

FREDDY
DOMÍNGUEZ NÁREZ
MODELOS
DE ANÁLISIS
DEL SISTEMA POLÍTICO

Material didáctico 2025

ESTRUCTURAS ORGÁNICAS
CONSTITUCIONALES

QUÉ ES EL SISTEMA POLÍTICO

MODELOS DE ANÁLISIS Y SISTEMAS LEGITIMACIÓN

I. INTRODUCCIÓN. LOS PERFILES DE UN SISTEMA POLÍTICO.

En el último siglo los sistemas políticos han estabilizado su clasificación en tres grandes categorías: democráticos, autoritarios y totalitarios. Las variantes en cada uno de estos sistemas es, por el contrario, numerosa y rica en matices. Esto tiene que ver con la capacidad que presentan los sistemas políticos en cualquiera de sus vertientes a mantenerse, reproducirse, y desarrollarse hasta la sofisticación. Esa sofisticación puede ser también dependiente de la vertiente a la que pertenezcan. Así, por un lado, los democráticos pueden alcanzar niveles de pluralismo y de justicia constitucional, de justicia electoral y de respeto a los derechos fundamentales que incluso crean dimensiones nuevas de civilización. Por otro lado, los autoritarios y totalitarios pueden alcanzar una sofisticación en sentido contrario: desarrollan mecanismos formales e informales para

aumentar su estabilidad, su cimentación y su reproducción sin ceder los puntos neurálgicos del control absoluto del poder del Estado.

El estudio de los sistemas políticos se hace dentro de las ciencias políticas y, en menor medida en México, dentro del derecho constitucional, que tiene el área de estudio de las instituciones políticas. Además, hay que subrayar que casi no existen estudios interdisciplinarios en México sobre el sistema político y las instituciones políticas que combinen dos de las disciplinas íntimamente relacionadas como lo son precisamente las ciencias políticas y el derecho constitucional. Esta correlación disciplinaria ha sido altamente recomendada al menos desde los años cincuenta del siglo XX, entre otros, por el politólogo y constitucionalista francés, Maurice Duverger. De manera que es muy importante considerar que una mejor comprensión, estudio y análisis de los sistemas políticos será siempre la que considere que el derecho constitucional, las ciencias políticas, la sociología política y la historia, deben ocuparse conjuntamente de los fenómenos, problemáticas y desarrollo de los sistemas políticos.

Los estudios que identificaron a la vida política, a las instituciones políticas, y a las organizaciones políticas corporativas y no corporativas como un “sistema” comenzaron después de las Segunda

Guerra Mundial. Establecieron como categoría de análisis, junto a la de Estado y Régimen Político, la de Sistema Político como hoy lo conocemos. Esta noción viene de que todo está interrelacionado dentro de la vida política. Pero esto sería una definición simplista a no ser que la parte interesante se manifiesta en que la vida del sistema político no es una simple agenda de eventos. En efecto se configuran fenómenos y problemáticas entre la sociedad civil y la sociedad política –ciudadanos y élite en el poder– que impulsan o ponen en jaque la estabilidad misma del sistema. Identificar y estudiar esos fenómenos y esas problemáticas, por un lado, y desarrollar formas institucionales y constitucionales para resolverlos, por el otro, crean la razón y el sentido de los sistemas políticos, y no solamente el sistema de vida política de los que ejercen el poder.

II. PRIMERA PARTE. MODELOS DE ANÁLISIS Y LA LEGITIMACIÓN DE LOS SISTEMAS POLÍTICOS.

Desde principios de la segunda mitad del siglo XX se comenzaron a hacer estudios que incluían considerar la “Teoría general

de sistemas” desarrollado por otras áreas de estudio como la biología y la botánica, y que consistían en estudiar como elementos separados las partes de un cuerpo. Es esta noción la que los estudiosos americanos como David Easton y Gabriel Almond en sus respectivos análisis, transmitieron al estudio de la política, para considerar el objeto de estudio como un sistema político. Esto significó el estudio de la vida política en sus partes y no solamente su estructura y su superestructura, es decir, sus instituciones y su organización del poder.

