar aplicando este tipo de enfoques con un mayor contenido empírico para contribuir al avance de la ciencia política. Aquí resulta fundamental utilizar conceptos y categorías de análisis que se han frenado ante la proliferación de los llamados métodos cuantitativos que imperan en la mayor parte de las escuelas y universidades que se dedican a la enseñanza y difusión de las ciencias sociales y políticas.

7. Fuentes de información

Aguilar Rivera, José Antonio (2008), *El tiempo de la teoría: la fuga hacia los lenguajes políticos*, ISTOR, Núm. 35.

Bertalanffy, Ludwing Von (1995), *Teoría general de los sistemas*. México: Fondo de Cultura Económica.

Cansino, Cesar (1996), “La ciencia política en su encrucijada”, entrevista con David Easton, en *Estudios Políticos*, Número 12, julio-septiembre.

Colom González, Francisco (2005), *Lenguajes políticos y construcción de identidades*, Medellín: Co-herencia, vol. 2, pp. 39-54.

Easton, David (2001), “Categorías para el análisis sistémico de la política”, en Varios autores, *Diez textos básicos de ciencia política*, España: Ariel.

Easton, David (2006), *Esquema para el análisis político*, Buenos Aires: Amorrortu Editores.

Howarth, David (1995), “La teoría del discurso”, en David Marsh y Gerry Stoker (Edits.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid: Alianza Editorial.

Molina, Ignacio y Santiago, Delgado. (1998). *Conceptos fundamentales de ciencia política*, Madrid: Alianza Editorial.

Rebollo Torio, Miguel A. (2002), *Caracterización del lenguaje político*, AISPI.

Riker, William H. (2001), “Teoría de juegos y de las coaliciones políticas”, en Varios autores, *Diez textos básicos de ciencia política*, España: Ariel.

Sanders, David (1995), “El análisis conductista”, en Marsh David y Gerry Stoker (Edits.), *Teoría y métodos de la ciencia política*, Madrid: Alianza Editorial.

Seymour Martin, Lipset (2001), “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política”, en Varios autores, *Diez textos básicos de ciencia política*, España: Ariel.



ENCUCIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

24° NÚMERO
SEPTIEMBRE-DICIEMBRE 2016

Revista Electrónica del Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Universidad Nacional
Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPYS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva G.*

Abogado General: *Dra. Mónica González Contró*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. María Angélica Cuéllar Vázquez*

Secretario General: *Mtro. Arturo Chávez López*

Secretario Administrativo: *Mtro. José A. Santiago J.*

Jefa de la División de Estudios de Posgrado:
Dra. María Cristina Puga Espinosa

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Lic. Alma Iglesias González

Jefa de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Lic. Yazmín Gómez Montiel*

Jefe de la División de Estudios Profesionales:
Dra. Martha Singer Sochet

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Coordinador de Informática: *Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego*

LA REVISTA

Director de la Revista:
Maximiliano García Guzmán

Secretario Técnico de la Revista:
César C. Dionicio

Consejo Editorial:
Erika Döring González Hermosillo
Eduardo Guerrero del Castillo
Omar Guerrero Orozco
Elena Jeannetti Dávila
Roberto Moreno Espinosa
Raúl Olmedo Carranza
Nicolás Rodríguez Perego
Gerardo Torres Salcido

Diseño, integración y publicación electrónica:
Coordinación de Informática, Centro de Investigación e
Información Digital, FCPYS-UNAM.

Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego.
Diseño e Integración Web: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales.
Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCUCIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, Año 7, No.24, septiembre-diciembre 2016, es
una publicación cuatrimestral editada por la Universidad
Nacional Autónoma de México a través de la Facultad
de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios
en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva
s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán,
C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 5 6 2
2 9 4 7 0 Ext. 8 4 4 1 0,
<http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>,
ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr.
Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos
al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203,
ISSN: 2007-1949. Responsable de la última
actualización de este número, Centro de Estudios en
Administración Pública de la Facultad de Ciencias
Políticas y Sociales, Mtro. César C. Dionicio, Circuito
Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col.
Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha
de la última modificación, 10 de octubre de 2016.

www.politicas.unam.mx

Las opiniones expresadas por los autores no
necesariamente reflejan la postura del editor de la
publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de
los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la
fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.