

**UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS  
Y ADMINISTRACION PUBLICA.**



**LA TRANSICION A UNA RELACION  
GOBIERNO - PARTIDOS EN MEXICO.**

**TESIS**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
MAESTRIA EN POLITICAS PUBLICAS**

**PRESENTA**

**JUAN MARTIN ALAMILLA SOSA**

**MONTERREY, N. L.**

**ABRIL DEL 2003**

TM

Z7464

.A2

FCPYAP

2003

.A4





1020148406



# UANL

---

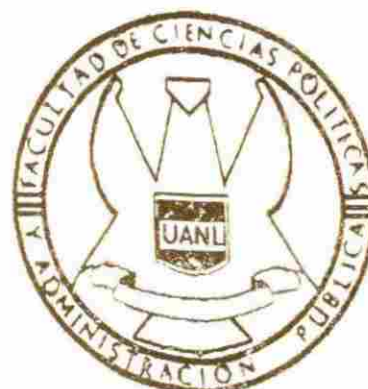
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.



LA TRANSICIÓN A UNA RELACION  
GOBIERNO - PARTIDOS EN MEXICO.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

**TESIS**

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
MAESTRIA EN POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

JUAN MARTIN ALAMILLA SOSA

MONTERREY, N. L.

ABRIL DEL 2003

971184

TH

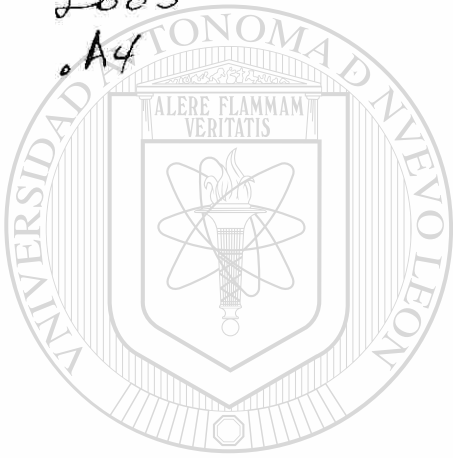
Z7164

.A2

F0P4AP

2003

.A4



# UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



FONDO  
TESIS

## AGRADECIMIENTOS.

Agradezco a Dios por haberme permitido alcanzar una meta más en mi vida.

Agradezco de una forma muy sincera a la Directora de la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, la Lic. Patricia Chapa Alarcón, por todo el apoyo que me ha brindado, muchas gracias por creer en mí, en mi capacidad de superación y ganas de salir adelante.

Muchas gracias Lic. Chapa Alarcón, por sus consejos, que me han permitido conocer mis objetivos y trabajar por ellos.

Agradezco a todos y cada uno de los maestros de la maestría, por su apoyo que me brindaron a lo largo del postgrado.

Agradezco a todos los compañeros de la maestría, gracias por su amistad, por los grandes momentos vividos y todos los bellos recuerdos.

Al Ing. Manuel Estrada Camargo, gracias por su tiempo y dedicación, en la asesoría de la presente investigación, sin la cual no hubiera llegado a un puerto seguro.

El presente trabajo se lo dedico en una forma muy especial a mis padres por todo su apoyo moral y económico que me han brindado en el transcurso de mi vida.

Agradezco asimismo de una manera muy especial a Chelito, por sus palabras siempre llenas de entusiasmo, sus consejos, por sus buenos deseos que me han enseñado a seguir siempre adelante.

Agradecerles, a mis hermanos y a toda mi familia las atenciones y entrega en la realización de la presente investigación.

Al personal administrativo, gracias por su inmenso apoyo.

A todos mis amigos con mucho cariño les dedico la presente investigación y solo me resta decirles: MUCHAS GRACIAS.

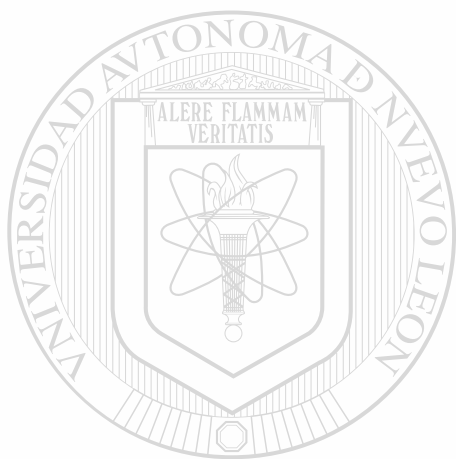
## INDICE.

	Páginas.
<b>I.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.</b>	<b>1</b>
<b>I.1.- ANTECEDENTES GENERALES.</b>	<b>1</b>
<b>I.2.- ANTECEDENTES ESPECIFICOS.</b>	<b>26</b>
<b>I.2.1.- LA RELACION GOBIERNO-PARTIDOS EN COSTA RICA.</b>	<b>26</b>
I.2.1.1.-Partidos políticos.	27
I.2.1.2.- Sufragio.	28
I.2.1.3.- Método de elección de presidente y vicepresidentes.	29
I.2.1.4.- Método de elección de diputados y municipes.	29
I.2.1.5.- El sistema de partido autoritario en Costa Rica.	34
I.2.1.6.- El sistema electoral y el régimen político.	42
I.2.1.7.- Reclutamiento de la clase política.	46
I.2.1.8.- La reforma del Estado.	50
I.2.1.9.- El clientelismo.	52
<b>I.2.2.- LAS RELACIONES GOBIERNO-PARTIDOS EN BRASIL.</b>	<b>56</b>
I.2.2.1.- El papel dominante del Estado.	57
I.2.2.2.- La transición democrática de Brasil y una nueva relación de gobierno- partidos.	64
I.2.2.3.- El sistema de gobierno en Brasil.	83
I.2.2.4.- Federalismo, regionalismo y estructura partidista en el sistema de partido de Brasil.	86
I.2.2.5.- Los patrones de reclutamiento de la clase política.	87
I.2.2.6.- La elaboración de las políticas pública: toma de decisiones.	99
I.2.2.7.- Los Patrones clientelista en el sistema político Brasileño.	101
<b>I.3.- DEFINICIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.</b>	<b>105</b>
I.3.1- OBJETIVOS.	105
I.3.2.- HIPOTESIS.	106
I.3.3.- JUSTIFICACIÓN.	106
<b>II.- METODOLOGÍA.</b>	<b>109</b>
<b>II.1.- TIPO DE INVESTIGACIÓN.</b>	<b>109</b>



<b>III.- MARCO TEORICO.</b>	111
<b>III.1 - Modelo de Relación Gobierno-Partidos.</b>	117
<b>IV.- LA TRANSICIÓN A UNA RELACIÓN GOBIERNO-PARTIDOS. EN MÉXICO.</b>	124
<b>IV.1.-México: un sistema de Político Presidencialista Autoritario.</b>	124
<b>IV.1.1.- El Poder ejecutivo federal.</b>	124
<b>IV.1.2.- El ejecutivo unipersonal.</b>	124
<b>IV.1.2.1-La unipersonalidad del ejecutivo y la centralización del poder político.</b>	126
<b>IV.1.3.-Los requisitos para poder ser presidente.</b>	128
<b>IV.1.4.-Conforme a nuestra constitución, el presidente puede ser. constitucional, interino, provisional y sustituto.</b>	131
<b>IV.1.5.- Atribuciones legislativas del poder ejecutivo.</b>	134
<b>IV.1.5.1 - Legislador Autónomo.</b>	134
<b>IV.1.5.1.1.- La Facultad Reglamentaria.</b>	135
<b>IV.1.5.1.2.- Facultad en la salubridad y combate a la contaminación ambiental.</b>	134
<b>IV.1.5.1.3.- Facultad en materia de comercio.</b>	137
<b>IV.1.5.1.4- Facultad en materia de subsidios.</b>	137
<b>IV.1.5.1.5.- Facultad para habilitar puertos y establecer aduanas.</b>	138
<b>IV.1.5.2.- Cuasi Legislador Autónomo.</b>	138
<b>IV.1.5.2.1.- Política Exterior.</b>	138
<b>IV.1.5.2.2.- Suspensión de Garantías.</b>	139
<b>IV.1.5.2.3- Exclusividad en la Iniciativa de Proyectos de Presupuestos y Ley de Ingresos.</b>	140
<b>IV.1.6 - Los Poderes del Veto.</b>	140
<b>IV.2.- Atribuciones jurisdiccionales y judiciales del ejecutivo.</b>	141
<b>IV.2.1.- Facultades Jurisdiccionales.</b>	141
<b>IV.2.1.1- El Tribunal Fiscal de la Federación.</b>	141
<b>IV.2.1.2-Tribunal de lo Contencioso Administrativo.</b>	143
<b>IV.2.1.3.-Tribunales Laborales.</b>	146
<b>IV.2.1.4.- El Tribunal Supremo Agrario.</b>	147
<b>IV.2.2.- Atribuciones estrictamente judiciales.</b>	148
<b>IV.2.2.1 - El Indulto.</b>	149
<b>IV.2.2.2.- Libertad Preparatoria.</b>	152
<b>IV.2.2.3.- Facultad de Expulsión de Extranjeros.</b>	153
<b>IV.3.- El presidencialismo y la subordinación del partido ( PRI).</b>	156
<b>IV.4.-Reclutamiento de la clase política.</b>	163
<b>IV.4.1.- Los candidatos a gobernadores.</b>	176
<b>IV.4.2.- Elaboración de políticas públicas.</b>	178
<b>IV.5.- Toma de decisiones.</b>	187
<b>IV.6.- Clientelismo.</b>	191

IV.6.1.- El gobierno (Clientelismo).	193
IV.6.2.- El clientelismo dentro del PRI.	196
IV.7.- La transición a la relación gobierno-partidos.	199
<b>V.- PROPUESTA.</b>	<b>214</b>
<b>CONCLUSIONES.</b>	<b>227</b>
<b>GLOSARIO.</b>	<b>233</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	<b>236</b>



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



## **I.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

### **I.1.- ANTECEDENTES GENERALES.**

El avance inminente de la democracia en las últimas décadas ha producido la necesidad de articular reglas de juego asumidas por la mayoría y que a la vez estableciera espacios mínimos en donde se llevara la competencia política, la incorporación de la movilización de la sociedad a través de diferentes canales de participación y de representación, así como formas de selección del personal político que dirija y gestione la política cotidiana nacional. La transición democrática que han vivido los países de América Latina desde 1978 a 1980, se ha desarrollado en cuatro escenarios muy diferentes: Uno recogía a aquellos países con unas tradiciones partidistas sólidas, tanto en términos de la existencia de maquinarias partidistas como de capacidad de las mismas para movilizar el apoyo de importantes sectores de la población como son las transiciones a la democracia, que se llevó a cabo en los países: Argentina, Chile y Uruguay. En ellos, el universo partidista prácticamente respetaba el mismo esquema que el anterior a la quiebra de la democracia

---

precedente: radicales y justicialistas en Argentina; socialistas, democristianos, radicales y conservadores en Chile; y colorados, blancos y frenteamplistas en Uruguay, eran una continuación de la política nacional de inicios de la década de 1970, que absorbieron porcentajes superiores al 90 por ciento del apoyo electoral. En un primer momento post-transicional éste también sería el caso de Perú, ya que los dos partidos que se alternaron en el poder en la década de 1980 y que lo usufructuaron eran anteriores al proceso autoritario, se trata del APRA y de Acción Popular, aunque posteriormente el propio sistema de

partidos, como se verá más adelante, sufriera uno de los cataclismos más serios de la región<sup>1</sup>.

Un segundo escenario contemplaba un modelo mixto en el que partidos antiguos iban a convivir con partidos nuevos surgidos del propio proceso transicional, en una transición democrática más compleja, recogía a partidos nacidos a mediados del siglo XX que mantenían una estructura muy sólida y sobre los que todavía el nuevo sistema político democrático giraba. Tal era el caso del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) en Bolivia y del Partido Trabalhista (PT) en Brasil. Los cuales convivieron con una generación de nuevos partidos surgidos, durante el período autoritario, y durante la propia transición. Son un ejemplo, los casos de ADN y MIR y, más adelante, CONDEPA y UCS en Bolivia, y del PMDB, PSDB, PDT y PFL en Brasil, entre otros. Igualmente puede incorporarse aquí a Ecuador que reproduce el sistema de partidos anterior a la quiebra de la democracia. El PSC se creó en 1951 como MSC y como PSC en 1967; la DC que es el tronco fundacional y fundamental de la DP en 1964; la ID en 1967 y solamente el PRE en 1983, tras la desaparición de dos líderes que dejaron un vacío de poder en la tendencia populista. Estos partidos convivieron en un primer momento con el CFP, PLRE y PCE, todos ellos anteriores a la quiebra democrática.<sup>2</sup>

En el tercer período se encuentra los casos definidos por el mantenimiento de la existencia de organizaciones, pero históricamente vacías política y socialmente hablando. Aquí se encuentra los partidos políticos de Paraguay, donde la continuada presencia del fraude

<sup>1</sup> Cfr. ALCANTARA, Sáez Manuel. (1994), Análisis comparado del papel de los partidos en los procesos de transición política, en Silvia Dutrenit y Leonardo Valdés, El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina, Instituto Mora y Universidad Autónoma Metropolitana,

<sup>2</sup> Cfr. ALCANTARA, Sáez Manuel., (1997), Las tipologías y funciones de los partidos políticos, en Autores partidos políticos, Madrid: AKAL Universitaria, p. 37-57

electoral moderado la existencia de Acción Nacional Republicana (Partido Colorado) y del Partido Liberal Radical Auténtico. Solamente después de las primeras elecciones constitucionales de 1993, el juego partidista quedó más claramente legitimado. Algo similar podría decirse de los Partidos Liberal y Nacional en Honduras. Esta situación también podría ampliarse al caso de Nicaragua, aunque fuera parcialmente, en lo relativo al Partido Liberal, o a Panamá, con el PRD y el Partido Arnulfista.<sup>3</sup>

El cuarto recogía a los países en que sumando a la debilidad histórica partidista los efectos de los últimos tiempos de los gobiernos autoritarios, apenas si se contaba con un marco mínimo de partidos. Son aquellos sistemas de partidos en los que se produjo un clarísimo proceso de refundación paralelo al proceso de transición democrática. Esto parece evidente para el caso de El Salvador y Guatemala, puesto que en el primero ARENA y el FMLN son hijos del conflicto bélico e igualmente en el segundo FRG, PAN y URNG. Así como parcialmente para Nicaragua con el FSLN y para República Dominicana aunque aquí la presencia del PRD databa de la dictadura trujillista. Sin embargo, no todos los países latinoamericanos entran en esta cuádruple tipologización, quedan fuera los tres casos que tuvieron procesos transicionales anteriores: Costa Rica, Colombia y Venezuela. México en cambio estaba inmerso, todavía hasta muy recientemente en un régimen de monopartido,<sup>4</sup> como se observa en el siguiente cuadro:

<sup>3</sup> Cfr. CAVAROZZI, Marcelo. (1995), Los partidos políticos latinoamericanos: sus configuraciones históricas y transiciones recientes, en Alcántara Sáez Manuel y Crespo Ismael. (eds). Los límites de democrática en América Latina. Salamanca: ediciones Universidad de Salamanca, España.

<sup>4</sup> Cfr. ALCÁNTARA, Sáez Manuel. (1999), Sistemas políticos de América Latina, Tecnos, Vol. I y II, Madrid.



Cuadro I: Tipología de partidos políticos en América Latina

Sistema de partidos al inicio de la transición. Partidos con mayor apoyo en la elección fundacional legislativa		Sistemas de partidos en la actualidad. Partidos con mayor apoyo en la última elección legislativa	
PAIS	Año	Partidos	Año Partidos
<b>Grupo I</b>			
Argentina	1983	UCR-PJ	1999 UCR-FREPASO - PJ
Chile	1989	Concertación - Unión por el Progreso de Chile	1997 Concertación - Unión por el Progreso de Chile
Uruguay	1984	PC-PN-Frente Amplio	1994 PC-PN - Frente Amplio
Perú	1980	APRA - AP	2000 Perú 2000- Perú Posible
<b>Grupo II</b>			
Bolivia	1985	MNR-ADN	1997 MNR-ADN-MIR-CONDEPA-UCS
Brasil	1986	PFL-PMDB-ARENA/PDS/PPR	1998 PFL-PSDB-PMDB-PT-
Ecuador	1978	CFP-ID-PCE	1998 DP-PSC-PRE-ID-MUPP-NP
<b>Grupo III</b>			
Paraguay	1993	ANR-PC - PLRA	1998 ANR-PC - PLRA
Honduras	1981	PLH-PNH	1997 PLH-PNH
Nicaragua	1984	FSLN	1996 FSLN-ALIANZA LIBERAL
Panamá	1994	PRD-ARNULFISTA	1999 PRD-ARNULFISTA
<b>Grupo IV</b>			
El Salvador	1982	ARENA-PDC-PCN	1997 ARENA-FMLN
Rep. Dominicana	1978	PR/PRSC-MMP	1998 PRD-PLD
Guatemala	1985	DCG-UCN-MLN	1999 FRG-PAN
Colombia	1982	PC-PL	1998 PC-PL
Costa Rica	1982	PLN- UNIDAD	1998 PLN- PUSC
Venezuela	1973	AD- COPEI	2000 AD-COPEI -MVR - MAS
México	1985	PRI	2000 PRI - PAN- PRD

\* En el caso de que hubiera dos cámaras se incluye el dato de la Cámara Baja.

\*\* El criterio de inclusión es que los partidos tuvieron una representación mayoritaria en la Cámara.

Fuente: Manuel Alcántara Sáez: Sistemas Políticos de América Latina. Madrid: Tecnos. 1999.

Nota: los datos del 2000 están actualizados.

A lo largo del período de democratización de los sistemas políticos latinoamericanos acontecido después de las transiciones políticas desde los años 1980 al 2000, para unos casos, es continuidad de la democracia, para otros consolidación de la misma democracia, y para otros una transición a la democracia como es el caso de México. En cambio los partidos políticos de la región sufrieron profundas transformaciones en sus relaciones con el gobierno, que tienen su base en aspectos tanto internos como externos, en cuestiones de alcance estrictamente político institucional como en otras de contenido social o económico<sup>5</sup>.

Los elementos interno se han centrado en cuestiones tradicionales como son las relativas a liderazgos más o menos caudillescos, subordinación de los partidos a los gobiernos autoritarios, a los enfrentamientos entre los poderes del Estado, al impacto de la corrupción. Por su parte, el factor externo por excelencia fue el descalabro del socialismo real y la pérdida de un referente sólido ideológico y práctico para grandes sectores de la izquierda latinoamericana. En cuanto a las cuestiones de carácter político-institucional que tuvieron que ver con las transiciones democráticas registradas en el universo partidista en América

Latina fueron los cambios realizados en los propios textos constitucionales, en las leyes de los partidos y las leyes electorales. Ningún país latinoamericano dejó de hacer modificaciones en las mismas, con mayor o menor profundidad, durante éste período.<sup>6</sup>

Finalmente, las cuestiones de otra índole no estrictamente politológicas también fueron el origen de los cambios acontecidos, bien fuera como consecuencia de la crisis económica que asoló a la región durante la década de 1980 y que enterró definitivamente el modelo de sustitución de importaciones así como la centralidad del Estado vigentes casi durante medio

<sup>5</sup> .Cfr. ALCÁNTARA, Sáez Manuel. (1999), Ob. cit. 16

<sup>6</sup> Cfr. JAGUARIBE, Helio. (1996), *El panorama desde el cono sur*, en América Latina Abraham F. Lowenthal y Gregory F. Treverton (compiladores), FCE. México, pp. 70-75.

siglo, bien fuera como resultado de la aparición de valores postmaterialistas y de los cambios registrados en las sociedades internacionales.

Desde una perspectiva descriptiva podemos decir que los cambios producidos en los sistemas de partidos latinoamericanos entre 1980 y 2000, en términos de la continuidad de las mismas etiquetas partidistas, apenas afectaron a un número muy limitado de casos. Salvo Brasil, Perú y Venezuela, los restantes países siguen mostrando una estructura partidista muy similar al final del periodo indicado con respecto a su inicio. El cambio radical de presupuestos programáticos que ha afectado sobremanera a los viejos defensores del populismo más activo no ha supuesto una transformación profunda ni en la cúpula dirigente ni en las bases sociales de apoyo. Esto se muestra evidente para los casos del PJ en Argentina y del PRI en México especialmente bajo las administraciones de Carlos Menem y de Carlos Salinas de Gortari. La relativa continuidad en la composición de los sistemas de partidos es una nota sorprendente que contradice la visión que habitualmente se ofrece bien de la existencia de cambios dramáticos, bien del descalabro del orden anteriormente

---

existente. Por otra parte, la continuidad dada permite matizar la supuesta crisis de los partidos en la medida en que si estos siguen siendo los que eran, su propia existencia, gracias en definitiva a los procesos electorales, invalida la tesis genérica del rechazo de los electores. La clase política sigue, por tanto, manteniendo las viejas etiquetas sin buscar otro tipo de acomodación. Lo cual, como se verá más adelante, no minimiza la hostil percepción que la población sigue manteniendo sobre los partidos. En cualquier caso es un hecho que la media de los partidos latinoamericanos es estable y que los profundos cambios acaecidos en Perú y Venezuela a lo largo de la década de 1990 son la excepción y no la regla. En estos dos países puede hablarse, sin ningún género de dudas, de una refundación del sistema

partidista según un esquema funcional para los intereses de los liderazgos bonapartistas de sus respectivos presidentes. Por otra parte, las expectativas generadas en otros países con respecto al nacimiento de nuevos partidos que pudieran trastocar de raíz los diferentes sistemas políticos se han ido viendo poco a poco defraudadas. Primero fue con el M-19 colombiano que no supo mantener el tirón que le llevó a posicionarse como una tercera fuerza en la constituyente de 1991, luego con el PRD mexicano que dejó de ser alternativa en las elecciones de 2000 y con el propio FREPASO argentino muy diluido en el seno de la Alianza frente a la histórica UCR. Una situación parecida ocurrió en Ecuador con el Movimiento Unidad Pachakutik- Nuevo País, que si bien se posicionó como la tercera fuerza en su debut electoral de 1996, alcanzando 15 escaños en el Congreso de la República, aún resta mostrar cual va a ser su papel y el apoyo que los ciudadanos le brindarán debido a sus constantes comportamientos que bordean el límite del sistema.

La polarización está vinculada con la gobernabilidad como también es una variable de gran contenido explicativo al momento de estudiar la estabilidad del sistema democrático, su eficacia, actividad y viabilidad. Sin embargo, los datos de polarización también pueden tener la lectura de que traduce una situación positiva en la que finalmente el sistema político ha sido capaz de llevar a cabo una función integradora. El Salvador, Nicaragua, Chile y México son los casos con un mayor grado de polarización. Los primeros reflejan la integración de la guerrilla en el sistema político bajo la forma de un partido. En Chile se proyecta la profunda división que durante el largo período autoritario sufrió su sociedad, mientras que en México se reflejan las tensiones previas y posteriores al histórico cambio de julio de 2000.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Cfr. ALDRICH, John. ( 1995 ), Why parties? The origin and transformation of potical parties in America Latina. London: The University of Chicago Press. p. 387.

Ahora bien, si en algunos países a pesar de los niveles de polarización la política comienza a encauzarse a través de espacios de competencia y diálogo democrático; en muchos otros la política parece ser un *diálogo de sordos*. En Ecuador donde los estereotipos, cierta irresponsabilidad de las elites y la presencia de fracturas latentes (*cleavages*) que no han terminado de incorporarse en la comunidad nacional como la regional y la étnica, llevan a un clima de tensión política constante. En estos casos, la polarización presiona hacia la ingobernabilidad del sistema político. Vistos los dos apartados anteriores parecería que los partidos latinoamericanos gozan de buena salud. Sin embargo, uno de sus principales problemas es el rechazo que suscitan entre la población, la bajísima valoración que reciben, de acuerdo con los sondeos de opinión cuando se pregunta a la gente sobre diferentes instituciones y los partidos son valorados indefectiblemente en el último lugar. Los latinoamericanos tienen mucha o alguna confianza en los partidos. Países como Venezuela, Ecuador, Argentina, Panamá y Perú son en los que sus ciudadanos manifiestan menor apoyo a los partidos mientras que en lugares como Costa Rica o México, los partidos son mejor considerados. Sin embargo la gran mayoría de las constituciones de los países latinoamericanos establecen el sufragio obligatorio, sin embargo, resulta correcto señalar que las penas por no participar no suelen ser efectivizadas por los poderes públicos. En Uruguay, Nicaragua, Argentina, Costa Rica y Bolivia los ciudadanos creen que el país no podría funcionar sin partidos y este tipo de afirmaciones revaloriza el papel de estas instituciones. Algunos indicarán que esta afirmación responde a la ausencia de mecanismos alternativos a los partidos políticos en la tarea de representación ciudadana.<sup>8</sup> Los partidos políticos son las agrupaciones organizadas con carácter permanente, cuyo propósito es

---

<sup>8</sup> Cfr. SARTORI, Giovanni . ( 1986), Partidos y sistemas de partidos, Alianza, Madrid, p. 438.



gobernar o participar en el gobierno mediante la proposición o designación de personas para ocupar puestos públicos. Y es cierto, toda vez que hasta el momento salvo algunas excepciones los partidos no han podido ser reemplazados a la hora de representar las demandas de los ciudadanos y en el ejercicio del gobierno. Por tanto, continúan siendo los vínculos entre régimen político y ciudadanos. El voto en la mayoría de los países latinoamericanos continúa siendo el instrumento por medio del cual se eligen a los políticos y a través de ellos a los partidos. Las preferencias que se hacen por personas, como algunos militantes y dirigentes partidistas han señalado en diversas entrevistas realizadas terminan convirtiéndose en apoyo a las estructuras partidistas. Países en donde la ciudadanía no tienen ninguna confianza en los partidos: Venezuela, Ecuador y Perú, son los que en 2000 afrontaban la mayor crisis política de toda la región. Como ya se mencionó, Venezuela y Perú refundaban sus canales de representación popular y Ecuador era víctima de una insólita espiral de inestabilidad política con cinco presidentes en tres años. Estos países han experimentado profundas crisis político-partidistas, al punto de llegar a refundarse en el caso de Venezuela y Perú, el tipo de vínculos existentes entre los partidos y los ciudadanos. Asimismo, resulta interesante observar que precisamente es en esos países donde los ciudadanos creen en mayor porcentaje que su voto cuenta para cambiar las cosas en el futuro. Esta combinación de crisis, cambio partidista y optimismo en el acto de votar por parte de los ciudadanos muestra una interesante ambigüedad en la política de esos países. Precisamente, las cifras de valoración del voto en estos dos países de alto nivel de crisis partidistas coinciden con aquellos en los que se ha dado una tradicional estabilidad del sistema de partidos como Uruguay o Argentina.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Cfr. FREIDENBERG, Flavia y Alcántara Sáez Manuel. (2001), Los dueños del poder: partidos políticos 1978-2000, Quito: FLACSO-Sede Ecuador, En prensa.

Estas valoraciones también se manifestaron en Paraguay, Nicaragua, Brasil y El Salvador. En tanto, países como Bolivia, Colombia, México o Guatemala se presentan como casos en que la población se divide en partes más o menos parejas en cuanto a la posibilidad de que el voto cambie las cosas en el futuro. Aún así, la participación electoral junto al voto continúa siendo instrumentos reconocidos y valorados del sistema político, lo que afianza todavía más la actuación de los partidos. Los sistemas políticos contemporáneos y en particular de las democracias de masas, que han logrado su continuidad o consolidación de la democracia una vez de haber logrado pasar su transición política, son de vital importancia conocer la relación entre los gobiernos nacionales y los partidos que los soportan o partidos gobernantes. Existe consenso en que el funcionamiento de las democracias modernas en el diseño y puestas en marcha de políticas, dependen en buena medida de la correcta articulación entre los partidos políticos y el gobierno. Enseguida pasaremos a conceptualizar el término de gobierno de partido.<sup>10</sup>

El concepto de gobierno de partidos tradicionalmente se ha observado la función que cumplen los partidos gobernantes en el seno de las instituciones centrales del Estado democrático. Por gobierno de partido se entiende aquella forma de regulación social del conflicto en la que una pluralidad de partidos políticos democráticamente organizados juega un papel relativamente dominante tanto en la esfera de la mediación sociopolítica como en los procesos de elaboración-decisión de políticas.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Cfr. DUTRÉNIT, Silvia y Valdés Leonardo. (1994), El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina, Instituto Mora - UAM Iztaapalapa, México. pp. 12-24.

<sup>11</sup> Cfr. MINTZEL, A. Y H. Schmitt.(1981), "How to investigate the future of party government", en "Party Government: A Rationalistic conception", en F.G. Castles y R. Wildenman (eds), p.42

El concepto anterior tiene poca utilidad en el sistema político latinoamericano, pues resulta a todas luces discutibles referirse a los partidos gobernantes como relativamente dominantes.

Una definición mucho más elaborada describe al gobierno de Partidos con base en tres condiciones: a).- las principales decisiones gubernamentales son tomadas por individuos colocados por y responsables frente a los partidos elegidos; b).- las políticas se deciden en el interior del o de los partidos gobernantes, por lo que actúan cohesionadamente para su formulación; y c).- los funcionarios del gobierno son reclutados básicamente a través de los partidos<sup>7</sup>. Esta definición sólo puede ser considerada como un buen punto de partida para el análisis empírico, pues su aplicación práctica exige todavía un esfuerzo previo de precisión y operacionalización conceptual. El estudio en casos concretos de las relaciones entre los gobiernos y los partidos que los sostienen requiere esclarecer previamente aspectos tales como: las características de los partidos entendidos como organizaciones pero también como cuerpos que toman decisiones; las actividades de los partidos y las de los gobiernos y

---

los espacios en que se pueden empalmar; los distintos papeles que tanto los partidos como los gobiernos desempeñan dependiendo de a forma de gobierno en que interactúan: sistemas parlamentarios, sistemas presidencialista y sistemas mixtos.<sup>12</sup>

Criterios metodológicos que permitan medir con laguna precisión el grado de autonomía o dependencia de los partidos con relación a los gobiernos y viceversa que nos lleve a la construcción de tipologías sobre las distintas modalidades de relación que pueden establecerse entre ambas estructuras.

---

<sup>12</sup> Cfr. KATZ, R.S.(1986), "Party governments: a retionalistic conception?", en F.G. Castles y R Wildenman (eds), Visions and realities of party government, Colección The future of party government, Berlín, De Gruyter, European University Instituteseries. 5-15.

Actualmente es común escuchar sobre la crisis de los partidos políticos e incluso de que los partidos políticos tenderán a desaparecer como organismos de intermediación de intereses y serán sustituidos por otras fuerzas políticas (Organizaciones no gubernamentales, grupos de interés y de presión), si el tipo de cambio que observamos en el porvenir fuese más bien un cambio ligero en vez de drástico es de importancia comprender los significados y las dimensiones de la relación Gobierno-partidos, para establecer que aspectos del gobierno de partidos que sobrevivirán y cuáles desaparecerán o se debilitarán. Teóricamente, la democracia exige que la mayor parte de la población tenga el derecho de influir en las decisiones gubernamentales eligiendo a sus líderes, entonces este tipo de gobierno es un fenómeno más reciente aún. La Gran Bretaña y los Estados Unidos de Norteamérica no estipularon el sufragio universal hasta finales del siglo XIX, y a las mujeres no se les permitió votar en las elecciones nacionales hasta los años 20. Suiza no permitió el sufragio a la mujer sino casi 50 años después, el caso de México se establece el sufragio universal en la Constitución de 1824 y hasta el 17 de octubre de 1953 se otorga el derecho de voto a las mujeres.

La democracia representativa (forma de gobierno de la mayoría de los países latinoamericanos y que en el caso de México se establece en el art.- 40 Constitución Política Mexicana.) ha creado un mecanismo que permite que sus líderes políticos sean responsables ante el pueblo en general. La sociedad democrática crean deliberadamente tiempos electorales en donde se crea una inseguridad en la elección de un cargo público; de manera que el partido político que llevó a sus candidatos a un puesto de elección popular, puede verse perjudicado por el mal desempeño de éste y que el pueblo vote en contra del partido político que los postuló.

Todo sistema político democrático debe proporcionar al electorado candidatos competitivos. El poder del pueblo sólo será efectivo si éste tiene la oportunidad de elegir a un grupo de candidatos que ha preferido con respecto a otro. Todas las sociedades democráticas deben disponer de algún medio para someter a sus líderes o candidatos políticos a la consideración del pueblo. La institución que típicamente satisface esa necesidad es el partido político, el cual propone candidatos para los cargos públicos (así lo establecen la mayoría de las constituciones de los países latinoamericanos en el caso de México el Art.- 9, 41 de Constitución Política Mexicana. ), a fin de permitir la elección a los votantes, debe de haber por lo menos dos ó más Partidos Políticos, que propongan candidatos. El elector puede elegir al candidato del partido "A" y no al partido "B" ó "C", porque piensa que el candidato "A" hará una labor más satisfactoria al tomar las decisiones políticas que le beneficien. En una democracia no se puede permitir que un partido político sea el único que proponga candidatos para los cargos públicos (todo lo contrario sería un atentado en contra de la democracia), cada partido debe reconocer el derecho de los otros a competir. Es fundamental en la democracia que los partidos acepten la existencia de otros partidos, igualmente deben estar dispuestos a coexistir pacíficamente. Por lo tanto el partido que por el momento controla el gobierno debe permitir que los partidos de oposición critiquen a los funcionarios públicos sobre lo que están haciendo y propongan acciones alternativas. El partido mayoritario debe estar preparado para convertirse el día de mañana en la minoría. Sin embargo es precisamente este espíritu de tolerancia y buena disposición a ser removidos del cargo lo que constituye la mayor dificultad para el Estado que por primera vez están experimentando una transición democrática como es el caso de México.



La democracia constituye la maquinaria electoral mediante la cual los partidos políticos que compiten luchan por los cargos políticos disputándose los votos del electorado. Los candidatos del partido político ganador asumen la responsabilidad de establecer políticas para hacer frente a los problemas fundamentales de la sociedad; los perdedores en cambio tienen la obligación de realizar una crítica constructiva a esas políticas y el derecho de usar su crítica como medio para atraer partidarios suficientes en el siguientes procesos electoral. Además de las elecciones que tienen lugar periódicamente, una sociedad democrática debe establecer una comunicación continua entre los dirigentes ó gobernadores y el pueblo en general de tal forma que los puntos de vista personales acerca de los asuntos públicos puedan ser transmitidos a quienes toman las decisiones políticas importantes.

En una democracia representativa las personas pueden expresar sus opiniones de diversas maneras, (libertad de expresión, libertad de las ideas y libertad de imprenta etc.), para lograr sus propósitos tienen que unirse a otras personas (libertad de asociación) que piensen igual a fin de formar grupos que puedan comunicar sus demandas a quienes tienen por mandato del pueblo la potestad de tomar las decisiones. A la institución que ha surgido en las democracias con el fin de transmitir dichas demandas a quienes tienen el poder político se le llaman partidos políticos. Un partido político es un grupo de personas que presentan candidatos para un cargo público. Esa actividad es la que marca la diferencia entre un partido político y un grupo de interés<sup>13</sup>. Con frecuencia, aunque en forma inexacta, los partidos políticos se distinguen de los grupos de interés de otras maneras, por ejemplo por el número de personas afiliadas a cada uno. En general los partidos políticos atraen

<sup>13</sup> ANDRADE, Sánchez Eduardo. (1990), introducción A la ciencia política, Harla, México. Pp. 144-145.

más simpatizantes que los grupos de interés. Ahora bien no todos los partidos políticos tienen como meta principal ganar los cargos públicos (Los Partidos Menores ), aunque sin duda algunos miembros de esos partidos han pensado que sus candidatos tienen una posibilidad de ganar, en su mayoría han trabajado a través de esas organizaciones como una manera de expresar públicamente sus demandas políticas. Si bien es cierto que los partidos menores no pueden ganar, sin embargo, gracias a la publicidad dada a sus metas en el transcurso de la campaña o a la amenaza electoral que constituyen para los partidos mayoritarios, sus demandas podrán encontrar mejor eco que si sólo trabajan a través de grupos de interés, ya varias de las propuestas de los partidos menores han sido adoptadas con el tiempo por los funcionarios y por los partidos principales, lo que demuestra que los cálculos políticos de los afiliados a los partidos menores están justificados. Es de considerar que no todos los que apoyan a un partido político lo hacen debido a sus políticas. Muchas personas desarrollan desde temprana edad una simpatía psicológica por determinado partido y, apoyan a sus candidatos sin tener en cuenta la postura de éstos a ciertos problemas. Algunas personas participan en las actividades de un partido porque esperan ser recompensadas con algún beneficio concreto (empleo o favor político). Otros disfrutan de la emoción de las actividades del partido o los contactos sociales.<sup>14</sup>

Podemos decir que el factor que distingue a un partido político de un grupo de interés no es su tamaño ni su finalidad, sino el *método* que elige para hacer sentir su influencia en la Política: el partido es la única organización que propone candidatos para los puestos o cargos públicos utilizando su propio rubro.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> Ibid. p. 146-147.

<sup>15</sup> DEUTSCH, Karl, (reim. 2<sup>a</sup> 1976 ), *Política y Gobierno*, F.C.E., México, pp. 77 y 78.

Asimismo, es necesario distinguir a un partido político de una *facción*. Según la historia, las facciones precedieron a los partidos políticos. Eran grupos de personas que se unían sobre una base conveniente a fin de obtener alguna ventaja política para ellas mismas. Las facciones se formaron en torno a determinadas personas o familias. En la época de los electorados restringidos y cuando había relativamente pocos cargos electivos, esas facciones fueron capaces de controlar las elecciones de manera bastante efectiva. Sin embargo, a medida que un mayor número de personas tuvo el derecho de votar, que se incrementaron los cargos electivos y que se amplió el terreno político para incluir a una mayor diversidad de grupos sociales, fue necesario organizar más la lucha electoral y situarla sobre una base más permanente. Particularmente importante fue la tarea de identificar candidatos de manera que los electores pudieran saber quién representaba a cuál grupo. Fue entonces cuando las facciones dieron el paso crítico que las transformó en partidos políticos: presentan candidatos para los cargos administrativos bajo un rubro o símbolo común.<sup>16</sup>

La palabra *facción* se emplea todavía en nuestro tiempo, principalmente para designar a grupos que forman parte de una entidad política mayor. Algunas veces se emplea para describir porciones de un grupo de interés. El término se emplea más a menudo para designar a algún grupo que, dentro de un partido político, toma como base una personalidad, doctrina o región geográfica determinada en este sentido, la *facción* es sinónima de *división o ala*.<sup>17</sup>

Típicamente, una *facción* se centra en alguna personalidad política, en alguna élite política

<sup>16</sup> ANDRADE, Sánchez Eduardo. Ob. cit. p. 91-92.

<sup>17</sup> DUVERGER, MAURICE. (1980), *Los Partidos Políticos*, F.C.E. México, pp. 16 -25.

local y algunas veces en un asunto político particular. Normalmente, las *facciones* carecen de las características de un partido político importante ( una estructura permanente bien organizada y una relación simbólica en sus seguidores ) que les permitan superar las personalidades o cuestiones particulares. Por esta razón, las facciones tienen menos probabilidades que los partidos políticos de persistir a lo largo de una serie de elecciones. Además, con frecuencia funcionan interna y no abiertamente porque carecen de la legitimidad de los partidos políticos en el sentido de que la gente no está dispuestas a otorgarles el derecho de presentar candidatos (la legislación mexicana no les otorga ese derecho, únicamente esta consagrado para los partidos políticos).

La mayoría de los ciudadanos no cumplen con la formalidad de afiliarse a un partido político en particular (para participar en la vida pública de la ciudad) y pagar sus cuotas, como se hace comúnmente en los grupos de interés.

Una manera de decir a quienes se debe considerar como miembro de un partido consiste en determinar la forma en que diversas personas participan en el tipo de actividades partidistas

---

las cuales se podrían clasificar en las siguientes categorías:

a).- Líderes de partido. Los que desempeñan cargos importantes en el partido, como son el presidente y los miembros del comité nacional, estatal y municipal ó locales.

b).- Activista: Los que trabajan ampliamente en los asuntos del partido, recaudan dinero, reclutan candidatos, preparan discursos para los candidatos, asisten a mítines y visitan a los electores.

c).- Patrocinadores: Los que sostienen a la organización, aportan dinero para el partido o sus candidatos y portan calcomanías, insignias y rótulos en los parachoques ( topes ) de los autos.

d).- Electores y seguidores: Aquellos que regularmente votan por los candidatos del partido en las elecciones o que cuando se les pregunta, se califican a sí mismo como pertenecientes a un partido en particular.<sup>18</sup>

En partido político, se encuentran los profesionales y los “amateurs” de la política los primeros son de carácter oligárquico y están al frente de la organización son las que decidan cómo debe ser dirigida ésta. El prototipo de la Organización de un partido manejado por profesionales era la maquinaria política de los viejos tiempos dominados por un “jefe” (presidente de la República en función de sus facultades metaconstitucionales)<sup>8</sup>. El convenio entre el “Jefe” y el partido que lo apoyaba era recíproco. El jefe hacía uso de su influencia para cuidar de que a sus patrocinadores, o a los miembros de la familia partidista o a los amigos de éste, se les concedieran empleos públicos o contratos lucrativos con el gobierno, recibieran préstamos o dádivas cuando se hallaran en dificultades financieras, o ayuda cuando se vieran en problemas con la policía. La organización política patrocinaba también días de campo, fiestas con cervezas y otros eventos para sus seguidores. A cambio, el Jefe recibía los votos de los favorecidos por su generosidad, contribuciones políticas de quienes estaban en la nomina oficial (cierto porcentaje de su sueldo, conocidos también como tajada, moche y comisiones) de quienes tenían contratos con el gobierno. Los que no son profesionales de la política se les llama amateurs son personas a quienes la política les parece intrínsecamente interesante porque expresa un concepto del interés público. No les interesa por lo tanto utilizar a los partidos políticos

<sup>18</sup> Cfr. ANDRADE, Sánchez Eduardo. (reim. 5<sup>a</sup> 2001), Introducción a la ciencia política, Oxford, México. Pp. 123-124.

para favorecer sus propios intereses, si no para ayudar a otras personas o grupos o a la sociedad en general. Creen en ciertos principios y valores ( como son las igualdad racial o la libre empresa ) y se dedican a cuidar de que esos principios y valores sean considerados en los programas y las políticas públicas.

Esa lealtad a los principios implica que el ganar elecciones no es la meta primordial de los no profesionales de la política. Aunque por supuesto, preferirán estar del lado de los ganadores, sólo apoyarán a los candidatos que se inclinan por lo que es “correcto”.

Les parece mejor apoyar a un perdedor que comparta sus principios que a un ganador que no lo hace. A diferencia de los profesionales, los “amateurs” no comprometen sus principios, ni siquiera sus programas favoritos. Al contrario son “puristas” y piensan que el purismo fuera de la administración es mejor que el poder dentro del gobierno; su purismo les hace hacer ser intolerantes con las personas que discrepan con ellos en cuestiones políticas. Aunque los partidos, o los candidatos estén de acuerdo con los “amateurs” de la política en la mayoría de las cosas, eso no es suficiente. Tiene que dar prueba de sus

aptitudes en todos los aspectos para que se sepa que vale la pena apoyarlos. Los “amateurs” de la política se oponen fuertemente al PADRINAZGO; piensan que las personas deben participar en las actividades del partido porque les preocupa el interés público, no para obtener beneficios personales. Por último los “amateurs” creen en la democracia interna del partido; desconfían de los líderes fuertes y quieren que los miembros ordinarios tengan voz en las operaciones de los partidos. Los “amateurs” de la política son “puros” o “ideales”, y es de dudar que cualquier individuo u organización se ajuste a cualquiera de esa categorías.<sup>19</sup> Son muy pocos los profesionales de la política que están totalmente

<sup>19</sup> Cfr. CARPIZO, Jorge. (1983), El presidencialismo mexicano, Siglo XX, México, p. 173.

desinteresados en los programas políticos y pocos “amateurs” se negarán a comprometerse en toda ocasión. Asimismo, las motivaciones de las personas para participar en los partidos políticos pueden cambiar e través del tiempo. Las funciones de los partidos políticos son específicas y observables, como reunir candidatos. Otras son intangibles, como la de contribuir a la solución pacífica de los antagonismos sociales. La acción del partido puede tener una intención muy específica, como sucede cuando presenta un candidato con determinados antecedentes étnicos a fin de ganarse los votos de los miembros de ese grupo étnico, una acción secundaria sería darles a los miembros del grupo minoritario una sensación de importancia, de que pertenece a la sociedad, y despertar en ellos una lealtad hacia su gobierno. Una función que realizan todos los partidos es proponer bajo su propio rubro o nombre, candidatos para los cargos públicos. A veces los líderes mismos del partido inducen materialmente a las personas para que se postulen como candidatos. Una persona puede ser buscada por un grupo de interés, por un funcionario o por sus amistades para que aspire a un cargo público, o puede decidirse por sí misma a proponerse como candidato, hay que postularse bajo la protección de algún partido si tiene alguna esperanza de lograr el éxito, por los menos en las elecciones nacionales y en la mayoría de las estatales. Las funciones principales de los partidos se relacionan con tres aspectos del proceso político: proporcionar dirección participando en las elecciones, identificar los problemas y proponer programas para hacerles frente, y organizar y dirigir el gobierno. De los tres el primero es el más importante, en la que han enfocado los partidos políticos; los partidos políticos latinoamericanos se han preocupado un poco menos que los partidos europeos, por desarrollar programas sociales concretos y han tenido menos éxito en cuanto organizar los poderes legislativos y ejecutivos del gobierno de manera que los programas del partido se conviertan en leyes.