I. El ambiente y las tensiones del sistema político según David Easton.

A continuación voy a identificar las características del modelo de análisis del sistema político de David Easton. Este autor fue de los primeros en identificar que el sistema político no debería estudiarse como un compuesto orgánico –piezas que se unen y crean un mecanismo. Easton observó que el sistema político se consolidaba o se debilitaba con crisis por los fenómenos producidos por la interacción de fuentes internas y fuentes externas de tensión. De manera que podríamos decir, de acuerdo a esta observación, que la sofisticación y el colapso son los dos extremos del desarrollo de todo sistema político. Para David Easton:

- La vida política es una serie de procesos complejos mediante los cuales ciertos tipos de insumos se convierten en productos que podemos denominar políticas autoritarias, decisiones y acciones ejecutivas.
- Un sistema político mantiene intercambios con su ambiente que originan procesos dinámicas. (Consideremos aquí que el ambiente son las instituciones, fenómenos, demandas, corporativismo y no corporativismo de la sociedad y de la economía).
- El sistema político tiene gran cantidad de mecanismos con los cuales enfrentan al ambiente y gracias a ellos pueden regular su propia conducta, y transformar su estructura interna (consideremos aquí las reformas legales, reformas constitucionales, decisiones, políticas públicas, conceptos y mentalidades, entre otros).
- El sistema político tiene un ambiente intrasocial y extrasocial. El intrasocial se refiere según Easton a sistemas que pertenecen a la misma sociedad que el sistema político. Y esos sistemas son de conductas, actitudes, ideas, económicos, culturales, y de estructural social. El extrasocial se refiere a lo que está fuera de esa sociedad, en este caso, a la sociedad internacional.

–El sistema político tiene un flujo de intercambio. En ese flujo recibe y envía. Recibe demandas y apoyos, que como veremos más adelante, son mecanismos de legitimación o deslegitimación. Y envía decisiones y acciones, respuestas y productos.

–El sistema político tiene las fuentes de tensión que mencioné anteriormente. Éstas fuentes pueden internas y externas. Por un lado, las internas se refieren a la interpelación de elementos que conforman el sistema político (consideremos aquí las alianzas y/o diferencias interélites, apoyos o demandas del circuito institucional y de la élite política). Por otro lado, las fuentes externas de tensión puede provenir tanto del ambiente intrasocietal como el ambiente extrasocietal: problemas internos de la sociedad o problemas y presiones de la comunidad internacional.

–El sistema político tiene “persistencia”. Esto quiere decir de acuerdo a David Easton que investiga cambios y estabilidad no sólo para darle mantenimiento al propio sistema sino para reproducirse, consolidarse y sofisticarse. (Consideraremos aquí que darle mantenimiento al sistema es solamente cumplir objetivos, promesas, planes de gobierno, políticas públicas, mientras que el sistema político siempre va –o debe ir– más allá: desarrollarse y trascenderse).

–El sistema político tiene “tensiones potenciales” y “perturbaciones”. Las tensiones potenciales son las amenazas graves, mientras que las perturbaciones varían en su intensidad y calidad y pueden ser benignas, neutrales, tensionantes y, podemos agregar, radicales o desleales al sistema.

–El sistema político hace frente a las tensiones en dos vías, y a partir de ahí diseñará o activará los métodos para resolverlas. La primera vía a la que lleva una tensión potencial o las perturbaciones es que el sistema político busca restablecer el antiguo punto de equilibrio – recuperar los niveles de gobernabilidad y la legitimación que tenía antes de la tensión. La segunda es que el escenario de tensión lo llevará a crear un nuevo punto de equilibrio, un nuevo escenario (consideremos aquí que este puede ser democrático o no).

–El sistema político altera su equilibrio por dos razones íntimamente ligadas: primero, por la adopción y ejecución de decisiones relativas a la sociedad por una élite de autoridad, lo que lleva a la segunda razón, la percepción de la sociedad a aceptarlas como autoritarias u obligatorias –pero que consideran injustas.

–Otro fenómeno más que mantiene en vilo al sistema político es la interpelación y el sobredimensionamiento de las demandas que impiden respuestas oportunas.

Sobre esto el propio David Easton nos plantea lo siguiente:

Todo sistema tiene la capacidad de hacer frente a la tensión ejercida sobre sus variables esenciales, aunque no siempre lo logra: puede desmoronarse, precisamente, por no adoptar las medidas apropiadas para manejar la tensión inminente. Pero lo primordial es su capacidad de responder a la tensión. La clase de respuesta realmente adoptada (si se produce alguna) serviría para evaluar la probabilidad de que el sistema sea capaz de alejar el peligro. El hecho de interrogarse sobre la naturaleza de la respuesta a la tensión destaca los objetivos y méritos particulares de un análisis sistemático de la vida política. Este análisis es especialmente indicado para interpretar la conducta de los miembros de un sistema a la luz de la forma en que atenúa o intensifica la tensión ejercida sobre las variables esenciales.¹

2. Las funciones políticas y las funciones del gobierno: entradas y salidas del sistema político, según Gabriel Almond.

¹ Easton, David, *Esquemas para el análisis político*, Buenos Aires, Amorrortu, 1984, pp. 224-226.