Ahora bien los partidos menores se han mostrado también deficientes con respecto a esos aspectos del proceso político. Aunque varios de ellos han elaborado proyectos específicos para hacer frente a ciertos problemas (deudores de la banca, ecología etc. ).<sup>20</sup>

En la vida política de una nación los grupos de interés, que engloban únicamente una pequeña proporción de la población total, permiten que un funcionario tenga una idea de lo que cierto número de personas que viven una situación común (trabajadores, hombres de negocios, campesinos, ambientalistas, Tierra y Libertad, Barzón, Vértebra, intelectuales, Iglesia etc.), opinan con respecto a cosas tales como los impuestos, salarios, precios de los productos, sobre la propiedad, el medio ambiente etc., los grupos de interés no sólo apremian con sus demandas a quienes toman las decisiones, sino que también transmiten a sus miembros los proyectos de los dirigentes políticos, ya que aquellos si constituyen una fuente potencial de apoyo para sus proyectos. Así como los partidos políticos compiten para colocar a sus candidatos en los cargos públicos, también los grupos de interés luchan entre sí para influir en las políticas públicas. Si el sistema político está funcionando como debe ser, se restringen y se equilibran recíprocamente de manera que ningún grupo, o número reducido de grupos, domine el proceso político. Todos los grupos que representan a personas cuyos antecedentes y preocupaciones sociales y económicas sean diferentes deben hacerse escuchar de manera efectiva por los funcionarios que toman las decisiones gubernamentales críticas. La democracia representativa protege al mismo tiempo los derechos de las minorías, se les permite hacerse escuchar y criticar las opiniones de la mayoría, El sistema les ofrece a las minorías la oportunidad de convertirse en las mayorías del futuro<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> ANDRADE, Sánchez Eduardo. (reim. 5 2001). Ob. cit. p. 96-98.

<sup>21</sup> Ibid. p. 143.

La minoría disfruta de otros derechos fundamentales los cuales no pueden ser quebrantados por los funcionarios, aunque estos últimos estén actuando con el apoyo de la mayoría. La protección se deriva del orden constitucional y los tribunales que limitan las actividades del gobierno en contra de ellos. Existen actitudes con respecto a muy diversas cosas que influyen para que sé de una transición político democrática. Lo más importantes son los sentimientos que los ciudadanos abrigan respecto a su país y su identificación con el mismo. Mientras una parte importante de las personas que componen una sociedad no experimenten un sentido de identificación con sus conciudadanos ni piense que debe formar parte del mismo sistema político general, el delicado acto de gobernarlos será difícil si no imposible, vinculado con ese sentimiento de identidad nacional están las actitudes básicas que las personas manifiestan hacia el sistema político; es decir, si lo considera como un vehículo legítimo para tomar las decisiones que influirán en su vida, Esto dependerá a su vez de sus actitudes hacia el orden constitucional . Los sentimientos de las personas hacia los funcionarios del gobierno determinan también si el público aceptará sus disposiciones como legítimas y obligatorias, el apoyo de la ciudadanía, activo o pasivo, a favor de las disposiciones es de vital importancia para que el proceso político se lleve a cabo satisfactoriamente en una sociedad democrática.<sup>22</sup>

En las democracias como la de Gran Bretaña, Estados Unidos de Norteamérica y de los países Latinoamericanos, la selección de los candidatos se realiza a través de elecciones libres en las cuales participe la población en general, así como la posibilidad de remover y reemplazar a dichos funcionarios periódicamente, lo cual constituye una base para la

---

<sup>22</sup> Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (2000), Anaya editores, México. p. 105

aceptación general de su mandato, esta participación del ciudadano individual es de vital importancia en el proceso político de su país ( art. 41 de la Constitución Política Mexicana).

Por lo que el gobierno de partido debe considerarse como la encarnación sobre el plano constitucional de los principios democráticos, ya que después del gobierno monárquico y del gobierno parlamentario, el gobierno de partido simbolizaría la forma de gobierno a través de la cual se realiza el alargamiento definitivo de las bases políticas del Estado moderno.<sup>23</sup> Sin embargo Calise establece que los partidos sólo han obtenido parcialmente esta preponderancia entre las instituciones estatales, lo cual podría ser considerado como un fracaso de los partidos, o puede pensarse que los gobiernos de partido constituyen todavía un campo incompleto del desarrollo constitucional y en proceso de consolidación, esta última perspectiva hace más justicia a los partidos, pues no podría negarse que los partidos políticos son los principales protagonistas de los procesos de democratización de los sistemas políticos: Los gobierno de partido es una forma de gobierno específica, implica pensar en un sistema de relaciones en que el que las principales estructuras y funciones de la esfera ejecutiva depende de las características originales del partido político. En la conceptualización del papel de los partidos como actores de gobierno, donde se observa una gran carencia de estudios empíricos y de modelos interpretativos las razones pueden exponerse para explicar esta carencia desde los intereses de estudios originales de la ciencia política que ve a los partidos políticos más como vehículo de las demandas que como organizaciones que toman decisiones, otras que veían a los gobiernos como sujetos pasivos que operaban bajo la presión de una variedad de fuerzas, entre las que los partidos eran

---

<sup>23</sup> Constitución Política Mexicana. Ob. cit. p. 97.

sólo una más, por lo que es de vital importancia el trabajo, ya que nos permitirá establecer con certeza cómo se toman las decisiones en los regímenes democráticos es decir quienes son realmente los que gobiernan. El concepto de gobierno de partido cubre una gran área de la vida política. Por un lado las instituciones gubernamentales: en donde el gobierno de partido significa aquí una forma de control especial de los partidos sobre el congreso y el gabinete así como el proceso de elaboración de los reglamentos que tiene lugar en estas esferas. Por otro lado existe la dimensión de las políticas de masas, comicios, representación; donde el gobierno de partido significa que los partidos son los canales fundamentales del comportamiento de masas. Desde el ámbito de las instituciones centrales del Estado democrático, el gobierno de partido muestra diferentes dimensiones como: a).- La élite del partido es la presencia de políticos cuyo rango, competencia y capacitación son determinadas ante todo dentro de la esfera de los partidos. Independientemente de las diferencias que se pueden establecer aquí de un caso a otro, el destino político de los partidarios depende en buena medida de su partido; b).- El nivel organizativo, es la posibilidad de los partidos de gobernar o de tomar decisiones, por cuanto articulados por objetivos comunes; c).-La dimensión programática e ideología, el gobernar implica considerar el programa o ideología que rigen en el seno de cada partido<sup>24</sup>

Las constituciones de los estados aún asignan al gobierno el papel de “gobernar”, Es indiscutible que esto no sólo es consecuencia de las prescripciones constitucionales sino también de la organización histórica del Estado. En las democracias representativas, para gobernar se requiere de un consentimiento popular mediante sufragio, lo que otorga a los partidos un papel protagónico. El gobierno no puede ser por lo tanto un ente político con

<sup>24</sup> Cfr. COTTA, (1990). Realities and meaning of party government”, ponencia presentada en el seminario sobre relaciones gobierno-partido, Florencia, European University Institute, septiembre.

identidad específica propia y por consiguiente se vuelve un instrumento de los demás sujetos (partidos políticos, grupos de presión etc. ). La categoría de gobierno de partido es el nivel en que los partidos realmente gobiernan lo cual varía de un caso a otro, depende de varios factores, mismos que deben tomarse en consideración en cualquier tentativa de investigación. Uno de los factores es la forma de gobierno existente, la noción de gobierno de partido ha sido originalmente acuñada para pensar las formas de gobierno parlamentario europeo. Más aún, gobierno de partido y gobierno parlamentario se usan con frecuencia como sinónimos, dado que los partidos son concebidos como una articulación del parlamento, se configuran en organismos de gobierno, sin embargo, en los gobiernos presidencialistas como el de México y de gran parte de los países latinoamericanos, el ejecutivo tiene mayor autonomía frente a los partidos que los gabinetes en los gobiernos parlamentario, aunque los partidos buscan influir en las diferentes líneas de gobierno. En México como en el resto de Latinoamérica existen gobiernos presidencialistas, razón por la cual la noción de gobierno de partido puede ser una valiosa herramienta para estudiar los procesos de toma de decisiones. Por lo anteriormente mencionado es de vital importancia analizar las relaciones gobierno- partidos en México. Sin embargo previamente analizaremos como antecedentes específicos los casos de Costa Rica y Brasil, la razón de selección de estos países obedece principalmente al grado de democratización alcanzado por cada uno de estos países de conformidad con el cuadro 1. Es muy importancia observar las relaciones gobierno-partidos dependiendo de la mayor o menor afirmación de los partidos políticos en una institucionalidad democrática, en donde Costa Rica, es el país con una democrática más estable de América Latina, y Brasil esta en un proceso de consolidación de la democracia, lo anterior nos servirá de mucha ayuda para comprender, el caso de México, que es un país en transición democrática.

## **I.2.- ANTECEDENTES ESPECIFICOS.**

### **I.2.1.-La Relación Gobierno-partidos en Costa Rica.**

Costa Rica en los años 70 y 80 fue un gran receptor de ayuda económica estadounidense, lo que le permitió financiar sus programas sociales que le permitieron tener los índices de alfabetismo más altos y las tasas de mortalidad más bajas en el hemisferio.

Mientras sus vecinos centroamericanos se ensangrentaban en guerras civiles, Costa Rica vivía una época dorada con una economía floreciente.

La economía costarricense estuvo caracterizada hasta los ochenta por una fuerte dependencia de los llamados productos tradicionales, los cuales representaban en 1980 cerca del sesenta por ciento del total de las exportaciones, veinte años más tarde, en 1999, esta participación se reduce a un quince por ciento, al tiempo que los principales productos no tradicionales de ventas al exterior son bienes de la industria de alta tecnología.

Los costarricenses han sido gobernados por los partidos: Liberación Nacional ( PLN ) y el Partido Unidad Social Cristiana ( PUSC ). que desde 1948 se han alternado el poder en comicios ordenados y pacíficos.

Las Relaciones entre partidos políticos y gobierno electos por eso partidos han sido poco estudiadas en Costa Rica, el presente estudio abarcara los periodos presidenciales de 1986-1990 y de 1990-1994, durante la administración Arias Sánchez y Calderón Fournier, electos por partidos diversos: Liberación Nacional y Unidad Social Cristiana, respectivamente. Las relaciones de gobierno-partidos en Costa Rica se estudiaran siguiendo una propuesta de investigación elaborado por Blondel y Cansino, quienes consideran las siguientes variables esenciales que nos llevaran a comprender mejor la relación gobierno-partidos: a).- el nombramiento de los funcionarios de más alto nivel (ministros, viceministros, oficiales mayores de los ministerios y los presidentes

ejecutivos de las instituciones autónomas); b).- la definición de políticas públicas, tomando como ejemplo las políticas de vivienda y de reforma del Estado, c).- el otorgamiento de favores, el ejercicio del patronazgo y clientelismo.

Antes de analizar la relación gobierno-partidos en Costa Rica, consideramos de mayor importancia realizar un breve estudio de algunos preceptos normativos de conformidad con el Código Electoral de Costa Rica.

#### **I.2.1.1.- Partidos políticos.**

La intervención de los partidos políticos en el desarrollo del proceso electoral es muy importante. Son ellos quienes fiscalizan todas las operaciones y actividades de los organismos electorales.

Las designaciones de los candidatos están contempladas en el artículo 74 del Código Electoral, que en lo conducente dice:

*"... Los partido inscritos en escala nacional designarán a sus candidatos a la Presidencia y a las Vicepresidencias de la República, a la Asamblea Legislativa y a una asamblea constituyente, según lo prescriban sus propios estatutos. Estas designaciones deberán ser ratificadas por la asamblea nacional de los partidos políticos".*

Costa Rica está dividida en 7 provincias, 81 cantones y 449 distritos administrativos.

De acuerdo con el artículo 60 del Código Electoral, los partidos políticos, en su organización deben comprender:

- a) Asambleas de Distrito. Una en cada distrito
- b) Asambleas de Cantón. Una en cada cantón ( Municipio ).



c) Asambleas de Provincia. Una en cada provincia

d) Asamblea Nacional. Una en el país

La Asamblea de Distrito está formada por los electores del respectivo distrito afiliados al partido. Los partidos políticos mayoritarios, para elegir a sus representantes en estas circunscripciones, por lo general acuden a elecciones populares.

La Asamblea de Cantón la forman cinco delegados de cada distrito elegidos por las respectivas Asambleas de Distrito. Elegidos por las respectivas Asambleas de Cantón y, finalmente, la Asamblea Nacional está integrada por diez delegados de cada provincia, electos por las respectivas Asambleas de Provincia.

### **L2.1.2.- Sufragio.**

El sufragio en Costa Rica es universal, no hay limitaciones por condición económica, social, de sexo, religiosa o cualquier otra. El voto es directo y secreto de acuerdo con el artículo primero del Código Electoral:

*"son electores todos los costarricenses de uno u otro sexo, mayores de dieciocho años e inscritos en el Departamento Electoral del Registro Civil, con excepción de los siguientes:*

*a) Los declarados judicialmente en estado de interdicción; y*

*b) Los que sufran sentencia que imponga la pena de suspensión del ejercicio de derechos políticos.*

*Los ciudadanos costarricenses por naturalización no podrán sufragar sino después de doce meses de haber obtenido la carta respectiva."*

La legislación electoral indica la hora de apertura y cierre de las Juntas Receptoras de Votos, el plazo que se le debe dar a cada elector para votar, la eventual ayuda que pueden proporcionar los miembros de las Juntas Receptoras de Votos a los minusválidos, la forma correcta de hacer el escrutinio en cada junta, y cualquier otro detalle que se vaya presentando durante el proceso de la votación.

#### **I.2.1.3.- Método de elección de presidente y vicepresidentes.**

Las elecciones se efectúan cada cuatro años, el primer domingo de febrero. El Presidente y Vicepresidentes son elegidos simultáneamente por una mayoría del 40% del número total de votos válidos.

Si ninguno de los partidos alcanza la indicada mayoría se realizará una segunda elección el primer domingo de abril del mismo año, entre los dos partidos que recibieron más votos. En Costa Rica desde la creación del Tribunal Supremo de Elecciones, no se ha dado todavía la necesidad de convocar a unas segundas elecciones.

#### **I.2.1.4.- Método de elección de diputados y municipales.**

Para la elección de Diputados y Municipales se sigue el sistema de cociente, subcociente y mayor residuo. A este respecto el Código Electoral dice lo siguiente:

*"Cociente es la cifra que se obtiene dividiendo el total de votos válidos emitidos para determinada elección, por el número de plazas a llenar mediante la misma. Subcociente es el total de votos válidos emitidos a favor*

*de un partido que, sin alcanzar la cifra cociente, alcanza o supera el cincuenta por ciento de ésta." (Artículo 135).*

*"En los casos de elección por cociente y subcociente, a cada partido que haya concurrido a la votación se le declarará electo en el orden de su colocación en la papeleta, por el electorado de que se trate, tantos candidatos como cocientes haya logrado. Primero se hará la declaratoria de elección del partido que mayor número de votos obtuvo en el circuito electoral de que se trate, continuándola en el orden decreciente de los mismos." (artículo 137).*

*"Si quedaren plazas sin llenar por el sistema de cociente, la distribución de las mismas se hará a favor de los partidos en el orden decreciente de la cifra residual de su votación, pero incluyendo también a aquellos partidos que apenas alcanzaron subcociente, como si su votación total fuera cifra*

*residual. Si aún quedaren plazas sin llenar, se repetirá la operación que se expresa en el aparte anterior." (artículo 138).*

La legislación electoral indica la hora de apertura y cierre de las Juntas Receptoras de Votos, el plazo que se le debe dar a cada elector para votar, la eventual ayuda que pueden proporcionar los miembros de las Juntas Receptoras de Votos a los minusválidos, la forma correcta de hacer el escrutinio en cada junta, y cualquier otro detalle que se vaya presentando durante el proceso de la votación.

El sistema electoral de Costa Rica se distingue por tener las siguientes características esenciales:

1. Jurisdicción electoral especializada, independiente de los demás organismos del Estado, que se denomina Tribunal Supremo de Elecciones.
2. Régimen de Partidos Políticos.
3. Sufragio universal, voto directo y secreto.
4. Padrón Electoral permanente.
5. Padrón-Registro con fotografía como medio accesorio de identidad del elector (a cada Junta Receptora de Votos se envía tal documento).
6. Identificación del elector mediante cédula personal con fotografía.
7. Voto en papeleta individual para cada elección, con la respectiva lista de candidatos que designan los partidos políticos en elecciones libres.
8. Método de elección del presidente de la República por mayoría de votos, siempre que la votación del candidato sea superior al 40% del total de votos válidos.
9. Método de elección de Diputados y Munícipes por cociente, subcociente y mayor residuo (variante del sistema proporcional).
10. El Tribunal Supremo de Elecciones es el Órgano Constitucional superior en materia electoral y por lo tanto responsable de la organización, dirección y vigilancia de los actos relativos al sufragio. Goza de independencia en el desempeño de su cometido. Del Tribunal dependen los demás Organismos Electorales como lo son el Registro Civil y las Juntas Electorales. Estas últimas son de carácter temporal y se componen de Juntas Cantonales y Juntas Receptoras de Votos. Al Tribunal Supremo de

Elecciones le corresponde pronunciarse definitivamente acerca de las resoluciones del Registro Civil elevadas a su conocimiento en virtud de apelación o de consulta.

El Tribunal Supremo de Elecciones está integrado, ordinariamente, por tres Magistrados propietarios y seis suplentes de nombramiento de la Corte Suprema de Justicia por el voto de dos tercios del total de sus miembros. Desde un año antes y hasta seis meses después de la celebración de elecciones generales para Presidente de la República y Vicepresidentes o Diputados a la Asamblea Legislativa, el Tribunal deberá integrarse con sus miembros propietarios y dos de los suplentes escogidos por la Corte Suprema de Justicia para formar, en esa época, un tribunal de cinco miembros.

Tanto a los Magistrados como al personal de la Institución, les está prohibida toda participación político-partidista, con excepción de emitir el voto el día de las elecciones nacionales.

El Tribunal tiene las funciones determinadas en la Constitución Política, la Ley Orgánica, el Código Electoral y las demás que le confieran las leyes de la República. El quórum lo formará la mayoría del Tribunal salvo en los casos siguientes en que se requiere la asistencia de todos los Magistrados que lo integran:

- a) Declaratoria de elección de Presidente y Vicepresidentes de la República, Diputados a la Asamblea Legislativa, o a una Constituyente, y Regidores y Síndicos Municipales.
- b) Resultado de un plebiscito.
- c) Demandas de nulidad.

- d) Resoluciones de fondo en los casos determinados por el artículo 102, incisos 3) y 5), de la Constitución Política.
- e) Inscripción o cancelación de partidos políticos o de candidatos.
- f) Nombramiento del Director General del Registro Civil.
- g) Cualquier otro que expresamente determine la ley.

Los acuerdos o resoluciones del Tribunal se tomarán por simple mayoría de votos presentes. Si no resultare mayoría de votos conformes de toda conformidad, se hará una nueva votación en la cual participarán dos Magistrados suplentes. Si aún no hubiere resolución de mayoría, el Magistrado cuyo voto fuere único, debe adherirse forzosamente a cualquiera de los otros votos, con el fin de formar mayoría, sin que esta forzada adhesión pueda acarrearle ninguna responsabilidad.

El Tribunal celebra sesión cuantas veces sea necesario; realiza todos los días las ordinarias y se reúne, en forma extraordinaria, cada vez que el Magistrado Presidente las convoque para asuntos urgentes, o cuando lo solicite la mayoría de los Magistrados en ejercicio. Las sesiones del Tribunal son privadas, exceptuando aquellas en que se verifiquen escrutinios a las cuales pueden asistir sólo los fiscales de los partidos que hubieren participado en la elección o interesados cuando el Tribunal así lo acuerde a solicitud de parte interesada.

artículo 88, señala que los empleados públicos no pueden dedicarse a actividades políticas durante su jornada laboral; además, el presidente de la República, los ministros y viceministros, así como los oficiales mayores de los ministros, no pueden realizar ningún tipo de acción partidista durante el ejercicio de sus cargos. Podemos decir que en el momento que un gobierno se constituye como tal ocurre una especie de incisión que corta

las relaciones del gobierno con el partido político que lo eligió formalmente, la prohibición del artículo 88 del Código Electoral de Costa Rica, establece límites que constituyen uno de los elementos que favorece la independencia de los gobiernos frente a los partidos que los eligieron<sup>25</sup>.

#### **I.2.1.5.- El sistema de partido autoritario en Costa Rica.**

En febrero de 1948 las elecciones habían sido denunciadas como fraudulentas por una coalición de social-conservadores, y el anterior presidente Teodoro Picado. Habían tenido ayuda del ejército nacional. El partido gubernamental de Calderón perdió. Pero Calderón no tenía intenciones de aceptarlo y acusó a Otilio Ulate de haber falsificado el resultado. Ulate, el candidato del *Partido Unitario Nacional* (PUN) verdaderamente había ganado las elecciones. Ulate era representante de la aristocracia costarricense que se rebelaba contra Calderón<sup>26</sup>.

Calderón era un conservador con ideas socio-cristianas. Lo apoyaban los comunistas y la Iglesia Católica. Durante su presidencia (1940-1944) Calderón había llevado a cabo grandes reformas sociales. Así ocurrió que bajo su régimen el salario mínimo legal y el día laboral de 8 horas fueron aceptados. Además se les había dado el derecho a los trabajadores de organizarse en sindicatos y de tener negocios colectivos; Calderón también había introducido las reformas de tierra<sup>27</sup>.

En 1944 su compañero Picado había ganado las elecciones, cometiendo fraude. Por primera vez, campesinos, empresarios, intelectuales jóvenes y sindicalistas se habían juntado en contra de Calderón. Por eso hubo una gran protesta cuando el parlamento controlado por

<sup>25</sup> <http://www.tse.go.cr/>

<sup>26</sup> ROJAS, Bolaños Manuel, ( 2001 ) *Las relaciones gobierno-partido en Costa Rica*, en *Gobiernos y partidos en América Latina*, ( coordinador ), César Cansino, CEPACOM, México, p. 126

<sup>27</sup> *Ibid.*



Calderón y Picado no reconoció el triunfo de Ulate. Aquello fue un fracaso por parte de Calderón que intentó ganar el poder otra vez. Explotó una corta pero no muy sangrienta guerra civil. El gobierno se rindió el 18 de abril de 1948. El mayor enemigo de Calderón, José María Figueres, un anti-comunista convencido que era el líder de la rebelión que había derrocado al régimen de Picado. Picado también acusó públicamente a Calderón por no haber respetado el derecho de la población de escoger un gobierno propio<sup>28</sup>.

Ya muy rápidamente Figueres dejó claro cómo veía el futuro de Costa Rica: se declaró líder de una junta que quería fundar una segunda república en Costa Rica. Figueres y Ulate se juntaron y firmaron un acuerdo en que declararon que Figueres gobernaría durante 18 meses después de devolver el poder a Ulate (finalmente Ulate era el verdadero presidente elegido). Así sucedió: al final de la guerra civil Figueres se declaró líder de la junta. En 1949 devolvió el poder a Ulate. Después de que la junta de Figueres hubiera tomado el poder en 1948, lo primero que hizo fue abolir la constitución de 1871, y organizó elecciones para la composición de un consejo legislativo. A continuación, la nueva constitución fue aceptada el 7 de noviembre de 1949, en la que entre otras cosas decidieron suprimir el ejército militar por tal razón a Costa Rica se le conoce como la Suiza de América Latina<sup>29</sup>.

Después de la ruptura del orden constitucional ocurrido en 1948, se han venido celebrando regularmente elecciones generales cada cuatro años, constituyéndose Costa Rica, en uno de los pocos países de América Latina en donde la alternancia política se ha realizado sin interrupción a lo largo de la segunda mitad del siglo XX. Ya desde hace años el país es

<sup>28</sup> ROJAS, Bolaños Manuel, ( 3 2001 ), p. 128

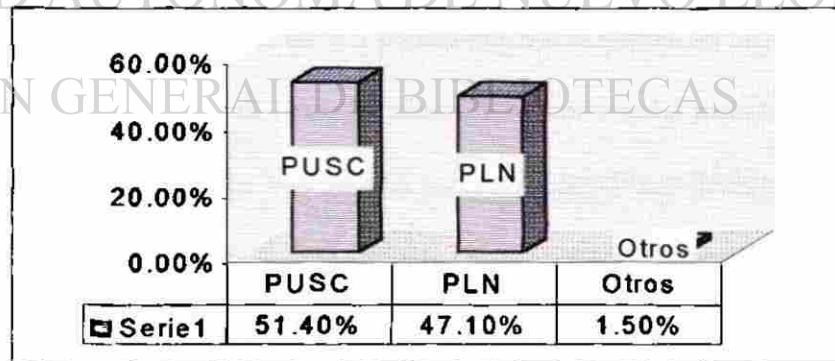
<sup>29</sup> Ibid. p. 129.

conocido como una de las democracias más estables de Latino América. En las elecciones de 1994 participaron ocho partidos en el ámbito nacional, 7-siete de ellos con candidatos presidenciales; siete inscritos en el ámbito provisional y uno en el ámbito municipal. En las elecciones del 6 de Febrero de 1994 se realizaron elecciones generales para elegir las principales autoridades del país: presidente, dos vicepresidentes, 57 diputados a la Asamblea Legislativa, 953 autoridades municipales, 525 regidores y 428 síndicos. Sin embargo la figura del pluralismo se desvanece ante la realidad, en razón de que la escena política únicamente está dominada por dos grandes partidos: Liberación Nacional ( PLN ) y el Partido Unidad Social Cristiana ( PUSC ). En 1990, el triunfo fue para el Partido Unidad Social Cristiano, que obtuvo el 51.4% del total de votos recibidos en las elecciones de presidente y vicepresidente, y el Partido Liberación Nacional el 47.1%, ambos partidos captaron e 98.5% del total de votos válidos para presidente y vicepresidente<sup>30</sup>, como se muestra en el siguiente gráfico:

Gráfico 1

**Elecciones Presidenciales y Vicepresidente ( 1994 )**

Partido Político	
PUSC	51.40%
PLN	47.10%
Otros	1.50%



<sup>30</sup> ROJAS, Bolaños Manuel, ( 2001 ) 136

En las elecciones de 1990 para diputados, se presentó una situación similar, de 57 diputados que integran la Asamblea Legislativa, el PUSC logró elegir a 29 y el PLN a 25; los partidos minoritarios solamente eligieron a tres diputados. En 1994 el PLN eligió a 28 diputados y el PUSC a 25 diputados. Los partidos pequeños aumentaron ligeramente su cuota a cuatro diputados como se muestra en la siguiente:

Gráfica 2

Partido Político	
PUSC	29
PLN	25
Otros	3



En Costa Rica están surgiendo pequeños partidos políticos cantonales, independientes, conformados por los mismos vecinos, con un ideario pragmático, con un gran sentido de solidaridad social. En el nivel local la importancia de los partidos pequeños parece ser mayor, puesto que en los municipios frecuentemente los partidos grandes deben recurrir a alianzas y coaliciones con ellos, para controlar el Consejo Municipal y nombrar al ejecutivo municipal, sin embargo los partidos municipales han venido perdiendo funciones debido al avance de las instituciones del gobierno central, la importancia de los partidos minoritarios es muy relativa<sup>31</sup>.

Podemos decir que Costa Rica tiene un sistema de partido bipartidismo, en los procesos electorales participan varios partidos políticos, sin embargo la mayoría de ellos, no son

<sup>31</sup> ROJAS, Bolaños Manuel, Ob. cit. 187.

sistemáticamente importantes; solamente los dos grandes partidos están en condiciones de captar la mayoría de los votos de la población y de gobernar sin necesidad de recurrir a coaliciones con los partidos pequeños es un sistema de partidos dominado claramente por PLN y PUSC, que se ha consolidado en las últimas décadas, no obstante en los años ochenta existía un sistema claramente dominado por un polo, el Partido Liberación Nacional, cuyo orígenes se remonta a los años cuarenta. La Guerra Civil de 1948 polarizó a la sociedad y produjo un reacomodo del sistema político. El grupo vencedor fundó en 1951 el Partido Liberación Nacional, que rápidamente se convirtió en el partido dominante, con un programa que postulaba la modernización de la sociedad y el Estado. El resto de los partidos se coaligaba intermitentemente, formando otro polo, posibilitando de esa manera la alternancia en el poder. En 1984, cuando se conformó el Partido Unidad Social Cristiana, el sistema de partido no era claramente bipartidista y existía un espacio relativamente amplio para la acción de los partidos pequeños, fue hasta las elecciones de 1982, cuando la institucionalización del bipartidismo estaba en camino, los partidos pequeños obtuvieron el 7.6% de los votos válidos emitidos para la elección de presidente y vicepresidente. Los partidos de izquierda enfrentaron entre 1948 y 1974 grandes restricciones para participar abiertamente en las campañas electorales. 1974 aumenta su importancia al coaligarse en un frente denominados “Pueblo Unido,” que tuvo un relativo éxito en las elecciones de 1978 y 1982, pues llegó a elegir un número significativo de diputados, tres y cuatro diputados respectivamente. Los conflictos internos y las divisiones internas de la izquierda acabaron con dicha coalición, y dejó de existir en las elecciones de 1986<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> SARTORI, (1987), Partidos y sistemas de partidos, Alianza, Madrid, p. 239

En la actualidad los partidos pequeños no constituyen opciones ideológicas y programáticas reales para el electorado, salvo como forma de protesta contra la deficiencia, las prácticas y los esquemas organizativos de los grandes partidos, además tienen dificultades para extenderse en el nivel local, porque no tienen acceso a los recursos del Estado para favorecer a comunidades e individuos, salvo que negocien su apoyo la bancada oficial en la Asamblea Legislativa, lo que significaría, la pérdida de independencia en asuntos de trascendencia nacional. En el sistema político de Costa Rica observamos un bipartidismo, en donde las dos grandes corrientes políticas actuales son en buena medida la herencia de los años cuarenta el peso de la historia todavía constituye un importante elemento movilizador del electorado, en los años noventa, los principales líderes de los dos partidos que dominaron la escena política costarricense, lleven los apellidos de los grandes contendientes de aquella época: Calderón y Figueres.<sup>33</sup>

El Partido Liberación Nacional avanzó por el camino de la organización estable en el ámbito nacional, combinando el caudillismo con el planteamiento programático; los partidos de izquierda también hicieron lo suyo, pero no sucedió lo mismo con el conjunto de partidos que se fundieron en el Partido Unidad Social Cristiana en 1984<sup>34</sup>.

En la fusión de la izquierda en el Partido Unidad Social existía afinidad ideológica entre los partidos, no fue esa la razón fundamental que llevó a conformación del PUSC, sino más bien fue el cálculo de lograr una mayor captación de votos, la capacidad de aglutinar fuerzas, así como agregar la existencia en los años ochenta de un contexto favorable para la reagrupación de fuerzas políticas: la difícil situación económica del país, la presencia del gobierno sandinista en Nicaragua, acontecimiento que favorecieron la formación de dos

<sup>33</sup> *Ibid.* Ob. cit. 188

<sup>34</sup> ROJAS, Bolaños Manuel, Ob. cit. p. 189.



grandes bloques, dejando poco espacio para las agrupaciones políticas pequeñas, especialmente las de izquierda. El PLN mantuvo 1982 una posición cercana a la socialdemocracia ya que favorecía el intervencionismo estatal y la conformación de un conjunto de instituciones de bienestar social, los otros partidos postulaban planteamientos de orden liberal, con excepción del a izquierda. En el plano organizativo (PLN) mantenía una organización y actividad casi permanente que se redoblaba en los periodos de campaña electoral. Sin embargo la organización del partido era suficientemente centralizada como para poder definir y mantener discursos y políticas más o menos unificadas, lo que no impedía la presencia del fraccionalismo, pero dentro de los límites manejables. En la década de los setenta y los ochenta el partido evolucionó hacia una maquinaria electoral, evolución que estuvo acompañada de la pérdida de vigencia del programa tradicional y del fortalecimiento de grupos y fracciones, dando como resultado que la dirección centralizada se fue debilitando y el PLN paso a ser un partido bastante desarticulado, pero en el formato sigue siendo el de un partido centralizado. Un enorme fraccionalismo, originado en divisiones de tipo personalista, las diferencias en los programas de gobierno, impidieron que el PLN estableciera lineamientos de políticas que puedan ser aplicables en los gobiernos o seguido desde la oposición, más allá de las intenciones de los funcionarios electos con el apoyo del partido.<sup>35</sup>

El partido Unidad Social Cristiana, es un partido que nació centralizado y con un alto grado de articulación, existe la hegemonía indiscutible de un líder el expresidente Calderón, quien ha mantenido bajo control, sin embargo el fraccionalismo que se da en el seno del partido, ha favorecido la definición de discursos y políticas partidarias.

<sup>35</sup> ROJAS, Bolaños Manuel, Ob. cit. p. 190.

Pero a pesar de todo y más allá de la actividad electoral, la acción del partido durante el gobierno ejercido entre 1990 y 1994 fue escasa. Ahora bien la distancia ideológica entre los dos grandes partidos se ha acortado. Los postulados del PLN que sostuvo durante casi tres décadas fue abandonado en el transcurso de los años ochenta, pues las exigencias de la crisis económica interna y los cambios en el contexto internacional ( Neoliberalismo Económico y Político ) obligaron a adoptar otras formas de enfrentamiento a los problemas de la economía y la sociedad. Lo social pasó a un segundo plano y el énfasis en las prácticas gubernamentales fue colocado en la reforma económica. En la práctica, el PLN evolucionó hacia posiciones o postulados similares a las sostenidas por el Partido Unidad Social Cristiana. Aunque los liberacionistas se siguen llamando socialdemócratas y acusan al PUSC de neoliberal, la verdad es que las fronteras entre ambos partidos se han diluido en el aspecto ideológico. En la década de los noventa ha reaparecido de manera destacada la preocupación por los aspectos sociales, lo que no sucedía en los años ochenta.<sup>36</sup>

Lo que existe en el sistema político de Costa Rica es una bisección en donde las cúpulas dominantes ( élite) en ambos partidos mantienen posiciones cercanas en lo que se refiere al ajuste macroeconómico, la apertura comercial, la reforma del Estado, la política social. En plano político es también similar: las estructuras partidarias no parece tener otra función que la de operar como plataforma para el lanzamiento del candidato de turno<sup>37</sup>. En esas condiciones los partidos prácticamente desaparecen después de realizadas las elecciones y

<sup>36</sup> ROJAS, Bolaños Manuel, Ob. cit. 191.

<sup>37</sup> Cfr. <sup>4</sup> SARTORI ,( 1987 ), Ob. cit, p. 161.



durante los siguientes tres años solamente se mantienen activo el grupo parlamentario. Las funciones que cumplen los partidos PLN como el PUSC es la de organizar la población para participar en las elecciones y de reclutar la “clase política”, ya que la preparación de programas, propuestas y promoción de algún proyecto por parte de los partidos, se ha tornado casi inexistente<sup>38</sup>.

Desde el momento de la campaña electoral el poder pasa al candidato presidencial de turno, y al presidente, en caso de resultar electo, puesto que en el sistema político de Costa Rica, el presidente de la República goza de una gran una gran independencia en el nombramiento de los ministros, otros funcionarios públicos, así como en la definición de políticas públicas. Esta situación le otorga al ejecutivo un amplio espacio para maniobrar.

#### L2.1.6.- El sistema electoral y el régimen político.

En la Constitución Política de Costa Rica 1949 señala que

*“Costa Rica es una República democrática, libre e independiente”, y el “gobierno de la República es popular, representativo, alternativo y responsables.” Lo “ejercen tres poderes distintos e independientes entre sí: legislativo, ejecutivo y judicial.”*

La elección de presidente y vicepresidente se realiza simultáneamente con la de diputados para la Asamblea Legislativa y con la de municipales. Son elecciones directas y de una vuelta, se usa el sistema de mayoría para la elección del presidente y vicepresidente, mientras que para la elección de diputados y municipales se usa el sistema de representación proporcional, de cociente y subcociente. Los diputados son electos de acuerdo con listas provinciales cerradas y los municipales de acuerdo con listas distritales también cerradas.

<sup>38</sup> Cf. ROJAS, Bolaños Manuel, Ob. cit. 192.

Para ser electo presidente, el candidato ganador debe obtener al menos el 40% de los votos; si ese porcentaje no es alcanzado por ninguno de los candidatos contendientes la Constitución señala que se repetirán las elecciones dos meses después, pero solamente con la participación de los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos. La Constitución 1949 originalmente permitía la posibilidad de reelección presidencial después de ocho años de haber sido ejercido el mandato, pero una reforma a la Constitución el mes de junio de 1969 prohibió totalmente la reelección <sup>39</sup>.

El Código Electoral vigente que data de 1952. Establece que son electores todos los costarricenses de uno u otro sexo, mayores de dieciocho años inscritos en el Departamento Electoral del Registro Civil.

La División Territorial Administrativa se usa para establecer los distritos electorales, a veces subdividiendo un distrito administrativo a fin de favorecer la emisión de los votos.

Las elecciones presidenciales ejercen una influencia directa en los resultados de las elecciones de diputados y municipio, al producir un efecto en las votaciones de

representación proporcional con ventaja para los grandes partidos<sup>40</sup>. En ese estado de cosas de acuerdo con la clasificación del sistema electoral costarricense podría clasificarse como:

*“vigoroso”, en la medida en que “... condiciona, constriñe y restringe la conducta del votante...”, quien se ve obligado a escoger “... las más de las veces a quienes encabezan la carrera...”<sup>41</sup>.*

<sup>39</sup> Cfr. ROJAS, Bolaños Manuel, Ob. cit. 193

<sup>40</sup> Cfr. URCUYO, C. (1992), *Más democracia*, Ediciones Sanabria, San José, p. 36.

<sup>41</sup> Cfr. SARTORI, G. (1988), “La influencia de los sistemas electorales”, San José, Cuadernos de CAPEL, núm. 27, p. 61.

A lo cual hay que sumar el sistema de lista cerrada, que restringe las opciones del votante. La concurrencia entre la elección presidencial, diputados y senadores, refuerza la influencia de los candidatos presidenciales en la designación de los aspirantes a diputados, colocando de esa manera las bases para su posterior influencia sobre la Asamblea Legislativa en caso de ser electo. El sistema electoral reforzó las tendencias bipartidistas presentes en la sociedad. Los dos principales partidos gozan de ventajas que le son negadas a los partidos pequeños, como la posibilidad de disponer de un fuerte financiamiento estatal: el dos por ciento del promedio de los presupuestos ordinarios de la República durante los tres años previstos a la celebración de elecciones, se dedica a atender los gastos electorales de los partidos que obtengan cuando menos el cinco por ciento de los sufragios válidos en las elecciones nacionales<sup>42</sup>.

El régimen costarricense lo podríamos considerar como presidencial, el cual se ha venido acentuando cada vez más a raíz de los conflictos y las transformaciones ocurridas en el interior de los partidos políticos, el incremento de la influencia de los organismos financieros internacionales en la política económica y social del país en las últimas décadas, ha marcado el fortalecimiento del poder presidencial de la República, aun cuando en la Asamblea Constituyente de 1949 se pretendía debilitar al poder ejecutivo para evitar que se repitieran los excesos del pasado<sup>43</sup>, al cabo de más de cinco décadas de vigencia de la actual Constitución, el predominio del ejecutivo es indiscutible, por lo tanto los otros dos poderes han perdido autonomía y han visto mermados su poder, convirtiéndose en una especie de prolongación del poder ejecutivo. La mayoría de las iniciativas provienen del ejecutivo, no sólo en los que se refiere a proyectos de ley, sino también a aspectos que son

<sup>42</sup> Cfr. ROJAS, Bolaños Manuel. Ob. cit. 94.

<sup>43</sup> Cfr. GUTIÉRREZ, C.J. (1979), *El funcionamiento del sistema jurídico*, San José, Editorial Juriscentro, p. 65.

potestad del legislativo, como el nombramiento del Directorio Legislativo, de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, del Contralor de la República y del Defensor de los Habitantes de la República. En el periodo de 1986 al 1990, la Asamblea Legislativa aprobó un total de 108 leyes, la mayoría de las cuales ( 53.3% ) fueron iniciativa del poder ejecutivo y solamente 15.7% fueron iniciativa del partido oficial, el PLN. Del periodo comprendido de 1990 al 1994. La Asamblea aprobó un total de 260 leyes, el 45.% por iniciativa del poder ejecutivo, mientras que los diputados del PUSC fueron los autores del 18% de las leyes aprobadas. Las prerrogativas que le otorga la Constitución al ejecutivo, como el derecho de veto, la iniciativa exclusiva en materia presupuestal y la iniciativa, también exclusiva, en los periodos de sesiones extraordinarias favorece la concentración del poder, hasta el punto que algunos se han atrevido a calificar al régimen de “presidencia imperial”.<sup>44</sup>

En la Constitución se señala que el presidente es responsable de sus actos, el electorado no tiene posibilidades reales de reclamar dicha responsabilidad, en la medida en que no existe

la reelección presidencial. Si una gestión presidencial es mal evaluada por la población, el partido que eligió al presidente resulta generalmente castigado en las siguientes elecciones, sin embargo se ha señalado, el partido ha estado comúnmente desconectado de la función gubernamental. Por esa misma razón, una buena gestión gubernamental no necesariamente esta asociada por los ciudadanos con el partido al, cual pertenece el presidente.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> Cfr. ROJAS, Bolaños Manuel, Ob. cit. 189

<sup>45</sup> Cfr. KRAUZE, Enrique. (1998 ), La presidencia imperial, Tusquets editores, Mexico.387

### **I.2.1.7.- Reclutamiento de la clase política.**

La procedencia de los altos cuadros gubernamentales, en términos de filiación política, así como el grado de influencia de los partidos en el nombramiento de esos cuadros, son dos indicadores usados en este trabajo, para determinar el grado de influencia de los partidos en los gobiernos se examinará la procedencia de ministros, viceministros y oficiales mayores de los ministerios, dentro del gobierno central, y de los presidentes ejecutivos de diecisiete instituciones autónomas: Instituto Costarricense de Electricidad, La Refinadora Costarricense de Petróleo y la Caja Costarricense de Seguro Social etc.

La pertenencia partidaria implica no sólo simpatía por el partido sino posesión de un historial de participación, esto es, de una participación efectiva dentro de las actividades del partido más allá de la campaña electoral inmediatamente anterior a la designación de un individuo como funcionario de gobierno. Esta participación puede haber ocurrido en uno de los órganos superiores del partido, en una comisión de trabajo o en uno de los órganos de base (comité cantonal o provisional)<sup>46</sup>.

El Partido Liberación Nacional tiene varias décadas de existencia, las posibilidades de participación en los términos definidos son mucho mayores que en el Partido Unidad Social Cristiana, dado su corto historial. En éste último partido las historias de participación, sentido estricto, no puede remontarse más allá de 1984, cuando el conjunto de partidos que integraban la Coalición Unidad pudo transformarse oficialmente en partido. En la administración del presidente Arias, se realizaron 29 de ministros, 8 recayeron en personas sin historial dentro del Partido Liberación Nacional.

---

<sup>46</sup> Cfr. ROJAS, Bolaños Manuel, Ob. cit. 197

Dentro de la administración Calderón Fournier, también de 29 nombramientos en ese nivel, ocho nombramientos recayeron en personas sin historial dentro del Partido Unidad Social Cristiana, conforme a lo anterior observamos una gran autonomía del ejecutivo, para nombrar a sus colaboradores. Los porcentajes son similares, sin embargo la situación es diferente. La administración Arias Sánchez sucedió a otra administración del mismo partido, lo que en cierta forma limitó sus posibilidades de selección de funcionarios dentro del grupo con mayor tradición liberacionista, además Arias Sánchez siendo presidente electo manifestó abiertamente sus intenciones de nombrar en los cargos más altos de la administración pública, a las personas que él consideraba con mérito profesional y personales suficientes para desempeñarlos adecuadamente los diferentes cargos de la administración pública, independientemente de su trayectoria política. Es lo que se denominó “meritocracia”<sup>47</sup>.

En la administración dos de los nombramientos de ministros recayeron en personas no sólo sin trayectoria política dentro de Liberación Nacional, dichos nombramientos provocaron

reacciones negativas dentro de las estructuras del mismo partido, dicha conducta del presidente Arias fue considerada como de “antipartido” originando un distanciamiento entre el presidente y el partido que lo postuló. Arias tenía mayor libertad para escoger a sus colaboradores inmediatos, libertad que se reflejó sobre todo en la selección de viceministro, tal actitud del presidente favoreció la incorporación de un grupo de jóvenes intelectuales y profesionales, que poco a poco sustituyeron, las antiguas estructuras partidarias y abrió el camino de la renovación partidaria. En el caso de los viceministros, de 28 nombramientos realizados en dicha administración, 13 recayeron en personas sin historial liberacionista<sup>48</sup>.

<sup>47</sup> Cf. ROJAS, Bolaños Manuel, Ob. cit. p.198

<sup>48</sup> Cf. Ibid. p.199

En la administración Calderón Fournier 20 de 29 nombramientos no tienen un historial partidista, es decir, el 69% lo anterior se explica por la incipiente desarrollo del partido y la necesidad de reclutar nuevos cuadros en el más alto nivel, observamos en éste partido un efecto renovador. De 27 nombramientos durante el gobierno de Oscar Arias, en el nivel de oficiales mayores de los ministros, 9 no tenían historial liberacionista, dos era desconocido. En el gobierno de Calderón Fournier se realizaron 21 nombramiento, 7 de ellos en personas sin historial partidario.

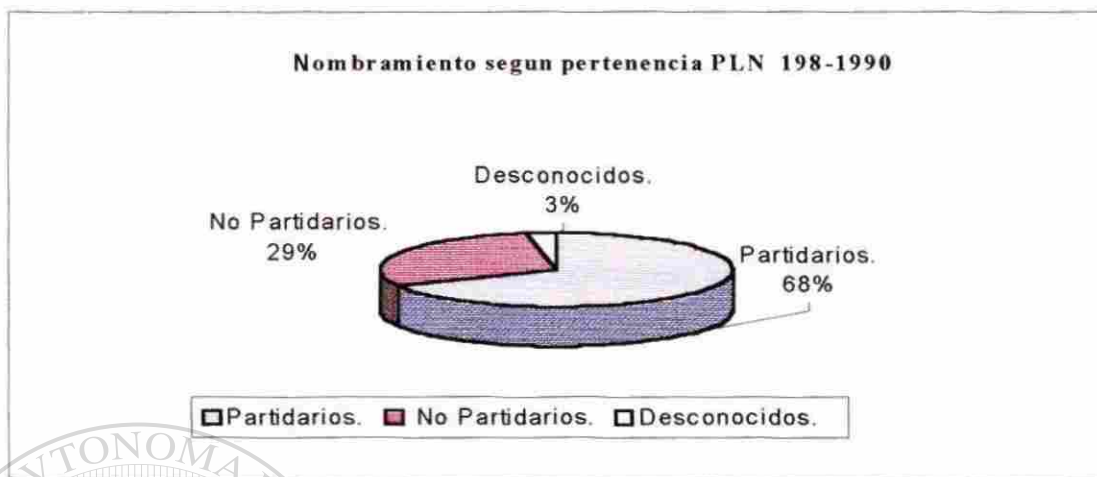
**Cuadro 3**  
**Nombramiento Realizado, 1986-1994.**

Gobierno	Ministro.	Viceministro.	Oficiales Mayores	Pres. Ejecutivos De Inst.
Administración Arias Sánchez 1986-1990.				
Total Nombramiento	29	28	27	25
Sin historial partidario	27.6%	46.4%	33.3%	8.0%
Desconocido	-----	3.6%	7.4%	-----
Administración Calderón Fournier 1990-194				
Total Nombramientos	29	29	21	24
Sin historial partidario.	27.6%	69.0%	33.3%	37.5%
Desconocido.	-----	-----	4.8%	-----

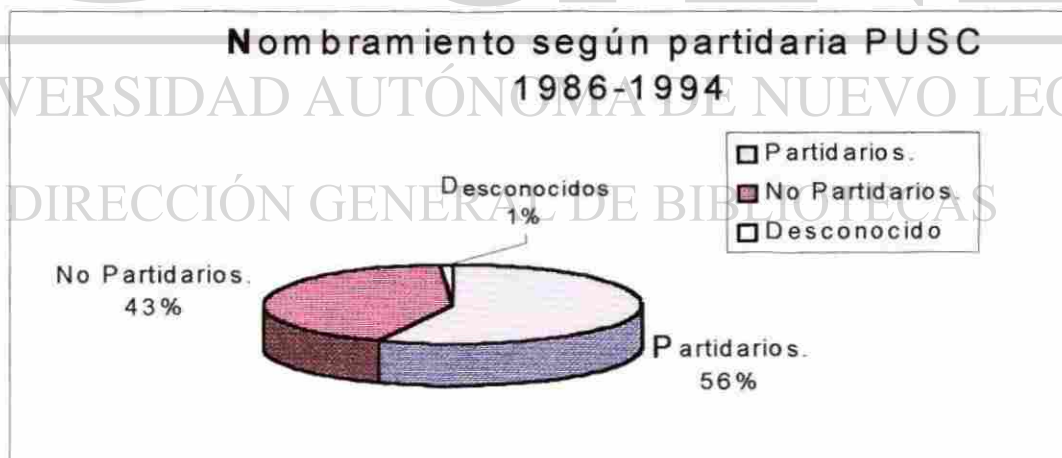
Una comparación entre los nombramientos realizados por ambas administraciones en los niveles anteriormente señalados, la situación parece ser muy diferente, como puede observarse en la siguiente gráfica :



Gráfica 3



Gráfica 4



Como se observa en las gráficas del total de los nombramientos realizados en la administración Arias Sánchez, 67.7% se hicieron en miembros reconocidos del PLN, mientras que en la administración de Calderón Fournier el porcentaje cae en 56.0% y

aumenta la categoría “no partidario” al 42.7%, estas diferencias obedecen al desarrollo histórico de ambos partidarios. El papel de los partidos políticos en el nombramiento de estos funcionarios es muy similar en ambos partidos. Puesto que durante la campaña electoral la dirección del partido pasa a manos del candidato, el cual dispone de libertad para nombrar sus colaboradores inmediatos, lo que posibilita el acercamiento de persona con poca o ninguna trayectoria partidaria, pero que gozan de la confianza del candidato y futuro presidente. La campaña electoral sirve entonces a los candidatos para reclutar dentro y fuera del partido a personas que podrían desempeñar los más altos cargos de la administración pública, de resultar triunfador en las elecciones. Los nombramientos son realizados por el candidato triunfante y su grupo de colaboradores.<sup>49</sup>

Los órganos del PLN y del PUSC, no cumplen ningún papel ni proponen nombres, ni son consultados oficialmente. Existe el mecanismo de consultas informales con los más altos niveles del liderazgo del partido, pero no es un mecanismo determinante y en muchos casos sólo se trata de una forma de notificar una especie de cortesía a la alta dirigencia del partido

sobre las decisiones tomadas. Una vez realizados el nombramiento, las estructuras partidarias manifiestan públicamente su apoyo y los justifican ante la opinión pública y las bases del partido.<sup>50</sup>

#### **L2.1.8.- La reforma del Estado.**

La reforma del Estado adquiere importancia relevante dentro de la discusión política del país a partir de la aprobación en 1985 del Primer Programa de Ajuste Estructural ( PAE I) que el país firmó con el Banco Mundial. La disminución del empleo en las instituciones

<sup>49</sup> Cf. ROJAS, Bolaños Manuel, Ob. cit. p. 200.

<sup>50</sup> Ibid. p.201.

públicas, la agilización de trámites sobre todo los que tienen que ver con exportaciones y la privatización de empresas y servicios públicos son los principales elementos contemplados dentro de la política de reforma del Estado costarricense.<sup>51</sup>

Durante la administración Arias Sánchez se intentó avanzar en el traspaso de empresas públicas hacia el sector privado. Los logros más importantes en la privatización fue la venta de algunas de las empresas que conformaban el complejo estatal denominado CODESA ( Corporación Costarricense de Desarrollo ), que desde 1972 representa el mayor intervencionismo estatal del estado en la economía del país, sin embargo la situación cambió y CODESA se convirtió en una carga muy pesada para el Estado, por lo que las principales fuerzas políticas y sociales del país estuvieron de acuerdo en la necesidad de traspasar a manos privadas el conjunto de empresas creadas por la Corporación.<sup>52</sup>

El Partido Liberación Nacional (PLN) había sido el principal promotor del intervencionismo estatal entre 1950 y fines de los años setenta, pero la crisis económica de la década de los ochenta y las presiones de los organismos financieros multinacionales y de

la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID), van obligar a los dos gobiernos liberacionistas de los ochenta a aceptar la necesidad de la privatización dentro del ajuste

macroeconómico, creando roces con ciertos sectores del partido más apegado a la tradición transición de un Estado intervencionista a un Estado Liberal y mucho más democrático había venido ganando cada vez más adeptos dentro del Partido Liberación Nacional, sobre todo dentro del círculo de empresarios y economistas. Sin embargo,

---

<sup>51</sup> Cfr. ROJAS, Bolaños Manuel, Ob. cit. p 204-206.

<sup>52</sup> Cfr. [WWW.NACION.COM.CR](http://WWW.NACION.COM.CR) La Nación, 30 de mayo de 1988, p.8b

todavía el sector socialdemócrata tradicional tenía peso, como lo mostró el desarrollo de los acontecimientos. Dirigentes importantes del partido, fuera del gobierno, comenzaron a manifestar su desacuerdo con el proyecto privatizador, dándose un enfrentamiento entre el gobierno y el partido, además se aglutinaron en contra del proyecto diversos sectores sociales. En 1989 durante la administración de Arias se aprobó la generación eléctrica privada en pequeña escala 20 mil kilovatios y la explotación de la telefonía celular a la transnacional Millicom conjuntamente con la empresa costarricense Comunicaciones Celulares S.A. Así mismo la reforma del sistema nacionalizado de bancos y la ampliación del espacio para el funcionamiento de la banca privada, fue otro aspecto de la política de reforma del Estado.<sup>53</sup>

#### **I.2.1.9.- El clientelismo.**

El otorgamiento de favores y el ejercicio del patronazgo están presentes en la acción de los gobiernos costarricense: las conexiones entre grupos sociales de la sociedad e instituciones gubernamentales generalmente se hace a través de sus líderes, que en la mayoría de los

casos están encuadrados dentro de los marcos de los dos grandes partidos del país. Los grupos sociales dependen de estos individuos para lograr sus fines pero también los partidos terminan dependiendo de ellos para la movilización electoral de los grupos sociales en tiempos electorales o para manifestar su apoyo a las políticas del gobierno. Además, las dirigencias en el ámbito local, del partido en el poder, también tratan de aprovechar personalmente el impacto de determinados programas o acciones estatales, con lo cual toda una red clientelista termina por establecerse. Conforme los tiempos electorales

<sup>53</sup> Cfr. [www.larepublica.net.cr](http://www.larepublica.net.cr). La República, 11 de junio de 1988. p.2.

presidenciales se aproximan, los gobiernos tratan de favorecer a los partidos que los eligieron, incrementando la construcción de obras, destinando mayores recursos para programas de impacto social y haciendo grandes despliegues propagandísticos, con la finalidad de captar votos para su partido. Sin embargo el mecanismo más importante de conexión entre el presidente de la República y las bases partidarias y las comunidades en general, es el conformado por los llamados “delegados presidenciales”. Son funcionarios escogidos por el presidente, que actúan dentro de los límites de determinadas circunscripciones administrativas: cantones o grupos de cantones pequeños. El delegado presidencial es la persona que en cierta forma detecta problemas, escucha las demandas sociales, gestiona ante las instituciones del Estado y procura coordinar las acciones de éstas en el nivel local, en cierta forma su función es la de volver eficaz la acción institucional en ese nivel, pero realmente sus funciones son otras como la distribución de favores y establecimientos de redes de clientelistas<sup>54</sup>.

Los programas de cupón alimentario otorgados a familias pobres ha sido otro mecanismo creado de clientelismo, así como el programa llamado bono educativo, que consiste en una ayuda para la compra de útiles escolares, entregadas una vez al año.

La situación de las relaciones entre partidos políticos y gobiernos elegidos por esos partidos no es favorable para estos últimos en Costa Rica. Aunque el trato no es constante entre el gobierno y algunas de las instancias de su propio partido, en relación con la bancada legislativa, hay una asimetría en las relaciones de poder, favorable al gobierno, ya que los dos grandes partidos analizados constituyen organizaciones con suficiente capacidad para

<sup>54</sup> Cf. ROJAS, Bolaños Manuel, Ob. cit. p. 217

participar en los procesos electorales, movilizan al electorado para buscar ganar las elecciones; pero no son capaces de gobernar en sentido estricto de la palabra<sup>55</sup>

Eligen gobiernos, pero no gobiernan, ya que carecen de mecanismo que les permitan real influencia en las decisiones del ejecutivo. Sólo en ciertas ocasiones se hace sentir la presencia del partido, actuando independientemente del ejecutivo, en asuntos de trascendencia nacional. Los programas sociales del gobierno son solamente artificios usados en la campaña electoral. Las promesas de campaña la mayoría de las veces poco tienen que ver con la obra de gobierno. Sin embargo, este desfase entre el discurso electoral y la acción gubernamental no inquieta demasiado a los votantes, quienes, en sus selecciones electorales, en la mayoría de los casos parecen apostar básicamente por líderes y equipos de trabajo; es decir, candidatos y posibles gabinetes, y no por programas de dudosa aplicación práctica<sup>56</sup>.

La preocupación por el paulatino debilitamiento de los partidos y de los espacios propios de su acción, con el correspondiente fortalecimiento del ejecutivo, ha ido en aumento en el

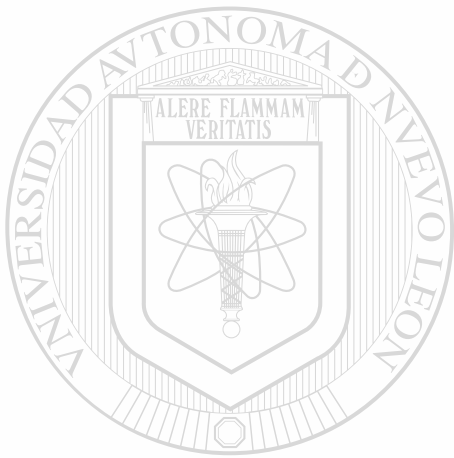
seno de los partidos políticos y en otros medios hacedores de opinión pública. Es de esperar que en los próximos años esta discusión ocupe un lugar destacado dentro de la agenda política en el país.

La guerra civil de 1948 y la constitución de 1949 fueron una fractura en la historia de Costa Rica. Después de 1948, Costa Rica y México son los únicos gobierno en América Latina que ha sido capaz de tomar el poder sin el uso de violencia: ésta es una situación única en Latino América. La Suiza de América Central es bien conocida como un oasis de la democracia. En los últimos cien años casi no ha habido conflictos sangrientos, casi no ha

<sup>55</sup> Cfr. WEFFORT, F.C. ( 1993 ), ¿ Cuál democracia?, San José , FLACSO, p. 109 .

<sup>56</sup> Cfr. ROJAS, Bolaños Manuel, Ob. cit. P. 128

habido políticos corruptos, ni represión política; en general se respetan los derechos humanos y la población vive en paz, tranquilidad y prosperidad. Un país ideal se diría; pero, detrás de todos estos datos bonitos se halla otra verdad escondida: un cuarto de la población costarricense vive bajo la frontera de pobreza, el gobierno se ve enfrentado a una deuda pública inmensa, lo que puede ocasionar una nueva transición política en el país y por lo tanto a una nueva relación gobierno-partidos políticos en el futuro.<sup>57</sup>



UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

---

<sup>57</sup> Cf. ROJAS, Bolaños Manuel, Ob. cit. P. 128.



### **I.2.2.- LAS RELACIONES GOBIERNO-PARTIDOS EN BRASIL:**

Brasil ocupa una área de ocho y medio millones de Kilómetros cuadrados, con una población de cerca de 146,155.000 de habitantes, desigualmente distribuidos por su territorio. Se suele dividir a Brasil en cinco grandes regiones, dos de gran extensión y poca población (la región Norte, con los Estados de Amazonas y Pará y Acre, y la Región Centro-Oeste, con los Estados de Goiás y Mato Grosso), una que corresponde al llamado "polígono de las sequías" (Región Nordeste), y dos que representan el sector más desarrollado de Brasil. Difícilmente se podría clasificar una región como el Estado de São Paulo o Guanabara (Río de Janeiro) como subdesarrollados, si se tomara en consideración solamente sus índices globales. Las diferencias demográficas y económicas coexisten, en el mismo sentido, con las diferencias con relación al nivel educacional. El movimiento político-militar que, en primer de abril de 1964, depuso el gobierno João Goulart e llevó al poder al Mariscal Humberto Castello Branco no solamente indica un vuelco en la orientación política de Brasil, sino también es un indicador precioso de una transición democrática y a una nueva relación de gobierno-partidos cuya naturaleza es necesario comprender para el entendimiento de los hechos políticos y sus perspectivas de desarrollo<sup>58</sup>

Para estudiar el caso brasileño y el tipo de relaciones establecidas entre el gobierno y los partidos políticos nos apoyaremos en el modelo propuesto por Blondel y Cansino, que sugieren que debe incluirse un elemento especial para el análisis de los procesos políticos de reciente transición democrática: la dimensión de la gobernabilidad en sistemas multipartidistas en situaciones de democracias no consolidadas, es decir observar la forma

<sup>58</sup> Cfr. Diccionario: Océano uno color, ( 1996 ), océano grupo editorial, Barcelona España, p. 242

en que los gobiernos recientemente democratizados efectúan la negociación de pactos democráticos, para englobar y dar respuestas a las demandas socioeconómicas, la capacidad de resolver los conflictos políticos existentes y la forma en que las elites se sitúan en el nuevo escenario político. Cansino sugiere que para estudiar los gobiernos de partido en América Latina debemos considerar elementos como: las características de los partidos, las dificultades para su consolidación institucional y para el ejercicio de sus funciones básicas de intermediación entre el ejecutivo y el legislativo. La consolidación partidista en el caso brasileño gana una potencialidad mayor cuando se observa a la luz de los procesos de democratización desarrollados durante los años ochenta, y puntualizan la necesidad de evaluar los elementos constitutivos de las dinámicas iniciales de la transición de regímenes autoritarios hacia la democratización: el papel específico desempeñado por los partidos y por los liderazgos políticos, papel de negociación para resolver conflictos, el grado de influencia de los partidos en áreas decisivas, la transformación sobre el funcionamiento del Estado, el sistema de toma de decisiones y el sistema de representación y de participación;

cómo están estructuradas las arenas de toma de decisiones y en qué medida el clientelismo trabaja como un mecanismo de negociación y de solución para los grupos de interés, según se señalo en el marco teórico.

### **1.2.2.1.- El papel dominante del Estado.**

La principal debilidad de la democracia en América Latina fue y sigue siendo el no haber establecido actores sociales independientes, lo que hizo impracticable que los partidos políticos sea realmente representantes de intereses organizados, en este punto se marca fundamentalmente la diferencia entre América Latina con respecto de las democracias

europas, que basan su fuerza en la institucionalización previa del conflicto existente entre las principales fuerzas sociales de una sociedad industrial.<sup>59</sup>

Los sistemas europeos-continentales están caracterizadas por una fragmentación de la cultura política, y dependencia mutua de los partidos políticos y grupos sociales. Las ramas formales del gobierno, partidos, grupos de interés y demás, invariablemente realizan más de una sola función, toda estructura política sin importar su grado de especialización es multifuncional. Los partidos políticos son los únicos recaudadores de opinión y no realizan otra función más que colectar opiniones y que esta función se torna su responsabilidad especial.<sup>60</sup>

En Brasil las condiciones de fundación y consolidación de la democracia brasileña, están dadas principalmente por la ausencia de una esfera política conformada por fuerzas sociales organizadas y por la independencia del sistema político del Estado, en donde este último tiene el control de los procesos de desarrollo político, social y económico. El Estado es el principal agente nacional de la modernidad y del desarrollo.

El Estado asumió la iniciativa de estructurar al sistema político nacional y de poner límites al papel de la política representativa en Brasil, perjudicando el grado de institucionalización del sistema de partidos, por tal razón al estudiar los partidos en Brasil podemos observar:

a).- que la mayoría de las organizaciones partidistas a través de la historia del país, desde el período republicano de 1889, carece de raíces sociales sólidas en su composición y presenta un perfil organizacional débil, en ese sentido podríamos decir que las

<sup>59</sup> Cfr. TOURAINE, A. ( 1986 ), "As possibilidades da democracia na América Latina", en Revista Brasileira de Ciências Sociais, San Paulo, ANPOCS, Vol.1, Núm. 1 pp. 5-15

<sup>60</sup> LIJPHART, Arend ( 1977 en español ), Democracias en las sociedades plurales, Prisma, México. pp.34 41 26- 467, 9. ).

organizaciones partidistas brasileñas son el resultado endeble de un acondicionamiento político global y puede constatarse por que son raros los grupos de características ideológicas o clasistas, representativos de las fracturas socioeconómicas, por eso debemos considerar que las condiciones del origen de los partidos políticos brasileños, según el modelo de Duverger, en donde señala que las características de los partidos de masas, son fundamentales para establecer su carácter organizacional, definir sus funciones en el sistema político y su importancia como instituciones promotoras de las grandes transformaciones del país.<sup>61</sup>

La formación del Partido Comunista en 1922, que existió legalmente entre 1945 y 1947 y después de 1985, y la formación del Partido de los Trabajadores en 1979, representa asociaciones políticas legítimas, considerando que cuentan con cierto perfil ideológico definido y por representar intereses sociales organizados, con un origen independiente de la élite política tradicional.<sup>62</sup> Las otras asociaciones organizadas durante los periodos partidistas pueden ser definidas como maquinaria políticas, basadas sobre una dinámica de respuestas a intereses particulares y de obtención de recursos materiales, sin ideología o programa definidos.<sup>63</sup>

b).- Un grado de discontinuidad entre los partidos y sistemas de partidos formados durante el periodo de 1889 hasta 1985.

c).- Una complejidad de las formaciones partidistas: por la heterogeneidad regional en lo cultural y en lo político determinadas por las dimensiones continentales de Brasil, lo

<sup>61</sup> Cf. DUVERGER, Maurice, ( [reim. 1984] ). Los partidos políticos, F.C.E. México, pp 93-101.

<sup>62</sup> MENEGUELLO, Rachel, ( 1989 ). PT- A formacao de um partido ( 1979-1982 ), Paz e Terra, Sao Paulo, pp 57-89.

<sup>63</sup> Cf. DEUTSCH, Karl W. ( 1998 ), Política y gobierno, F.C.E. México, pp.221-22

que dificulta establecer partidos nacionales y la predominancia de grupos interpartidistas con un carácter regional influyen de manera directa en la estructura del sistema representativo. El grado de la estructura interna determina los aspectos de cohesión y de disciplina partidista, creando un conflicto político entre los diversos grupos regionales y la estructura nacional de los partidos. Con relación al aspecto organizacional, es notable que el análisis del grado de cohesión y de disciplina interna partidista apunta solamente al Partido de los Trabajadores, como la organización mejor estructurada desde la base hasta el vértice pasando por la definición de mecanismos de participación en su dinámica interna.<sup>64</sup>

d).- El Estado ejerce un papel preponderante en la organización y representación de intereses.

El caso brasileño, a diferencia de la mayoría de las democracias latinoamericanas y occidentales, es que la estructura estatal funcionó como una variable determinante de la formación y las acciones de los partidos políticos, haciendo difícil la institucionalización del sistema político y contribuyendo a la consolidación de una red de relaciones políticas

directas entre intereses y una burocracia estatal de naturaleza clientelista.<sup>65</sup>

Los puntos centrales que caracterizan el desarrollo del Estado brasileño son la expansión de la maquinaria administrativa y la centralización burocrática. En el período de la dictadura del Estado Novo de 1937-1945, el patrón de organización de la élite y la creación de aparatos tecnoburocráticos de control y de gestión centralizada, especialmente relacionados con la economía del país, fueron sin duda las principales estrategias para consolidar una estructura política nacional.

<sup>64</sup> Cfr. CARDOSO, F.H. (1975) *Autoritarismo e democratização*, San Paulo, Paz e Terra, Brasil, p. 68-93

<sup>65</sup> Ibid. 58

Esta actividad caracteriza el sistema de partido durante el período de redemocratización de 1945 a 1964, cuando se formaron los partidos de masas en el país: un sistema multipartidista de 13 partidos, con una estructura estatal fuertemente centralizada con una gran capacidad para la elaboración y decisión de las políticas públicas, donde el punto central de la formación y funcionamiento de los partidos tiene que ver con el acceso a la burocracia estatal y a las prácticas clientelistas para obtener recursos de poder, en este mismo período se origina una política de masas de carácter populista que reforzó las tendencias personales de las estructuras organizadas. Los militares habían llegado al poder en 1964 y se mantendrían en él durante dos décadas, para impulsar el llamado "milagro brasileño". Los gobiernos del general Humberto Castelo Branco y de sus sucesores introdujeron importantes cambios en la economía, en la sociedad y en las formas políticas brasileñas. El sistema funcionaba con dos partidos políticos, el oficialista Alianza Renovadora Nacionalista (ARENA) y el opositor, aunque tolerado, Movimiento Democrático Brasileño (MDB). Entre 1966 y 1974 la hegemonía de ARENA fue clara.<sup>66</sup>

A lo largo de la historia republicana brasileña, sólo durante el período dictatorial de 1937 a 1945 fue suspendido el funcionamiento de los partidos políticos y la dinámica electoral, sin embargo ni siquiera la interrupción de la institución democrática durante el golpe de Estado de 1964, suspendió la dinámica partidista-electoral ya que los municipios, los legisladores federales y estatales continuaron funcionando en forma paralela a un sistema de poder autoritario hasta 1985, lo anterior marca una diferencia entre los diferentes regímenes autoritarios de Centro y Sudamérica, los cuales vieron inhabilitado sus sistemas de representación y de participación durante las dictaduras militares, que los oprimieron

<sup>66</sup> <http://www.artehistoria.com/frames.htm?http://www.artehistoria.com/historia/contextos/3329.htm>

durante muchos años. Una constante en el sistema político brasileño es la estrecha relación entre factores democráticos y autoritarios, centralizadas y corporativizadas, lo que revela su debilidad. La estructura estatal se encuentra en un alto nivel de autonomía en relación con el sistema político en su conjunto, lo cual resulta en la disociación de las políticas de partidos de las arenas de toma de decisiones gubernamentales. En 1964 y 1985 el régimen autoritario suprimió los canales institucionales de representación, permitiendo que los grupos de interés tuvieran un acceso directo a los sectores de la administración pública. Al margen de los límites convencionales de las prácticas de cabildeo, dando lugar a que se establecieran fronteras entre sectores públicos y privados de la sociedad civil, poniendo en marcha un nuevo patrón de clientelismo, que adquiere en la Nueva República las bases formales para desarrollarse. La desaparición por la dictadura de los 13 partidos políticos brasileños y el establecimiento del sistema bipartidismo mediante una Acta de gobierno militar en 1965, dio origen a la formación de los partidos ARENA ( Alianza Renovadora Nacional) y MDB (movimiento Democrático Brasileño) partido de oposición<sup>67</sup>.

Los años 80 como "década perdida" para América Latina. Se trata de un concepto de larga aceptación, inclusive en Brasil, donde es utilizado para caracterizar un periodo de débil desempeño económico, dificultades con las cuentas externas y descontrol inflacionario.

En nuestro caso, esa situación se hizo más evidente debido a la circunstancia del País, que había crecido a tasas medias anuales de casi un 10% al año, entre 1965 y 1973 y disminuyó su ritmo de desarrollo para un poco más del 2% entre 1984 y 1995. Esta curva declinante en el ritmo del crecimiento estuvo acompañada por una sucesión de continuados fracasos para realizar, a través de modelos que los economistas llaman de "heterodoxos", un ajuste fiscal,

<sup>67</sup> <http://www.artehistoria.com/frames.htm?http://www.artehistoria.com/historia/contextos/3329.htm>



requisito indispensable para retomar tasas históricas de expansión económica. Si en los años 80 fueron, desde el punto de vista de la economía, una década considerada perdida, bajo el aspecto político ellos pueden ser considerados como los de la restauración democrática, de la recuperación de la ciudadanía y de la reconquista del estado de derecho.<sup>68</sup>

Ahora la formación de un bipartidismo fraguado desde la copula del poder militar para ejercer un control sobre los partidos político y las organizaciones sociales, se desarrolló en un proceso de “apertura política”, La democratización a través del voto fue el mecanismo básico de un proceso excesivamente gradual, que incluyó elecciones regulares mecanismos básicos de un proceso excesivamente gradual, que incluyó elecciones regulares, la formación de cinco nuevos partidos por la Reforma de 1979: PMDB (partido del Movimiento Democrático Brasileño), sucesor del viejo MDB; PDS (Partido Social Demócrata) sucesor del viejo partido ARENA; PP (partido Popular), asociación creada por el ministro de justicia con la intención de reunir a todos los sectores liberales de centro; PT

(Partido de los Trabajadores) organizado siguiendo el movimiento obrero brasileño más avanzado del país además de otros movimientos sociales: PTB (partido Brasileño del Trabajo), heredero del simbolismo obrero de los años cincuenta y PDT (Partido Demócrata del Trabajo), que también tiene su origen en el movimiento obrero de esos años, pero que recibe su razón de ser por el hecho de utilizar el nombre de PTB como recurso simbólico.

Hasta 1982, cuando los gobiernos de los estados comenzaron a ser electos directamente, la expansión de los cuadros de partidos no tenía mayor influencia en la formación y en la dinámica en funcionamiento del ejecutivo, todavía dominado por los militares.

<sup>68</sup> <http://www.mre.gov.br/projeto/mreweb/espanhol/discursos/vicegovern-e.htm>

Las negociaciones dirigidas a la sucesión presidencial que tuvieron lugar como consecuencia de los acuerdos y de una composición política limitada, nombraron a Tancredo Neves a 125 como candidato de consenso para la mayoría de las fuerzas de oposición y fue aceptado por el régimen militar.<sup>69</sup>

La multiplicidad de pactos entre políticos y líderes de los partidos para definir una transición política sin rupturas fue encabezada básicamente por Alianza Democrática, la alianza entre el PMDB, un partido de centro que asumió características de partido pluralista (catch-all) ya que se trataba de la única organización opositora legal durante el régimen militar, el PFL, un partido de derecha, disidente del partido del gobierno y el PDS, organizado por una facción partidista que se oponía a una de las candidaturas a la presidencia. La elaboración de este pacto para la transición democrática no contó con la participación de los partidos de izquierda ni de los sectores básicos de la sociedad brasileña, por lo que la transición democrática no tuvo el éxito esperado.<sup>70</sup>

### **1.2.2.3.- La transición democrática de Brasil y una nueva relación de gobierno partidos.**

La Nueva República se caracterizó por la debilidad institucional de los primeros pasos de la democratización brasileña. Como veremos más adelante, el mantenimiento de cuadros políticos del régimen, militar y el manejo de los procesos políticos centrados en la presidencia de la República son lagunas de las imperfecciones institucionales de este período. La Nueva República se desarrolló en un proceso gradual de conquistas de una democracia plena. Comenzando por la ocupación de la oficina presidencial por un civil,

<sup>69</sup> Cfr. MENEGUELLO, Rachel, Las relaciones Gobierno-partido en Brasil, en Gobiernos y partidos en América Latina. (coordinador) César Cansino, ( [ reim. 32001] ) CEPACOM, México, p125

<sup>70</sup> Ibid. p126-127

electo indirectamente por el Congreso Nacional, el proceso de democratización tuvo como primeros pasos la fundación de una Asamblea Nacional Constituyente en 1987, con la finalidad de elaborar una nueva Constitución y celebrar elecciones directas para conformar un segundo gobierno de transición.<sup>71</sup>

La Nueva República en relación con el aspecto político institucional, la excesiva normalidad que caracterizó al proceso de apertura política durante los años del régimen autoritario, dio a la Nueva República un grado notable de continuidad con el régimen anterior, desde su creación se presentó así misma como la heredera de la base institucional del régimen autoritario: una tradición de intervención estatal, papel relevante en el proyecto de democracia y manteniendo a los partidos al margen del proceso de toma de decisiones. El programa de la Alianza Democrática era: la conciliación política mediante la cohesión nacional, el combate contra la pobreza y la inflación, la reorganización institucional, que incluía cambios en la legislación electoral y de partidos políticos y la elaboración de una nueva Constitución. Los firmante de este documento fueron Ulysses

Guimares, presidente del PMDB, Tancreado Neves, gobernador del PMDB en el estado Minas Gerais, Aureliano Chaves, vicepresidente del gobierno militar del general Figueiredo (1979-1984) y Marco Maciel, senador de la Liga Liberal.<sup>72</sup>

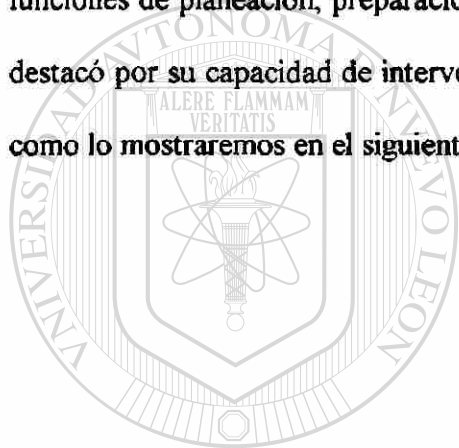
En la reforma administrativa fue un punto central del programa del nuevo régimen, y puntualizaba la necesidad de cambios esenciales en la estructura del Estado brasileño. Sin embargo, se mantuvieron las bases de funcionamiento del ejecutivo caracterizado por su centralismo y burocratización y, de la administración. No fue sino hasta los cambios

---

<sup>71</sup> <http://www.nodo50.org/hijos-madrid/documentos/brasil.htm>

<sup>72</sup> Ibid.

producto de la promulgación de la Constitución de 1988 que las medidas de descentralización y desburocratización comenzaron <sup>73</sup> a controlar la organización de algunos sectores, como el sistema de seguridad social. Pero no fueron capaces de destruir la maquinaria de toma de decisiones del régimen autoritario, que durante la Nueva República, la maquinaria estatal enfrentó dos olas de reestructuración de organismos y funciones, ninguna de ellas pudo establecer bases para planear las acciones del gobierno o para establece un patrón de relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en lo referente a las funciones de planeación, preparación y control de políticas públicas. El papel del Estado se destacó por su capacidad de intervención en varios sectores, especialmente en el económico como lo mostraremos en el siguiente esquema:



# UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

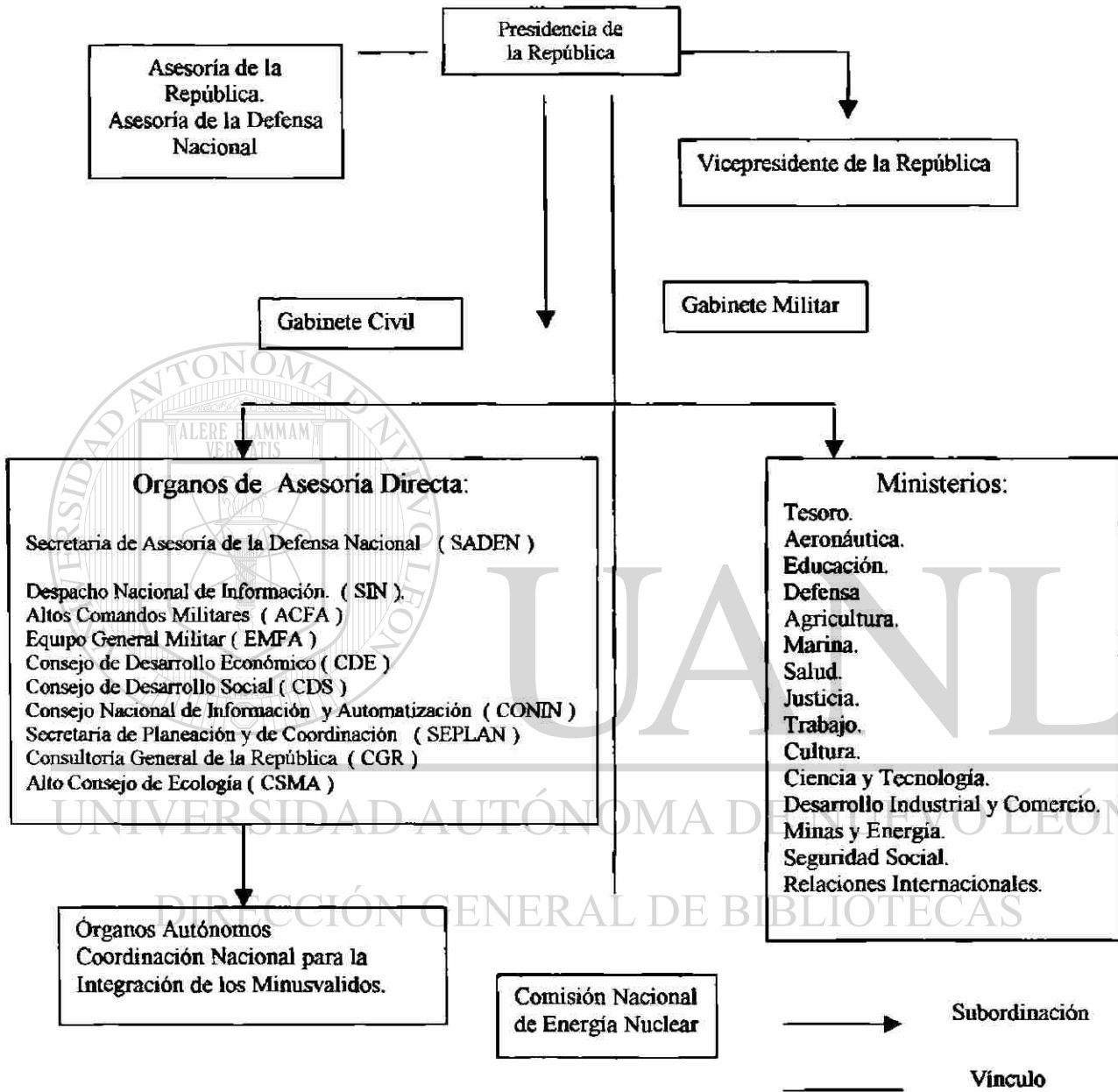


DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

---

73 Cf. MENEGUELLO, Rachel, Las relaciones Gobierno-partido en Brasil, en Gobiernos y partidos en América Latina. (coordinador)

ESQUEMA 1



El esquema nos permite evaluar en términos globales el grado de centralismo de las decisiones de la presidencia siguiendo los planes organizacionales definidos después de la Constitución de 1988. Los principales sectores de negociación política y el funcionamiento del gobierno federal pueden identificarse en la presidencia de la República, el gabinete civil, los organismos de asesoría directa y los ministerios. En el gobierno de Sarney de 1985-1990, la maquinaria estatal se caracterizó por la multiplicidad de organizaciones subordinados a la presidencia de la República, veintiún ministerios trabajando en forma sectorial. La asignación de cuadros por parte del Estado, está definido por la distribución política de puestos, un procedimiento típico de gobiernos de transición con necesidad de apoyo. El gobierno de Collor de 1990-1992, la elección de éste presidente en 1989 estuvo influenciada por el poder de la cadena televisiva “Globo”, quién le manufacturó su candidatura. Éste líder populista fue electo en una coyuntura caracterizada por la crisis del modelo de “industrialización por sustitución de importaciones”, la desconfianza en los partidos políticos, el incremento de la pobreza y del número de personas empleadas en el sector informal y la crisis del modelo marxista.<sup>74</sup>

Durante la elección de Collor de Mellon (1989) el sistema político brasileño se encontraba fragmentados en una proliferación de numerosos partidos políticos, veintidós partidos políticos compitieron en la primera vuelta electoral, y en la segunda vuelta solamente se enfrentaron dos partidos que apenas alcanzaron un tercio del total de votos en la primera vuelta, el triunfo de Collor no fue solo el resultado de su estilo electoral y de su retórica política su elección fue el resultado de votos de protesta en contra de sus rivales y, en muchos casos, al establecimiento político reinante en esa época; Muchos de los partidos

<sup>74</sup> [http://www.nev.prp.usp.br/nev\\_old/cedocdemo.htm](http://www.nev.prp.usp.br/nev_old/cedocdemo.htm)

políticos siguieron usando las viejas prácticas del clientelismo, carecían de ideología y son personalistas. El presidente Collor de Mellon, actuó en forma opuesta al definir la reestructuración estatal al disminuir la dimensión del ejecutivo federal, los ministerios pasaron de 21 a 12; la reducción de los efectivos del Estado en un 25% y la introducción de una ostentosa campaña de privatización de empresas públicas. A pesar de que las iniciativas de reestructuración del Estado evitaron un fracaso en la distribución de puestos y funciones, la actitud del presidente Collor no permitió sentar las bases para la definición de un gobierno de partido, sino sólo la definición de una administración esencialmente técnica. La Nueva República debilitó las funciones representativas y de gobierno de los partidos, mostraron que en todo el sistema de partido fueron opacadas las fronteras ideológicas y programáticas de los partidos debido a alianzas políticas futuras. La ausencia de diferencias entre los programas se vio agravada por los cambios realizados a la legislación de los partidos con la enmienda 25 de la Constitución de 1985, la que postuló los siguientes puntos: libertad para formar partido, la legalización de partidos clandestinos, básicamente los comunistas. Entre otras medidas la de impulsar una nueva ley de partidos políticos, que acabó con el sistema bipartidista artificial que existía en Brasil. En las elecciones de noviembre de 1982 la oposición ganó en diez de los veintidós estados del país. Y si bien la oposición obtuvo la mayoría de la Cámara de Diputados, no tenía el control ni del Senado ni del Colegio Electoral, que debía elegir en 1985 al nuevo presidente. Ese año llegó a la presidencia Tancredo Neves, que llevaba como compañero de fórmula a José Sarney, un antiguo militante del partido gubernamental.<sup>75</sup>

<sup>75</sup> <http://www.artehistoria.com/frames.htm?http://www.artehistoria.com/historia/contextos/3329.htm>



La nueva legislación fue un reflejo inmediato del grado de consolidación del sistema de partidos: el número de partidos aumentó de 5 a 29 confundiendo las preferencias políticas del electorado, y se creó una base de participación política más amplia que dio lugar a nuevas representaciones con diferentes programas, la multiplicidad de los partidos dañó su grado de cohesión de los partidos ya que permitió constantes prácticas de deslealtad en el ámbito partidista y abrió el espacio para la institucionalización de rupturas internas que fueron el reflejo de grupos y tensiones ideológicas.<sup>76</sup>

Las relaciones entre los partidos y el Estado se caracterizaron por el mantenimiento de las dinámicas de acceso a los recursos clientelares del Estado, como factor central para la organización y la supervivencia de los partidos además de asegurar el desempeño del ejecutivo. Esta dinámica clientelista significa, la responsabilidad de los partidos sobre sus confines se debe principalmente a su habilidad para acceder al aparato estatal y para manipular recursos públicos. Las relaciones gobierno-partido, se caracterizó por sus dificultades para constituir bases partidistas en el Parlamento con el apoyo del ejecutivo.