El análisis del sistema político encuentra otro momento importante con Gabriel Almond, quien identifica que hay entradas y salidas que definen la naturaleza de los fenómenos del sistema político, y condicionan sus niveles de gobernabilidad y legitimidad como identificamos a la dimensión de las tensiones hoy día. Almond considera que cada sistema político es un sistema o modelo de acciones que no solamente tienen que ver con las acciones de gobierno sino fundamentalmente con las de la cultura política de la sociedad civil y de la sociedad política. Este autor nos dice que podemos clasificar a los sistemas políticos no a partir de conceptos o estructuras institucionales como partidos políticos, corporativismo, organismos autónomos constitucionales, variables en la división de poderes, etc., sino a partir del estudio de las actitudes, valores políticos, caracteres, mentalidades, ideas sincréticas, religiosas e incluso cosmogónicas. Es a esto a lo que llama cultura política.

Desde este ángulo de análisis el sistema político tiene funciones políticas identificadas como “entradas” al sistema y funciones de gobierno identificadas como “salidas” del sistema. Podemos considerar aquí que las primeras se presentan en el sistema político, el cual debe verse como el terreno de juego. Las segundas se presentan como el ámbito institucional del gobierno.

Dentro de las “entradas” al sistema político estarían:

- La socialización política*, que es el conjunto de procesos a través de los cuales nos vamos familiarizando con la política y que van determinando nuestras actitudes a lo largo de la vida.
- La articulación de intereses*, que son los mecanismos con los que se establecen relaciones de mediación y vinculación entre intereses, para la acción política.
- La agregación de intereses*, que son las formas en que los intereses se articularán y cómo actúan una vez cohesionados
- La comunicación política*, que incluye las estrategias, símbolos, mensajes, etc., que se utilizan para relacionarse entre actores.

Ahora bien, dentro de las “salidas” del sistema, cuyo diseño y ejecución se ubican como funciones de gobierno, estarían:

- El gobierno mismo, como el conjunto de instituciones, organizaciones y decisiones sobre recursos públicos.
- Aplicación de la ley, a partir de las organizaciones del gobierno que tienen la responsabilidad de hacer cumplir las normas

–Formulación de la ley, como el acto de legislar.²

Así, “la cultura política se convierte en un elemento de la socialización política y se entiende como una distribución particular de actitudes, valores, sentimientos, información y habilidades políticas. La cultura entonces afecta la conducta de los ciudadanos y sus líderes a lo largo del sistema político, determinando entonces el tipo de entradas al sistema, pero también el tipo de resultados que emanan de él, convirtiéndose en variable explicativa.”³

3. Gobernabilidad y legitimación: fenómenos del sistema político.

En los sistemas políticos contemporáneos dos fenómenos son la fuente de equilibrio, de las crisis, y de las variables en el ambiente y las tensiones: la gobernabilidad y la legitimación. El estudio de cada uno de ellos no puede dar un análisis bastante preciso del desarrollo de un sistema político, pues las variables del concepto de gobernabilidad y el de legitimación nos permiten evaluar incluso las partes sistémicas

² Almond, Gabriel. James Coleman. *The Politics of Developing Areas*, new york, Princeton university Press, 1960.

³ López Montiel, Ángel Gustavo, “Las teorías de sistemas en el estudio de la cultura política”, en: *Política y Cultura*, primavera 2008, núm 29, p. 183.

que Easton y Almond advirtieron. Para ello es importante mencionar aquí un concepto de gobernabilidad según el cual sería

un equilibrio dinámico entre la demanda socio-política y la capacidad de respuesta de un gobierno; es un estado de ser del sistema político fundado en la fluidez comunicativa estructural. Su articulación se obtiene por una parte, de los pactos corporativos y los acuerdos no corporativos entre el régimen y la sociedad y, por la otra, por la justicia constitucional. Esto permite la toma de decisiones oportunas, eficaces y efectivas, para la igualdad cívica, los derechos del hombre, y la justicia social.⁴

Como podemos observar aquí los elementos de análisis serían la comunicación entre las estructuras del sistema político, los niveles de eficacia del corporativismo gubernamental y el independiente, así como de las organizaciones no corporativas de la sociedad. Además de un elemento esencial para las democracias contemporáneas: la justicia constitucional, su nivel de autonomía y eficacia para la defensa de los derechos fundamentales. También es de considerar que la gobernabilidad es “un estado de ser” del sistema político, tejido con equilibrios entre sociedad y gobierno. Esto agrega un sentido más allá de lo orgánico de la noción de Easton y Almond, al otorgarle al sistema

⁴ Domínguez Nárez, Freddy, “Dispersión y construcción del concepto de gobernabilidad”, en: Políticas y constitucionalismo, vol. I, no. 2, 2014, p. 275.

político una capacidad de registro y no sólo de manifestación de los efectos de los apoyos y las demandas, de consolidación o de crisis.