Las frágiles condiciones políticas durante los primeros momentos de la Nueva República son: la muerte del presidente electo Tancredo Neves, sin haber asumido el poder, y el hecho de que su vicepresidente, José Sarney, proviniera del PMDB y que también fuera expresidente del PDS, empeoró la situación del escenario político inestable que dominó los acuerdos políticos de la transición. La formación de políticas parlamentarias basadas en el apoyo de los gobiernos ejecutivos de los estados y no de los partidos, fue una elección del presidente de la república en los casos de Sarney ( 1985-1990) y de Collor (1990-1992). El mayor apoyo a las negociaciones para la transición fue otorgado por el PMDB y de que sus

<sup>76</sup> Cf. MENEGUELLO, Rachel, Ob.cit p.130

miembros ocupaban muchos puestos en el gobierno y a pesar también del peso electoral que el PMDB había adquirido en la Nueva República, este partido no fue en términos globales el líder político del nuevo régimen, el papel de la presidencia y la estructura independiente del Estado se mantuvieron. Este es un aspecto fundamental para entender los límites de la idea de gobierno de partido en Brasil.<sup>77</sup>

El escenario político-institucional de la transición democrática se caracterizó por contradicciones específicas de sistemas políticos no institucionalizados. Eso significa que, pese a las ausencias de esfuerzos reales por construir un sistema institucional representativo fuerte, las prácticas políticas populistas y personales eran admiradas. En las tendencias del comportamiento político, la existencia de una población no incluida por los partidos o por identidades políticas fuertes obligó a que las preferencias políticas oscilaran fácilmente de la derecha a la izquierda lo que trajo de vuelta a la escena pública a los políticos populistas de décadas pasadas, derechistas, y al mismo tiempo dio más espacio a alternativas organizadas hacia la izquierda, tales como el Partido del Trabajo, lo que reveló la existencia de verdaderos impedimentos para la construcción de una dinámica institucional en situaciones de transición democrática.<sup>78</sup>

Las elecciones presidenciales de 1989 las primeras después de 29 años, reafirmaron la falta de proporcionalidad entre el sistema de partidos y el proceso electoral, la participación global y el voto directo se tradujeron en una especie de emancipación política en la que predominaba la solución no partidista. La victoria de Collor, con ningún arraigo partidista consistente ( PRN ), aseguró que la transición tuviera características conservadoras y populistas. Nuevamente en la Nueva República se reforzó la relación de dependencia de

<sup>77</sup> Cf. MENEGUELLO, Rachel, *Ob.cit* p.130

<sup>78</sup> Cf. *Ibid.* 132

los partidos frente al Estado, que desarrollo una relación política nacional entre el presidente y los gobernadores de los Estados, y dejó intacto el bajo nivel de identificación partidista del electorado, empeoró la debilidad estructural del sistema de partido multiplicando los partidos y permitiendo la ocupación populista de los espacios públicos de orientación de tendencias. Los partidos políticos lejos de representar fracturas sociales en la Nueva República, no ocuparon los espacios de demandas abiertos por el régimen militar. Al contrario, definieron las formas de consolidación del sistema político mediante la formación de maquinarias clientelistas, ahora bien la multiplicación de los partidos políticos es un reflejo de las necesidades de afirmación de grupos internos del Congreso o de rupturas interpartidistas o simplemente de intereses estrictamente privados. En la relación gobierno-partido es correcto afirmar que la Nueva República se desarrollo creando una distancia entre el ejecutivo y el legislativo, el peso de los partidos en el Congreso contaba con una influencia limitada sobre las acciones del gobierno. Estas imperfecciones institucionales provocaron que, en cada momento de crisis o de deficiencia en la toma de decisiones y elaboración de políticas, el gobierno enfrente el riesgo de ver disminuidas las bases de su gobernabilidad, considerando que la gobernabilidad está basada en apoyos partidistas precarios al Congreso, dando como resultado lo que llamamos democracia no consolidada.<sup>79</sup> Ya que en una democracia consolidada, los partidos son definidos por su capacidad de representación y de gobierno de acuerdo con intereses previamente organizados, la relación gobierno-partido que soporta a estos gobiernos es resultado directo del grado de consolidación del sistema político y, en consecuencia, del alto nivel de estructuración de las instituciones que conforman esta relación. Y la formación y la

---

<sup>79</sup> Cfr. MENEGUELLO, Rachel. Ob.cit p.133

relación del gobierno de partido son definidas especialmente en función de las formas en que los partidos mantienen control sobre el parlamento y sobre los procesos de toma de decisiones y elaboración de políticas, y en la medida en que se canaliza la conducta de masas de los partidos. Para determinar el grado el tipo de influencia que tienen los partidos políticos en las decisiones de un gobierno establecido, se requiere de la existencia de condiciones institucionales y mecanismos para construir un proceso democrático, la estructuración del sistema de partidos y las características de la organización interna y de funcionamiento de los partidos políticos de las organizaciones sociales. En el caso brasileño, el gran número de limitantes presentadas por la debilidad institucional dificulta la posibilidad de aplicar un modelo teórico cerrado de análisis.<sup>81</sup>

Así, por ejemplo, Cotta sugiere que los indicadores de este análisis de la forma de gobierno en Brasil, deberían ser la dimensión institucional y la dimensión de masas del gobierno de partido. Si utilizamos este modelo para explicar el caso brasileño, considerando sus particulares características político-institucionales tendríamos que:

a).- Elementos organizacionales, programáticos e ideológicos, establecidos en una formación partidista institucionalmente consolidada, lo cual es necesario para este modelo, en el caso brasileño muestran una profunda debilidad, por lo que las estructuras partidistas tienen una baja influencia en la dinámica gubernamental.

b).- Existen también límites acerca de la dimensión de las élites en el gobierno de partido, lo que suponen un gobierno formado por hombres de partido. En la Nueva República brasileña observamos una importante diferencia entre la presencia de partidos y su desempeño. Así, por ejemplo, el hecho de que el PMDB tenga miembros en puestos

<sup>81</sup> COTTA, M., (1990). Ob.cit 6-22.

altos del gobierno de Sarney ( 1985-1990 ), no indica una influencia directa en las arenas de toma de decisiones. Durante la administración de Collor ( 1990-1992 ), el frágil apoyo partidista tuvo como reflejo la notable presencia de técnicos y de hombres no partidista en los puestos más importantes del gobierno.

c).- En la dimensión de la masa del gobierno de partido, definida principalmente por la capacidad de respuesta a las demandas, el caso brasileño enfrenta un bajo nivel de representación de los partidos. El ideal de democracia de la Nueva República se basa mucho más en la participación electoral y en el voto que en la consolidación de una base partidista institucional.<sup>81</sup>

Rose ( 1983 ) señala que el partido, su grado de organización y su dinámica es la respuesta para el desarrollo exitoso del gobierno de partido. En el caso de Brasil, la ausencia de estos elementos, observados en el desempeño del Congreso en la Nueva República, y además el análisis de la estructura interna del partido más fuerte en el gobierno de Sarney, el PMDB revela la existencia de limitaciones para la negociación de apoyo a las acciones del gobierno y el mantenimiento de coaliciones de estabilidad política.<sup>82</sup>

Lo que define los límites para aplicar al caso brasileño un modelo teórico cerrado es el tipo específico de relaciones entre partidos y gobierno que estuvo lugar en el periodo de democratización y que se basaron en soluciones institucionales imperfectas, lo que es típico de una democracia no consolidada.<sup>83</sup>

En el caso del presidencialismo brasileño utilizaremos el modelo de Blondel, y los elementos a estudiar serán: las relaciones entre los gobiernos y los partidos que sustentan a

<sup>81</sup> COTTA, M, (1990). Ob.cit 57-89.

<sup>82</sup> CMENEGUELLO, Rachel, Ob.cit p.135

<sup>83</sup> ROSE, R, ( 1983 ), " Still the Era of Party Government", en *Parliamentary Affairs*, Vol. 36, Núm. 3,pp. 182-299.

aquellos, los grados de autonomía y de dependencia, haciendo referencia a tres componentes: los nombramientos, la distribución del patronazgo y la elaboración de políticas.<sup>84</sup>

El análisis del caso brasileño comprende los siguientes elementos:

a).- La predominancia de situaciones de coalición política que involucran la presencia de partidos ideológicamente diferentes, gracias a la situación de transición democrática;

b).- El funcionamiento de estructuras partidistas débiles en lo concerniente a la regulación de sus acciones y de sus cuadros en el gobierno, y con relación al grado de organización nacional;

c).- La presencia de un poder ejecutivo fuerte y centralizado, que apoya un sistema presidencialista fuerte;

d).- Una estructura estatal centralizada que supera a los partidos en los procesos de elaboración de políticas y que posee sus propios canales para acceder a intereses privados;

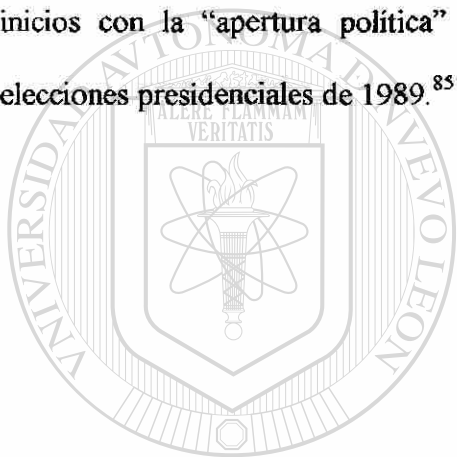
e).- El funcionamiento de un gobierno federal muy dependiente de los gobiernos estatales, debido al peso estructural y político de la federación y a las dificultades para lograr apoyo político en el Congreso.

A la luz del modelo de Blondel, el análisis del caso brasileño debería incluir un elemento específico para el análisis de los procesos de reciente democratización: las negociaciones para lograr gobernabilidad en sistemas multipartidistas, en búsqueda de estabilidad política. En las Nueva República los mecanismos construidos para negociar los apoyos para las acciones del gobierno y para el mantenimiento de la estabilidad política por medio de

---

<sup>84</sup> Cfr. MENEGUELLO, Rachel, Ob.cit p.137

coaliciones, muestra la influencia del modelo de organización y de funcionamiento del sector público brasileño. Las características globales del sector público brasileño se establecen siguiendo un modelo mediado por partidos políticos, por la relación Estado-sociedad y definido por el Estado federal, con un régimen presidencialista democrático que funciona basado en partidos nacionales. El sistema político es un sistema representativo que tiene sus bases en las elecciones directas para todos los puestos tanto del ejecutivo como del legislativo, como resultado de un proceso de institucionalización que tuvo sus inicios con la “apertura política” y su consolidación en la Nueva República con las elecciones presidenciales de 1989.<sup>85</sup>



# UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

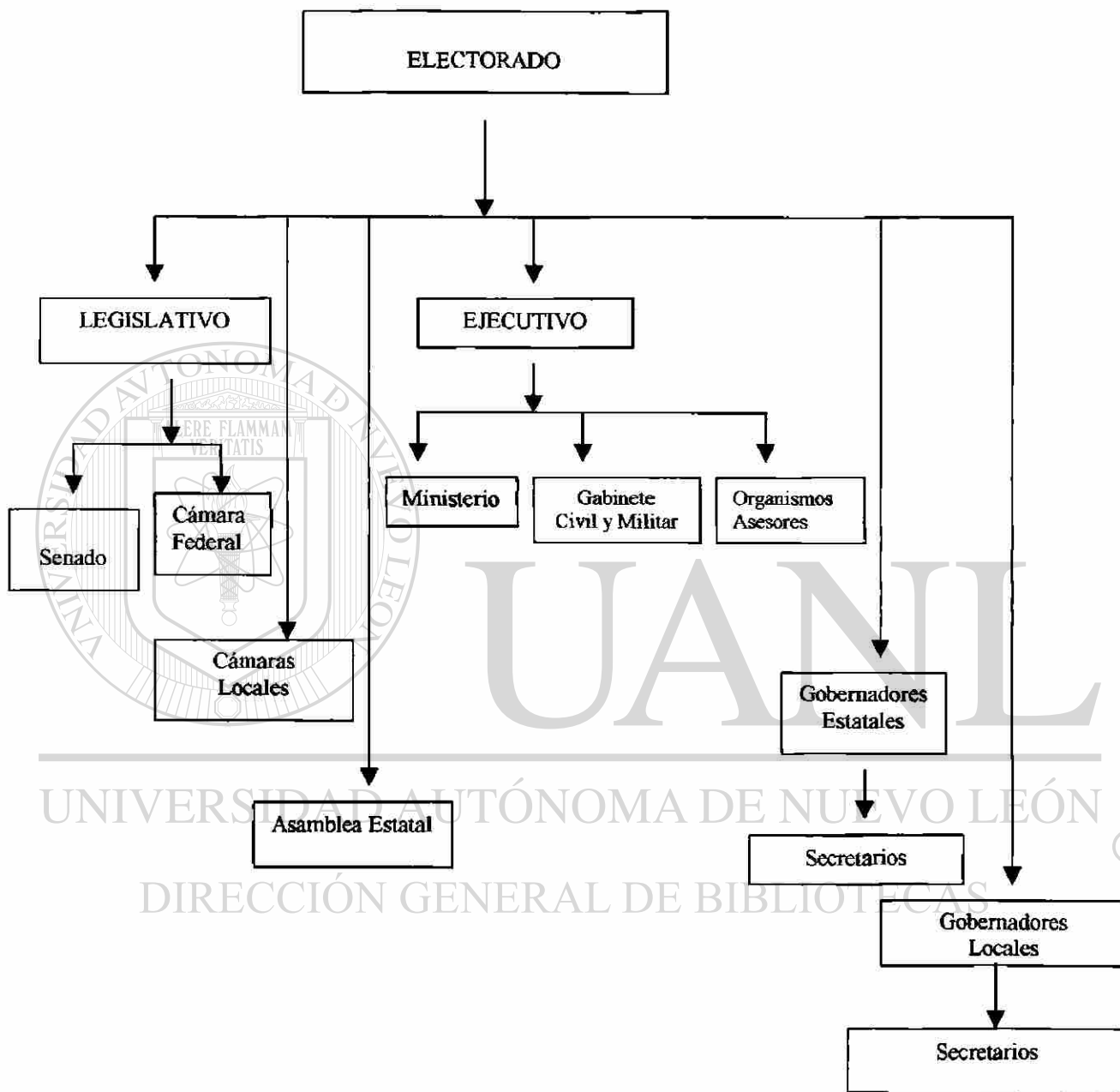


DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

<sup>85</sup> Cf. MENEGUELLO, Rachel, Ob.cit p.139



ESQUEMA 2



El esquema nos muestra que existe una relación de influencia directa del electorado en la formación del sector público en los sectores ejecutivos y legislativo así como en la definición de las características del gobierno. La multiplicidad de organizaciones partidistas, la débil capacidad de estos partidos para arraigarse, las prácticas populistas y la preferencia por la personalidad política son las características dominantes en la dinámica del sistema político brasileño, las cuales ejercen fuerte influencia en la formación de las opciones políticas del electorado como del sector público. El proceso de formación de los poderes legislativos y ejecutivo basado exclusivamente en las elecciones directas a todos los niveles, desarrollada en un sistema multipartidista excesivo, provoca un alto grado de fragmentación de las fuerzas políticas. El funcionamiento del gobierno federal en cuanto a patrones de reclutamiento, procesos de elaboración de políticas y patrones clientelistas dependen del peso político y la distribución que tengan los partidos políticos en el Congreso, así como la composición política de los estados de la federación.<sup>86</sup>

Los escenarios políticos de la transición democrática que caracterizan el periodo de la Nueva República en 1985 y en 1992 son significativamente distintos entre sí como lo podemos observar en las siguientes cuadro:

---

<sup>86</sup> [http://www.nev.prp.usp.br/nev\\_old/cedocdemo.htm](http://www.nev.prp.usp.br/nev_old/cedocdemo.htm)

**CUADRO 4**  
**COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS ( 1982-1993 )**

		1982	1985	1986	1987	1990	1991	1993
Izquierda	PT	8	5	16	16	17	35	36
	PDT	23	24	24	24	38	47	35
	PCB	-----	1	3	3	3	3	3
	PcdoB	-----	1	3	5	6	5	6
	PSB	-----	-----	1	1	8	11	8
	PSTU	-----	-----	-----	-----	-----	-----	1
Subtotal		31 (6.5%)	31 (6.5%)	47 (9.7%)	49 (10.1%)	72 (14.5%)	101 (20.0%)	89 (17.7%)
Centro	PMDB	200	200	260	261	131	108	101
	PSDB	-----	-----	-----	-----	60	37	44
Subtotal		200 (41.8%)	200 (41.8%)	260 (53.6%)	261 (53.4%)	191 (38.6%)	145 (28.8%)	145 (28.8%)
Derecha	PFL	-----	101	118	116	90	87	90
	PTB	13	7	17	18	28	35	31
	PDS	235	135	33	32	32	43	67
	PDC	-----	1	5	5	15	22	-----
	PL	-----	1	6	6	13	14	15
	PRN	-----	-----	-----	-----	31	40	10
	PP	-----	-----	-----	-----	-----	-----	39
Subtotal		248 (51.8%)	144 (30%)	179 (36.3%)	177 (36.3%)	209 (42.2%)	241 (47.9%)	242 (48.1%)
Otros	-----	-----	3	1	-----	23	16	27
Total =		479	479	487	487	495	503	503

Fuente : Tribunal Superior Electoral Brasil. ( TSE )

**CUADRO 5**  
**COMPOSICIÓN DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS ( 1982-1993 )**

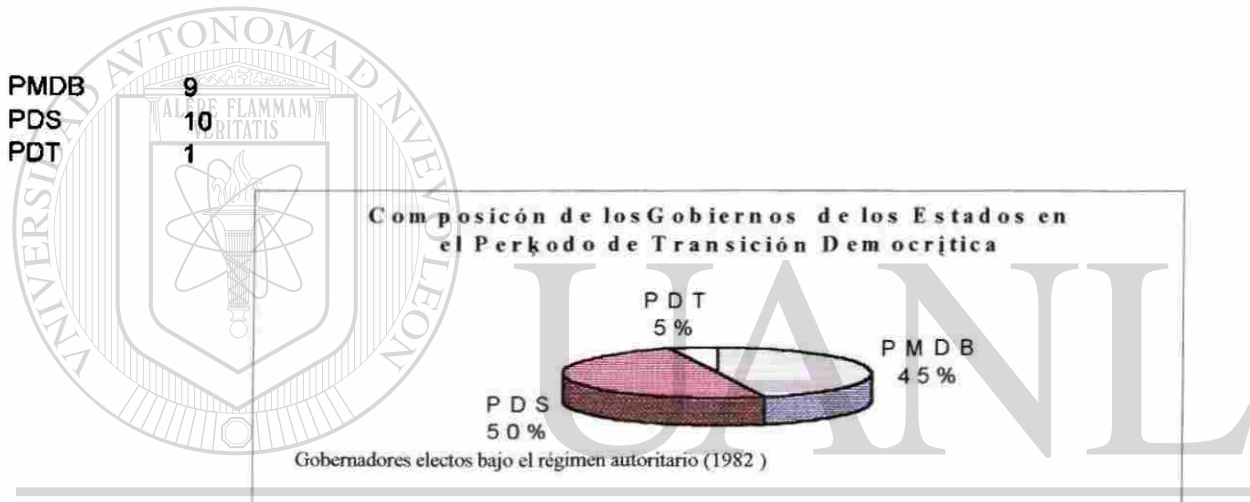
		1982	1985	1986	1987	1990	1991	1993
Izquierda	PT	8	5	16	16	17	35	36
	PDT	23	24	24	24	38	47	35
	PCB	-----	1	3	3	3	3	3
	PcdoB	-----	1	3	5	6	5	6
	PSB	-----	-----	1	1	8	11	8
	PSTU	-----	-----	-----	-----	-----	-----	1
Subtotal		31 (6.5%)	31 (6.5%)	47 (9.7%)	49 (10.1%)	72 (14.5%)	101 (20.0%)	89 (17.7%)
Centro	PMDB	200	200	260	261	131	108	101
	PSDB	-----	-----	-----	-----	60	37	44
Subtotal		200 (41.8%)	200 (41.8%)	260 (53.6%)	261 (53.4%)	191 (38.6%)	145 (28.8%)	145 (28.8%)
Derecha	PFL	-----	101	118	116	90	87	90
	PTB	13	7	17	18	28	35	31
	PDS	235	135	33	32	32	43	67
	PDC	-----	1	5	5	15	22	-----
	PL	-----	1	6	6	13	14	15
	PRN	-----	-----	-----	-----	31	40	10
	PP	-----	-----	-----	-----	-----	-----	39
Subtotal		248 (51.8%)	144 (30%)	179 (36.3%)	177 (36.3%)	209 (42.2%)	241 (47.9%)	242 (48.1%)
Otros	-----	-----	3	1	-----	23	16	27
Total =		479	479	487	487	495	503	503

Fuente : Tribunal Superior Electoral de Brasil. ( TSE )

Los cuadros anteriores nos permite observar la forma como la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores han sufrido algunas variantes en lo referente al número de partidos y a su definición ideológica desde el periodo de negociaciones de la transición democrática, justo antes de la Nueva República. Igualmente para los gobiernos de los estados, los tres

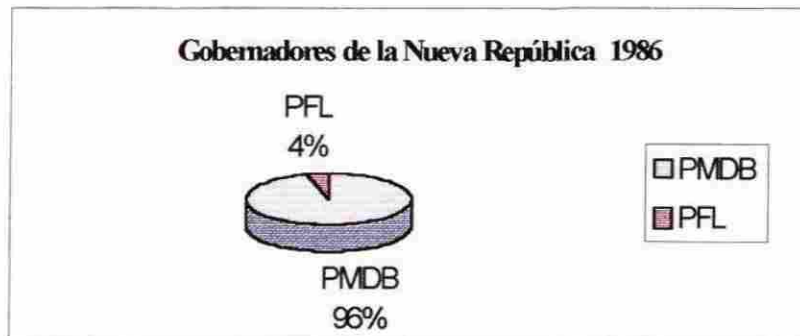
diferentes escenarios establecidos desde la transición en 1985 hasta 1994 nos muestra, por un lado, que la Nueva República amplió las posibilidades representativas y, por el otro, permitió un alto grado de fragmentación político-partidista, seguida por dificultades de negociaciones entre el centro y los gobiernos estatales. El gobierno federal necesita el apoyo de los gobiernos estatales para la realización de sus políticas públicas, enseguida presentaremos algunas gráficas, que nos permitan explicar lo anterior.

Gráficas 5 y 6.

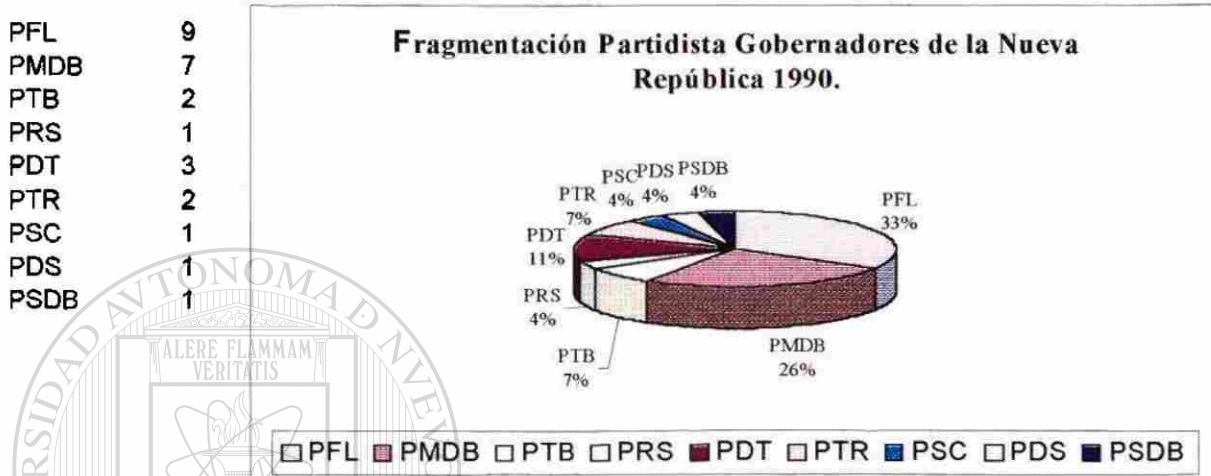


PMDB 22  
PFL 1

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



Gráfica 7



Observando cuidadosamente las gráficas nos podemos dar cuenta el grado de dependencia o de influencia entre el ejecutivo y el legislativo en la Nueva República. En 1967 a 1988, periodo en que la Constitución fue elaborada durante el régimen militar de 1967 estaba vigente, la característica central del sistema político era dominio del ejecutivo sobre el legislativo, tal y como se observar en los límites al poder del Congreso.<sup>87</sup>

En la nueva Constitución de la Nueva República, se fortalecieron las funciones del legislativo, más allá de la supervisión y del control de los actos del ejecutivo. Esto cambia directamente la influencia sobre el comportamiento del gobierno centra con los partidos políticos y vincula la gobernabilidad a los ajustes entre el presidente y el legislativo, obligando al ejecutivo a conformar una mayoría político-partidista para poder gobernar, la realización de una política pública esta sujeta a una mayor concertación entre el ejecutivo y

<sup>87</sup> Ob. Cit. CMENEGUELLO, Rachel, Ob.cit p.141-143.

los partidos que integran el Congreso. Sin embargo, debemos observar las ambigüedades impuestas por la nueva Constitución al funcionamiento del sistema de gobierno, donde se combina el presidencialismo con el parlamentarismo al mismo tiempo en que se amplían las facultades del Congreso sobre el ejecutivo, el presidente puede gobernar mediante actos provisionales, al mismo tiempo que el presidente no puede disolver al Congreso, ni éste tiene el poder para suprimir el mandato presidencial, salvo que existiera un acto criminal y responsabilidad de por medio, como sucedió en el caso de Collor en 1992. En este sentido, es observamos una nueva relación entre el ejecutivo y el legislativo, una nueva relación Gobierno-partidos.

### **II.2.3.- El sistema de gobierno en Brasil.**

En los últimos años se ha iniciado en Brasil un debate teórico sobre el presidencialismo y parlamentarismo, el funcionamiento de un sistema u otro puede implicar limitaciones para el perfecto funcionamiento de la democracia en el Brasil, especialmente en lo que se refiere a las relaciones entre el ejecutivo y el Congreso. El presidencialismo latinoamericano muestra que la predominancia del rol del Estado en el manejo de los procesos de desarrollo político y económico provocó que el ejecutivo tuviera una preeminencia sobre los demás poderes de la República y además estuviera acompañado por una tendencia personalista de gobernar y de prácticas populistas, donde el ejecutivo, no solamente por cuestiones políticas y económicas sino también por elementos de la cultura brasileña era considerado como un semidiós<sup>88</sup>.

En Brasil, la vasta extensión geográfica y la diversidad cultural no representan mayores dificultades para el poder central. Por el contrario, el proceso de construcción

<sup>88</sup> CLEMENT, Norris c., y Pool John Charles. ( 1997 ), Economía enfoque América Latina, McGraw Hill. México, pp. 106-107.



del Estado-nación que se desarrollo desde el inicio del periodo republicano fue capaz de manejar estos elementos nacionales. Sin embargo el gobierno central lidió con las diferencias socioeconómicas entre los estados, los cuales tienen pesos partidistas regionales distintos, expresados por bloques en el Congreso y por escaños dentro de los bloques parlamentarios. La particularidad del Estado Nación brasileño reside en la combinación de federalismo con regionalismo. Como lo muestra los siguientes cuadros en los cuales podemos observar el peso político de las diferentes regiones brasileñas durante todo el periodo:<sup>89</sup>

CUADRO 6

REPRESENTACIÓN PARTIDISTA EN EL CONGRESO POR REGIÓN EN LAS ELECCIONES DE 1986.

	Norte	Noreste	Sudeste	Sur	Centro-Oeste
Asientos en el Congreso	10.9%	31.8%	32.4%	15.4%	9.5%
Porción de la población	6.5%	28.0%	43.6%	15.1%	6.2%
<b>Escaños partidistas</b>					
PMDB	11.8%	28.7%	30%	18.8%	10.9%
PFL	12%	51.9%	19.6%	9%	7.5%
PDS	13.2%	36.8%	21%	23.7%	5.3%
PDT	7.7%	3.9%	61.5%	23%	3.9%
PT	-----	-----	87.5%	12.5%	-----
PCB/Pcdo/PSB	10%	40%	30%	-----	20%
PTB/PDC/PL/PSC/PMB	6%	9.1%	69.7%	-----	15.2%

Fuente: Tribunal Superior Electoral de Brasil.

<sup>89</sup> Ob. Cit. CMENEGUELLO, Rac

## CUADRO 7

## REPRESENTACIÓN PARTIDISTA EN EL CONGRESO POR REGIÓN EN LAS ELECCIONES DE 1990.

	Norte	Noreste	Sudeste	Sur	Centro-Oeste
Asientos en el Congreso	14.4%	30.5%	31%	14.5%	9.6%
Porción de la población	6.5	28.5	43.6	15.1	6.2
<b>Escaños partidistas</b>					
PMDB	18.6%	24.6%	28.2%	17.1%	11.2%
PFL	11.2%	59.2%	14.3%	8.1%	7.1%
PDS	17.4%	19.5%	23.9%	32.6%	6.5%
PDT	7.7%	23.1%	44.2%	22.1%	3.8%
PT	11.1%	5.5%	55.5%	22.1%	3.8%
PSDB	4.2%	34%	42.5%	14.9%	4.5%
PDC/PCdoB/PSB	9.5%	57.1%	23.8%	4.7%	4.7%
PTB/PDC/PSC/PMN/PRS/PST/PSD	25.5%	17.9%	33%	3.8%	19.8
PRN	2.3%	38.6%	24.1%	18.2%	6.8%

Fuente: Tribunal Superior Electoral.

## Lista de Partidos:

PMDB: Partido del Movimiento Democrático Brasileño.

PFL: Partido de la Liga Liberal.

PDS: Partido Demócrata Social.

PDT: Partido Demócrata del Trabajo.

PT: Partido del Trabajo.

PCB: Partido Comunista Brasileño.

PCdoB: Partido Comunista de Brasil

PSB: Partido Socialista Brasileño.

PTB: Partido Brasileño del Trabajo.

PDC: Partido Demócrata Cristiano.

PL: Partido Liberal.

PSC: Partido Social Cristiano.

PMB: Partido Municipalista Brasileño.

Como podemos observar uno de los problemas que rigen al federalismo brasileño es la proporción equivocada de representación popular en la mayoría de los estados más poblados, la proporción adecuada debería conceder a la región del Sudeste, por ejemplo, más escaños en el Congreso o mayor representación regional, por que es la que tiene una

mayor proporción de población regional. La decisión de disminuir el poder político potencial de esta región puede considerarse como una opción estratégica de la federación, por que esta zona geográfica, es la región con mayor poder económico. Ahora bien como una regla de gobernabilidad, la composición de los gobiernos debería expresar alguna preocupación acerca de una justa proporción en la distribución de los escaños federales.

A pesar de la federación y de la composición multipartidista del Congreso, las decisiones personales tomadas por el presidente de la República ejercen una influencia fundamental en la composición del gobierno. El peso político del ejecutivo afecta las relaciones con los gobiernos locales, los cuales sufren las consecuencias de la debilidad de los partidos en el Congreso cuando enfrentan a la capacidad autónoma de toma de decisiones del gobierno central. Debido a la centralización en el gobierno federal de los recursos para todo tipo de servicios públicos, especialmente los sociales, las municipalidades requiere de la ayuda económica de la federación para realizar sus proyectos. El predominio del presidente sobre los gobiernos locales y los ministros se concentra especialmente en las áreas de recursos y del presupuesto.<sup>90</sup>

#### **1.2.2.4.- Federalismo, regionalismo y estructura partidista en el sistema de Partido de Brasil.**

El federalismo sitúa la organización de las fuerzas políticas en forma lineal, definiendo que los partidos deben ser estructurados nacionalmente, cuestión que afecta el grado de cohesión Interpartidista. Para observar claramente este fenómeno nos enfocaremos en la dinámica de elección de los candidatos para las elecciones generales del país, tal como sucedió en 1994, cuando fueron electos los gobernadores de los estados y el presidente de la república.

<sup>90</sup> Ob. Cit. CMENEGUELLO, Rachel, Ob.cit p 146.

En este caso podemos notar, en referencia a la cohesión interna, las serias rupturas regionales expresadas por los liderazgos locales en la elección de un candidato único para presidencia. La ideología de los partidos pierde consistencia, lo que provoca que una buena parte de los partidos adopten características de partidos cath-all<sup>91</sup>.

#### **1.2.2.5.- Los patrones de reclutamiento de la clase política.**

En el punto anterior apuntamos los componentes del “estilo” particular de la relación gobierno y partido en Brasil, el cual ha influido la dinámica global del funcionamiento gubernamental:

- a).- Un escenario multipartidista y la coaliciones políticas.
- b).- El nuevo papel en las relaciones de la federación y las fuerzas políticas de los gobiernos ejecutivos estatales.
- c).- La poderosa presencia del presidente de la República que impregna la dinámica del gobierno federal.

Tomando en consideración los componentes anteriormente mencionados, analizaremos el patrón de reclutamiento de la clase política en el período de 1985-1992<sup>92</sup>.

En el pacto de apoyo político a la Nueva República se estableció la conservación en los nuevos ministerios de liderazgo al régimen militar asignados al PFL. Sin embargo, la necesidad de contener los múltiples intereses ligados a los planes de reforma del Estado provocó cambios significativos en la organización del gobierno central, mediante la creación y reforma de los ministerios, secretarías y sectores de la administración: la estructura política y administrativa heredada por el Presidente Sarney previamente definida por el

<sup>91</sup> CASTRO, I.E. 1989 ), “Política e territorio: evidencias da prática regionalista no Brasil”, Dados de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 32, núm. 3. Pp. 389-400.

<sup>92</sup> Ob. Cit. CMENEGUELLO, Rachel, Ob.cit p.148.

fallecido presidente Neves fue organizada básicamente en 22 ministerios, puestos militares y los organismos de asesoría. El gobierno de Sarney, al final de cinco años estuvo estructurado en 22 ministerios, 2 ministerios extraordinarios y 10 organismos de asesoría. Los dos años de la administración de Collor disminuyeron el tamaño de la administración pública a 15 ministerios, 3 ministerios extraordinarios y 6 organismos de asesoría ( SEPLAN/SEMOR 1989 ). Esta disminución se debe principalmente a la forma elegida por el propio presidente para realizar la reforma del Estado y la moralización de la administración pública, y un conjunto de acciones que destruyeron la estructura estatal. El programa para la reducción y la centralización de los organismos centrales del gobierno fue seguido por la liquidación del 25% de los trabajadores del Estado y por una política desorganizada de privatizaciones de las empresas paraestatales. Las anteriores acciones del presidente revelan una notable autonomía del ejecutivo con relación a la organización y funcionamiento del Estado. Como más adelante veremos que la dinámica de reclutamiento político tiene sus bases en esta capacidad del ejecutivo federal. En el estudio del reclutamiento político nos basaremos en la metodología de Blondel, siguiendo los parámetros básicos de filiación partidista de los miembros de la clase política, el origen del nombramiento (presidente de la República ó del Presidente del Partido), los gobernadores de los estados y si son políticos o técnicos<sup>93</sup>.

El análisis se concentra en la composición de la clase política limitada a las jerarquías más altas de la administración pública: los ministerios. Esta decisión se basa en las siguientes consideraciones:

a).- En un presidente fuerte como es el caso del brasileño, la distribución de los ministerios es considerada simplemente una prerrogativa presidencial. Las situaciones

<sup>93</sup> Ob. Cit. CMENEGUELLO, Rachel, Ob.cit p 150

de coalición partidista nos permite verificar el grado de autonomía o de dependencia en relación con los partidos gobernantes.

b).- En un sistema público fuertemente dependiente de la influencia regional, el nombramiento de los ministerios del gobierno federal puede resultar una buena señal del poder que poseen los gobernadores de los Estados sobre el gobierno central.

c).- En un sistema multipartidista en donde la gobernabilidad es el objetivo de la transición democrática, se considera que conformar los puestos ejecutivos con cuadros de los partidos más importantes.

El autor Oliveira nos ofrece dos elementos importantes para entender el patrón de reclutamiento durante el periodo de la Nueva República. El primero es el significativo grado de autonomía del presidente para conformar su equipo de trabajo, que se observara principalmente en la formación del gabinete. Durante el gobierno de Sarney se puede constatar que la autonomía es predominantemente un reflejo de las presiones naturales de la coalición de los partidos PMDB y PFL, que apoyó la Alianza Democrática, y que alcanzó una gran importancia después de la muerte de Neves.

Durante el periodo presidencial de Collor, se observó una falta de apoyo político en el Congreso, combinado con su propio estilo populista sin presencia partidista, y definieron una dinámica de formación del gobierno centrada en el presidente y con carácter específicamente técnico.<sup>94</sup>

En la Nueva República, el equipo ministerial nombrado por Neves y el equipo ministerial nombrado Sarney, presenta una predominancia de los acuerdos políticos entre los partidos políticos y el presidente, en donde se da una fuerte presencia del PMDB en las dos

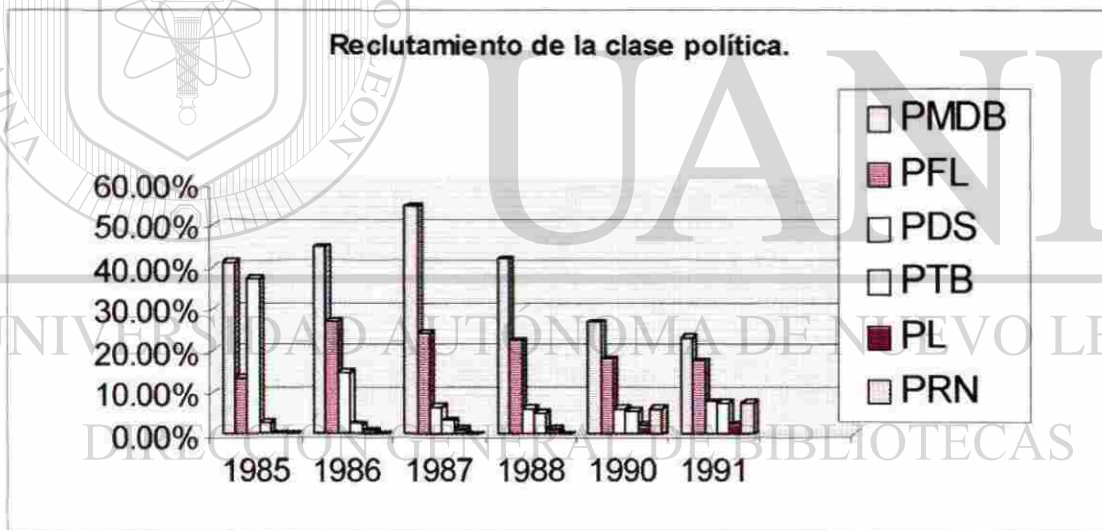
<sup>94</sup> OLIVEIRA, I.R. de, (1993 ), "Parties and Government in Brasil: Sarney and Collor Administrations", Campinas, mimeo. p. 3-8.

formaciones. A esta presencia le sigue la fuerza política del PMDB en el Congreso, en donde el partido mantiene la mayoría de los escaños durante la totalidad del período, como se observa en la siguiente gráfica.

Gráfica 8

	PMDB	PFL	PDS	PTB	PL	PRN
1985	41.10%	13.30%	37.20%	2.80%	0%	0%
1986	44.90%	27.20%	14.80%	2.40%	0.90%	0%
1987	54.60%	24.00%	6.60%	3.40%	1.30%	0%
1988	42.00%	22.40%	6.10%	5.20%	1.30%	0%
1990	26.80%	18.00%	6.10%	5.60%	2.30%	6.00%
1991	23.10%	17.50%	7.80%	7.40%	2.40%	7.40%

Fuente: Tribunal Superior Electoral



En el período de gobierno de Collor destaca por su carácter apartidista y apolítico, la gran cantidad de votos que obtuvo en las elecciones directas de 1989 (aproximadamente 35 millones de votos a su favor), validaron su estilo personal de gobernar y le confirió la legitimidad para definir la orientación de su gobierno centrada en sí mismo. Las dificultades para mantener una sana relación con el Congreso y con la dinámica legislativa lo llevaron



incluir dentro de su gabinete ministerial de 1992 a individuos con algún tipo de filiación partidista, lo que cambió el carácter preponderantemente técnico del gabinete anterior. De esta forma si en 1990 sólo 14% de los nombramientos se debieron a la influencia partidista del PFL, en 1992 esta influencia logra el 42. Resulta interesante observar que en la integración del gabinete ministerial, los partidos escogidos contaban con una fuerza política muy limitada en el Congreso en 1990 y 1991, lo anterior nos permite observar una clara autonomía del presidente ( Collor ) en el reclutamiento de la clase política como se muestra en las siguientes gráficas y cuyas características globales de los primeros ministerios de cada gobierno de 1985 a 1992, en lo concerniente a su naturaleza política y técnica y la composición partidista. La fuerte influencia: el presidente del partido y los gobernadores de los estados. En el Gobierno de Neves, la influencia de la estructura partidista sobre los nombramientos es de aproximadamente 24%, y en el gobierno de Sarney esta influencia es del orden de 52%<sup>95</sup>.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN<sup>®</sup>  
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

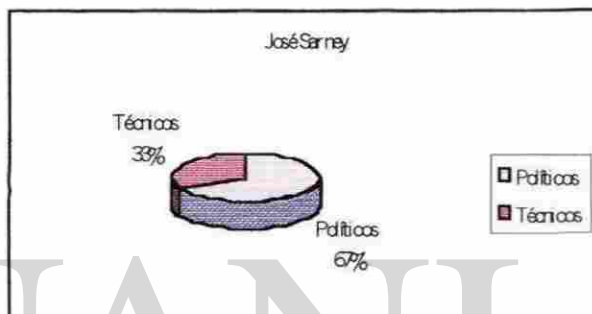
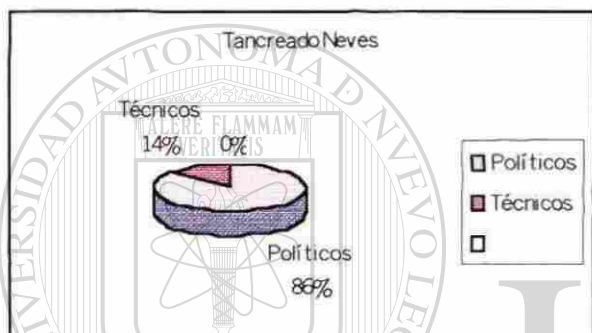
<sup>95</sup> Cfr. OLIVEIRA, I.R. de, (1993 ), Ob. Cit. pp. 12-28.

Gráfica 9, 10 y 11

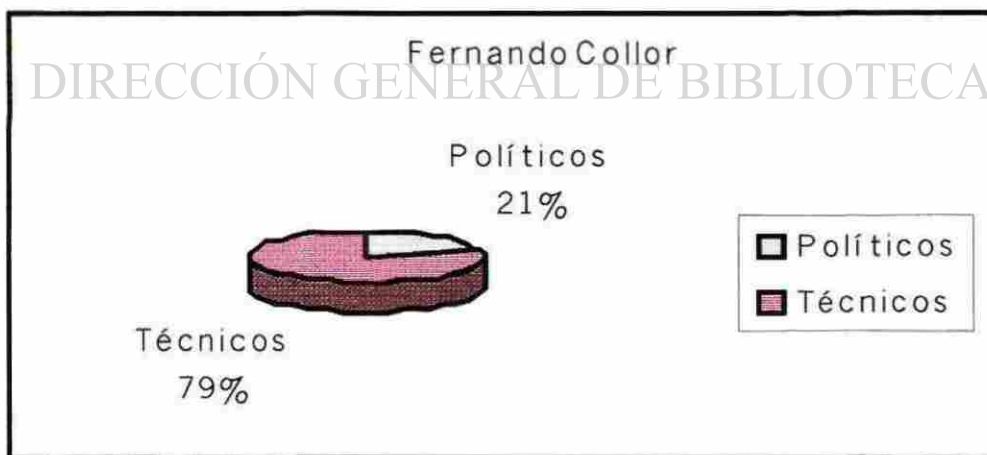
**Composición de los primeros equipos ministeriales.**

**Tancreado Neves**  
 Políticos 84.60%  
 Técnicos 13.60%

**José Sarney**  
 Políticos 66.70%  
 Técnicos 33.30%



**Fernando Collor.**  
 Políticos 21.40%  
 Técnicos 78.60%



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

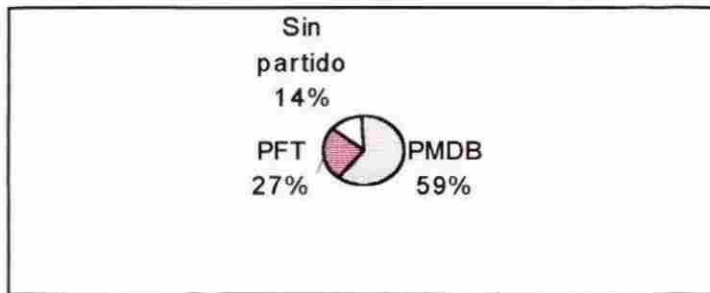
DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



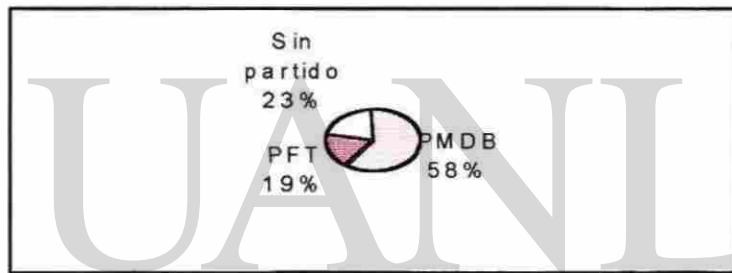
Gráfica 12, 13 y 14.

COMPOSICIÓN PARTIDISTA DE LOS EQUIPOS MINISTERIALES.

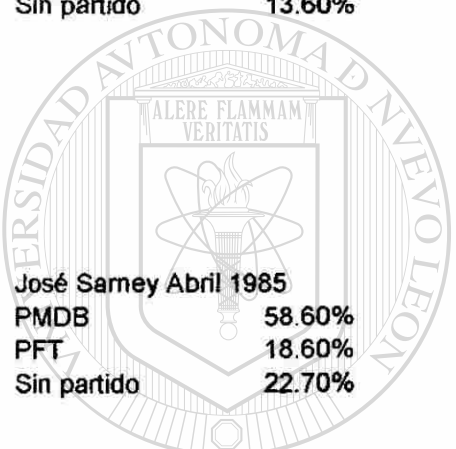
**Tancreado Neves Marzo 1985**  
 PMDB 59.10%  
 PFT 27.30%  
 Sin partido 13.60%



**José Sarney Abril 1985**  
 PMDB 58.60%  
 PFT 18.60%  
 Sin partido 22.70%



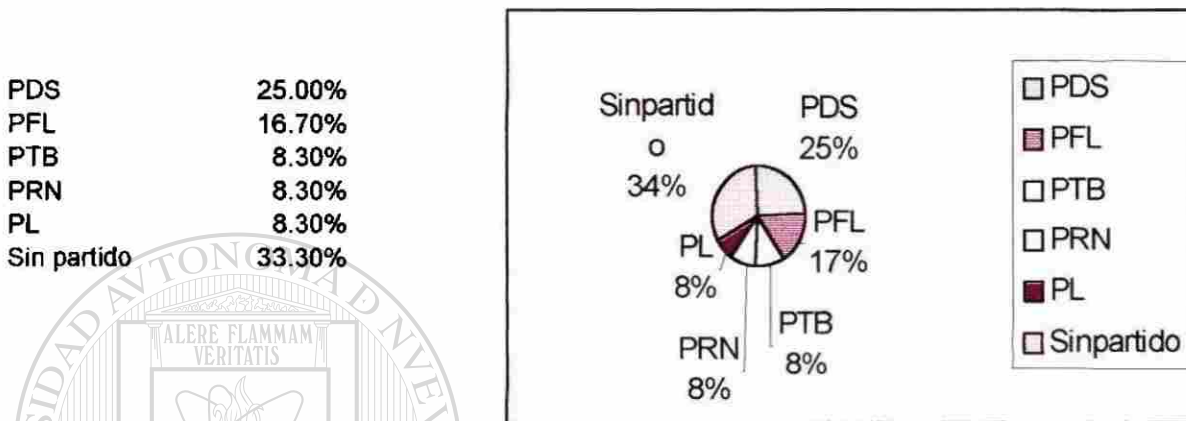
**Fernando Collor 1990**  
 PDS 7.10%  
 PFL 14.30%  
 Sin partido 78.60%



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN  
 DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



Gráfica 15



En la gráfica (supra) muestra la importancia de la presencia de los partidos en la composición del gabinete del ejecutivo en cuatro momento importante: en la primera combinación política de la Nueva República ( marzo de 1985 ), en el momento en que

Sarney asumió la presidencia tras la muerte de Neves ( abril de 1985 ), y dos momentos cruciales de las negociaciones políticas en el gobierno de Collor.

En el período de cinco años del gobierno de Sarney ocurrieron 75 cambios en el gabinete ministerial. De estos, 44 ( 58.6% ) estuvieron vinculados al PMDB, 14 ( 18.6% ) al PFL, y 17 ( 22.7 % ) a ningún partido. Los cambios en los ministerios y secretarías, el promedio son de cuatro cambios, con un rango de permanencia que va de 3 meses a 3 años. Según el informe de la Secretaría de Planeación e Modernización Institucional del año 1989.

En los dos años de gobierno del presidente Collor ocurrieron 61 cambios con la participación de 52 personas, de las cuales sólo 12 ( 19.7% ) tenían vínculos partidistas.

En este tiempo, hubo un promedio de 3 cambios por ministerio, con la excepción de los ministerios militares.

Conforme a lo anteriormente analizado notamos una inestabilidad típica en la formación de los cuadros del ejecutivo, lo cual tiene una importancia significativa para entender los patrones de relación gobierno-partido, a una transición de gobierno-partidos. En primer lugar, confiere una nueva dimensión a la naturaleza de los nombramientos tal y como ha sugerido Blondel<sup>96</sup>. El caso Brasil nos permite entender claramente el grado de autonomía del gobierno sobre él ó los partidos que les sostienen y que esta relación está ligada a situaciones políticas de gobernabilidad, y de eficiencia de la administración pública<sup>97</sup>.

En el caso brasileño los nombramientos de los funcionarios del gobierno y los escaños en el Congreso, son indicadores de la cantidad y del peso de las presiones políticas sobre la inclusión de intereses específicos de naturaleza diversa, otros son de carácter privado como el “patronazgo”, el corporativismo, las prácticas, y el clientelistas. Las prácticas clientelistas también estaban apoyadas por una base formal en el Congreso según son definidas por la Constitución de 1988. Otro factor que debe señalarse en el papel de la federación en el funcionamiento del gobierno central es la influencia de los gobiernos de los estados sobre los partidos gobernantes y el peso de los gobernadores de los estados más desarrollados en el patrón de reclutamiento.<sup>98</sup>

Los gobernadores estatales desempeñan un papel determinante en la conducción política del partido en lo que se refiere al ejecutivo central, en la elección de los individuos que

<sup>96</sup> BLONDEL, j. ( 1990 ). The Political Factors Accounting for the Relationship between Government and Parties wich Support them. European University Institute, documento inédito, pp. 9-10.

<sup>97</sup> Cfr. CMENEGUELLO, Rachel, Ob.cit p. 153.

<sup>98</sup> Cfr. BLONDEL, j. ( 1990 ), Ob. Cit. p. 24.

ocuparán los ministerios, en razón de que la administración pública central representa una estructura de intermediación política que es crucial para los gobernadores (con relación a los apoyos financieros de la federación), es innegable el fuerte papel político que desempeñan los estados más desarrollados sobre la definición de los principales puestos del gobierno, por ejemplo en el gobierno de Neves como en el Sarney destaca el rol económico de la región del Sudeste, en la que se localizan los estados de Sao Paulo y de Minas Gerais. Este patrón se observa en el interior de los ministerios económicos, Ministerios del Tesoro, del Trabajo, y la Secretaría de Planeación, los cuales estuvieron ocupados durante todo el periodo de 1985 a 1992 por técnicos o políticos de Sao Paulo, Minas Gerais y Río de Janeiro. La segunda región en importancia es la de Nordeste. Esta composición sigue la formación regional del Congreso Nacional, en la que las regiones Sudeste y Nordeste suman juntas más del 62% de los asientos (ver los cuadros Numero de cuadros). Sin embargo, el análisis global de los nombramientos nos permite sugerir que la influencia del presidente de la República en la composición de los ministerios es más fuerte que el rol del Congreso.

Esta predominancia del ejecutivo sobre el legislativo es particularmente reveladora en el gobierno de Collor, cuando el apoyo político se basaba en los gobernadores estatales, permitiéndole reclutar su equipo básicamente técnicos, y propiciando relaciones con el legislativo basadas en presiones ejercidas por los gobernadores en los bloques estatales en el Congreso, como se muestra en las siguientes cuadros<sup>99</sup>:

<sup>99</sup> Cf. CMENEGUELLO, Rachel, Ob.cit p. 155-156.

Cuadro 8

DISTRIBUCIÓN REGIONAL Y POLÍTICA DE LOS MINISTERIOS EN CADA EQUIPO DE GOBIERNO.

Tancredo Neves (1985)		
Ministerios	Partidos	Regiones
Administración	PMDB	NE
Agricultura	PMDB	S
Asuntos Extraordinarios	TECH	SE
Asuntos de Tierra	TECH	NE
Ciencias y tecnología	PMDB	NE
Comunicaciones	PFL	NE
Cultura	PMDB	SE
De la Burocratización	PFL	NE
Desarrollo Urbano y Vivienda	PMDB	Centro-Oeste
Educación	PFL	NE
Tesoro	TECH	SE
Industria y Comercio	PMDB	SE
Interior	PMDB	SE
Irrigación	PFL	NE
Justicia	PMDB	NE
Minas y Energía	PFL	SE
Seguridad social	PMDB	NE
Salud	PMDB	NE
Relaciones Internacionales	PFL	SE
Secretaría de Planeación	PMDB	SE
Trabajo	PMDB	SE
Transporte	PMDB	SE

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



Cuadro 9

José Sarney ( 1985-1990 )		
Ministerios	Partidos	Regiones
Administración	PMDB	NE
Agricultura	PMDB	S/C-O
Asuntos Extraordinarios	TECH	SE
Asuntos de Tierra	TECH	N/NE/SE/C-O
Ciencias y tecnología	PMDB	N/S/SE
Comunicaciones	PFL	NE
Cultura	PMDB	SE/NE
De Burocratización	PFL	NE
Desarrollo Urbano y Vivienda	PMDB	C-O/S/NE
Educación	PFL/PMDB	NE
Tesoro	PMDB	SE
Industria y Comercio	PMDB	SE
Interior	PMDB/PFL	SE/NE
Irrigación	PMDB	N
Justicia	PMDB/PFL	NE/S/SE
Minas y Energía	PFL	SE/N
Seguridad social	PMDB	NE/SE/N
Salud	PMDB	NE/S/SE
Relaciones Internacionales	PFL	SE
Secretaría de Planeación	PMDB/TECH	SE
Trabajo	PMDB	SE
Transporte	PMDB	S/N

Cuadro 10

Tancredo Neves ( 1985		
Ministerios	Partidos	Regiones
Agricultura	PRN	C-O/SE
Infraestructura	TECH	SE
Educación	PFL/TECH	S/SE
Económica	TECH	SE
Justicia	PDS	N/SE
Trabajo y Seguridad	TECH	SE
Acción Social	TECH	NE
Relaciones Internacionales	TECH	SE
Trabajo y Administración	PL	S
Salud	PRN/TECH	S/SE
Comunicación y Transporte	PTB	S
Energía y Minas	PDS	S
Desarrollo Interior y Regional	PDS	NE
Seguridad Social	PFL	NE

### **I.2.2.6.- La elaboración de las políticas pública: toma de decisiones.**

El grado de dependencia o autonomía entre el gobierno y los partidos es el de los aspectos estructurales y las formas de decisión en la elaboración de políticas desde la propuesta hasta la implementación de una política pública. El balance ideal y la interacción entre las dos arenas, la burocracia pública y los partidos políticos, define lo que Blondel considera como el tipo ideal en la forma de elaboración de políticas públicas: la elaboración e implementación por el gobierno de políticas originadas y propuestas por los partidos.

La importancia de la actividad constitucional en lo que respecta a los partidos, destaca por dos puntos a).- como un fenómeno de desarrollo institucional que permitió una dinámica de negociación y de debate interno entre organizaciones e hizo posible la identificación de tendencias políticas sustantivas y comportamiento partidista; b).- como un espacio de cambio estructural, introduciendo a los partidos políticos en el proceso de toma de decisiones desarrollado por el legislativo<sup>100</sup>.

En la nueva Constitución en lo referente al papel del Estado y del ejecutivo, no cambió siguió la elevada intervención del Estado, y se introdujeron los partidos políticos en el proceso político, sin embargo, las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo se mantuvieron desbalanceadas, el ejecutivo se mantuvo y continuó usando su predominación sobre el legislativo: detenta la competencia exclusiva de presentar iniciativas de ley en aspectos cruciales como presupuesto y tiene las prerrogativas de definir los momentos de procedimientos para aprobar proyectos de ley en el Congreso<sup>101</sup>.

<sup>100</sup> Cf. MENEGUELLO, Rachel, Ob.cit p. 157-158.

<sup>101</sup> Cf. FIGUIREDO, A.C. y F. Limongi. ( 1994 ), "O processo legislativo e a producao legal no Congresso pos-Constituinte", Novos Estudos,Sao Paulo, CEBRAP, núm. 38, pp.24-37.

En el proceso de elaboración de políticas brasileñas no se ajustaren ninguno de los dos modelos básicos de gobierno: a).- el modelo de partido gobernante, que asume que el partido en el gobierno domina el proceso de elaboración de políticas, y b).- el modelo de gobierno dominante, en el que el gobierno es considerado un actor políticamente autónomo. En modelo brasileño es un modelo mixto: la combinación entre un ejecutivo dominante y la presencia de los partidos en el proceso de toma de decisiones, los cuales participan en las coaliciones de gobierno, expresa mejor el patrón brasileño de elaboración de políticas públicas.<sup>102</sup>

En el período de las primeras negociaciones hacia la transición con Neves, se pusieron en operaciones importantes medidas: la nominación de los ministerios económicos y la formación de la Comisión para el Plan de Acción del Gobierno, la cual produjo el “Plan COPAG”, la distribución de poder en el campo económico en 1985 fue clara: la concentración de recursos de poder en el Ministerio del Tesoro, el cual estaba directamente vinculado al presidente; y la Secretaría de Planeación como un lugar de confinamiento

partidista del PMDB, un organismo sin recursos de decisión. En el gobierno de Sarney cambió las relaciones de poder en el campo económico. A la Secretaría de Planeación se le revitalizó, para ejercer cierta oposición al ministerio del Tesoro de Neves, la secretaria con un equipo de economistas de izquierda y de algunos centros universitarios, elaboraron el “Primer Plan Nacional de Desarrollo” y el “ Programa de Prioridad Sociales, ambos ordenados por el presidente<sup>103</sup>.

<sup>102</sup> Cfr. MENEGUELLO, Rachel, Ob.cit. p. 58.

<sup>103</sup> Cfr. Ibid. p. 163.

De conformidad con lo anterior podemos observar dos tendencias en el proceso de elaboración de políticas:

a).- Un proceso creciente de centralización en el interior del ejecutivo, este proceso fue provocado por la manera como fue conducida la reforma política, la centralización de las tomas de decisiones en materia de políticas públicas durante el gobierno de Collor ( 1990 ) se debió principalmente a la ausencia de un partido fuerte que lo apoyara en el Congreso;

b).- La combinación entre el mantenimiento de la predominancia del ejecutivo y la institucionalización de mecanismos legales para la amplia participación en el proceso de toma de decisiones introducido por la Constitución .

#### **I.2.2.7.- Los Patronos clientelista en el sistema político Brasileño.**

Los elementos que definen la existencia y el funcionamiento de acciones clientelistas en el sistema político brasileño, son las características del sistema representativo, las formas de relación entre los partidos y sus bases y la capacidad de los partidos para acceder y usar los recursos políticos y de políticas. Si consideramos un enfoque organizacional, encontraremos que las características del origen y la formación de los partidos con relación a la proximidad de los recursos de poder, son los principales elementos que tienen el liderazgo partidistas para considerar los costos y beneficios de usar la distribución de patronazgo con el objeto de establecer vínculos con sus bases <sup>104</sup>. Es en este sentido como se origina la capacidad potencial del sistema representativo brasileño para establecer patronos clientelistas de funcionamiento político: a).- en el rol dominante del Estado en el sistema político y la disociación de las políticas partidistas en la escena gubernamental de toma de decisiones, y

<sup>104</sup> Cfr. SHEFTER, M, ( 1977), " Party and patronage: Germany, England and Italy". Politics and Society, vol. 7. Núm. 4, pp. 403-451

b).- en la debilidad partidista en lo concerniente al aspecto organizacional definiendo una relación de tipo personal entre el liderazgo partidistas y sus bases<sup>105</sup>.

Estos dos aspectos provocan que en la historia política brasileña, el clientelismo y el populismo se desarrollen de manera combinada, la fragilidad del sistema de partidos ocasionada por los vínculos entre la organización partidista y los procesos de desarrollo y las estrategias del poder central para acceder a los recursos estatales, define prácticas políticas pseudo-institucionales, de carácter personal y directo. El clientelismo y el populismo surgen en función de la necesidad de procedimientos para que las fuertes estructuras de poder establezcan un medio intermediario con los sectores sociales de la sociedad civil más bajos, dado que no existen organizaciones representativas eficientes. Estas son las características básicas del clientelismo electoral, caracterizado por el acceso de los líderes políticos a estas sólidas estructuras de poder y por el uso de recursos y beneficios federales y estatales, para fortalecer los vínculos electorales con las bases y la organización partidista local<sup>106</sup>. El populismo y el clientelismos son viejos signos de la cultural política patrimonialistas, que se mantuvieron y marcaron las prácticas políticas más recientes junto al favoritismos. Elementos que caracterizaron la política nacional en el período de la “democracia populista”, de 1945 a 1964, y fueron heredados en la misma forma por la Nueva República<sup>107</sup>.

<sup>105</sup> Cfr. CMENEGUELLO, Rachel, Ob.cit p. 171.

<sup>106</sup> Ibid. p. 172

<sup>107</sup> Cfr. CAMPELLO, de Sousa, ( 1985 ), “A democracia populista, 1945-1964: bases e limites”, en Lamounier, B, ( org. ), Como renascen as democracias, San Paulo, Brasiliense. Pp. 73-102.

En la nueva República en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo apuntan hacia una forma de clientelismo, basado principalmente en las relaciones de dependencia partidista de los recursos estatales. Así como la debilidad como se ha transformado la debilidad del papel partidista en el proceso de elaboración de políticas, la relación política consolidada en este periodo está marcada por la negociación personal entre los parlamentos y el ejecutivo<sup>108</sup>. Bajo esta perspectiva, la relación gobierno-partidos está sin embargo desprovista de amplios contenidos institucionales y políticos basados en un programa partidista ampliamente difundido, y que toma la forma de un intercambio de beneficios<sup>109</sup>.

El mecanismo básico del clientelismo es el acceso de los liderazgos políticos y de los cuadros de partido a los puestos de decisión en la distribución de los recursos de la estructura pública de servicios y beneficios, por tal razón las políticas sociales durante la Nueva República muestran que los programas de emergencia dirigidos a los estratos sociales más pobres tuvo un uso clientelista por parte de los candidatos a través de la cooptación de líderes comunitarios locales, el Estado de esta forma alimenta la maquinaria política en beneficio de la organización partidista y de fines electorales específicos<sup>110</sup>.

En la Nueva Constitución Brasileña se realizan ciertas innovaciones en las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo: las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo, en la Constitución de 1988 cambió la composición de la estructura de toma de decisiones en

---

<sup>108</sup> Cfr. CMENEGUELLO, Rachel, *Ob.cit* p. 173.

<sup>109</sup> FILHO, G.A. ( 1994 ), "Clientelismo e política no Brasil", *Novos Estudos*, Sao Paulo, CEBRAP, núm. 38, pp. 225-238.

<sup>109</sup> FONSECA, A.M. ( 1994 ), "Políticas de alimentacao e nutricao", en *Brasil 1987-Relatório sobre a situação social do país*. Campinas, NEPP/UNICAMP, pp. 313-382.

<sup>110</sup> *Ibid.*

materia del gasto público sin cambiar el patrón de relaciones gobierno-partidos, basada fundamentalmente en prácticas clientelistas.

El artículo 166-II de la Constitución brasileña con relación al presupuesto nacional define la importante innovación en la formación de una comisión mixta permanente de senadores y diputados para examinar y deliberar sobre los programas basados en el uso del presupuesto nacional. Esta comisión recibe, analiza y aprueba las enmiendas elaboradas por los parlamentos sobre temas diversas, y que directamente implican la suma de los gastos públicos. La inclusión de la participación parlamentaria en la elaboración del presupuesto representa una medida democrática, dando lugar a una nueva relación Gobierno-partidos.

El número de enmiendas presentadas por el Congreso de 1989 a 1992 reflejan que el principal polo de distribución de beneficios a las clientelas políticas y electorales, tenían una tendencia fuertemente creciente, la presentación de enmiendas en 1989 fue de 2,604; en 1990 de 13,000; en 1991 de 15,638 y en 1992 de 76,000, así mismo la ley presupuesta incluye un aspecto que permite la repartición de estímulos sociales a las mayorías y a las

---

organizaciones registradas por los legisladores, la práctica legislativa se vuelve elemento fundamental para controlar y ampliar las bases electorales y partidistas.

La transición de la relación Gobierno-partido a una relación gobierno-partidos, generado por la transición democrática, el estudio de los anteriores indicadores de negociación y distribución de beneficios revela que las reformas constitucionales, se debieron principalmente a una política de concertación y diálogo entre el ejecutivo y los diversos partidos que integran el poder legislativo brasileño, y a una mayor participación de éstos últimos en la toma de decisiones.<sup>111</sup>

---

<sup>111</sup> Cfr. CMENEGUELLO, Rachel, Ob.cit p.176.



### **I.3.- DEFINICIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO.**

La transición democrática, o transición de un régimen autoritario a uno democrático, es el intervalo durante el cual se pasa de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder, a otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y las prácticas políticas se someten a la discusión, están garantizadas por la Constitución y respaldadas por la participación ciudadana.<sup>112</sup>

Definición de los gobiernos de Partidos en base en tres condiciones . a).- las principales decisiones gubernamentales son tomadas por individuos colocados por y responsables frente a los partidos elegidos; b).- las políticas se deciden en el interior del o de los partidos gobernantes, por lo que actúan cohesionadamente para su formulación; y c).- los funcionarios del gobierno son reclutados básicamente a través de los partidos.<sup>113</sup>

---

#### **1.3.1.- OBJETIVOS.**

El objeto de la presente investigación es estudiar en qué medida y bajo qué circunstancias se satisfacen las condiciones de un Gobierno de partidos en México.

En una relación Gobierno-partidos las decisiones son tomadas por los partidos políticos legalmente elegidos, las políticas públicas se deciden en el interior de los partidos, por lo que actúan cohesionadamente para su formulación, y en donde los funcionarios del gobierno son reclutados básicamente a través de los partidos políticos.

---

<sup>112</sup> CANSINO, César,(2000), *La transición mexicana 1977-2000*. CEPCOM. México, pp. 27-28

<sup>113</sup> KATZ, R.S.(1986), "Party governments: a rationalistic conception"; en F.G. Castles y R Wildenman (eds), *Visions and realities of party government*, Colección The future of party government, Berlín, De Gruyter, European University Institutseries. p. 7-23.

### **I.3.2.- HIPOTESIS.**

La transición democrática permite una relación Gobierno-partidos, a través de una democratización del sistema político, de un mayor partidismo en el gobierno, una participación del partido en el reclutamiento de la clase política y en la toma de decisiones.

### **I.3.3.- JUSTIFICACIÓN.**

En la segunda mitad del siglo XX y sobre todo después de la caída de los regímenes socialistas, en general se ha llegado a aceptar que cuando se trata de sociedades industriales, la democracia es el mejor método de organizar el poder porque permite una mayor participación de los ciudadanos en aquellos asuntos que afectan sus intereses, garantiza sus derechos individuales y colectivos, y al mismo tiempo ofrece mecanismos para resolver pacíficamente los conflictos, es mejor una democracia limitada que un régimen no democrático. Hay regímenes políticos que aparentan ser democráticos, pero no cumplen las condiciones de una democracia, como sería el de articular las reglas de juego asumidas por la mayoría y que a la vez compusieran espacios organizativos mínimos en donde se llevara a cabo la competencia política. La incorporación de la movilización de la sociedad a través de diferentes canales de participación y de representación, así como formas de selección del personal político que liderara y gestionara la política cotidiana.

La democracia es un sistema de gobierno en el cual los ciudadanos comunes no toman por sí mismo decisiones gubernamentales, sino que eligen Representantes, para que las tomen por ellos. En los países modernos donde habitan millones de personas, sólo unas cuantas desempeñan cargos públicos, sobre todo en el Gobierno nacional, es el caso de los miembros del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La democracia exige que la mayor parte de la población tenga el derecho de influir en las decisiones gubernamentales eligiendo a sus líderes, para el caso de México se establece el sufragio efectivo, para hacerlo.

Entre 1979 y 1988 se produjeron una serie de transformaciones en la composición de las fuerzas sociales y políticas que tuvieron una repercusión en los procesos electorales y en sistema de partidos. El momento culminante de este proceso en que las fuerzas sociales y políticas emergentes tomaron la iniciativa, fue la elección presidencial de 1988. Se presentaron varias situaciones inéditas: a).- una coalición de partidos de centro-izquierda incluyendo importantes sectores priístas que apoyaron la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas, que se colocó como segunda fuerza política en el país, e incluso ganó mayoría absoluta en cinco entidades, b).- el gran número irregularidades en el proceso electoral ensombreció el triunfo del candidato priísta, quien obtuvo apenas cerca del 50% de los votos; y c).- el PRI no obtuvo mayoría calificada en la Cámara de Diputados, lo que significó un compromiso para establecer alianzas con otros partidos para que se aprobaran reformas constitucionales, aunado al triunfo del PAN en dos entidades más, Nuevo León y Querétaro ( que se suman a la de Baja California, Chihuahua y Jalisco), y el triunfo del PRD en el Distrito Federal, son el signo más claro de que la transición a la democracia se ha iniciado y por lo tanto una nueva relación Gobierno-Partidos

La transición a una relación gobierno de partidos en México, es un estudio importante que nos permite analizar las formas de gobierno dominante en sociedades pluralistas liberales democráticas. Funciona como un tipo o paradigma ideal para caracterizar las formas de relación que existen entre los gobiernos o ejecutivos nacionales y él o los partidos que los soportan.

El análisis de las relaciones de partidos es sumamente importante en la actualidad, ya que cada día parece expandirse más la brecha entre el tipo y la realidad. Las democracias occidentales, parece vivir una creciente irrelevancia de los partidos en la conducción de las políticas públicas, de ahí la importancia de los partidos políticos que siguen constituyendo las instituciones por medio del cual se establece el vínculo entre la sociedad y el Estado, determinan en mayor o menor medida la formación de los gobiernos y garantizan algún grado de universalismo en la representación de los intereses sociales en el ejercicio del poder estatal, constituyéndose en piezas fundamentales de cualquier proceso democrático, de ahí la importancia de la relación que el o los partidos tengan con el gobierno.

En México, la relación gobierno de partidos, adquiere una particular preeminencia porque los partidos políticos se han visto en dificultades para consolidarse y cumplir plenamente sus funciones, en razón de los diversos intervalos autoritarios por los que ha atravesado; la historia de los Estados-nación en México, con frecuencia se entrelazan en un mismo contexto nacional elementos democráticos y elementos predemocráticos propios de sociedades tradicionales (caciquismo, clientelismo, corporativismo etc.) y elementos autoritarios; los partidos realizan funciones que rebasan su marco teórico y la forma de gobierno dominante, el sistema presidencialista, que confiere a los partidos políticos un lugar inferior al que de hecho ocupan en los sistemas parlamentarios, constituyéndose solamente en maquinarias electorales de movilización del voto.

La importancia de la investigación radica en examinar la relación gobierno-partidos, para analizar en qué medida y bajo qué circunstancias se satisfacen las condiciones de gobierno de partidos en México; es decir, de gobiernos democráticos en los que: las decisiones son tomadas por los partidos oficiales elegidos en el ámbito federal, local y municipal; si las políticas públicas se deciden en el interior de los partidos, por lo que actúan

cohesionadamente para su formulación, y si los funcionarios del gobierno son reclutados básicamente a través de los partidos. Para lo cual se estudiara los gobiernos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo y el gobierno de la transición democrática de Vicente Fox.

## **II.- METODOLOGÍA.**

### **II.1.- TIPO DE INVESTIGACIÓN.**

Este tipo de investigación sobre la transición de gobierno-partidos en México, tomando como referencia los sexenios de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), y Ernesto Zedillo en relación con el gobierno de la alternancia de Vicente Fox, es una investigación descriptiva de tipo exploratorios y correlacional.

Los estudios de índole descriptivos, tiene las siguientes puntos característicos:

a).- Se analiza y describe primeramente el presidencialismo mexicano desde un punto normativo, que es importante ya que nos permitirá conocer uno de los principales protagonistas de la relación gobierno-partidos, el Poder Ejecutivo Federal.

b).- Se analiza y se describe el nivel de participación de los partidos políticos en el gobierno.

c).- Se analiza y se describe el grado de participación de los partidos políticos en el reclutamiento de los servidores de la administración pública federal.

d).- Se analiza y se describe el grado de participación de los partidos políticos en la toma de decisiones.

Por otra parte los estudios exploratorios tienen como objetivo examinar un tema o problemas de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes. Es decir,

La investigación será de tipo correlacional en razón de que este tipo de investigaciones evalúan el grado de relación entre dos o más variables. Las variables que se manejarán serán el grado de participación de los partidos políticos en el gobierno, la participación de los partidos políticos en el reclutamiento de los servidores de la administración pública federal, y el grado de participación de los partidos políticos en la toma de decisiones, las cuales se relacionan una con otra para establecer el grado de relación entre el Gobierno y los partidos.

### III.- MARCO TEÓRICO.

Los sistemas políticos contemporáneos y en particular de las democracias de masas: la relación entre los gobiernos nacionales y los partidos que los soportan o partidos gobernantes. El funcionamiento de las democracias modernas en el diseño y puesta en marcha de políticas, dependen en buena medida de la correcta articulación entre el partido político y el gobierno.

El concepto de gobierno de partido tradicionalmente se ha observado la función que cumplen los partidos gobernantes en el seno de las instituciones centrales del Estado democrático, por gobierno de partido se entiende aquella forma de regulación sociedad del conflicto en la que una pluralidad de partidos políticos democráticamente organizados juega un papel relativamente dominante tanto en la esfera de la mediación sociopolítica como en los procesos de elaboración-decisión de políticas.<sup>114</sup>

El estudio en casos concretos de las relaciones entre los gobiernos y los partidos que los sostienen requiere esclarecer previamente aspectos tales como: las características de los partidos entendidos como organizaciones pero también como cuerpos que toman

<sup>114</sup> MINTZEL, A. Y H. Schmitt.(1981). Ob. cit. p. 45-56

decisiones; las actividades de los partidos y las de los gobiernos y los espacios en que se pueden empalmar, los distintos papeles que tanto los partidos como los gobiernos desempeñan dependiendo de a forma de gobierno en que interactúan: sistemas parlamentarios, sistemas presidencialista y sistemas mixtos.

Criterios metodológicos que permitan medir con laguna precisión el grado de autonomía o dependencia de los partidos en relación a los gobiernos y viceversa que nos lleve a al construcción de tipologías sobre las distintas modalidades de relación que pueden establecerse entre ambas estructuras.

Actualmente es común escuchar sobre la crisis de los partidos políticos e incluso de que los partidos políticos tenderán a desaparecer como organismos de intermediación de intereses y serán sustituidos por otras fuerzas políticas ( grupos de interés y de presión ), si el tipo de cambio que observamos en el porvenir fuese más bien un cambio ligero en vez de drástico es de importancia comprender los significados y las dimensiones de los gobiernos de partido concretamente aquellos aspectos de los gobiernos de partido que sobrevivirán y

cuáles desaparecerán o se debilitarán, si realmente estas formas de organización están realmente en decadencia.

Teóricamente, la democracia presupone la presencia de los partidos. Por lo que el gobierno de partido debe considerarse como la encarnación sobre el plano constitucional de los principios democráticos, ya que después del gobierno monárquico y del gobierno parlamentario, el gobierno de partido simbolizaría la forma de gobierno a través de la cual se realiza el alargamiento definitivo de las bases políticas del Estado moderno. Sin embargo Calise<sup>115</sup> establece que los partidos sólo han obtenido parcialmente este preponderancia

---

<sup>115</sup> CALISE, M.(1989), Ob. cit. pp. 16-20



entre las instituciones estatales, lo cual podría ser considerado como un fracaso de los partidos, o puede pensarse que los gobiernos de partido constituyen todavía un campo incompleto del desarrollo constitucional y en proceso de consolidación, esta última perspectiva hace más justicia a los partidos, pues no podría negarse que los partidos políticos fueron los principales protagonistas de los procesos de democratización de los sistemas políticos de los sistemas políticos: Los gobiernos de partido es una forma de gobierno específica, implica pensar en un sistema de relaciones en el que las principales estructuras y funciones de la esfera ejecutiva depende de las características originales del partido político.

En la conceptualización del papel de los partidos como actores de gobierno, donde se observa una gran carencia de estudios empíricos y de modelos interpretativos las razones pueden exponerse para explicar esta carencia desde los intereses de estudios originales de la ciencia política que ve a los partidos políticos más como vehículo de las demandas que como organizaciones que toman decisiones, otras que veían a los gobiernos como sujetos pasivos que operaban bajo la presión de una variedad de fuerzas, entre las que los partidos eran sólo una más, por lo que es de vital importancia el trabajo, ya que nos permitirá establecer con certeza cómo se toman las decisiones en los regímenes democráticos es decir quienes son realmente los que gobiernan.

El concepto de gobierno de partido cubre una gran área de la vida política. Por un lado las instituciones gubernamentales: en donde el gobierno de partido significa aquí una forma de control especial de los partidos sobre el congreso y el gabinete así como el proceso de elaboración de los reglamentos que tiene lugar en estas esferas. Por otro lado existe la dimensión de las políticas de masas, comicios, representación; donde el gobierno de partido significa que los partidos son los canales fundamentales del comportamiento de masas.

Desde el ámbito de las instituciones centrales del Estado democrático, el gobierno de partido muestra diferentes dimensiones como : a).- La élite del partido es la presencia de políticos cuyo rango, competencia y capacitación son determinadas ante todo dentro de la esfera de los partidos. Independientemente de las diferencias que se pueden establecer aquí de un caso a otro, el destino político de los partidarios depende en buena medida de su partido; b).- El nivel Organizativo, es la posibilidad de los partidos de gobernar o de tomar decisiones, por cuanto articulados por objetivos comunes; c).- La dimensión programática e ideología, el gobernar implica considerar el programa o ideología que rigen en el seno de cada partido.<sup>116</sup>

Las Constituciones de los estados aún asignan al gobierno el papel de “gobernar”, Es indiscutible que esto no sólo es consecuencia de las prescripciones constitucionales sino también de la organización histórica del Estado. La constitución mexicana no hizo ninguna referencia a los partidos políticos sino hasta 1963, fecha en que entraron en vigor las reformas que introdujeron el sistema de “diputados de partido”, lo cual permitía la participación de los partidos minoritarios en el Congreso. México ha tenido desde 1929, cuando se creó el PNR (Partido Nacional Revolucionario), un sistema de partido dominante constituido por una amplia coalición de fuerzas. En 1938 el partido cambio de nombre y se convirtió PRM ( Partido de la Revolución Mexicana ) y en 1946 se transformó en el PRI ( Partido Revolucionario Institucional). En las reformas a las leyes electorales 1971 el requisito de 2.5% se redujo a 1.5% de la votación nacional para acreditar 5 miembros en la Cámara de Diputados y uno más, hasta llegar a 25, por cada medio por ciento más que lograra de la votación en todo el país, bajo éste sistema, participaron cuatro partidos

<sup>116</sup> COTTA, M, (1990), Ob.cit. pp. 24-28.

políticos: PRI ( 1929 ), el PAN ( Partido Acción Nacional ) de tendencia derechista fundado en 1939; el PPS ( Partido Popular Socialista ) de izquierda fundado en 1948, por Vicente Lombardo Toledano; y el PARM ( Partido Auténtico de la Revolución Mexicana ) creado en 1953 por un grupo de antiguos militares revolucionarios.<sup>117</sup>

En 1977 se introducen nuevas reformas a la Constitución que sustituyeron el sistema de “diputados de partido” por el de representación proporcional, se mantuvo como predominante el sistema mayoritario para la elección de 300 diputados y se introdujo el principio de representación proporcional para la elección de hasta 100 diputados de corriente minoritarias. Se incorporó a la Constitución un texto que establece las bases de regulación del régimen de partidos, otorgando a éstos el carácter de “entidades de interés público”, así lo señala el artículo 41 de la Constitución Política Mexicana y asignándoles como finalidad “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organización de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.”<sup>118</sup>

Así mismo la Constitución Mexicana en su artículo 3-II a), da al término democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

En las democracias representativas, para gobernar se requiere de un consentimiento popular mediante sufragio, lo que otorga a los partidos un papel protagónico. El gobierno no puede ser por lo tanto un ente político con identidad específica propia y por consiguiente se vuelve un instrumento de los demás sujetos políticos. (partidos políticos, grupos de presión etc.).

<sup>117</sup> ANDRADE, Sánchez Eduardo.(reim. 5<sup>2</sup>2001), Ob. Cit. pp. 103-104.

<sup>118</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ayana editores, México, 2000, p. 97-101.

La categoría de gobierno de partidos nos indica el nivel en que los partidos realmente gobiernan, varían de un caso a otro, depende de varios factores, mismos que deben tomarse en consideración en cualquier tentativa de investigación. Uno de los factores es la forma de gobierno existente, la noción de gobierno de partido ha sido originalmente acuñada para pensar las formas de gobierno parlamentario europeo. Más aún, gobierno de partido y gobierno parlamentario se usan con frecuencia como sinónimos, dado que los partidos concebidos como una articulación del parlamento, se configuran en organismos de gobierno, sin embargo, en los gobiernos presidencialistas de México, como de los demás países latinoamericanos, el ejecutivo tiene mayor autonomía frente a los partidos que los gabinetes en los gobiernos parlamentario, aunque los partidos buscan influir en las diferentes líneas de gobierno.

En México como en América Latina existen gobiernos presidencialistas, razón por la cual la noción de gobierno de partido puede ser una valiosa herramienta para estudiar los procesos de toma de decisiones.

---

El gobierno de partido constituye una herramienta importante para entrar a analizar las formas de gobiernos dominantes en sociedades liberales-democráticas, funciona como un tipo ideal para caracterizar las formas de relación que existen entre los gobiernos o ejecutivos nacionales y los partidos que los sostienen. Las democracias occidentales parecen vivir una creciente irrelevancia de los partidos políticos en la conducción de políticas gubernamentales, y de ahí su importancia, los partidos siguen constituyendo las instituciones que por definición a) establecen el vínculo entre la sociedad y el Estado; b) determinan en mayor o menor medida la formación de los gobiernos; y c) garantizan algún grado de universalismo en la representación de los intereses sociales en lo que atañe al ejercicio del

poder estatal, constituyéndose en piezas fundamentales de cualquier proceso democratizador.

En cambio en el caso de América Latina, el asunto adquiere particular importancia por cuanto: a) los partidos se han visto en dificultades para consolidarse y cumplir plenamente sus funciones, dado los diversos intervalos autoritarios por los que ha atravesado el sub continente; b) la conformación de los Estados-nación latinoamericanos, que con frecuencia se entrelazan en un mismo contexto nacional elementos democráticos y elementos predemocráticos propios de sociedades tradicionales ( patrimonialismo, clientelismo, caciquismo, corporativismo estatal etc.) y elementos abiertamente autoritarios; c) los partidos políticos cumplen determinadas funciones que rebasan la definición características de tales instituciones; y d) la forma de gobierno dominante en la región, el sistema presidencialismo, confiere a los partidos un lugar potencialmente inferior al que de hecho ocupan en los sistemas parlamentarios ya que se constituye en maquinas electorales de movilización del voto.

A diferencia de las democracias europeas, en las que los partidos políticos han llegado a constituirse en correas de transmisión entre el ejecutivo y el legislativo y gozan de gran influencia en la toma de decisiones al grado de erosionar la autonomía del gabinete, en México como en América Latina el papel de gobierno de partido parece tener una referencia limitada o en, todo caso, peculiar. Por lo tanto es importante conocer el grado de partidismo en el gobierno, entendiendo como la capacidad que tienen los partidos gobernantes para influir en la composición y en las decisiones de los gobiernos establecido.

### **III.1 -Modelo de Relación Gobierno-Partidos.**

En las democracias occidentales están viviendo una Irrelevancia de los Partidos Políticos en la conducción de políticas de Estado. No obstante, es incuestionable que los partidos son las

instituciones que efectúan la mediación entre la sociedad civil y el Estado, si bien no en la elaboración de programas gubernamentales, por lo menos en la formación de gobierno o, mínimamente, en la ocupación del cargo presidencial, donde recae, la función de tal formación.

La relación normal entre los gobiernos y los partidos que los sostienen es la que se establece a través de un acuerdo, donde los partidos protegen a los gobiernos de los grupos de presión y de la burocracia, obteniendo, en retribución, influir en las directrices de la acción gubernamental, la relación puede verse afectada por el tipo de gobierno existente, esperándose que en el sistema presidencialista el gobierno tienda a conectarse con su burocracia, antes que necesitar de defensas contra ella, en los sistemas parlamentarios sucede lo contrario. Entre mayor sea la influencia de los partidos en la acción gubernamental, más próximo se encuentra su régimen político al modelo de gobierno de partido.

Ahora bien para conocer o determinar el grado de partidismo en el gobierno es decir el efecto real que dichos partidos tienen en sus relaciones con el gobierno, debemos establecer cuál es el grado de autonomía o dependencia de que gozan los gobiernos respecto al o a los partidos que los sostienen para ejercer a ellos conferidos por la sociedad.

De acuerdo con Blondel<sup>119</sup>, establece que las relaciones entre el gobierno y los partidos políticos pueden examinarse a partir de tres grandes funciones usualmente desempeñadas por los partidos.

a).- La organización de la población votante en el proceso electoral, lo que proporciona al poder legislativo la legitimidad requerida para influir en el gobierno y a éste

<sup>119</sup> BLONDEL, J, 1990, "Government and Party in Competitive and Semicompetitive Systems. Tentative Typology and Methodological Remarks". Europea University Institute, documento inédito.

una base mayoritaria que le permita ejercer, con mayor grado de autonomía, su poder de administrar los negocios públicos;

b).- La elaboración de programas y propuestas o, más frecuentemente, la influencia en el diseño de políticas específicas;

c).- El reclutamiento de la clase política.

De lo anterior pueden definirse dos tipos extremos de relación gobierno-partido. 1).- Es aquel en el que, siendo limitada, la influencia de los partidos sobre el gobierno se reduce al reclutamiento, presiones clientelistas y demandas programáticas. 2).- La relación donde el gobierno depende de los partidos, no sólo en el reclutamiento necesario para la ocupación de los puestos ejecutivos, sino también en la elaboración de sus políticas. En ambos casos los partidos participan en la función de organizar al electorado.

Combinando estos tipos de relación gobierno-partido con las formas de gobierno como el parlamentario, presidencial y semipresidencial), se puede determinar tres posibles modelos analíticos de relación gobierno-partido: separación, fusión y coalición.

El modelo de separación tiene su mejor referencia empírica en los sistemas presidenciales competitivos, en donde el ejecutivo tiene suficiente autonomía en cuanto al reclutamiento y para decidir las políticas que podrá en práctica, sin embargo el Congreso aprobara sus directrices de acción. La influencia de los partidos es aleatoria y no programada, insistiendo en las consecuencias últimas de las políticas, antes que en su formulación propiamente dicha.

El modelo de fusión es el que mejor interpreta la relación gobierno-partido en los sistemas parlamentarios o de gabinete, donde el gobierno tiene el apoyo de los partidos en el



Congreso liberándose así de buena parte de las presiones de la burocracia y de los grupos de interés, sin embargo el gobierno depende de los partidos para el reclutamiento de su personal.

El modelo de coalición, la dominación de los partidos se obtiene a través de la elaboración de un pacto gubernamental que describe detalladamente el programa y la composición del ministerio, el gobierno distribuye los favores para las bases partidistas, tomando en consideración los anteriores indicadores se puede determinar distintos tipos de relación gobierno-partido que van de un mayor a un menor nivel de autonomía del primero respecto a los segundos..... Sin embargo los partidos políticos (está muy lejos de ser ) son las instituciones que efectúan la mediación entre la sociedad civil y Estado, no en la elaboración de programas gubernamentales, pero si en la formación de gobierno o, mínimamente, en la ocupación del cargo presidencial, donde recae, entonces, la función de tal formación.

La relación normal que se da entre el gobierno y los partidos políticos que los sostienen es la que se establece a través de un pacto o acuerdo, donde se estipula que el partido, en el ámbito parlamentario, protegen a los gobiernos de los grupos de presión y de la burocracia, en cambio el partido es retribuido por el gobierno en el poder permitiéndole influir en las directrices de la acción gubernamental, esta relación se puede ver afectada por el tipo de gobierno existente, en el sistema presidencialista el gobierno tiende a conectarse con su burocracia. En los sistemas parlamentarios sucede lo contrario, entre mayor sea la influencia de los partidos en la acción gubernamental, más próximo se encuentra su régimen político al modelo de gobierno de partido.

Al establecer el grado de autonomía o dependencia de que gozan los gobiernos respecto al o a los partidos que los sostienen para ejercer los gobiernos a ellos conferidos por la sociedad,

debe determinarse el grado de partidismo en el gobierno, el efecto real que dichos partidos tienen en sus relaciones con el gobierno.

De acuerdo con el modelo de Blondel ( 1990 ) ,para realizar el estudio de la relación Gobierno-partidos, debe examinarse a partir de tres grandes funciones usualmente desempeñadas por los partidos.

a).- La organización de la población votante en el proceso electoral, que es el que proporciona al poder legislativo la legitimidad requerida para influir en el gobierno y al gobierno , una base mayoritaria que le permite ejercer, con mayor o menor grado de autonomía, su poder de administrar los negocios públicos;

b).- La elaboración de programas y propuestas o, más frecuentemente, la influencia en el diseño de políticas específicas;

c).- El reclutamiento de la clase política.<sup>120</sup>

A partir de estas observaciones se producen dos tipos de extremos de relación gobierno-partido. El primero es aquel en el que siendo limitada, la influencia de los partidos sobre el gobierno se reduce al reclutamiento, presiones clientelistas y demandas programáticas. En el otro polo, estaría un tipo de relación donde el gobierno depende de los partidos, solo en el reclutamiento necesario para la ocupación de los puestos ejecutivos, sino también en la elaboración de sus políticas. En ambos casos los partidos políticos se encargan de organizar al electorado.

Conjuntando estos tipos de relación gobierno-partido con las formas de gobierno más comunes: parlamentario, presidencialista y semipresidencialista es posible determinar tres modelos analíticos de relación gobierno-partido: separación, fusión y coalición.