La legitimación también es fundamental. Las fuentes de legitimación del sistema político son corporativas y no corporativas, diseñadas y espontáneas tanto de la sociedad como del gobierno. Sin embargo el sistema político no puede esperar su equilibrio de la libre y espontánea manifestación de esas fuentes. De manera que existen mecanismos de legitimación bastante sofisticados a veces, que están ahí para garantizar entre otras cosas, la gobernabilidad y la eficacia de las “salidas” del sistema que describe Almond. Esos mecanismos pueden ser de *legitimación por performance* (resultados en las políticas públicas), *legitimación por justicia política y constitucional*, y *legitimación institucional, carismática o tradicional* –identificadas por Max Weber desde el siglo pasado. Éstas tres últimas, como advirtió el propio Weber, no siempre se presentan en estado puro y, en nuestros sistemas contemporáneos, tienden más bien a presentarse como híbridos.⁵

Es preciso considerar que los sistemas políticos democráticos contemporáneos tienen un alto nivel eficacia institucional pero también de conflictividad debido a nuevos fenómenos y mentalidades propios de nuestras sociedades actuales.

⁵ Domínguez Nárez, Freddy, *Legitimación, gobernabilidad y autoritarismo*, México, Sep/Prodep, 2004.

También hay otros mecanismos de legitimación que se desarrollan por el tipo de régimen en el que se encuentra el sistema político. Así, en los regímenes parlamentarios el sistema político, así como el gobierno, se legitima en la medida en que el Parlamento tiene un equilibrio de las fuerzas políticas y que existe un consenso con la agenda del gobierno. En el caso de los regímenes presidencialistas, la legitimación en el sistema político no depende del equilibrio en el Parlamento sino en el de la legitimación electoral del Presidente (haber alcanzado el poder sin sospecha de fraude electoral), y en la combinación de al menos dos de los tipos weberianos: el carisma y la institucionalidad. En los regímenes autoritarios los mecanismos de legitimación pueden provenir de acciones del gobierno como mantener un pluralismo limitado ampliado paulatinamente pero controlado, pero también de acciones francamente cuestionables como la cooptación y el clientelismo.

Lo importante es observar que el tipo de legitimación condicionará la forma y la eficacia del sistema político para hacer frente a las tensiones que permitirán su desarrollo, su crisis o su colapso. Pero también a la “persistencia”, que como vimos, es la manera como transciende y se moderniza.

III. SEGUNDA PARTE. LA INGENIERÍA CONSTITUCIONAL SISTEMA POLÍTICO EN MÉXICO.

I. Un sistema político con gobernabilidad autoritaria hasta 2018.

En México vivimos un sistema político autoritario hasta el 2018. Para entenderlo en el marco de este análisis, durante muchas décadas dominaron las dos razones que Easton identifica como fuentes de alteración del equilibrio en una democracia: decisiones autoritarias u obligatorias enviadas a la sociedad por una élite en el poder, a través de un partido casi único. Pero durante esas décadas el sistema político no fue el mismo sistema autoritario siempre: hubo una evolución que terminó siendo muy sofisticada a comienzos del siglo XXI: la Constitución reformada para garantizar más derechos, el pluralismo político ilimitado pero dado el caso, sin efecto. A lo largo de los últimos cuarenta años pasamos de un sistema político con pluralismo limitado, a un sistema de pluralismo ilimitado pero sin efecto, y finalmente a un sistema de pluralismo constitucional pero donde los centros neurálgicos del Estado seguían bajo el control de mentalidades y agentes autoritarios. Esto último es un ejemplo de la sofisticación de un autoritarismo. A partir de 2018 que triunfo en las elecciones presidenciales una fuerza política opositora a ese autoritarismo,

comenzó en México una nueva forma de hacer funcionar nuestras instituciones más apegada a la dinámica democrática.

2. La división de poderes y otras instituciones del sistema político.

Actualmente el sistema político mexicano presenta un pluralismo ilimitado con efectos importantes en las decisiones públicas, los espacios públicos, la opinión pública, los mecanismos legitimantes, y en los procesos políticos. Hay reglas bien definidas formalmente para el ejercicio del poder. Una primera característica esencial de las democracias es que los partidos y asociaciones políticas alcancen el poder y lo entreguen mediante elecciones competitivas. La legitimación del gobierno ha dejado fuera a la coacción y a la imposición.