---

<sup>120</sup> Cfr. BLONDEL, J, (1990), pp. 6 -23

a).- Modelo de Separación: tiene su referencia en los sistemas presidencialistas competitivos, en donde el ejecutivo tiene suficiente independencia en cuanto al reclutamiento y decidir sobre las políticas públicas que se pondrá en práctica, sin embargo depende del Congreso quien aprueba las directrices de acción. La influencia de los partidos en el gobierno se hace sentir principalmente en forma circunstancial y no a través de un plan programado, incurriendo en las consecuencias últimas de las políticas, antes que en su formulación propiamente dicha.

b).- Modelo Fusión. Es que mejor interpreta la relación gobierno-partido en los sistemas parlamentarios o de gabinete, donde este último tiene el apoyo de los partidos en el Congreso, liberándose el ejecutivo de las presiones de la burocracia y de los grupos de interés. El gobierno depende, de los partidos para reclutar su personal.

c) Modelo de Coalición: la dominación de los partidos se obtiene a través de la elaboración de un pacto gubernamental que describe detalladamente el programa y la composición del ministerio. Una vez que se hayan aceptado la composición de los intereses en voga, el gobierno distribuye los favores para las bases partidistas.

Sin embargo para analizar el caso de México nos basaremos en el modelo de César Cansino<sup>121</sup> que señala que para determinar el grado de relación entre el gobierno y el partido se deberá distinguirse entre: a).- La influencia de los partidos en elaboración de las políticas gubernamentales y b).- La penetración de los partidos como productores de su capacidad de influir en la composición del gabinete ( reclutamiento ) o de obtener recompensas del gobierno en retribución a sus funciones de lealtad en el ámbito parlamentario ( patronazgo), en el tipo de reclutamiento de personal gubernamental, por

<sup>121</sup> CANSINO, César, ( reim. 3 '2001), Las relaciones gobierno-partido en América Latina: lineamientos teóricos para el análisis comparado en Gobiernos y partidos, en América Latina, CEPACOM, México, pp 17-40 .

personal gubernamental entenderemos únicamente a los miembros del gabinete, y tratando de identificar, cuando fuese el caso, su filiación partidista con vistas a determinar posteriormente la naturaleza. Y agregaremos otro elemento de análisis c).- el clientelismo.

En el modelo de César Cansino, se señala que para estudiar la relación Gobierno-Partido, debe considerarse cuando menos los siguientes elementos:<sup>122</sup>

- 1.- La dinámica de los procesos políticos, es decir, debe dar cuenta del proceso de institucionalización de los partidos, en cuanto elementos explicativos de la mayor o menor influencia de estos últimos en la toma de decisiones;
- 2.- El entrelazamiento de elementos autoritarios y elementos democráticos, es decir, debe hacer flexible la priorización implícita de pares dicotómicos y contradictorios, tales como autoritarismo-democracia, transición-consolidación y autonomía-dependencia;
- 3.- La sobreposición de estructuras políticas fuertemente institucionalizadas con otras carentes de toda legitimidad;
- 4.- Las reglas políticas existentes;
- 5.- La cultura política dominante ( explica prácticas predemocráticas).
- 6.- Los papeles específicos que tanto el gobierno como los partidos asumen en el contexto de sus respectivos regímenes; y
- 7.- El tipo de negociaciones y acuerdos que procuran orientar el rumbo de la transición democrática del régimen.<sup>123</sup>

<sup>122</sup> CANSINO, César, ( reim. 3 '2001), p.36.

<sup>123</sup> Cfr. - O'DONNELL, G. Y P. Schmitter (1986), Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies, Baltimore y Londres, John Hopkins University Press, pp. 37-4

#### IV.- LA TRANSICIÓN A UNA RELACIÓN GOBIERNO-PARTIDO EN MÉXICO.

##### IV.1.-México: un sistema Político Presidencialista.

México es un país altamente centralizado en un gobierno poderoso bajo el principio de no reelección y hasta recientemente ( 2 de Julio de 2000 ) una competencia política abierta y fuerte. Desde la independencia de México y durante los últimos dos siglos, el sistema político dominante ha sido un presidencialista autoritario. A partir de los gobiernos surgidos de la Revolución Mexicana (1910-1917), se establece una dictadura de partido dominante que monopoliza la representación política y un presidencialismo deformante, que Krauze llamó Presidencia Imperial, la cual debilita las facultades del poder legislativo, somete al poder judicial y que subordina al partido dominante, como lo analizaremos enseguida:<sup>124</sup>

##### IV.1.1.- El Poder ejecutivo federal.

Artículo. 80 .- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala “ Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará “ Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.”<sup>125</sup>

##### IV.1.2.- El ejecutivo unipersonal.

De esta forma nuestra Constitución consagra el Ejecutivo Unipersonal, depositado en una sola persona, a diferencia del Ejecutivo Plural que reside en varias. Esta última forma no tiene sino escasa aceptación en las organizaciones políticas, pues las constituciones modernas solamente la de Suiza en Europa, merece mencionarse entre las que lo admiten y de las nuestras únicamente la de Apatzingán (que no tuvo vigencia real). Aunque en México algunas veces, por ejemplo en el Gobierno que sucedió al de Iturbide, se ha confiado el Ejecutivo a un conjunto de tres personas, ello ha acontecido fuera de toda Constitución.

<sup>124</sup> Cf. KRAUZE , Enrique (freim . 1 41997 ]), *La presidencia imperial*, Tusquets, México.

<sup>125</sup> .- *Constitución política de los estados unidos mexicanos*,<sup>120</sup> 1997, Anaya editores, México 2000. p. 130

Mientras que el Poder que hace la Ley debe residir en una asamblea, el Poder que la ejecuta debe depositarse en un solo individuo, esto en razón de que al hacer la ley, se requiere tiempo bastante para cambiar opiniones, para agotar la consulta, y para deliberar, ya que el propio destino de generalidad y permanencia, de la misma ley debe ser una acto madurado y seguro; de aquí el dilatado proceso que la Constitución establece en la confección de las leyes, sin embargo, su aplicación debe ser rápida y enérgica, y no admite discrepancia de opiniones, sino unidad en la decisión y en la acción; Por tal razón el Poder Ejecutivo encargado de ejecutar la ley de deposita en un solo individuo, quien debe imprimir unidad en la marcha de la administración.<sup>126</sup>

Fundamentado en el anterior precepto Constitucional, vemos claramente que el titular Unipersonal del Ejecutivo, es el Presidente de la República. No debemos incurrir, por lo tanto, en el común error de considerar que el Ejecutivo lo forman el Presidente y los Secretarios de Estado. Estos últimos son simplemente colaboradores inmediatos de aquél, y él mismo los nombra ó los asigna a los diferentes cargos de la administración pública,

aunque muchas de sus decisiones no son ni pueden ser en la práctica órdenes directas del Presidente, sin embargo, en un sistema presidencial como el nuestro, los actos de los Secretarios son en derecho actos del Presidente.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup> - TENA, Ramírez Felipe, (201984), Derecho constitucional mexicano, Porrúa, México, p.445.

<sup>127</sup> - Cfr. Ibid: p.446.

#### IV.1.2.1-La unipersonalidad del ejecutivo y la centralización del poder político.

La característica institucional más prominente del sistema político mexicano ha sido la enorme concentración de poder en el jefe del ejecutivo. El sistema presidencial, no sólo se refiere al arreglo institucional o marco de gobierno inscrito en la Constitución sino, de manera más importante, a la concentración del Poder Político y a la asunción de la responsabilidad por parte del ejecutivo del desarrollo económico y político de la nación. La Presidencia en México ha desempeñado un conjunto de tareas que en los sistemas democráticos desempeñan conjunta o independientemente otras instituciones políticas y sociales, ser vértice de la transmisión del poder, árbitro de las disputas políticas, diseñador de las políticas públicas, iniciador de leyes, dispensador de bienes, motor de la economía, juez supremo, gran elector, lo que hizo posible que a pesar de contar con un marco legal o arreglo institucional formalmente republicano, representativo y democrático pudiera darse una absoluta concentración del poder en el jefe del ejecutivo. La respuesta ha esta concentración del poder no puede, desde luego, encontrarse en un marco legal defectuoso, ya que los constituyentes de 1917 buscaron el establecimiento de un gobierno limitado no sólo a través de las provisiones de las Garantías Individuales, sino del establecimiento de los principios de separación de poderes, sin embargo contrario al marco legal, la práctica política implantó, la concentración del poder. Después de la Revolución se construyó un sistema político que, sin contravenir formalmente el proyecto político-liberal de la Constitución, logró pervertir su espíritu.<sup>128</sup>

<sup>128</sup> - CASAR María Amparo, (, <sup>1</sup>1996), El presidencialismo y estabilidad en el sistema político mexicano, en Presidencialismo, coordinador Ricardo Espinoza Toledo, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México, P. 66.



La perversión consistió en la anulación, en la práctica, de la mayor parte de los principios que permitirían definir a la Constitución mexicana como una constitución democrática, división de poderes, federalismo, soberanía electoral, derechos civiles, y en la anulación también, de posibilidades de establecer un gobierno limitado.<sup>129</sup>

Para convertirse en la institución concentradora de poder, el ejecutivo hubo de penetrar y subordinar al resto de las estructuras políticas previstas en la Constitución; esto es, anular los centros de poder que, a través de su acción autónoma, pudieran en un momento haber compartido y contralanceado el poder ejecutivo.<sup>130</sup>

Podríamos explicar la exitosa penetración y subordinación del resto de las instituciones políticas por parte del ejecutivo fue el establecimiento de una estructura de acceso y distribución del poder no competitiva, sostenido en un partido y sistema de partido hegemónicos. Por lo tanto la extrema concentración de poder, se deriva, en última instancia, de la capacidad del ejecutivo para interferir en y distorsionar los principios de soberanía electoral y de representación democrática, además de la concentración del poder obtuvo el

---

uso y abusos de las prerrogativas constitucionales del ejecutivo y la expropiación o delegación voluntaria del poder y las funciones de las instituciones políticas.<sup>131</sup>

El ejecutivo al penetrar y subordinar a estas instituciones, se convirtió en el centro de todas las redes de poder y estableció lo que se define como sistema presidencial mexicano: un gobierno indiviso y unitario que anula la doble detonación de división de poderes inscrita en la constitución, y origina una relación de Gobierno-Partido indiviso.<sup>132</sup>

<sup>129</sup> - Cfr. CASAR, María Amparo; Ibid; p. 66.

<sup>130</sup> - Ibid., p 66.

<sup>131</sup> - Ibid; p. 67.

<sup>132</sup> - Supra.

**IV.1.3.-Los requisitos para poder ser presidente.**

Artículo. 82 .- “Para ser Presidente se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, e hijo de padre ó madre por nacimiento y haber residido en el país al menos durante veinte años mexicanos,
- II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección,
- III. Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;
- IV. No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto:
- V. No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;
- VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General de Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún estado a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y
- VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.”<sup>133</sup>

Artículo . 83 .- “ El Presidente ... El ciudadano que haya desempeñado el cargo de Presidente de la República, electo popularmente, o con el carácter de interino, provisional o sustituto, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto.” <sup>134</sup>

<sup>133</sup> .- Constitución política de los estados unidos mexicanos; Ob.cit; 129

<sup>134</sup> .- Cfr. Ibid; 73

En cuanto a la primera fracción del artículo 82 Constitucional. La razón de exigir la ciudadanía mexicana, es conforme al artículo 35-II Constitucional que señala que es prerrogativa del ciudadano poder ser votado para los cargos de elección popular, es claro que la más alta magistratura del país no debe encomendarse a un extranjero de origen; se agrega que sea hijo de padre ó madre mexicanos por nacimiento Presidente.<sup>135</sup>

La segunda fracción del artículo 82 Constitucional, establece una edad mínima, pero no señala una edad máxima para poder ser Presidente.<sup>136</sup>

La tercera fracción consigna el requisito de haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección, requisito que tuvo en la Constitución del 57 una explicación histórica, que impidió el caso tan frecuente de Santa Anna, que fue llamado del extranjero para ocupar la Presidencia. Se justifica por que es de vital importancia la permanencia en el país pues da oportunidad para conocer sus necesidades e impide en lo posible la influencia ó lazo con el extranjero.

Por lo tanto, es inconstitucional la quimera de la extraterritorialidad a que se ha recurrido algunas veces, a favor de Diplomáticos mexicanos que viven en el extranjero para llevarlos a la presidencia antes de cumplir un año en el país.<sup>137</sup>

El requisito de la fracción cuarta, la podemos complementar con el artículo 130 inciso d) Constitucional que a la letra dice “ En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y la forma que establezca la ley, podrán ser votados.”<sup>138</sup>

<sup>135</sup> .- TENA Ramírez Felipe; Ob.cit; 446.

<sup>136</sup> .- Ibid. p. 446.

<sup>137</sup> .- Ibid; p.447.

<sup>138</sup> Constitución política de los estados unidos mexicanos; Ob.cit, p. 194.

Las fracciones quinta y sexta, imponen la obligación de separarse de sus puestos durante cierto tiempo, se ha entendido que lo consignado en estas fracciones sólo es aplicable al Presidente elegido popularmente, ya que exigen la separación del puesto ante de la elección, ya que propiamente la designación del Presidente interino, provisional o sustituto por el Congreso, no es elección en el sentido amplio del termino, y ser realizada por un colegio formado de diputados y senadores y no por el pueblo. Con este criterio fueron designados presidentes, interino y sustituto, respectivamente, el licenciado Portes Gil y el general Abelardo L. Rodríguez, quienes eran Secretarios de Estado inmediatamente antes de la elección. Los requisitos del artículo 82 Constitucional valen por igual para todos los presidentes, cualquiera que sea su origen. Especialmente los motivos de imparcialidad, de impedir el abuso del poder, que se tuvieron en cuenta para erigir las condiciones de las fracciones V y VI, son más destacados cuando la influencia política se emplea para inclinar la voluntad de una asamblea reducida como es el Congreso de la Unión.

La última fracción del artículo 82 y la segunda parte del 83, establecen el requisito de la No Reelección.

La tendencia a perpetuarse en los puestos públicos de elección popular, tiene un profundo arraigo en México. El proceso explicativo de esa tendencia se inicia en el sufragio, cuya violación vicia en su origen la elección de los funcionarios. En contra de esta tendencia la constitución ha levantado; a manera de obstáculo con el fin de contener las ambiciones de los funcionarios, el principio de la No Reelección. Este principio es relativo por lo que toca a los Diputados y Senadores, quienes no pueden ser reelectos en el periodo inmediato ( artículo 59 Constitucional ), para los Gobernadores Interinos, Provisionales, Sustitutos o Encargados de Despacho, que tampoco pueden ser electos en el periodo inmediato

( artículo.- 115 Constitucional. ). Y es absoluto para quien haya sido alguna vez. La prohibición más enérgica se endereza a impedir la perpetuación en la Presidencia de la República, precisamente porque quien una vez consigue ocupar ese puesto, es el que alcanza más poder para saltar las barreras de la ley apoderándose indefinidamente del mando.<sup>139</sup>

Por otra parte, ese principio de no-reelección es en sí mismo antidemocrático. Donde las funciones cívicas se ejercitan con libertad y son respetadas, no hay razón alguna para que el pueblo esté impedido de reelegir al funcionario; al contrario, si éste ha demostrado su aptitud en el ejercicio del poder, debe hallarse en mejores condiciones que el candidato que por no haber ocupado el puesto no ha rendido todavía la prueba definitiva de su aptitud y que, además, carece de experiencia en el encargo.

Pero en México ha sido preciso implantar un principio antidemocrático, con el objeto de proteger en lo posible a nuestra incipiente democracia.<sup>140</sup>

#### **IV.1.4.-Conforme a nuestra constitución, el presidente puede ser: constitucional, interino, provisional y sustituto.**

Se llama *Presidente Constitucional* a la persona que ha sido electa por el pueblo para ejercer dicho cargo durante un período de seis años.

Se dice que el Presidente es *INTERINO* en los siguientes casos:

IV.1.4.1.- Cuando ha sido nombrado por el Congreso, *Constituido en Colegio Electoral*, para sustituir al Presidente Constitucional, en Caso de falta absoluta de éste en los *Dos Primeros Años de Gobierno*.

<sup>139</sup>.- Cfr. TENA Ramírez Felipe, Ob.cit. p.449.

<sup>140</sup>.- cfr. Ibid; p. 450.

IV.1.4.2.- Cuando ha sido designados por el Congreso para Sustituir al Presidente Elector, cuando al principiar un periodo de Gobierno, el electo no se presentare o no estuviere hecha la elección.

IV.1.4.3.- Cuando ha sido nombrado por el Congreso de la Unión, o, en su defecto, por la Comisión Permanente, para sustituir al Presidente Constitucional, cuando la falta de éste fuese temporal y no Exceda de treinta días.

IV.1.4.4.- Cuando, en virtud de convocatoria de la Comisión Permanente, el Congreso, reunido en sesiones extraordinarias, lo nombra para Sustituir al Constitucional, cuando éste solicita una licencia de más de treinta días.<sup>141</sup>

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

Artículo. 84 Constitucional: En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en colegio electoral, y, concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un Presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de Presidente interino, la convocatoria para la elección del Presidente que deba concluir el periodo respectivo, debiendo mediar, entre la

<sup>141</sup>.- MOTO, Salazar Efraín (1977) . Elementos de derecho,<sup>21</sup> 1977. Porrúa. México, p.104.

fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.<sup>142</sup>

*Se llama Presidente Provisional, al que nombra la Comisión Permanente cuando el Congreso no está reunido y se Registrara la falta absoluta del Constituyente.*<sup>143</sup>

Artículo. 84 Segundo párrafo: “Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará, desde luego, un Presidente Provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso, para que éste, a su vez, designe al Presidente Interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del párrafo anterior.”

“El *Presidente es Sustituto* cuando lo nombra el Congreso de la Unión, en caso de que la falta del Presidente Constitucional ocurriere en los *Cuatro últimos años de Gobierno*<sup>144</sup>.”

Artículo. 84 .- Tercer párrafo, que a la letra dice “ Cuando la falta de Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al Presidente sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un Presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en colegio electoral y haga la elección del Presidente sustituto.”<sup>145</sup>

<sup>142</sup> .- Constitución política de los estados unidos mexicanos, Ob.cit; 73.

<sup>143</sup> Ibid, Ob.cit; p. 129.

<sup>144</sup> Ibid.

<sup>145</sup> Constitución Mexicana. Ob. cit. p 129



#### **IV.1.5.- Atribuciones legislativas del poder ejecutivo.**

##### **IV.1.5.1 .- Legislador Autónomo:**

El Presidente de la República tiene el derecho de iniciar las leyes, y que ese derecho tiene un privilegio especial, como el derecho de iniciativa que tienen el Congreso de la Unión ( Diputados y Senadores ) y las legislaturas de los Estados que integran la propia federación así lo señala Artículo .- 71 Constitución Federal: El derecho de iniciar leyes o decretos compete:<sup>146</sup>

**I .- Al Presidente de la República.**

**II .- A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.**

**III .- A las legislaturas de los Estados.**

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasaran desde luego a Comisión.

Las presentaren los Diputados o los Senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de debates.

El Presidente puede legislar por sí mismo o colegislar con el Poder Legislativo. Legisla de manera autónoma en los siguientes casos:

- 1 .- Al emitir reglamentos.
- 2 .- Al determinar medidas sobre salubridad y medio ambiente.
- 3.- Al regular las materias de comercio exterior a que se refiere el párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución;
- 4 .- En materia de subsidios; y
- 5 .- Para habilitar puertos y establecer aduanas.

<sup>146</sup> Constitución Mexicana. Ob. cit. p 129

#### IV.1.5.1.1.- La Facultad Reglamentaria:

La Facultad Reglamentaria es la capacidad autoritaria para especificar la ley, de tal forma que sea fácil y certeramente aplicable.

Los límites de esta facultad son:

- a) .- Principio de primacía de la ley.
- b) .- Principio de autoridad formal de la ley.
- c) .- Principio de reserva de la ley.

“ Los Reglamentos autónomos, por disposición constitucional, son excepciones a la regla de que los reglamentos siempre deben de estar directamente subordinados a una ley ordinaria, en sentido lato sensu estos detallan directamente un dispositivo constitucional.”<sup>147</sup>

En México solo existen reglamentos autónomos, en los siguientes casos.

1 .- Reglamentos Gubernativos y de política, el Artículo 21 párrafo primero Constitucional: Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto por treinta y seis horas.

2 .- Reglamentación que regula la Extracción y utilización de las aguas del Subsuelo, cuando lo exija el interés público o la afectación a otros aprovechamientos. ( artículo 27 párrafo quinto Constitucional. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales a apropiarse por el dueño del terreno; pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamiento, el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aun establecer zonas vedadas. )<sup>148</sup>.

<sup>147</sup> FRAGA, Gabino, ( 41 2001 ), Derecho Administrativo, Porrúa, México, p. 104-116

<sup>148</sup> Constitución Política Mexicana. Ob. Cit. 80-81

La facultad reglamentaria es propia y exclusiva del Ejecutivo y, además, La Constitución no le autoriza para delegarla.

La facultad reglamentaria encuentra su fundamentación constitucional en el artículo 89 fracción I, al decir.....ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia....”<sup>149</sup>

El Presidente de la República al tener en sus manos ese mecanismo, en caso de que no tenga el apoyo de la legislatura, puede en un momento determinado legislar anticonstitucionalmente.

Esta hipótesis ya se presentó en la historia política reciente. Carlos Salinas siendo presidente y aunque tenía la mayoría en la Cámara para realizar reformas legislativas, pero no Constitucionales no quiso, por razones políticas presentar al conocimiento de las Cámaras una reforma a la ley sobre inversión extranjera. Prefirió de manera anticonstitucional promulgar un reglamento que contradecía absolutamente los principios y alcances de la ley entonces en vigor.

#### **IV.1.5.1.2.- Facultad en la salubridad y combate a la contaminación ambiental.**

Esta facultad se fundamenta en el artículo 73-XVI,1ª, Constitucional que nos dice:

“ El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, así como las medidas adaptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.”<sup>150</sup>

<sup>149</sup> Constitución política de los estados unidos mexicanos, Ob.cit, 130.

<sup>150</sup> Constitución política de los estados unidos mexicanos, Ob.cit p1 17

#### **IV.1.5.1.3.- Facultad en materia de comercio:**

Esta facultad legislativa derivadas del párrafo segundo del artículo 131segundo párrafo Constitucional que dice:

“El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. El propio Ejecutivo, al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida”<sup>151</sup>.

#### **IV.1.5.1.4- Facultad en materia de subsidios:**

Esta atribución no está expresamente referida al Ejecutivo en el último párrafo del artículo

28 Constitucional, aunque tradicionalmente el Ejecutivo mediante decreto ha otorgado los subsidios y estímulos a las actividades que él considera prioritarias.

Los artículos 31 y 34 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, otorgan tales facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la de Comercio y Fomento Industrial.

<sup>151</sup> Ibid. p.195-196.

#### **IV.1.5.1.5.- Facultad para habilitar puertos y establecer aduanas:**

Facultades Legislativas derivadas del artículo 89-XIII Constitucional que generalmente se suele presentar esta atribución como ejecutiva. Sin embargo el presidente, cuando habilita puertos o establece aduanas y designa su ubicación; recuérdese también que la razón de esta norma obedece a la necesidad de que sean los órganos federales los competentes para determinar puertos y aduanas, y no los locales; lo hace sin participación legislativa, y directamente legisla un precepto constitucional como en el caso de los reglamentos autónomos.

Artículo 89-XII Constitucional, en cuanto a las facultades y obligaciones señala “ habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación.

#### **IV.1.5.2.- Cuasi Legislador Autónomo:**

Existen otras facultades legislativas del Ejecutivo que, si no son tan autónomas, el grado de contención o control del Legislativo es mínimo. Nos referimos a los amplias atribuciones del Ejecutivo en materia de:

##### **IV.1.5.2.1.- Política Exterior:**

Formalmente, porque aunque la Constitución en los artículos 76-I y 133 señalan que el Senado puede analizar la Política Exterior desarrollada por el Presidente y que el Senado aprueba los tratados internacionales en realidad no existe disposición que le permita al Senado desaprobar la Política Exterior desarrollada por el Presidente rutas distintas de actuación, o fijen alguna responsabilidad política para que no continúe con políticas contrarias a los principios o interés nacionales.

En cuanto a la aprobación de los tratados, la ratificación exigida es por mayoría simple, por el Senado en donde el Partido dominante (PRI) se encuentra sobrerrepresentado, en donde el

partido( PRI) esta subordinado al presidente lo que convierte al Presidente en un Legislador autónomo en esta materia

#### **IV.1.5.2.2.- Suspensión de Garantías.**

Artículo 29 Constitucional. En los casos de invasión o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, jefes de los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y en los recesos de éste de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el País o un lugar determinado las Garantías que fuesen obstáculo

Para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la Suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso

para que las acuerde.

El artículo 29 Constitucional concede al Presidente un Poder de exclusividad en la iniciativa que puede ser desmedido y que es legislativamente fácil obtener.

Se exige por parte del Legislativo la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente; esto es, una mayoría simple, que con las condiciones actuales, no presenta especiales dificultades para un Presidente relativamente apoyado por el Congreso.

Uno de los efectos de la Suspensión de Garantías es que el Presidente es investido de facultades extraordinarias, que principalmente tienen que ver con la legislación.

#### **IV.1.5.2.3- Exclusividad en la Iniciativa de Proyectos de Presupuestos y Ley de Ingresos:**

La facultad exclusiva del Ejecutivo de hacer llegar a la Cámara de Diputados la Iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuestos de Egresos.

Es trascendente la facultad del artículo 74-IV de la Constitución porque el Presidente tiene la exclusividad en la iniciativa legislativa. Ningún otro órgano del Estado tiene iniciativa en esta materia, entre otras cosas por que la planeación del desarrollo nacional ( artículo 25 y 26 de la Constitución ) corresponde al Ejecutivo en su totalidad, así como la coordinación y la implementación de esa planeación. Esto tiene claras implicaciones política-constitucionales: en las políticas de ingreso, de gasto, de determinación, sus prioridades descansan en el Ejecutivo.

#### **IV.1.6 .- Los Poderes del Veto.**

El veto es el resultado del ejercicio de la facultad del Presidente de la República, para objetar todo o en parte, mediante las observaciones respectivas, un proyecto de ley o decreto, que para su sanción le envía el Congreso; en la sanción negativa o rechazo del proyecto de ley.<sup>152</sup>

Se conoce tres tipos de veto: el del bolsillo, el parcial y el global o total. El de bolsillo es veto que le permite al Presidente negarse a firmar una ley imposibilitándola para que entre en vigor; el parcial faculta al Presidente a oponerse respecto de temas particulares de una ley; y el global o total sólo le capacita para rechazar la ley en su totalidad sin poder hacer modificaciones parciales.

<sup>152</sup> Cfr. TENA Ramírez Felipe, Ob. cit.p.292.



#### **IV.2.- Atribuciones jurisdiccionales y judiciales del ejecutivo.**

La doctrina jurídica ha distinguido con claridad entre atribuciones judiciales y jurisdiccionales del Presidente de la República, en donde ambas se relacionan con la administración y procuración de justicia. El Ejecutivo tiene distintas e importantes facultades, en estos dos ámbitos.

##### **IV.2.1.- Facultades Jurisdiccionales:**

El Presidente de la República realiza actos jurisdiccionales; porque resuelve controversias que surgen entre las partes, dentro de éstas se encuentran principalmente:

- a) .- El Tribunal Fiscal de la Federación.
- b) .- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- c) .- Las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje.
- d) .- Tribunal Superior Agrario.
- e) .- Otros Órganos Administrativos ( Procuraduría Federal del Consumidor, Procuraduría Federal del Medio Ambiente, Comisión Nacional Bancaria, la

Comisión de Competencia Económica.

##### **IV.2.1.1- El Tribunal Fiscal de la Federación.**

El Tribunal Fiscal de la Federación, se creó en 1936, y la ley de Justicia Fiscal de ese mismo año, en su artículo primero, señalaba: “ Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta ley le otorga. El Tribunal Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa.

El Código Fiscal de 1938 artículo 146 establecía que dicho Tribunal “ dictará sus fallos en representación del ejecutivo de la Unión....”

El Tribunal Fiscal de la Federación es desde 1938 un tribunal de plena jurisdicción

Su competencia no solo se concreta a la materia Fiscal, si no más bien fue un tribunal de justicia delegada, porque sus resoluciones son dictadas a nombre del Ejecutivo, pero con plena autonomía para emitir sus fallos, ya que no dependía de ninguna autoridad administrativa. La Ley Orgánica del Tribunal de 1978, reconoce la absoluta autonomía de éste tribunal de las autoridades administrativas y de los Tribunales Ordinarios, en la ley se expresa claramente que las resoluciones que emitan serán en plena autonomía del Presidente de la República. El Procedimiento para la tramitación de los juicios ante el Tribunal Fiscal está de acuerdo con los principios de un verdadero juicio y no con los de un recurso. El proceso se inicia con la demanda de nulidad que deberá ser presentada dentro de un término de 15 días siguientes al acto en que haya surtido sus efectos la resolución impugnada o en el plazo de 5 años cuando la Autoridad Fiscal pida la nulidad de una resolución favorable a un particular; la contestación de la demanda debe producirse dentro del término de 15 días y la audiencia del juicio se fijara dentro de un plazo que no exceda de 45 días, el magistrado declarará cerrada la instrucción 10 días después de la contestación de la demanda cuando se hayan desahogado las pruebas y resuelto los incidentes, pudiendo las partes presentar alegatos dentro de los 5 días siguientes al acuerdo que declare cerrada la instrucción<sup>153</sup>

Jorge Carpizo señala que el Tribunal Fiscal de la Federación, se encuadran dentro de la jurisdicción del Poder Judicial porque: son tribunales similares a los judiciales con plena autonomía e independencia, las resoluciones que emitan son objeto de una revisión por parte del Poder Judicial Federal, por lo que no son tribunales decisorios de última instancia, sino que también como en cualquier otro tribunal, por lo tanto sus decisiones llegan a una unidad, es decir a una corte de jerarquía superior dentro de la esfera del Poder Judicial

<sup>153</sup> FRAGA, Gabino. Ob. cit. pp.463-465

Federal; los Magistrados del tribunal gozan de las mismas garantías judiciales que los integrantes de los otros tribunales, la misma jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación les son obligatorias lo mismo que la de los Tribunales Colegiados que funcionan dentro de su jurisdicción territorial. Sin embargo contraponiendo lo señalado por el maestro Jorge Carpizo, que reconoce que el Tribunal Fiscal Federal es plenamente autonomía y que goza de plena autonomía, consideramos que dicha “ autonomía” no es real, porque se encuentra sometido jurídicamente, financieramente y administrativamente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y basándonos en los principios normativos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación: artículo.- 1 Es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atributos que esta ley establece. El artículo 3 El Presidente, con la aprobación del Senado nombrara a los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación... Con lo establecido en los anteriores preceptos queda demostrado que es un Tribunal Administrativo, y que el nombramiento de sus Magistrados los realiza el titular de la Autoridad Administrativa (el Ejecutivo ).<sup>154</sup>

#### **IV.2.1.2-Tribunal de lo Contencioso Administrativo.**

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo está dotado de plena autonomía y es independiente de cualquier autoridad administrativa, el tribunal tendrá los empleados que determine el presupuesto de egresos de la Federación, dicho presupuesto es todos conocido que es realizado por el Poder Ejecutivo. El establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la administración, ha dado lugar al nacimiento de una noción de extraordinaria importancia: la del Contencioso-Administrativo, ésta facultad en sentido estricto es propia

<sup>154</sup> CARPIZO, Jorge. (1983). Ob. cit. p. 173

de la Autoridad Jurisdiccional (poder Judicial), por lo tanto podríamos hablar que el Ejecutivo en cierto sentido esta desempeñando funciones judiciales las cuales no le son propias por pertenecer al Poder Judicial. El maestro Fraga señala que Contencioso Administrativo puede definirse desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material: a).- Formal: Se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa cuando dichos órganos son tribunales especiales llamados Tribunales Administrativos; b).- Material: Desde el punto de vista material existe el contencioso-administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de la administración, desde éste punto de vista, puede hablarse de un juicio contencioso-administrativo, aun en el caso de que la contienda se someta por la ley del conocimiento del Poder Judicial Ordinario.<sup>155</sup>

Llegamos a la conclusión que el contencioso-administrativo resuelve las controversias con motivo de un acto administrativo entre un particular afectado por él, y la autoridad administrativa que lo ha realizado, por lo tanto la controversia tiene un carácter de índole administrativo.<sup>156</sup>

En el contencioso administrativo la Autoridad Judicial ha sido sustituida no por razones de desconfianza, sino más bien por razones de aptitud, ya que para resolver éste tipo de controversias, se requiere indispensables para una justicia adecuada que los jueces tengan un conocimiento profundo de la administración, lo cual no ocurre por lo regular con jueces del orden común o ordinarios, que están acostumbrados a fallar con una legislación escrita muy completa que no existe para la administración. Por lo anteriormente expuesto y tomando de

<sup>155</sup> Cfr. FRAGA, Gabino, Ob. cit. p. 443

<sup>156</sup> Ibid. p. 446

referencia al maestro Gabino Fraga, podemos sostener que la división de poderes debe entenderse tomando en consideración a cada uno de ellos como una unidad, y que, por lo tanto, cuando a la administración se le agregan tribunales independientemente del Poder Judicial, se rompe la unidad de éste y se invade la esfera de acción del otro. La autoridad judicial ha sido creada para conocer o aplicar la ley; a éste poder le corresponde, impedir la violación de la ley, tutelar los derechos de los ciudadanos. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo choca de lleno con nuestros preceptos constitucionales: artículo 49 de la Constitución prohíbe que los Poderes Administrativo y Judicial se reúnan en una sola persona o corporación; el artículo 13 de la Constitución que establece que “ nadie puede ser juzgado... por tribunales especiales ” y solo reconoce el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; el artículo 17 de la constitución, que consigna, una limitación para el Poder público, éste no puede hacerse justicia a sí mismo, ni ejercer violaciones para reclamar su derecho; otro precepto constitucional que postula la competencia del Poder Judicial para conocer de tales controversias es el artículo 103-I de la

---

Constitución “ Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales. <sup>157</sup>

Si el Ejecutivo al realizar actos jurisdiccionales propios del Poder Judicial, estuviésemos hablando en primera instancia de actos anticonstitucionales por parte del Ejecutivo, y en segunda instancia de intervención o invasión de acción en la esfera del Poder Judicial; violando de esta forma el principio de normatividad que sustenta la división de poderes

---

<sup>157</sup> Cfr. FRAGA, Gabino, Ob. cit. p. 447

#### IV.2.1.3.-Tribunales Laborales.

En lo referente a los tribunales laborales se afirma que formalmente son partes de la administración, pero que materialmente son independientes con plena jurisdicción, y con atribuciones para hacer ejecutar sus laudos y para aplicar la Ley Federal del Trabajo ( LFT ).

Las juntas son órganos administrativos, tribunales administrativos, que dependen formalmente del Ejecutivo, aunque en forma material expiden o realizan actos jurisdiccionales.

Según las disposiciones legales de LFT en su artículo 625, señala quienes son las autoridades administrativas laborales: la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, los Gobernadores de los estados miembros y el Jefe del Departamento del Distrito Federal, los cuales determinarán el número del personal jurídica que cada una de las juntas contara.

El artículo 631 de la LFT, establece que los Presidente de las juntas especiales son nombrados cada 6 años por el Secretario del Trabajo y Previsión Social, por el Gobernador del estado o territorio o por el Jefe del Departamento del Distrito Federal

El artículo 637 LFT, establece que en los casos de imposición de sanciones, a los presidentes de las juntas especiales, el presidente de la junta dará cuenta a la autoridad administrativa correspondiente, quien después de oír al interesado dictará su resolución que puede ser incluso la destitución misma, así lo establece el artículo 646 la cual se decretara por la autoridad que hubiese hecho el nombramiento, esto conforme al artículo 631 LFT.

Sin embargo dicha destitución no es de carácter discrecional, porque debe responder a una de las causas señaladas en el artículo 644 y a las indicadas en el artículo 638 LFT<sup>158</sup>.

<sup>158</sup> Ley Federal del Trabajo (1998), ALF ediciones, México, pp.239-243.

Las juntas son órganos administrativos así ha quedado demostrado con los preceptos citados anteriormente, en donde se observa que existe una vinculación estrecha con las autoridades de la administración pública y las juntas laborales, aunque ciertos juristas reconocidos defienden la postura que el personal de la junta no se encuentra jerárquicamente subordinados a los funcionarios administrativos, ni reciben ordenes o indicaciones de éstos, sino que tienen independencia y autonomía para resolver los negocios sometidos a su jurisdicción

La supuesta independencia y autonomía de las juntas laborales es cuestionada cuando el nombramiento de sus titulares y su financiamiento, dependen de la autoridad del Ejecutivo.

#### **IV.2.1.4.- El Tribunal Supremo Agrario.**

Conforme al artículo 27 de la Constitución, podemos observar 3 facultades jurisdiccionales del Ejecutivo Federal.<sup>159</sup>

1 .- Las controversias que surgen por motivos de límites de terrenos comunales a que se susciten entre dos o más núcleo de población. El Ejecutivo tiene la facultad de resolver en primera instancia. El Ejecutivo federal se abocará al conocimiento de dichas cuestiones y propondrá a los interesados la resolución definitiva de las mismas. Si no hay inconformidad por algunas de las partes, la resolución tiene el carácter de definitiva, en caso contrario podrán reclamarla ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2 .- Resuelve las solicitudes de restitución o dotación de tierras o agua. “ Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se

<sup>159</sup> Constitución mexicana, Ob.cit. artículo 27, p.79.



hubiesen dictado a favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo.”

3 .- Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechos por los gobiernos anteriores desde el año 1876, y que hayan traído por consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la nación por una sola persona o sociedad, y se facultad al Ejecutivo, para declararlo nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público

El artículo 27 de la Constitución otorga al Ejecutivo la jurisdicción que fue denominada Justicia Agraria, facultad que ejerce a través de los Tribunales Agrarios. El Tribunal Superior Agrario, como tribunal administrativo tiene plena jurisdicción, éste tribunal como los otros tribunales administrativos del País, están en la esfera del Ejecutivo y no del judicial.<sup>160</sup>

Los Tribunales Administrativos y los organismos de la administración pública como: La Procuraduría Federal del Consumidor, la Procuraduría Federal del Medio Ambiente, la

---

Comisión de Competencia Económica, la Comisión Nacional Bancaria etc; han debilitado la influencia así como la importancia del Poder Judicial Federal y del Local en sus esferas de competencia.

En un País como México que intenta a través de grandes esfuerzos consolidar sus instituciones democráticas, no se debe seguir permitiendo el fortalecimiento y ampliación de la esfera de influencia del Ejecutivo, cuando el nuevo orden de las relaciones entre los Poderes de la Unión exige que sé de realmente una división de poderes autentica.

---

<sup>160</sup> Constitución mexicana, Ob. cit. 130-131

#### **IV.2.2.- Atribuciones estrictamente judiciales.**

En cuanto a las atribuciones estrictamente judiciales, encontramos, por una parte, algunas que son tradicionales y propias de cualquier presidente como son:

##### **IV.2.2.1 .- El Indulto.**

El Indulto consiste en la remisión que hace el Ejecutivo de una pena impuesta en sentencia irrevocable, indulto sólo perdona total o parcialmente la pena impuesta o la conmuta por otra pero no olvida el delito ni la acción penal, lo cual es muy importante para efectos de la figura jurídica de la reincidencia. El indulto se diferencia de la amnistía porque esta es la condonación de la pena impuesta a quien ha cometido un delito, y generalmente la autoridad que lo hace es el Poder Legislativo, a través de una ley o decreto, la amnistía entraña el olvido de la infracción, la eliminación de la acción penal y la condonación de la pena. La legislación mexicana por lo general entrega la facultad de indultar al Ejecutivo, así lo establece el artículo 89-XIV de la Constitución “ Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes: Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.”<sup>161</sup>

Para el indulto basta un decreto del ejecutivo, puesto que es un acto jurídico que se refiere a un caso especial e individualizado, en cambio la legislación concede la facultad de la amnistía al Poder Legislativo, artículo 73-XXII:

“ El Congreso tiene facultad: Para conceder amnistía por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los Tribunales de la Federación”.

<sup>161</sup> Constitución mexicana, Ob. cit. p. 117-118

Para conceder una amnistía es necesario una ley, ya que se trata de cambiar una situación jurídica, vale decir, de modificar o extinguir derechos, y según la doctrina jurídica. Siempre que se quiera crear, modificar o extinguir derechos se ha de acudir a una ley, ya que la amnistía entraña un perdón a favor de todos los que hubieran participado en la comisión de un delito político, es decir, de un número de personas que pueden ser indeterminado, por lo cual requiere una norma de carácter general, mientras que al indulto, se refiere a personas determinadas y a un caso singular, le basta una norma de carácter particular. Otra diferencia entre la amnistía y el indulto, es que la primera solamente corresponde a delitos políticos, al paso que el indulto comprende toda clase de delitos, políticos o comunes.<sup>162</sup>

El indulto aparentemente entraña una verdadera interferencia por parte del presidente en la órbita de la actividad jurisdiccional, por privar de eficacia una sentencia emitida por la Poder Judicial, pero en opinión del maestro Tena Ramírez dicha facultad del Ejecutivo no hay tal interferencia, porque la actividad jurisdiccional concluyó con el fallo irrevocable, a partir del cual comenzó sola y escueta la ejecución encomendada al Ejecutivo; y que es precisamente después de aquel fallo, cuando el Ejecutivo puede operar o conceder el indulto, es decir, dentro de la exclusiva actividad del Ejecutivo, así mismo Tena Ramírez considera que el indulto no es otra cosa que la dispensa que el Ejecutivo se hace de su propia ejecución. El indulto no toca la cosa juzgada ni modifica el proceso, ni rectifica la actividad jurisdiccional ya extinguida, sino que únicamente afecta a la ejecución que una facultad del

---

<sup>162</sup> Ibid. p. 117.

Ejecutivo. Podemos darnos cuenta que el indulto no es un acto de gracia o un acto personal del Ejecutivo, sino más bien forma parte del sistema constitucional, por ser un instrumento extraordinario por medio del cual la sociedad es mejor servida con la concesión de éste, el cual se debe otorgar conforme a lo que marca la ley, conforme a las leyes penales existen dos clases de indulto:<sup>163</sup>

1 .- El indulto Necesario: Esto es conforme al artículo 96 de la Constitución, cuando el condenado es inocente y

2 .- El discrecional. Que se puede conceder al reo que haya prestado importantes servicios a la nación, tratándose de delitos del orden común, o al reo por delitos políticos

En el caso del primero, se establece para conciliar el principio de la irrevocabilidad de la cosa juzgada con el de la libertad individual cuando entran en conflicto al aparecer después de la sentencia prueba que demuestre la inocencia del acusado. En este caso, se examinan las nuevas pruebas, y si son eficientes, el indulto viene a suprimir las consecuencias del

fallo. En acto del ejecutivo, por lo tanto, reviste el carácter del acto materialmente Jurisdiccional

El indulto en el segundo caso ocurre fuera de las circunstancias mencionadas; su efecto es que el Ejecutivo se abstiene de ejecutar la pena impuesta, por estas razones el acto del Ejecutivo tiene el carácter de acto materialmente administrativo.

<sup>163</sup> Cfr. TENA, Ramirez, Ob.cit. p.474

#### IV.2.2.2.- Libertad Preparatoria.

El Ejecutivo concederá la Libertad Preparatoria a los reos sentenciados con privación de libertad por más de tres años, cuando los reos satisfagan los requisitos como: haber cumplido las cuatro quintas partes de la sanción impuesta, tratándose de delitos intencionales; la tercera parte tratándose de delitos preterintencionales y culposos, observar durante su internamiento buen comportamiento, sin limitarse al simple cumplimiento de los reglamentos, sino también a su mejoramiento cultural, perfeccionamiento en el servicio y superación en el trabajo, todo lo cual revela un índice de readaptación social, que adopte un medio honesto de vida, que alguna persona de arraigo se obligue a presentarlo siempre que para ello hubiese sido requerido, previa caución que otorgue, la que hará efectiva si no cumple dicha obligación, que el agraciado con la libertad preparatoria resida en el lugar que se determine y del cual no podrá ausentarse sin el permiso de la autoridad competente y además que haya reparado el daño causado u otorgado garantía para cubrir su monto.

El Ejecutivo podrá negar la libertad preparatoria cuando se tratare de reos habituales, profesionales, reincidentes y a los terroristas.<sup>164</sup>

Al reo agraciado con la libertad preparatoria se le expedirá un salvoconducto para que pueda comenzar a disfrutar de la libertad, el cual presentará siempre que sea requerido para ello por la autoridad correspondiente.

La ejecución de las penas que se deriva del párrafo segundo del artículo 18 de la Constitución es otro de los campos en donde el Ejecutivo ha invadido atribuciones que deberían corresponder al Poder Judicial, porque el Ejecutivo interviene como “ Juez ” para conceder a los reos la libertad preparatoria, potestad que no es del Ejecutivo, aun cuando sí

<sup>164</sup> Cfr. Constitución mexicana. Ob.cit.71-72

puede dentro de su esfera de su competencia administrar el sistema penitenciario, pero no deben otorgar o conceder a los reos, la libertad, por ser ésta una atribución de índole jurisdiccional.

#### **IV.2.2.3.- Facultad de Expulsión de Extranjeros.**

Ahora veamos de que manera nuestros ordenamientos jurídicos sientan las bases de la equiparación o igualdad entre mexicanos o extranjeros, en este sentido, nuestra constitución en su artículo primero establece que:

“ En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorgue esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.”

El artículo 29 de la constitución nos dice también que la suspensión de las garantías afecta a todos por igual, ya sea local o total la suspensión se aplica a todos los individuos que se encuentra en el lugar.

En la constitución en cambio tratándose de restricciones los extranjeros son afectados por ellas en el ejercicio de ciertas actividades como son la de pertenecer al ejército o a la marina de guerra, la de ocupar ciertos puestos dentro de la marina mercante, la de no ser preferidos en igualdad de circunstancias para cambios o comisiones en el gobierno, etc; actividades que le son negadas por motivos de seguridad nacional y que, por tanto, se tratará en última instancia de casos excepcionales.

Correlativo a sus derechos, el extranjero, por otra parte, tiene las mismas obligaciones que el nacional en cuanto se refiere al pago de sus contribuciones, así como a sujetarse al orden jurídico mexicano.

Ahora bien si el extranjero tiene derecho a las garantías otorgadas por el Capítulo I, Título I de la Constitución, debemos considerar que dentro de las restricciones más importantes que tiene el Extranjero respecto del nacional se encuentra determinada dentro del artículo 33 de la Constitución, el cual establece:

“ Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el Artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el capítulo I, título primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.”

En la anterior precepto Constitución concede al Ejecutivo la facultad exclusiva de hacer abandonar el país, inmediatamente y sin necesidad de un juicio previo, a todo extranjero

cuya permanencia juzgue inconveniente, además de que establece una absoluta prohibición para que dichos extranjeros no puedan intervenir en los asuntos políticos del país. A

continuación procederemos a emitir un breve comentario sobre esa disposición. Para ese efecto la dividiremos en dos supuestos:

- 1 .- La facultad de expansión que la constitución le otorga al Ejecutivo.
- 2 .- La prohibición, para los extranjeros, de inmiscuirse en los asuntos políticos de país.

Por lo que toca al primero, la facultad de expulsión fue sujeta a fuertes controversias durante su debate en el Congreso Constituyente de 1916-1917. En el dictamen original sometido a la comisión correspondiente, se sugirió la posibilidad de que se otorgara al extranjero el



derecho de amparo contra la decisión del Ejecutivo sobre su expulsión. Finalmente después de un acalorado debate y con 93 votos contra 27 se negó ese derecho por considerarlo peligroso para la nación otras de las razones de peso se dio para no permitir el juicio previo a los extranjeros por considerar que esto abriría las puertas a la posibilidad de que la Suprema Corte entrara en conflicto con el Ejecutivo

En cuanto a la prohibición de inmiscuirse en los asuntos políticos del país lo consideramos razonable en la medida en que deben ser únicamente los mexicanos quienes decidan su destino político, además de que esta disposición es congruente con el derecho internacional de extranjería. De acuerdo a la Ley de Nacionalidad y a la Ley de Inversión Extranjera cuyos preceptos se resumen en las siguientes cinco disposiciones generales:

1 .- Se determina con precisión que el extranjero está obligado a obedecer y respetar las instituciones, leyes y autoridades del país, así como a sujetarse a los fallos y sentencias de nuestros tribunales, sin poder intentar otros recursos que los que las leyes conceden a los mexicanos, ya que de otra manera se situaría al mexicano en

condiciones de desventaja.

2 .- Únicamente en casos de denegación de justicia, o retardo voluntario y maliciosa en su administración, se le concede al extranjero el derecho de apelar protección diplomática de su país. Se trata, por tanto, de un derecho totalmente excepcional.

3 .- Se le otorga el derecho de domiciliarse dentro del país y se les obliga al pago todo tipo de contribuciones, siempre y cuando tengan estas el carácter de generalidad.

4 .- Se le otorga al extranjero la facultad de adquirir el domicilio de la propiedad inmueble con ciertas limitaciones, así como el derecho a obtener concesiones y

celebrar contratos con autoridades públicas, siempre y cuando se sujete a las leyes nacionales y renuncié a invocar la protección de su respectiva gobierno.

5.- Finalmente, se les exenta de la prestación del servicio militar.

La Facultad del Ejecutivo de Expulsar Extranjeros, además de ser este precepto una violación a los derechos humanos, pues no concede al extranjero el derecho o garantía de audiencia, es también una atribución en donde el Ejecutivo juzga y aplica la ley. Se trata de una excepción más al principio de que en un sistema presidencialista no se pueden reunir dos o más poderes en una sola persona, por lo tanto consideramos que la que la norma en cuestión es insostenible en el marco de un Estado de derecho democrático, y es también un mecanismo jurisdiccional en manos del Ejecutivo y que debería estar en la esfera del Poder Judicial.

#### **IV.3.- El presidencialismo y la subordinación del partido ( PRI).**

Con lo anterior hemos analizado el sustento jurídico que ha garantizado la centralización y concentración del poder en el titular del Poder Ejecutivo y de sus principales afluentes en la escala política: el partido hegemónico (PRI), Secretarios de estado, gobernadores, presidentes municipales, diputados y senadores de la República. La Constitución de 1917 sí bien diseñó un modelo republicano de división de poderes para el sistema político, también sentó las bases para el ejercicio de un Poder Ejecutivo fuerte, con contrapesos legislativos importantes, pero muy distintos al modelo de la Constitución de 1857 que daba al Congreso de la Unión un papel central.<sup>165</sup>

Las facultades legales promueven un protagonismo presidencial, el hecho de ser el principal conductor de la vida económica del país; el jefe supremo de las Fuerzas Armadas; el

<sup>165</sup> Cfr. TENA, Ramírez Flipe, Ob. p.344-457.

responsable de la política exterior; quien delinea la política fiscal; es el principal legislador y tiene facultades para remover o destituir a los miembros del Poder Judicial.

Esta concentración del poder obedece en parte a la experiencia histórica de inestabilidad política generada en el siglo pasado y por la necesidad de centralización del mando surgida ante las intestinas pugnas entre las distintas facciones revolucionarias, el Constituyente del 1917 diseñó un Poder Ejecutivo con amplias facultades de veto legislativo y político, de gestor e interventor y de jefe de las Fuerzas Armadas. También por la experiencia del porfiriato, los arquitectos de la Constitución del 1917 fueron insistentes en el poder presidencial temporal y legitimado por el sufragio. Los principios de falta de reelección inmediata o alternada son muy claros, así como el mandato jurídico de las elecciones generales, con voto secreto y libre por parte de los ciudadanos.

Ni el “dedazo” presidencial, facultad de convertirse en el “gran elector” del sistema político, ni la regla no escrita de impunidad para quienes ejercen este poder ni la virtual docilidad de los poderes Legislativos y Judicial frente a los lineamientos del Ejecutivo, entre muchas

otras facultades y prácticas, no tienen un marco jurídico que las sustente, por lo tanto, son facultades que están por encima de la Constitución.

Esta concentración del poder debería transmitirse en forma pacífica sin recurrir a las armas o a la violencia, por lo tanto era necesario la creación de un partido que pudiera reunir a las principales facciones políticas y al inmenso número de partidos locales. Es de esta forma como el Presidente Plutarco Elías Calles crea en 1929 el Partido Nacional Revolucionario (PNR) antecedente del PRI, que tuvo como prioridad establecer mecanismos de funcionamiento para la élite en el poder.<sup>166</sup>

<sup>166</sup> DELGADO, de Cantú Gloria M. (reim. 2<sup>a</sup> 1996), *Historia de México 2*, Addison Wesley Longman. México, p. 128.

Así, el Partido (PNR) fue concebido inicialmente como un aparato para legitimar, continuar y apoyar las políticas gubernamentales, su objetivo prioritario era prevenir la emergencia o incluso aplastar proyectos alternativos que tuvieran como aspiración alcanzar el poder. El partido es la expresión política de los ideales revolucionarios y es el mecanismo para llevar el personal a los puestos administrativos y de representación popular, con la asignación de dichos puestos monopolizó el poder público.

Durante La primera fase de vida del partido, las condiciones políticas del país permitieron la configuración de varios de los rasgos que se observaron en el PRI : la centralización, la designación en lugar de la elección de los puestos directivos del partido, el control de las elecciones, la ausencia de competencia, la intolerancia frente a proyectos alternativos y la subordinación del partido al gobierno.<sup>167</sup>

En 1933 el partido deja de ser una coalición de partidos, ya que fueron suprimidos o disueltos. Entre 1933 y 1938 el partido adquiere su estructura actual y define sus prácticas políticas sustantivas, construyendo su base con las organizaciones sociales y se asume como

una maquinaria electoral.<sup>168</sup>

El General Lázaro Cárdenas, fue nombrado candidato por el PNR para el periodo de 1934-1940, el presidente Calles controlaba todavía los hilos del poder: gobernadores, legisladores, jefes militares, gabinete y partido. Sin embargo México estaba desorganizado por lo cual requería de un pacto político entre la élite en el poder, los grupos sociales, que continuaban situándose al margen de la política, en espera del cumplimiento de sus demandas y apostando por el establecimiento de la estabilidad económica. Cárdenas percibía que era necesario acercarse a aquellos grupos en nombre de los cuales se había hecho la

<sup>167</sup> Cfr. CASAR, María Amparo. ([ reim.3<sup>2</sup>199] ), Las relaciones gobierno-partido en México, CEPACOM, México, p. 49.

<sup>168</sup> *Ibid.* p. 50.

revolución y promulgar una nueva Constitución y que para reafirmar su autoridad sobre el caudillismo ( Calles ) y sobre el Partido (PNR), requería del apoyo de la sociedad. La apuesta de Cárdenas por organizar y aprovechar a las organizaciones existentes tenía dos vertientes: organizar la participación política de la ciudadanía, para disminuir la posibilidad de estallido social, y por el otro lado, poder utilizar al pueblo como base de apoyo para sacudirse la influencia de Calles, transformando de esta manera a las organizaciones sociales en fuentes reales de poder. El presidente Cárdenas convocó a todas las organizaciones sociales a través del PNR a una convención (Asamblea Nacional del PRN) en la que nombrarían candidatos al Congreso y a las gubernaturas. El propósito era organizar al pueblo para prepararlo a ejercer la democracia. Así, el PNR se convirtió en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), fundado el 30 de marzo de 1938<sup>169</sup>. La reorganización del partido oficial consistió en integrar una amplia base social incorporando a cuatro sectores: el obrero, el campesino, el popular (constituido por las cooperativas independientes de comerciantes en pequeño, artesanos, profesionales, empleados ) y el militar. El Pacto Constitutivo del PRM estableció que aquellos sectores intervinieran en la vida política electoral por medio del partido.<sup>170</sup>

Una vez de haber centralizado el poder, de establecer un eficiente mecanismo, para la transferencia, ubicar la autoridad de la institución presidencial y de ordenar la participación y la incorporación de los grupos sociales relevantes, estaba por buen camino la consolidación del sistema político mexicano.

<sup>169</sup> Cfr. GONZÁLEZ, Luis. (1988), Los días del presidente Cárdenas. Colección Histórica de la Revolución Mexicana, núm. 15, El Colegio de México, México, p. 181.

<sup>170</sup> Cfr. DELGADO, de Cantú Gloria M. Ob. cit. p. 176.

En este periodo de la historia moderna mexicana debe apuntarse algún acontecimiento para ilustrar las relaciones Gobierno-partido:

a).- Las organizaciones sociales presidieron a la creación del partido o tuvieron una formación independiente.

b).- El partido fue una creación del ejecutivo y fue concebido como un aparato de apoyo para mantener y legitimar el poder dentro de una estructura formalmente democrática.

c).- Los mecanismos corporativos de intermediación se establecieron directamente entre el ejecutivo y las organizaciones, dejando al partido más como una maquinaria electoral, en lugar de ser un mediador entre los intereses de la sociedad con el gobierno, una agencia activa en donde se tomaran decisiones sobre transacciones políticas.

A este punto relacionados con el partido se debe añadir algunas de las consecuencias más determinantes producto del modelo presidencialista que se instauró en el país.

a).- El presidente ejerce un poder ilimitado en la composición de la clase política, que incluye no solamente a la administración pública sino también en el Congreso, las autoridades locales, el sistema judicial, las fuerzas armadas y el partido.

b).- El presidente ejerce autoridad sobre la composición del Congreso, lo que deja a éste con un margen casi nulo de divergencia con respecto a la voluntad y las instrucciones presidenciales.

c).- El establecimiento de un sistema de partidos que, ha sido ineficiente, no competitivo y prácticamente inexistente.

Para establecer el grado de partidismo en el sistema político mexicano y el tipo de relación que existe entre el gobierno y el partido.

Después de lo anteriormente analizado sería muy difícil hablar de un grado sensible de relación gobierno-partidos en el sistema político mexicano, toda vez que ni siquiera se ha

dado una relación Gobierno-partido. Ya sea que sigamos en esto a Cotta<sup>171</sup>, México sería ubicado muy por debajo en la mayoría de las características que estos autores apuntan como determinantes para la existencia de un gobierno-partidos.

Considerando las tres dimensiones mencionadas por Cotta, para caracterizar a los gobiernos de partido como son: la militancia partidista de los gobernantes, el origen partidista de las decisiones de políticas, la correspondencia de las decisiones gubernamentales y la ideología del partido, el sistema político mexicano se sitúa en el nivel mínimo de partidismo en el gobierno.

El gobierno mexicano no ha sido un gobierno formado por hombres de partido. Más aún, aunque los políticos son simplemente etiquetados como miembros del partido, realizan sus carreras fuera del partido y su formación y otras características son adquiridas en terrenos diferentes a los de la meritocracia partidista.

Lo mismo sucede si observamos la dimensión decisional donde es imposible establecer que el partido, como un sujeto político, sea un cuerpo dotado con la facultad y la responsabilidad

para tomar las principales decisiones concernientes a las líneas del partido o a las políticas gubernamentales. En México, el gobierno no es un “tomador de decisiones” sino un elaborador de decisiones; no sigue la línea del partido sino que dicta las líneas que deben seguirse. En este sentido, no existen decisiones de partido que tengan la autoridad suficiente como para que el gobierno las adopte. La dimensión ideológica y programática en la cual, siguiendo a Cotta, gobierno de partido significa gobernar de acuerdo al programa e ideología propios del partido, México queda ubicado de nueva cuenta en un nivel muy bajo. La

---

<sup>171</sup> Cfr. COTTA, M. ( 1990), “Realities and meaning of party government”, ponencia presentada en el Seminario “Government-party relationship” Fiesole, Italia, European University Institute, septiembre.



interpretación de las necesidades de la comunidad política, que configura la identidad del partido no ha sido definida tradicionalmente por el partido, sino más bien por el gobierno en turno. Cada presidente reinterpreta los principios del pacto social que se encuentra plasmado en la Constitución, de acuerdo con lo que él y su círculo íntimo consideran prioritario y con las formas de aproximarse a ellos. En lo referente a política de masas, los argumentos de Cotta adquieren una mayor significación para el caso de México, pues se trata de un país que ha contado con elecciones regulares, ha institucionalizado con éxito la participación de las masas y ha construido un sofisticado sistema de representación. Como mencionamos anteriormente, el partido oficial cuenta con un mecanismo dual de representación: el territorial (Diputados Federales y Senadores) y el sectorial (Obrero, campesinos, popular y militar). Dado que la forma sectorial de representación es dominante no puede ignorarse que los vínculos entre el partido y las masas organizadas son de la mayor importancia. El partido ha sido sostenido mediante la canalización de la organización y el comportamiento de las masas. Sin embargo, esto sólo ha sido así para el comportamiento electoral y la organización, no para la articulación de intereses sustantivos o la agregación de demandas, ahora bien la relación entre las masas y el partido es sumamente compleja. Sin embargo, es precisamente en este aspecto donde el concepto de gobierno de partido adquiere mayor significado. Si consideramos la propuesta de Katz<sup>172</sup> que propone los siguientes:

requerimientos mínimos para hablar de gobierno-partido:

a).- Las principales decisiones gubernamentales deben ser tomadas por individuos electoralmente elegidos bajo líneas partidistas, o por individuos colocados por y responsables frente a los partidos elegidos;

<sup>172</sup> Cfr. KATZ, R. (1987), "Party Government: a Retionalistic Conception" en Castles F.G. Wildenman (eds), *Visions and Realities of party government*(Colección The future of party governmen), Berlin De Gruyter, European University Institute

b).- Las políticas deben decidirse en el interior del o de los partidos gobernantes;

c).- Los altos funcionarios del gobierno deben de ser reclutados básicamente a través de los partidos y ser responsables frente a los ciudadanos a través de sus partidos.<sup>173</sup>

Ninguno de los requisitos se presenta en el caso de México. Las decisiones no son tomadas por funcionarios elegidos por el partido (los funcionarios no son elegidos por el partido sino designados directa o indirectamente por el gran elector); las políticas no son decididas dentro del partido; los funcionarios no son reclutados fundamentalmente a través del partido.

La única característica que podemos encontrar es en las áreas de políticas tanto en la arena legislativa como en la implementación de líneas de políticas dictadas por el gobierno.

En el caso de México nos basaremos en la propuesta de Cesar Cansino, para analizar las dimensiones de reclutamiento, clientelismo y elaboración-decisión de políticas, que nos indicaran la relación de Gobierno-partido con base en tres de las principales funciones que teóricamente cumplen los partidos políticos: reclutamiento, clientelismo y elaboración de políticas. En este análisis, gobierno y partido serán ubicados a lo largo de una continuidad

de autonomía y dependencia en correspondencia al grado que muestran en cada una de estas funciones.

#### **IV.4.-Reclutamiento de la clase política.**

En cuanto al reclutamiento del personal administrativo y puesto de elección popular es necesario establecer en que medida el partido provee o no los principales medios de reclutamiento de la clase política dentro del poder ejecutivo, y qué nos dice sobre la relación entre Gobierno-Partido.

<sup>173</sup> CASAR, María Amparo. ( [ reim. 3<sup>2</sup>199] ). Ob. cit. p. 56.

La “clase política dentro del ejecutivo” es una categoría demasiado amplia, haremos mención de tres subcategorías o universos. La primera se refiere a los funcionarios públicos que ocupan puestos que van desde “directores generales” hasta presidente de la República. El segundo nivel se refiere a los altos funcionarios públicos, un subgrupo compuesto por los funcionarios en activo en alguno de los siguientes puestos: oficial mayor, subsecretario, secretario y presidente. Finalmente, el tercer universo incluye tan sólo a los secretarios de Estado. En primer caso, estamos hablando de aproximadamente mil funcionarios públicos, incluyendo a los sectores central y paraestatal de la administración pública. En el segundo y tercer subgrupos, el universo se compone de 283 y 63 servidores públicos, respectivamente. Hablando del PRI, el universo aún más restringido. De acuerdo con la estructura geográfica formal que operó hasta la XIV Asamblea General de septiembre de 1990, y para propósitos específicos del análisis, consideraremos los primeros cuatro escalafones de su jerarquía; es decir, presidente, secretario general, oficial mayor y las principales secretarías que conforman el Comité Ejecutivo Nacional. En términos de su estructura formal, debemos

mencionar que, por una parte, fue creado el Consejo Político, el cual incluye a la mayoría de los gobernadores y de los presidentes locales del partido y, por la otra, fue reducido el número de secretarías.<sup>174</sup>

Según la metodología, se sugiere acertadamente que para aproximarse a la cuestión del reclutamiento debemos de:

- a).- descubrir la filiación partidista de los miembros de la clase política en la cual estamos interesados.
- b).- descubrir las posiciones y la influencia que estos tuvieron en el partido antes de

<sup>174</sup> CASAR, María Amparo. ( [ reim.3 2199] ), p. 57.

asumir cargos público.

c).- descubrir quién está en el origen de la elección que llevó a esta persona del partido al gobierno.

El caso de México la tarea de descubrir la filiación partidista de los miembros de los subgrupos mencionados de la clase política en el ejecutivo no es tan sencilla como en otros países. La información sobre filiación partidista es escasa, y no muy confiable. La fuente de información más importante para esta tarea el *Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano* que registra la información por funcionarios de su filiación o militancia dentro del partido, los datos del sexenio de Zedillo Ponde de León estan tomados de la información que proporciona la presidencia de la República en su pagina web. Si esto agregamos que cada vez que un candidato es elegido para la presidencia, él remueve personalmente al presidente del partido así como a los altos funcionarios, y asigna en su lugar a miembros de su círculo personal, los cuales más adelante podrán ocupar un cargo ya sea en el gabinete, el parlamento o los gobiernos estatales. Así, encontraremos que aquellos miembros del gabinete que ocuparon puestos en el partido justo antes de su nuevo nombramiento lo hicieron por un tiempo muy corto y que en la mayoría de los casos nunca fueron miembros del partido en ningún sentido.<sup>175</sup>

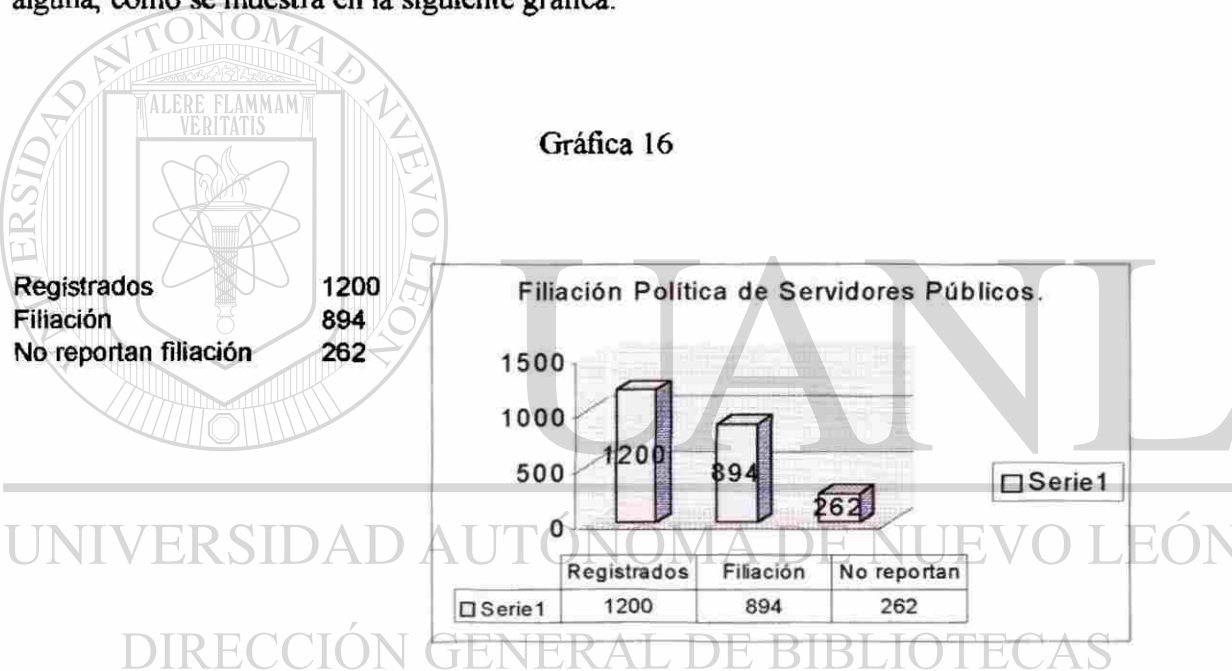
En cuanto al tema de quién está en el origen de la decisión que eleva a alguien del partido al gobierno o viceversa, invariablemente encontremos que el presidente o sus más cercanos colaboradores están detrás de la decisión. Jorge Carpizo, un renombrado especialista en derecho constitucional, explica con respecto al presidencialismo mexicano que siendo el presidente “el virtual líder del Partido Revolucionario Institucional”, dispone de facultades

---

<sup>175</sup> . CASAR, María Amparo. ( [ reim.3 2199] ), Ob. cit.p. 58

metaconstitucionales. Entre estas facultades se encuentran las siguientes: la designación del presidente del PRI y la nominación del candidato presidencial, los gobernadores, los senadores, la mayoría de los diputados y la mayoría de los alcaldes. Dicho esto, los datos siguientes deben tomarse con reservas de los 1156 funcionarios públicos registrados en la segunda edición (1987) del *Diccionario Biográfico del Gobierno Mexicano*, que corresponden a la gestión de Miguel de la Madrid (1982-1988), 894 (77.3%) reconoce su filiación o su militancia dentro del PRI. El restante 262 (22.65%) no reportan filiación alguna, como se muestra en la siguiente gráfica. <sup>176</sup>

Gráfica 16



En la gestión de Carlos Salinas de Gortari, la cual comenzó en diciembre de 1988, la misma fuente (edición de 1992), indica que de los 1162 funcionarios públicos registrados, 901

<sup>176</sup> . CASAR, María Amparo. ( [ reim.3 2199] ), p. 59

(77.5%) reconoció su filiación o militancia dentro del partido. El restante 261 (22.5%) no reportó filiación alguna, como se muestra en la siguiente gráfica.<sup>177</sup>

Gráfica 17

Registrados	1162
Filiación	901
No Filiación	261



En la gestión de Zedillo Ponce de León, la cual comenzó en diciembre de 1994, nos basaremos en la información proporcionada por la fuente de la presidencia de la República<sup>178</sup>, que indica que de los 21 funcionarios públicos registrados en la página web, se distribuyen de la siguiente forma: 17 Secretarías de Estado, una Procuraduría General de la República, un Director General de Comunicación Social, un Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal y un Jefe de Estado Mayor Presidencial, de los cuales 10 (47.6%) reconoció su filiación o militancia dentro del partido. El restante 11 ( 52.3 %) no reportó filiación alguna, como se muestra en la siguiente gráfica.

<sup>177</sup> . CASAR, María Amparo. ( [ reim.3 2]199] ), p. 59-60.

<sup>178</sup> [www.zedillo.presidencia.de.la.república.mx](http://www.zedillo.presidencia.de.la.república.mx)



Gráfica 18

Filiación	10
No Filiación	11



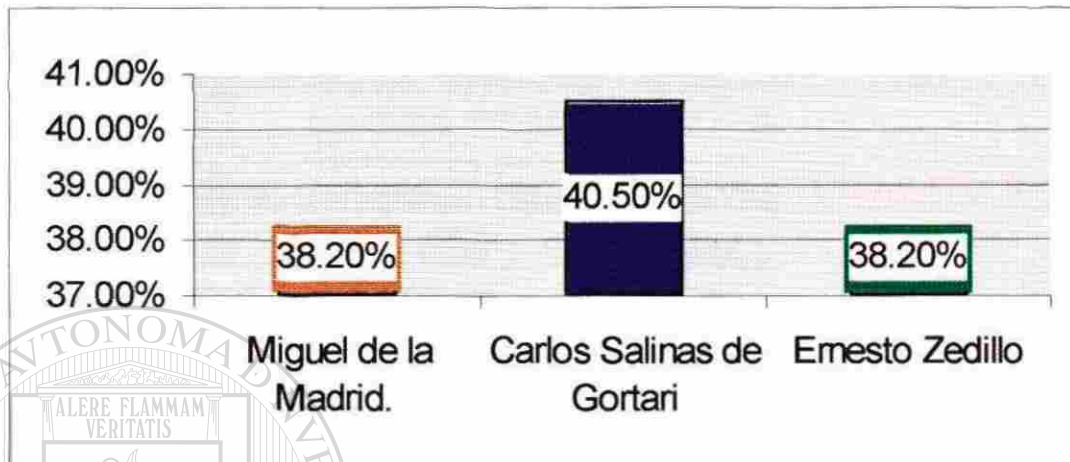
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

De los 1156 funcionarios públicos registrados en la administración De la Madrid, 442 cuyo porcentaje es el 38.2 % afirman que en algún momento en sus carreras políticas ocuparon un puesto dentro del partido. En la administración de Salinas es algo mayor y suma 470 que es el 40.5% de los miembros registrados. De los 21 funcionarios públicos registrados en la administración Dr. Zedillo Ponce de León, 7 cuyo porcentaje es el 38.2 % afirman que en algún momento en sus carreras políticas ocuparon un puesto dentro del partido, como se muestra en la siguiente gráfica.



Gráfica 19

## SERVIDORES PUBLICOS CON PUESTOS EN EL PARTIDO



Los datos anteriormente representados pueden ser engañosos ya que se tiene que confiar en lo que los funcionarios públicos declaran sobre su filiación de ninguna manera deben probar su filiación por medio de credenciales u otro tipo de recursos, un puesto de partido puede resultar cualquier cosa, formar parte de la jerarquía burocrática hasta participar en una de las muchas comisiones constantemente creadas y disueltas por los líderes del partido, o ser un asesor temporal de los altos ejecutivos del PRI<sup>179</sup>.

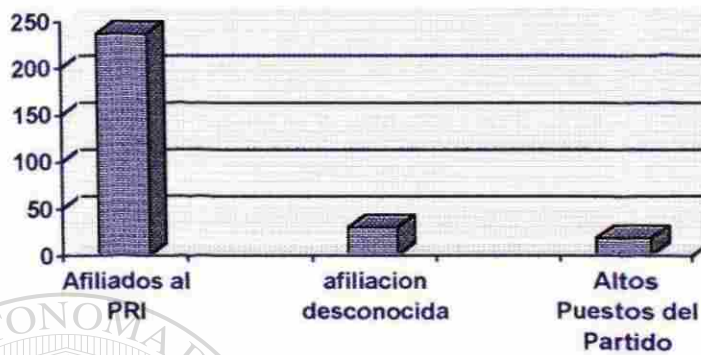
De los 283 funcionarios públicos registrados en 1982 y diciembre de 1992, 236 que son el 83% reconoce su filiación al partido, pero solo 18 que corresponden al 6.3% han ocupado un puesto relevante en la dirección del partido. De éstos nueve lo hicieron por un año o menos y usualmente lo hicieron mediante una coyuntura electoral. El resto ocupó dichos cargos por 2 años y medio en promedio. Como se muestra en la gráfica siguiente:<sup>180</sup>

<sup>179</sup> . CASAR, María Amparo. ( [ reim.3 2]199] ), p. 60

<sup>180</sup> Ibid. p. 61

Gráfica 20

**ALTOS PUESTOS DEL PARTIDO 1982-1992  
(OFICIAL MAYOR, SECRETARIO Y SUBSECRETARIO)**



De estos 283, 98 que corresponde al 34.6% estaban afiliados al PRI antes de incorporarse a la administración pública, 28 que es el 9.8% lo hicieron simultáneamente, y 66 que son 23.3% entraron primero a la administración pública y se afiliaron después al partido<sup>181</sup>.

Cuadro 11

TIEMPO DE AFILIACIÓN AL PRI

(1982-1992)

Afiliación al PRI antes de entrar a la admón. pública	98	34.6%
Afiliación simultanea	28	9.8%
Afiliación al PRI después de entrar a la admón. Pública	66	23.4%
Fecha de afiliación desconocida	91	32.2%
<b>Total</b>	<b>283</b>	<b>100%</b>

El cuadro nos muestra que de los 63 miembros de este subgrupo 21 declararan haberse afiliado al partido antes de haber ocupado un puesto en la administración, 8 declararon en forma simultánea, 15 de se incorporaron a la administración pública antes de incorporarse

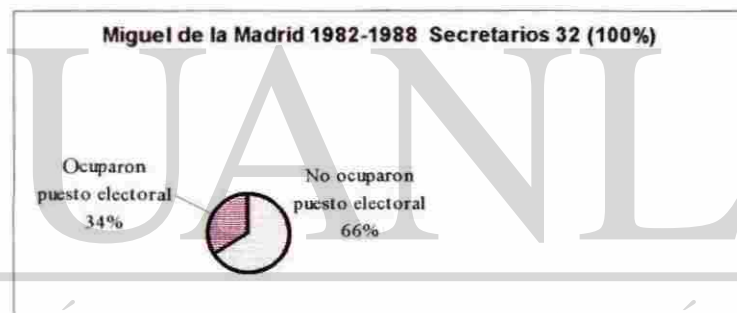
<sup>181</sup> . CASAR, María Amparo. ( [ reim.3 2199] ). Ob. cit. p. 62

al PRI, 16 no revelaron su fecha de filiación pero declararon pertenecer a él y 3 no tienen filiación política. En puestos de elección popular los datos son los siguientes: con De la Madrid, 11 de los 32 ( 34.3%) de los secretarios ocuparon un puesto de elección popular en algún momento. De ello, 3 justo antes de incorporarse al gabinete presidencial y después de haberlo hecho. En el caso de Salinas, de 31 secretarios de Estado, 14 (45%) ocuparon puestos de elección popular. De ellos, 10 lo hicieron antes del período y 4 después. En el caso de Ernesto Zedillo, de 18 secretarios de Estado, solamente 4 (22.2%) ocuparon puestos de elección popular en algún momento.<sup>182</sup>

Gráfica 21

**Puestos de elección popular ocupados por Servidores de Estado.**

Miguel de la Madrid	
No ocuparon puesto electoral	21
Ocuparon puesto electoral	11



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS Gráfica 22

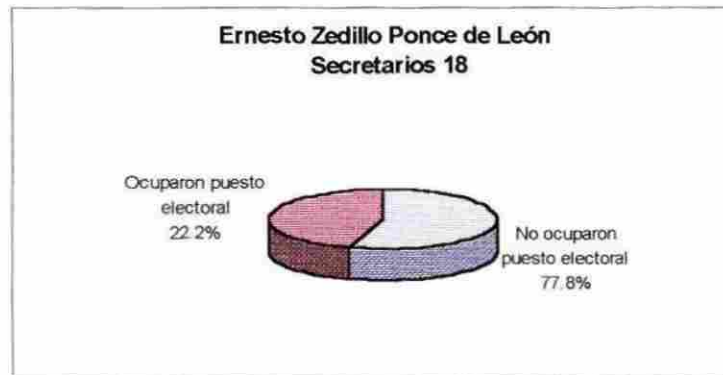
Carlos Salinas	
No ocuparon puesto electoral	17
Ocuparon puesto electoral	14



<sup>182</sup> CASAR, María Amparo. ( [ reim.3 2199] ). Ob. cit. p. 63-64

Gráfica 23

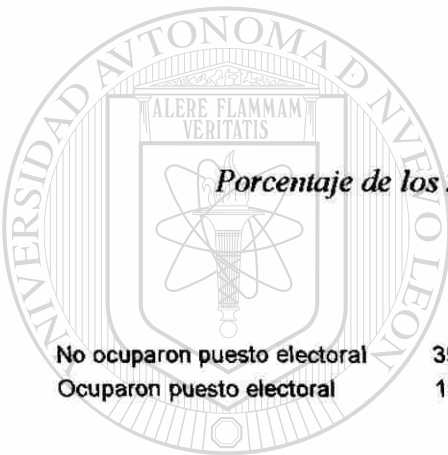
Ernesto Zedillo  
 No ocuparon puesto electoral 14  
 Ocuparon puesto electoral 4



Gráfica 24

Porcentaje de los secretarios ocupando puestos del partido (1982-1997).

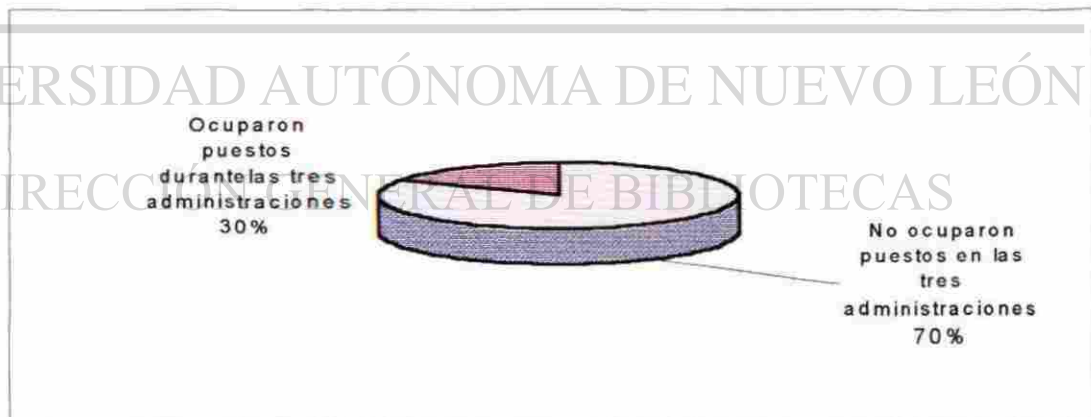
No ocuparon puesto electoral 35  
 Ocuparon puesto electoral 15



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



Históricamente podemos identificar tres escenarios para el desarrollo de la carrera de los políticos y los funcionarios: la administración pública, electoral y la partidista.

Un estudio sobre los altos mandos del gabinete 126, entre 1946 y 1982 realizado por Hernández (1987), revela que el 58% había tenido una carrera administrativa, y 31% una carrera administrativa y electoral. En cuando lo establecido por Cotta, para evaluar el grado de partidismo del gobierno es el número de funcionarios públicos con una filiación partidista y la profundidad de sus carreras partidistas, el primer punto se ha analizado anteriormente conforme a los datos señalados en las gráficas número 20, 21 y 22, ahora pasaremos a la profundizar en términos de años de sus carreras partidistas<sup>183</sup>

Cuadro 12

**AÑOS DE FILIACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS**  
**1982-1992**

AÑOS	Altos Servidores Público		Secretarios.	
15 o más	132	46.2%	34	54.0%
10-14	29	10.2%	5	8.0%
5-9	17	6.0%	4	6.3%
1-4	15	5.3%	1	1.6%
Fecha desconocida	44	15.6%	16	25.3%
Sin afiliación	32	11.4%	3	4.8%
Afiliación desconocida	15	5.3%	0	0%
Total	283	100%	63	100%

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Como podemos observar en la cuadro el 46.2% de los altos servidores públicos tiene entre 15 años o más, y solo 5.3% tienen entre 1 y 4 años afiliación al partido, es importante mencionar que el 11.4% no están afiliados al partido. Observando la tabla podríamos darnos

<sup>183</sup> HERNÁNDEZ, R. (1987), "Los hombres del presidente De la Madrid". Foro Internacional, México, El Colegio de México, núm. 109, julio-septiembre. pp. 240-242



cuenta que se sigue un patrón de larga y profunda carrera partidista, sin embargo no debemos olvidar el Presidente tiene la facultad de asignar a los altos funcionarios del PRI.

Desde la administración de Miguel de la Madrid hasta el 1992, el PRI ha tenido 6 presidentes y 8 secretarios generales. En promedio los presidentes del PRI han ocupado su cargo por dos años, en donde la asignación ha sido realizada por el presidente de la República. Todos ellos, exceptuando a 4, han tenido carrera administrativa, es decir, un 71.4%. Finalmente, es importante subrayar que ambos, De la Madrid y Salinas, dominaron al partido desde el momento en que fueron nominados como candidatos.<sup>184</sup>

Cuando De la Madrid fue nombrado candidato a la presidencia por el PRI, sus colaboradores fueron trasladados a los diferentes puestos dentro del partido Manuel Bartlett fue nombrado secretario general y coordinador de la campaña, González Avelar, secretario de Prensa, Bernardo Sepúlveda, secretario de Asuntos Internacionales, Fernando Rojas secretario de Finanzas, Salinas de Gortari, director del IEPES y Adolfo Lugo, oficial mayor, todos excepto éste último que fue nombrado presidente del partido, fueron secretarios de Estado.

Lo mismo puede constatarse de en el caso de Carlos Salinas de Gortari, que movió su equipo de la Secretaría de Programación y Presupuesto al PRI. Enseguida se presenta una tabla en donde se da una lista de presidentes y de secretarios generales del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, de 1981 a 1999.<sup>185</sup>

<sup>184</sup> HERNÁNDEZ, R. (1987), Ob.cit p. 250.

<sup>185</sup> Ibid. p. 251.

Cuadro 13

**Presidente y Secretarios del comité ejecutivo nacional del PRI  
1981-1992**

Presidentes	Carrera	Primeros Puestos	Puestos Siguietes
Lugo Verduzco 82-86	Administrativa	Oficial Mayor SPP. Oficial Mayor PRI	Gobernador
Vega Domínguez 86-88	Administrativa	Secretario General	Secretario
Colosio Murrieta 88-92	Electoral	Oficial Mayor PRI Diputado	Oficial Mayor PRI
Rodríguez Barrera 92.	Administrativa Electoral	Secretario General PRI.	
Borrego Estrada 92-93	Electoral	Gobernador.	Dir. IMSS
Fernando Ortiz Arana 93	Administrativa Electoral	Diputado Federal	Senador
Ignacio Pichardo P. 94	Administrativa Electoral	Secretario General	Congreso.
Ma. Angeles Moreno 94	Electoral	-----	Congreso
Santiago Oñate L. 95	Administrativa Electoral	Comisiones en PRI	Congreso
Humberto Roque 95	Electoral	Congreso	Congreso.
Mariano Palacios A. 97-99	Administrativa Electoral	Senador	Secretario del Trabajo.
José Antonio González F. 1º Abril al 30 Nov. 99	Administrativa Electoral	Diputado Federal	Secretario de Salud.
Dulce Ma. Sauri. Nov. 99	Electoral	Gobernadora	Congreso.
<b>Secretarios</b>			
Barlett Diaz 81-82	Administrativa	Coordinador de Campaña de Srio. Adjunto	Secretario
Vargas Saldaña 82-83	Electoral	Congreso	-----
Luna Kan 83-84	Electoral Congreso	-----	-----
Cue de Duarte 84-87	Administrativa Electoral	Congreso	Magistrado
Hugo Gil 87-88	Administrativa	Director General	Congreso
Camacho Solís 88-	Administrativa	Secretario	Jefe de D.F.
Rodríguez Herrera 88-93	Administrativa Electoral.	Secretario	Presidente del PRI
Paredes Rangel 92-93	Administrativa Electoral	Sub-secretario Gobernador	Sub-secretario Embajador.
José L. Lamadrid 93	Administrativa Electoral	Secretario General	
José Fco. Ruíz. Massieu. 94	Electoral	Gobernador	-----
Pedro Joaquín Coldwel 3 Dic. 94	Administrativa Electoral	Congreso	-----
Juan S. Millán 97-95	Electoral	Congreso	Presidente del PRI
Socorro Díaz 10 Sep. 97	Administrativa Electoral	-----	Congreso
Carlos Rojas 11 Sep. 97	Administrativa Electoral	-----	Congreso
Dulce Ma. Sauri 1 Abril 99	Electoral	Gobernadora	Presidenta del PRI-
Esteban Moctezuma B. 30 Nov. 99	Administrativa Electoral	Secretario General Adjunto.	Dir. Promoción Social TV Azteca

Fuente: HERNÁNDEZ, R. ( 1992), "La división de la élite política mexicana", en Bazderesch, C., et. Al (eds)  
México: auge, crisis y ajuste, México, El trimestre Económico, FC E.



El patrón que observamos en la tabla contrasta con el patrón histórico según el cual los puestos del partido eran reservados a los hombres que habían desarrollado sus carreras políticas principalmente en el terreno partidista. De esta forma Hernández señala que de los 34 políticos que desempeñaron el puesto de presidente o secretario general del partido, 26 desarrollaron sus carreras en el ámbito electoral y en el escenario partidista mientras que solamente 7 tuvieron exclusiva o predominantemente carreras administrativas.

Un patrón muy similar se observa en el subgrupo de gobernadores en México de los 31 Gobernadores los cuales deben ser nombrados formalmente por los partidos políticos. Hasta la administración de Salinas, el PRI controló la totalidad de las gubernaturas y su proceso de nominación siempre ha estado dominado centralmente por el gran elector el presidente de la República, donde el PRI juega un papel de subordinación en lo que corresponde a la selección de los candidatos a gobernador.

#### **IV.4.I.- Los candidatos a gobernadores.**

La selección de candidaturas gubernamentales de siete estados en donde se realizaron

---

elecciones en 1991, los candidatos tenían en su gran mayoría fuertes lazos con los altos funcionarios de la administración pública federal o por favores políticos que éstos hayan brindado a los mismos funcionarios.<sup>186</sup>

<sup>186</sup> [www.proceso.com](http://www.proceso.com) núm. 758 y 762, mayo-junio de 1991, pp. 12-17 y 14-17.

Cuadro 14

Sonora	M. Fabio Beltrones	Subsecretario Interior
Nuevo León	Sócrates Rizo	Director General Programación y Presupuesto
San Luis Potosí	Fausto Zapata	Delegado del DDF.
Campeche	Salomón Azar	Delegado Regional de la SPP.
Guanajuato	Ramón Aguirre	Director de la lotería Nacional.
Colima	Carlos de la Madrid	Presidente Municipal.
Querétaro	Enrique Burgos	Senador.