En su ingeniería constitucional hay una división de poderes que presenta la fenomenología propia de un sistema político democrático. Por ejemplo, el poder legislativo ha sido quizá el primer escenario donde se experimentó la democratización del sistema desde hace veinte años. En efecto, al configurarse gobiernos divididos en las últimas dos décadas, la hegemonía del sistema autoritario se vio vulnerada y desmantelada. Llamamos gobiernos divididos cuando la

mayoría en el congreso no es del mismo partido que el presidente. Este escenario, lejos de ser un signo de tensión en las democracias, es un signo de la naturaleza del congreso, que es un espacio para construir consensos, y donde el disenso es muy importante como antítesis que llevará a una síntesis donde se recogerá lo mejor de las propuestas. Aquí son decisivos los elementos de la cultura política que observó Gabriel Almond pues el consenso es posible sólo por otro concepto importante del raciocinio que es la voluntad. Las voluntades se asientan en las filosofías, las éticas, las actitudes y las mentalidades de los que actúan en el congreso.

El poder judicial es el otro poder donde suceden procesos importantes para la democracia. Particularmente en lo que se refiere al control constitucional. El control constitucional es un sistema en el cual la Suprema Corte conoce de juicios constitucionales. Estos juicios constitucionales tienen el objetivo de defender a los ciudadanos y a las instituciones de las violaciones constitucionales que el Estado pudiera cometer sobre sus derechos fundamentales. Hay tres juicios constitucionales de los cuales la Suprema Corte conoce: el juicio de acción de inconstitucionalidad, el juicio de controversia constitucional, y el juicio de amparo. Existe también el juicio de la defensa de los derechos políticos electorales del cual es competencia

del Tribunal Federal Electoral. La defensa de los derechos fundamentales y la posibilidad de litigar la Constitución, es decir, de litigar la razón constitucional, es uno de los rasgos más importantes de la democracia de nuestro sistema. Durante la mayor parte del periodo del sistema autoritario esto no era posible, simplemente no existía ni la noción ni la ingeniería constitucional de la justicia constitucional. Reflexionemos sobre el hecho de que la facultad de control constitucional se le otorgó a la Suprema Corte en diciembre de 1994, y que esta figura existe en los sistemas constitucionales del mundo desde 1803.

El poder ejecutivo también ha sido objeto de reformas. La desaparición del fuero constitucional es muy importante sobre todo por la larga etapa del sistema autoritario donde el presidente era una figura intocable. Pero en los sistemas democráticos los presidentes no tienen necesidad de escudarse bajo estas figuras preventivas porque son cuadros cuidadosos de su trayectoria y, muchas veces, con prestigio en el sistema político. Crear figuras protectoras que son puertas de fugas constitucionales es más bien propio de los sistemas autoritarios. Allí los que detentan el poder deben hacerlo basados en la fuerza y la coacción. Al caer ese tipo de sistema deben hacer frente a la rendición de cuentas.

Otras instituciones constitucionales com el sistema electoral y el sistema de partidos son también estables. Estos últimos son figuras constitucionales, difícil de ignorar o avasallar. Antes bien gozan de financiamiento público y el umbral para mantener su registro es uno de los más moderados del mundo: necesitan mantener el 3% de la votación válida emitida en la elección anterior.

Otra característica de nuestro sistema político son los organismos autónomos constitucionales. De acuerdo a la doctrina y a la teoría constitucional estos organismos se consideran pilares del Estado. Y de acuerdo a los análisis constitucionales estos organismos son parte de la nueva división de poderes. Esto puede sorprender a propios y extraños porque hemos sido educados en la idea de que la división de poderes remite solo al poder ejecutivo, al poder legislativo y al poder judicial. Pero no es así. En el Estado hay otros organismos autónomos constitucionales que no dependen de ninguna rama del Estado y que, por el contrario, son parte de su configuración. En México existen cinco organismos autónomos constitucionales que contribuyen a darle estabilidad al sistema político. Son instituciones que no dependen de un gobierno ni del tipo de régimen político sino que conforman la estructura del Estado.

El sistema político mexicano cuenta hoy con todos los mecanismos constitucionales y legales para hacer frente a las tensiones propias de los sistemas, y resolverlas sin afectar los derechos fundamentales de los mexicanos. También es un sistema político que ha sabido evaluarse y evolucionar, y su desarrollo se ha orientado a la democracia alejándose de los rasgos autoritarios. No hay necesidad de una nueva Constitución, lo cual es hoy día una discusión superada. Todas las instituciones que conforman al sistema político han avanzado hacia su consolidación como parte de una democracia constitucional, que es lo que vivimos actualmente en México.