En los años que van de 1982 a 1992 las administraciones de la Madrid y de Salinas, México ha tenido 103 gobernadores; 25 han ocupado un puesto importante dentro del ejecutivo federal en el periodo anterior a su nominación como gobernadores, 2 ocuparon un puesto en el PRI como presidente del Comité Ejecutivo Nacional y secretario general, y 40 fueron miembros del Congreso en la bancada del PRI. Todos ellos mantenían lazos muy estrechos con el ejecutivo federal, por lo que le deben al presidente su nominación o su candidatura (facultades metaconstitucionales del presidente). Asimismo 8 gobernadores se integraron a la administración pública en altos niveles al dejar la gubernatura, otros 6 lo hicieron a un nivel más bajo (director general) y 2 ocuparon puestos importantes dentro del partido (presidente y secretarios), de estos 16, sólo uno pudo concluir su periodo constitucional como gobernador. Se puede decir observando los datos anteriores que para ser miembro del gabinete o para obtener un nombramiento para cualquier otro alto cargo político-administrativo, la filiación partidista y la militancia no son condiciones necesarias sólo requerimientos curricula.<sup>187</sup>

<sup>187</sup> Cfr. HEREDIA, b. (1992), "Making Economic Reform Politically Viable: The Mexican Experience", México, Departamento de Estudios Internacionales del ITAM, septiembre. Pp.

La distribución de los miembros del gabinete pertenece al presidente de la República, el éxito de las carreras políticas a nivel de secretarías de Estado depende mucho más de haber hecho una buena apuesta es decir estar en el momento indicado en el lugar indicado, contar con las amistades adecuadas o con los lazos familiares correctos, además de lealtades y de una preparación académica, junto con un buen desempeño en los puestos previos.

Lo anterior significa que el partido político no desempeña un papel determinante dentro de los procesos políticos y electorales, es sólo una maquinaria electoral.

#### IV.4.2.- Elaboración de políticas públicas.

En cuanto a la elaboración de la política pública Cotta propone dos situaciones en relación al papeles de los partidos y los gobiernos en los procesos de toma de decisiones: a).- El modelo de partido gobernante establece que los partidos poseen una agenda política detallada y completa, la cual ha sido expresada previamente en el manifiesto electoral y aprobada más adelante por los votantes. Esta agenda se traducirá en los programas de gobierno y el gobierno que reciba la legitimidad democrática por parte de los partidos

políticos sostenedores tendrá que ponerlo en práctica.

b).- El modelo de dominación gubernamental y establece que el centro real de la toma de decisiones es el gobierno porque sólo éste dispone de los recursos necesarios para elaborar las políticas y también porque el gobierno ocupa una posición central entre los grupos de interés, la administración pública, la representación democrática, etc.

En el sistema político mexicano, el proceso de toma de decisiones se encuentra centralizado y dominado por la burocracia estatal, en México se da una clara dominación burocrática estatal.<sup>188</sup>

<sup>188</sup> Cfr. COTTA, M. (1991), "Varieties of party government in coalitional Situations". Siena, documento inédito. p.10

En nuestro estudio analizaremos la toma de decisiones basándonos sólo en el origen de la iniciativa política, un análisis de las decisiones en el ámbito nacional que pasan a través del Congreso mostraría invariablemente que la mayoría de las políticas se inician en el gobierno, en donde el presidente propone la mayoría de las iniciativas de ley al Congreso en donde el partido dominado por él es mayoría y se encarga también de que sean aprobadas.

Según la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en 79 años, desde el 8 de julio de 1921 hasta el 7 de abril de 2000, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 ha sufrido 406 modificaciones, derogaciones, reformas y adiciones.

Venustiano Carranza, primer presidente posrevolucionario, no realizó ninguna modificación a la Constitución Política. Pero los siguientes 16 presidentes de la República comenzaron a modificarla a partir de 1921 con Álvaro Obregón. De todos ellos, son los últimos tres sexenios de políticas neoliberales, tan solo 18 de los 79 años, o sea el 22.78% de este periodo, quienes han realizado el 43.53% de los cambios a las leyes constitucionales (193 modificaciones en total).<sup>189</sup>

De los periodos presidenciales, tan solo el del Presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) ha realizado 74 cambios (el 18.22% del total de ellos en el 7.59% del tiempo transcurrido desde 1921). Es en este periodo donde se llevaron a cabo negociaciones de libre comercio con alrededor de 40 países del mundo. De ahí le siguen las 65 modificaciones de Miguel de La Madrid, 54 de Carlos Salinas de Gortari, 40 de Luis Echeverría Álvarez, 34 de José López Portillo, 22 de Abelardo L. Rodríguez, 20 de Miguel Alemán Valdés, 19 de Gustavo Díaz Ordaz, 18 de Plutarco Elías Calles, 18 de Manuel Ávila Camacho, 15 de Lázaro Cárdenas,

---

<sup>189</sup> [www.cndh.org.com.mx](http://www.cndh.org.com.mx).

11 de Adolfo López Mateos, 8 de Álvaro Obregón, 4 de Pascual Ortiz Rubio, 2 de Emilio Portes Gil y 2 de Adolfo Ruiz Cortinas.

La Constitución Política, las leyes básicas del país y de todo mexicano, se compone de 136 artículos (mas 19 transitorios). Las dos terceras partes de ella (el 69.11%) se ha modificado por medio de reformas, adiciones o derogaciones. Esto es equivalente a 94 artículos modificados que son los siguientes: 3, 4, 5, 6, 10, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 63, 65, 66, 67, 69, 70, 72, 73, 74, 76, 77, 78, 79, 82, 83, 84, 85, 88, 89, 90, 92, 93, 94, 95, 96, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116, 117, 119, 122, 123, 127, 130, 131, 134, 135.

Estos artículos se refieren a los siguientes aspectos y temas: sobre el derecho a la educación; la composición pluricultural de la Nación Mexicana, la igualdad ante la ley y los derechos a la salud, vivienda y trabajo; el derecho a la manifestación de las ideas, la aportación de

armas; sobre la integridad personal, familiar y del domicilio; sobre la administración de la justicia, prisión y detención; prohibición de la tortura y otras violaciones a los derechos

humanos; libertad religiosa, desarrollo y planeación nacional, propiedad de la tierra, recursos naturales y límites de la Nación; sobre las áreas estratégicas, empresas y concepción del monopolio del estado. Otros artículos sobre la nacionalidad mexicana, las obligaciones y derechos de los mexicanos y del ciudadano mexicano; sobre la

Soberanía Nacional y de la Forma de Gobierno; sobre las Partes Integrantes de la Federación y del Territorio Nacional y la división de Poderes.<sup>190</sup>

---

<sup>190</sup> [www.org.cndh.com.mx](http://www.org.cndh.com.mx)

También se han modificado artículos referentes al papel, funcionamiento, instalación, elección, composición y facultades del Congreso de la Unión (diputados y senadores) así como los mecanismos para poder modificar las leyes constitucionales. De todos, el que más modificaciones ha sufrido es el artículo 77 constitucional con 44 cambios y que se refiere a las facultades del Congreso. Otros artículos modificados se refieren a las facultades y obligaciones del Poder Ejecutivo y requerimientos para ser Presidente; así como los referentes al Municipio Libre, el poder público de los estados y del Distrito Federal; sobre el trabajo y la previsión social, las relaciones Estado - Iglesia así como lo referente a las importaciones y exportaciones. Es importante hacer mención que han sufrido modificaciones la totalidad de los artículos referentes al Poder Judicial de la Nación y a las Responsabilidades de los Servidores Públicos. El artículo 135 constitucional reza así: "La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que estas

---

sean aprobadas pro la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el computo de los votos de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas"<sup>191</sup>.

Un 100% de las iniciativas enviadas al Congreso de la Unión , el 95% son del presidente de la República, de las cuales todas son aprobadas en razón de que los integrantes del Congreso de la Unión pertenece al partido PRI, partido subordinado a l presidente de la República, como lo podemos observar en la siguiente cuadro

<sup>191</sup> Art.- 135 de la Constitución Política Mexicana. Ob. cit. p. 197.

Cuadro 15

ELECCIONES PARA DIPUTADOS DE MAYORÍA RELATIVA  
(VOTACION OBTENIDA POR PARTIDO POLITICO)  
(votación efectiva %)

AÑO	PAN	PRI	PRT	PCM-PSUM PMS-PRD	PARM	PPS	PST-PPCRN	PDM	Otros
1979	11.5	74.1		6.3	1.9	2.7	2.3	2.2	
1982	17.5	66.4	1.3	4.4	1.4	1.9	1.8	2.3	0.2 (PSD)
1985	16.4	66.1	1.3	3.4	1.7	2.1	2.6	2.6	1.6 (PANT)
1988	18.0	51.0	0.5	4.4	6.2	6.2	6.4	1.5	
1991	17.7	61.5	0.6	6.3	2.1	1.8	4.4	1.1	1.2 (PT) 1.4 (PEM)
1994	25.8	50.3		16.7	0.9	0.7	1.1	0.4	2.7 (PT) 1.4 (PEM)
1997	26.6	39.1		25.7		0.3	1.1	0.7	2.6 (PEM) 3.8 (PEM)
2000	39.2(a)	37.8		19.1(b)	0.8				1.2 (PCD) 1.9 (DS)

Fuente: Elaborado por CIDAC con datos de los Diarios de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.  
 Los datos de 1988 se obtuvieron de la revisión de los Diarios de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.  
 Notas: (a) coalición denominada "Alianza por el Cambio" y formada por el PAN y el PVM. (b) coalición denominada "Alianza por México" y formada por el PRD, PT, PCD, PAS y PSN.

<sup>192</sup> CIDAC con datos de la Comisión Federal Electoral y del Instituto Federal Electoral. Los datos de 1988 se obtuvieron de la revisión de los Diarios de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.



Cuadro 16  
COMPOSICIÓN DEL CONGRESO  
CURULES OBTENIDAS POR PARTIDO POLITICOS

AÑO	PAN	PRI	PRT	PCM- PSUM	PMS-PRD	PARM	PPS	PST- PFCRN	PDM	Otros (*)	CURULES
1979	MR	4	296	0	0	0	0	0	0	0	300
	RP	39	0	0	18	12	11	10	10	0	100
	Total	43	296	0	18	12	11	10	10	0	400
1982	MR	1	299	0	0	0	0	0	0	0	300
	RP	50	0	0	17	0	10	11	12	0	100
	Total	51	299	0	17	0	10	11	12	0	400
1985	MR	9	289	0	0	2	0	0	0	0	300
	RP	32	0	6	12	9	11	12	12	6	100
	Total	41	289	6	12	11	11	12	12	6	400
1988	MR	38	236	0	0	4	0	0	0	22	300
	RP	63	27	0	19	25	32	34	0	0	200
	Total	101	263	0	19	29	32	34	0	22	500
1991	MR	10	290	0	0	0	0	0	0	0	300
	Total	101	263	0	19	29	32	34	0	22	500

1985	RP	79	30	0	41	15	12	23	0	0	200
	Total	89	320	0	41	15	12	23	0	0	500
1994	MR	18	277	5	5	0	0	0	0	0	300
	RP	101	23	66	66	0	0	0	0	10	200
	Total	119	300	71	71	0	0	0	0	10	500
1997	MR	62	164	71	71	0	0	0	0	3	300
	RP	56	74	54	54	0	0	0	0	16	200
	Total	118	238	125	125	0	0	0	0	19	500
2000	MR	136	132	24	24	0	0	0	0	8	300
	RP	71	78	28	28	0	0	0	0	23	200
	Total	207	210	52	52	0	0	0	0	31	500

Nota: MR se refiere a los diputados electos por el principio de mayoría relativa y RP se refiere a los diputados electos por el principio de representación proporcional.

1. En 1985 se refiere a las cédulas obtenidas por el PMT; en 1988 a las candidaturas comunes ganadoras que se formaron con diferentes combinaciones entre PPS, PFCRN, PARM y PMS; en 1994 se refiere a las cédulas obtenidas por el PEM y el PT y en 1997 a las obtenidas por el PT, PVEM y un diputado independiente elegido por el principio de mayoría relativa.<sup>193</sup>

<sup>193</sup> MAMITIS, Héctor y Hernández, Carlos (1990). "La composición política de la Cámara de Diputados" en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 136, enero-marzo, p. 97-110 y Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Como lo muestra los cuadros (supra) la dominación del PRI en la cámara de diputados fue durante largo tiempo, un hecho innegable. Inclusive la primera legislatura que siguió la “Reforma Política” de 1978 muestra un progreso claramente desproporcionado. No fue hasta las elecciones de 1988 que el PRI enfrentó un desafío a su poder en la Cámara de Diputados, tuvo que formar una coalición para reformar la constitución, (remitir a la gráfica 6 de la Cámara de Diputados) por primera vez en la historia, no contaba con los  $\frac{2}{3}$  dos tercios de mayoría necesarios para tal efecto. Tal acontecimiento de la realidad política mexicana tiene que ver con la ausencia de facciones dentro del Congreso, desde la administración de Ávila Camacho. El Senado de la República es todavía peor, no se seguía ninguna forma de representación proporcional. Antes de las elecciones de 1988, la totalidad de los asientos (64) fueron exclusivos del PRI. Fue en las elecciones de 1988, cuando cuatro senadores vinieron de la oposición pero representaban solamente un porcentaje insignificante del 6.2.% del total. Como podemos observar en ambas Cámaras del Poder Legislativo estuvieron dominadas por el “partido cuasi-único” en el poder (PRI) desde

---

1934 a 1988, dado que el faccionalismo no existe a nivel congreso. Ahora bien la ausencia de directrices encontradas, la fuerza de la burocracia estatal y los desproporcionados recursos entre el partido en el poder y el gobierno, nos lleva a determinar que el presidente es el factor determinante en la elaboración de políticas públicas e incluso de políticas que no requieren de la aprobación del Congreso. Considerando esta situación y teniendo en mente que el objetivo de la presente investigación es determinar el papel que desempeñan los partidos en relación con gobierno en el proceso de la toma de decisiones, observamos nuevamente una subordinación al gobierno por parte del partido. La toma de decisiones centralizada y nominada por el ejecutivo no significa que el gobierno sea libre para iniciar, para implementar cualquier política. Además el gobierno mexicano como cualquier otro

actúa bajo una serie de restricciones que incluyen tanto como a los actores políticos y sociales más relevantes como a las instituciones y a la tradición.<sup>194</sup>

El sistema político mexicano no ha sido largamente caracterizado como autoritario. Entre sus rasgos más importantes debemos mencionar los siguientes: un alto grado de autonomía gubernamental, una alta concentración del poder, la ausencia de una división real de poderes el sistema de partido dominante y la organización corporativa de los grupos sociales, todas ellas relacionadas a la estructura del poder ejecutivo quien ocupa una posición privilegiada en la tomador de decisiones. Es cierto, sin lugar a dudas que la mayoría de las decisiones se inician en el ejecutivo. Sin embargo, el presidente con todo su poder, no esta en la posición de ignorar el contexto político y social que lo rodea.

Lo que sucede en un sistema político lejos de la apertura como el mexicano es que los sujetos políticos trataran de llevar a consideración sus recursos de poder a través de canales informales y sobre todo sin publicidad<sup>195</sup>.

El corporativo estatal en México ha promovido un bajo nivel de movilización, lo que significa entre otras cosas que la participación política independiente dirigida a influenciar las decisiones de la elite política, sino más bien una actividad política enfocada la articulación y la movilización de apoyo.<sup>196</sup>

El papel de los actores políticos y sociales ha sido afectado en gran medida por la estructura de un sistema político) presidencialista(Autoritario). En un sistema político democrático se espera que intervengan por lo menos tres factores que desempeñen un roll importante en el proceso de elaboración de las políticas públicas: los partidos políticos, las organizaciones

<sup>194</sup> CASAR, M.A. y g. González (1990), "Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT." En Russell,R. Política exterior y toma de decisiones en América Latina, México, RIAL.

<sup>195</sup> Cfr. OFFE, c. (1984), *Contradictions of the Welfare State*, Cambridge Massachussets, MITT Press. p.93.

<sup>196</sup> CASAR, María Amparo. ( [ reim.3 2199] ), Ob.cit. p.73

sociales y los grupos de presión. No obstante, la política mexicana contemporánea (hasta 1988 ) se ha desarrollado sin un sistema de partidos o, más bien dicho con un sistema de partidos dominante basado en una relación de subordinación, lo que ha constituido que los partidos existentes hayan desempeñado un papel muy reducido, en la toma de decisiones. Si a esto añadimos que el partido gobernante (de 1929 a 2000) PRI , nació y permaneció subordinado al ejecutivo, por lo cual podemos descartar a los partidos políticos como sujetos políticos relevantes en este aspecto.

Las organizaciones sociales que teóricamente debe intervenir en el proceso de toma de decisiones. En México fueron creadas y reglamentadas por el estado o incorporadas por la estructura del poder. La subordinación de estas organizaciones sociales al poder ejecutivo, lo observamos en el intercambio entre la articulación y el apoyo y el control de las demandas por un lado, y de los beneficios políticos y económicos que reciben por parte del ejecutivo, fue la base de una relación en la que, a pesar de limitar la autonomía política de las organizaciones, fue mutuamente provechosa para el gobierno y para las organizaciones.

Sin embargo, esta relación no significa que las organizaciones sociales renuncien a su capacidad o por lo menos a la posibilidad de alterar las decisiones, sino que optaron por no hacerlo abiertamente o a través de los canales típicos de la política democrática, y consideraron que renunciar a su autonomía política respondería mejor a sus intereses considerando el intercambio existente.

#### **IV.5.- Toma de decisiones.**

A pesar de que las principales instituciones políticas no han sufrido transformaciones sustanciales, México ha avanzado en el camino de la transición hacia un régimen más democrático, y a una relación Gobierno-partidos. Es verdad que La concentración de facultades y poder en el ejecutivo permanece como el rasgo central del sistema político

mexicano. Sin embargo, es igualmente cierto que los partidos de oposición y los grupos de presión se han multiplicado y sobre todo, han ganado un mayor status en la escena de la política nacional.<sup>197</sup>

Es importante mencionar que hasta fecha muy reciente los temas de política económica fueron tradicionalmente dejados a discusión dentro de la alta burocracia estatal, y en el mejor de los casos a puerta cerrada con la elite económica. Este fue el caso para los partidos de oposición y para el PRI. Los sectores integrantes del partido oficial casi nunca habían ocupado posiciones independientes en lo referente a cuestiones económicas en general.

El movimiento obrero oficial perteneciente al congreso de trabajo constituye la excepción de la regla. A partir de 1978-1979, el movimiento obrero elaboró una serie de documentos cuya intención era influir en la orientación general de la economía y algunas medidas económicas específicas. “Estos documentos recopilados durante una época (1978 –1988 ), inmovilizan el punto de vista del movimiento obrero oficial sobre el papel general del estado en la economía y, además en sectores y áreas particulares de la economía .

Lo que puede encontrarse en todos ellos es el reestablecimiento de un estado inversionista y la necesidad de limitar al sector privado a las necesidades de desarrollo dictadas por el estado. En particular y con relación al equilibrio entre el mercado y el estado, los documentos establecen que es necesario rebalancearlo con una posición más fuerte para el estado mediante la consolidación o hasta el mejoramiento del sector público.

Ni el gobierno ni el PRI suscribieron las propuestas del movimiento obrero. La diferencia entre los últimos es que mientras que el partido apoyó públicamente la nueva orientación económica de la elite política y modificó sus documentos en correspondencia a ésta.<sup>198</sup>

<sup>197</sup> Cfr. CANSINO, César. ( 2000), , *La transición mexicana 1977-2000*, CEPCOM ,México, p.81.

<sup>198</sup> [www.pri.org.mx](http://www.pri.org.mx)Cfr. PRI, Declaración de principios ( 1984), y Programas de acción (1984).



Algo similar sucedió con la introducción del *liberalismo social* en el discurso de Salinas ha profundizado la reforma económica e varios aspectos: privatización, desregulación y sobre todo liberación comercial. Hasta el momento, el éxito de estas reformas es un hecho ampliamente reconocido. A pesar de los costos infringidos sobre muchos de los miembros de la coalición que apoyaba el gobierno de Salinas, su política económica no fue objeto de ningún tipo de desafío.<sup>199</sup>

Sin embargo, la administración de Salinas ha sentido la necesidad de acompañar la reforma económica con una política permanente de comunicación, entre cuyos objetivos principales podemos señalar los siguientes: convencer a la población en general y ciertos sectores en particular de que el único camino para salir de la crisis era la implantación del tipo de medidas económicas tomadas por el gobierno. Por otro lado mostrar que Salinas no había enterrado los principios de justicia social y de bienestar que constituyen el legado de la revolución, sino que había colocado las condiciones necesarias para retomar el crecimiento a fin de hacer posible el logro de tales principios.

El discurso del liberalismo social es quizás una de las mejores piezas del discurso presidencial para conciliar lo que la oposición ha llamado el “*Enfoque Neoliberal* “. Con los principios de justicia social y de bienestar defendidos por Salinas. Este discurso fue pronunciado el 4 de marzo de 1992 en el 63 aniversario del PRI. En él explica como su programa se suma a la necesaria reforma de la revolución.<sup>200</sup>

---

<sup>199</sup> **ROGOZINSKI**, Jacques y Francisco Javier Casas Guzmán, (1993) “El proceso de desincorporación en México”, en La administración pública contemporánea en México, F.C.E., México, p. 25-36.

<sup>200</sup> Cfr. **ROJAS**, Gutiérrez Carlos. (1993), El Programa nacional de desarrollo y la reestructuración de la gestión social participativa, en administración pública contemporánea en México, FCE. México, pp168-184.



Inmediatamente después del mensaje presidencial un cúmulo de periodistas, políticos, intelectuales y líderes de los diferentes sectores sociales expresaron sus puntos de vista sobre lo que ahora es llamada la nueva ideología oficial implementada desde la presidencia de la república.<sup>201</sup>

El consenso parece revelar que la intención del presidente con ese discurso era, por un lado diferenciar su administración tanto de los neoliberales como de los neo- reaccionarios que no pueden aceptar la necesidad del cambio y establecimiento de una nueva visión de la revolución en consonancia con los tiempos modernos, por el otro es reconocido el hecho de que él estaba realizando un llamado para la reforma del partido. Justamente después del discurso presidencial, todos los comités nacionales, estatales y locales adoptaron por medio de decretos públicos y documentos el concepto de liberalismo social y propagaron la necesidad de modernizar al partido y adecuarlo a los nuevos tiempos, en Marzo de 1993 y durante la XVI asamblea, el PRI modificó una vez más su programa de acción y su declaración de principios.<sup>202</sup>

Los nuevos documentos incorporaban al liberalismo social como el principio guía para el partido, argumentando que es “el conjunto de principios que resuelven los falsos dilemas entre el individuo y el estado, entre el mercado y la intervención gubernamental ,... entre el populismo y la filosofía neoliberal”.<sup>203</sup>

Una vez más no hay duda sobre la falta de autonomía y de iniciativa del partido no solo en la relación a la orientación económica sino también en asuntos internos tan importantes como la ideología general del partido o la reestructuración del mismo no sea realizada por

<sup>201</sup> Cfr. PRI (1992), “El acuerdo de Querétaro”, Examen, México, año 4, núm. Noviembre, pp.17-18.

<sup>202</sup> El Nacional, ( , abril 5 de 1993), “Los acuerdos”, Política ( complemento),núm. 204. p.6.

<sup>203</sup> PRI (1992). Ob. cit. 16-19.

ellos mismo sino por el presidente de la República. Solo un mes después de haber asumido la presidencia, De la Madrid envió una iniciativa para modificar la ley bancaria. En ella, los particulares fueron autorizados para comprar el 33% del total de los bancos, siempre y cuando ninguna persona física fuera propietaria de mas de un 1%. Esta iniciativa fue apoyada por el partido en el Congreso al igual que fue modificado el artículo 28 por medio del cual se hacía de la banca una actividad reservada al Estado. Finalmente, la reprivatización total de la banca tuvo lugar en mayo de 1990, con la iniciativa de reforma a los artículos 28 y 123 de la Constitución enviada al Congreso por el presidente Salinas.

Visto desde un punto de vista diferente, lo que tenemos aquí es un ejemplo mas de lo que ha sido llamado nuestro "presidencialismo ilimitado". En sus Memorias, el presidente López Portillo señala que la nacionalización de la banca fue un acto de fuerza institucional<sup>204</sup>. Esto nos recuerda el análisis de sobre el poder presidencial. En él se muestran las condiciones bajo las cuales el poder presidencial asume el carácter de auto ejecución, es decir, cómo y cuándo una orden presidencial equivalente a imposición.

---

## UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

### IV.6.- Clientelismo.

El sistema político mantiene coordinadas las expectativas de los individuos que en él viven y coordina buena parte de su comportamiento mediante un sistema de cooperación y hábitos de obediencia que refuerzan las recompensas, para todos y cada uno de los individuos que acepten sus reglas y reglamentos.<sup>205</sup>

---

<sup>204</sup> CASAR, María Amparo. ([ reim.3 2199] ), Ob.cit. p. 9.

<sup>205</sup> NEUSTADT, R.E. (1962), Presidential Power. The Politics of Leadership, Nueva York, Science Editions Inc. p. 18.

En la “arena política”, los ciudadanos electores investidos en cuanto electores de una función pública, se vuelven clientes del sistema político presidencialista<sup>206</sup>

Las relaciones patrón-cliente en el sistema político mexicano, es un fenómeno ampliamente difundido que permea el nivel local que involucra a pequeños comunidades hasta las esferas más altas del poder, desde la organización de clase y sus relaciones con el gobierno hasta la de los grupos de interés, el clientelismo aparece como una práctica inevitable que rige la interacción política, ahora bien el clientelismo no se limita al escenario político, sino más bien aparecen como un poderosos instrumento a través del cual se estructura la interacción social.<sup>207</sup>

De conformidad con Kaufman Purcell, podemos identificar dos sistemas clientelistas que operan en México: por una parte las redes de relaciones patrón-clientes que son manipuladas por los caciques con bases de poder local. El otro es la cadena vertical de lazos personales que se origina en la presidencia.<sup>208</sup>

El clientelismo es un fenómeno que penetra tanto en el partido como en el gobierno, por lo

---

tanto estableceremos la relevancia del patronazgo en la relación gobierno-partido. En éste estudio trataremos de diferenciar situaciones en las que los vínculos patrón-cliente se realizan como complemento de instituciones cuyas deficiencias tratan de remediar.<sup>209</sup>

A nivel macro, el sistema clientelista puede ser caracterizado como una gran cadena de interconectadas de relaciones patrón-cliente en donde podemos identificar: que estas relaciones se dan en dos niveles, dentro y entre las instituciones políticas, los patrones

<sup>206</sup> BOBBIO, Norberto. ([ reim 4. 1996] ), El futuro de la democracia, FCE. México, p154-155.

<sup>207</sup> Cfr. RONIGER, L. (1990), Hierarchy and trust in modern México and Brasil, New York, Praeger., 12-26

<sup>208</sup> Cfr. KAUFMAN, Purcell, K. (1981), “México: clientelism, corporatism and political stability”, en Eisenstadt S.N. y R. Lemarchand (eds), Political clientelism, patronage and development, Beverly Hills, Londres, Sage Publications, pp. 191-216.

<sup>209</sup> Cfr. LEMARCHAND, J.(1981), “Comparative political clientelismo: structure, process an optic.” En Eisenstadt S.N. y R. Lemarchand (eds), Political clientelism, patronage and development, Beverly Hills, Londres, Sage Publications. p. 14.

tienen la característica de alta movilidad, el status de ser patrón se vincula más con el puesto que se desempeña que con la persona que lo ocupa, los clientes tienen una mayor estabilidad que los patronos aunque este grado de estabilidad dependen del tipo de agrupación a la que se hace referencia, con excepción del presidente, la mayoría del personal político es patrón y cliente a la vez según corresponda a la jerarquía que ocupa a nivel de gobierno y los patronos deben tener acceso a la distribución de recursos.<sup>210</sup>

Tomando en consideración lo anteriormente mencionado, pasaremos a estudiar de que manera el clientelismo impregna al gobierno y al partido.

#### IV.6.1.- El gobierno (Clientelismo).

En el poder ejecutivo y en particular en el papel de la presidencia encontraremos que la burocracia estatal aparece con la forma de una estructura piramidal en la que el presidente ocupa el vértice y a partir de él se sitúan todos los demás puestos hasta llegar a la base.

La relación patrón-cliente se da en forma vertical como horizontal, igualmente el

---

patronazgo opera en forma vertical como horizontal.<sup>211</sup> Esto significa que el patrón pueda tener relaciones con otras instancias gubernamentales, lo que da lugar a que se constituyan

“camarillas” es decir grupos de funcionarios públicos que trabajan dentro de la burocracia del ejecutivo, el PRI y el Congreso, cuya finalidad es el avance en las carreras de sus miembros y cuya estructura es una relación de intercambio jerárquica en la que el líder coloca a “su gente” en posiciones públicas a cambio de recursos políticamente importantes que él requiere para avanzar dentro del régimen: lealtad, disciplina, información y alto nivel de desempeño. Cuando un líder destaca, es capaz de colocar a sus miembros en

<sup>210</sup> Cfr. CASAR, María Amparo. ( [ reim.3 2199] ), Ob.cit. p. 104.

<sup>211</sup> Ibid. p. 103

posiciones sucesivamente más importantes y de esta manera conservar sus valiosos servicios.<sup>212</sup>

Además puede relacionarse con instituciones políticas o privadas que no forman parte del aparato ejecutivo como pequeñas comunidades del campo a través de programas nacionales como “PROCAMPO”, “PROGRESA”; hasta el vértice del sistema político desde la burocracia a los tres niveles de gobierno, con grupos privados como la Confederación de Cámaras Industriales (CONCAMIN); la Confederación de Cámara Nacionales de Comercio (CONCANACO); la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), el Consejo Coordinador Empresarial (CCE), grupos de agricultores como la Confederación Nacional de Campesinos( CNC), organizaciones de trabajadores como la Confederación de Trabajadores de México, la Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos (CROC), LA Confederación Regional Obrera Mexicana (CROM) etc; .

El clientelismo aparece como una practica inevitable que rige la interacción política. el clientelismo no se limita a la arena política. Las relaciones clientelares aparecen como un

---

poderoso mecanismo a través del cual se estructura la interacción social.<sup>213</sup>

El patrón es el que tiene acceso a los centros de poder político como son las restricciones y manipulaciones de derechos políticos; a la asignación de bienes públicos y de servicios así como a su distribución (acceso discrecional a la salud, la educación, la protección física, etc.); a las comunidades básicas de producción y a los mercados económicos (por ejemplo, empleos y créditos bancarios pero también acceso a los mercados de los que muchos clientes son excluidos como los tradicionales prestanombres)<sup>214</sup>.

<sup>212</sup> Cfr. LANGSTON, J. (1993), “Las camarillas en México”, México, CIDE, cuaderno de trabajo. 5-20.

<sup>213</sup> Cfr. CASAR, María Amparo. ( [ reim.3 2199] ), Ob.cit. p. 104.

<sup>214</sup> Cfr. GRAZIANO, L. (1983), “Introduction to political clientelism and comparative perspectives”, *Internacional Political Science Review*, vol. 4, núm. 4, p. 431.

En lo que toca a estos recursos, se puede decir que su calidad y cantidad disminuye progresivamente si descendemos en la escala, pero la gente en cada escalafón tiene algún tipo de acceso a ellos. Este punto es muy importante para el funcionamiento del sistema ya que da a la gente en posesión de un puesto el doble estatus de patrón y de cliente. Esta condición es a su vez funcional ya que crea lazos de solidaridad en dirección ascendente y, quizá más importante, porque los miembros de la burocracia estatal son capaces de ejercer una porción de poder. El patronazgo tiende a disminuir por lo tanto los criterios meritocráticos de reclutamiento y promoción, podríamos añadir, de asignación de algún puesto de la administración pública o un puesto de elección popular. El ejecutivo mantiene lazos clientelas formados por individuos, grupo políticos y organizaciones económicas, la alta burocracia estatal busca constituir clientelas de grupo o individuos y los funcionarios más bajos sólo clientelas individuales. De esta manera, la concentración de poder que caracteriza al sistema político mexicano está garantizada. El mismo sistema político prevé fuertes “castigos” si los miembros de la burocracia estatal intentan constituir clientelas

independientes. Desde la consolidación del sistema político mexicano, el poder del ejecutivo como patrón es “prestado” o “concesionado” por un periodo limitado ( 6 años únicamente ). Esto significa que, como regla, el poder deriva más de los recursos asociados al puesto que ocupa una persona en una determinada institución que del propio individuo<sup>215</sup>.

Lo mismo se aplica a los individuos que ocupan altos puestos en la burocracia estatal. Las corporaciones campesinas, obreras y populares, el PRI y las organizaciones empresariales parecen ser las más importantes.

<sup>215</sup> Cfr. CASAR, María Amparo. ( [ reim.3 <sup>2</sup>199] ), Ob.cit. p. 105.

Los diferentes tipos de recursos como son los acceso a los centros de poder político, al uso de bienes y servicios públicos, la distribución pública de bienes privados y a la producción y a los mercados económicos están realmente a la disposición del ejecutivo y que constituye la base de intercambios con los intereses organizados. Esta disponibilidad se liga a la alta discrecionalidad mediante la cual se pueden manejar los recursos lo que deriva en estándares legales muy pobres para la regulación y el control de la actividad gubernamental.<sup>216</sup>

#### IV.6.2.- El clientelismo dentro del PRI.

En relación con el clientelismos dentro del PRI debemos observar al partido gobernante como una institución tanto burocrática como política, que esta encargada de realizar la representación, la intermediación y la agregación de intereses. Existen dos vías en las que el partido puede establecer clientelas: a).- como una organización burocrática en donde existe una jerarquización clara y definida con son los puestos de presidente del Comité Ejecutivo Nacional (CEN), que continua con los secretarios de estado y desciende hasta un número de puestos medios y bajos a nivel nacional, estatal y municipal. Sin embargo, el presidente del CEN del PRI ejerce una autoridad restringida, puesto que el presidente del país en turno es en realidad el líder del partido, el presidente es quien decide no solamente a la persona quien ocupará la presidencia del partido sino también a la mayoría de los ocuparán los puestos relevantes en el mismo, la permanencia en el puesto dependía del líder “real” del partido y de la lealtad manifestada hacia él.<sup>217</sup>

Hasta las reformas de 1992 y 1993 el PRI estaba compuesto por tres sectores: el obrero, el campesino y el “popular”. El partido es el único instrumento a través del cual opera

<sup>216</sup> Cfr. CASAR, María Amparo. ( [ reim.3 2199 ] ), Ob.cit. p. 105

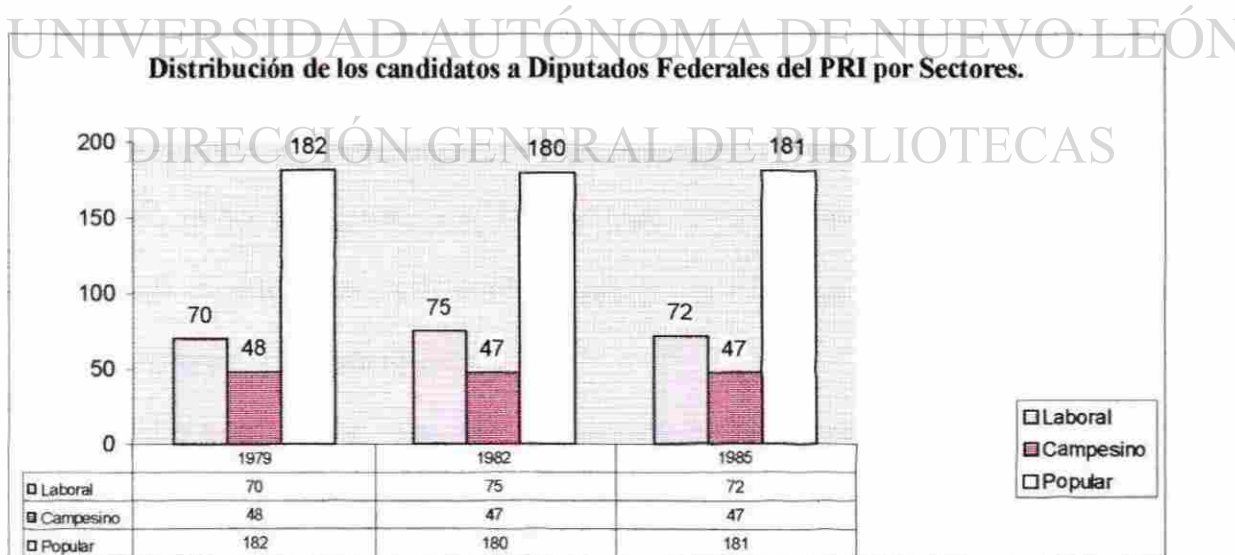
<sup>217</sup> Cfr. CASTAÑEDA, Jorge. Ob.cit. p. 317



el clientelismo y que la burocracia estatal es el “agente” que en los hechos decide sobre la distribución de los bienes y servicios que constituyen la base de intercambio de las relaciones patrón-cliente; el corporativismo es un intento de comunicación y de intercambio entre el gobierno y la sociedad mucho más que entre el partido y sus militantes, lo anterior lo podemos observar en la distribución de asientos en el Congreso. Por tres años, cada uno de los sectores comprendidos en el partido recibe una cuota de representación en el Congreso. El PRI y las corporaciones en su interior “sustituyeron al sistema de partidos como medio de representación de intereses y al sistema electoral como un escenario de negociaciones y de conflicto”<sup>218</sup>, la gráfica siguiente nos muestra la distribución de los candidatos a diputados federales del PRI durante las elecciones de 1979, 1982, 1985:

Gráfica 25

SECTORES Años	Laboral	Campesino	Popular	Total
1979	70	48	182	300
1982	75	47	180	300
1985	72	47	181	300



<sup>218</sup> [www.pri.org.com.mx](http://www.pri.org.com.mx).

Organización y el líder de la confederación y entre éste y el Estado y los funcionarios del partido. Al final, el ejecutivo y sus colaboradores más cercanos como los miembros del gabinete y el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, que son los que tienen la última palabra sobre quien está dentro y quien está afuera de ese sistema de recompensas.

Los recursos económicos que garantizan recompensas materiales a los diferentes grupos ó organizaciones clientelares están a disposición del gobierno mucho más que del partido.

Las recompensas no solamente están dirigidas a las corporaciones que conforman las bases sociales organizadas del sistema político, sino también a otras asociaciones que no están organizadas funcionalmente y no tienen asignado un lugar y un papel dentro del sistema político mexicano. Una mirada rápida a los movimientos sociales de la última década nos muestra otra cara del clientelismo, la cual es vital para la estabilidad del régimen y que el partido no ha sido capaz o no se le ha permitido controlar. Las organizaciones sociales o movimientos sociales “tienen que” negociar sus demandas con las agencias gubernamentales. Estas pueden ser créditos, licencias, regulación de títulos de

predios o servicios públicos tales como mantenimiento, vivienda, educación, salud o electricidad. A pesar de que los representantes del partido o de los comités pueden actuar como intermediarios, usualmente son las agencias estatales las que conjugan las demandas., ya que los partidos son solamente una maquina electoral y su vinculación con la sociedad es débil. Los partidos no se han reorganizado para asumir su papel como mediadores entre la sociedad y el Estado<sup>219</sup>.

Los partidos políticos así como las organismos de la sociedad civil son impulsores y promotores de la transición democrática, de la profundización de la democracia, de la

---

<sup>219</sup> Cfr. RAMÍREZ, Sáez, Juan Manuel. (2000), Cambios políticos y participación ciudadana en México, CEPCOM, México, pp. 21-25

civilización democrática que ha de construirse en México. Un caso ilustrativo es el Programa Nacional de Solidaridad y PROGRESA, son programas clientelistas del gobierno, que además de ambicioso, ha sido relativamente un programa efectivo contra la pobreza instrumentado por el presidente Salinas y Ernesto Zedillo respectivamente. Este programa ha estado bajo un fuerte y directo liderazgo presidencial y por comités de solidaridad y PROGRESA en el ámbito estatal, local y comunitario, que rivalizan ahora con la estructura organizacional de los sectores del PRI.<sup>220</sup>

Aunque el PRI se ha beneficiado sin duda alguna con la efectividad de *Solidaridad y PROGRESA*, es claro que los recursos, la dirección y el control del programa pertenecen a la oficina presidencial.<sup>221</sup>

#### IV.7.- La transición a la relación gobierno-partidos.

A pesar de que desde 1929 todos los presidentes mexicanos surgieron del Partido Revolucionario Institucional (PRI), durante el período de la hegemonía del PRI (1929-2000), el gobierno cultivó cierto grado de consentimiento social para evitar niveles

altos de represión, de tal forma que ha sido denominado como la "dictadura perfecta". En línea con los llamados poderes meta-constitucionales, el Presidente de México fue también la verdadera cabeza del Partido Revolucionario Institucional y tuvo como su facultad la designación de líderes nacionales y candidatos para la elección popular. El Presidente mexicano tenía al mismo tiempo el poder extensivo constitucional y el poder no escrito supraconstitucional o meta-constitucional, y el compromiso de la retención de su poder político durante su mandato y la continuación de su poder requerido para seguir el "ritual"

<sup>220</sup> FLORES, Olea, Víctor, (1997), *Entre la idea y la mirada. ¿qué democracia para México*, Océano, pp.153 y 157.

<sup>221</sup> ALMAZÁN, Alejandro, *Fuerras máscaras en el PRI*, Milenio(semanal) Número 142, mayo 29 de 2000. pp. 25-32.

elegir a quien sería su sucesor. El Presidente en turno designaba a su sucesor generando expectativas mediante fenómenos conocidos como el "tapadismo" y el "dedazo" para señalar quien sería el elegido. El modelo anteriormente descrito de partido de Estado, y más concretamente del PRI-Estado mexicano y su relación de Gobierno-partido subordinado, se ha agotado, en la década de los setenta la mayor parte de los países Latinoamérica experimentó crisis financiera en los ochenta y la mitad de los noventa.<sup>222</sup>

En México, grandes crisis económicas ocurrieron en 1976, 1982, 1987 y 1994-95. Por lo mismo, estas crisis económicas se volvieron repetitivas y se intensificaron, con intervalos de periodos que experimentaban rápida recuperación económica. La población sufrió periodos dramáticos de alta inflación, déficit en la balanza de pagos, devaluación, fuga de capitales, desempleo creciente y poder de compra declinante. Precisamente, después de la crisis de 1982, México entró en un período doloroso y controvertido de reestructuración del Estado, que implicaron la reorganización económica, apertura del mercado nacional, eliminación de barreras comerciales, eliminación de controles de precios y subsidios,

privatización de las empresas públicas y propiedad del Estado, reducciones al gasto de las políticas sociales, libre cambio de la moneda, así como amplias reformas políticas y una modernización administrativa. Se abandonó el modelo de sustitución de importaciones y se pone en entredicho al Estado interventor en la economía.<sup>223</sup>

La reducción del tamaño del Estado, la privatización de las empresas propiedad del Estado (EPEs) y la desregulación económica fueron las estrategias adoptadas para el diseño del Estado mexicano, como lo fueron también para otros Estados latinoamericanos.

<sup>222</sup> Cf. KRAUZE, Enrique. Ob.cit. pp107-109

<sup>223</sup> CLEMENT, Norris c., y Pool John Charles, ( 1997 ), Economía enfoque América Latina, McGraw Hill, México. Pp. 118-120.

A partir de la implementación de estas reformas al Estado mexicano. Se ha estructurado el aparato del Estado mexicano dieron sentido a su transición y cambio de un modelo de Estado Benefactor a un modelo de Estado Neoliberal, transición y cambio. La descentralización de la economía se dieron en México a partir del gobierno de Miguel de la Madrid, continuó en su momento con Salinas de Gortari, también con Zedillo (mediante los procesos de privatización de empresas públicas ha desencadenado el fenómeno de la privatización política.<sup>224</sup>

En 1987 la inflación alcanzó el 159 por ciento y un crack en la bolsa devoró a ahorradores. En el interior del PRI, un grupo disidente forma la Corriente Democrática que luego se escinde para formar un nuevo partido el Frente Democrático Nacional, así mismo surgen rencillas de grupos políticos al interior del PRI, que conducen a los asesinatos del candidato a la Presidencia de la República y del Secretario General del Partido. El Presidente Miguel de la Madrid es el primero que soporta interpelaciones en su sexto y último informe de gobierno. El 6 de julio de 1988 Salinas alcanza el poder en medio de una crisis generalizada

de legitimidad y el descrédito total por la caída del sistema que controlaba los resultados de la contienda electoral presentándose irregularidades y fraude electoral.<sup>225</sup>

Con Salinas se profundizan las reformas neoliberales: se liquidan las empresas paraestatales, se acelera la apertura de la economía, se firman tratados de libre comercio con Chile, Estados Unidos y Canadá, Venezuela y Colombia, Costa Rica, Nicaragua, y Bolivia. Las reformas al Artículo 27 constitucional permitieron las inversiones en el campo mexicano. El activismo del Estado mexicano durante el salinismo permitió la transferencia

<sup>224</sup> Cfr. AVILÉS, Karina y Velázquez Miguel Angel. (2000), Reforma del Estado mexicano, La Jornada, 24 de julio. [www.lajornada.com.mx](http://www.lajornada.com.mx)

<sup>225</sup> Cfr. OPPENHEIMER, Andrés. (1996), México en la frontera del caos, Javier Vargas editores, México. pp. 140-323

de empresas públicas a determinados grupos financieros que sostenían vinculaciones de complicidades políticas.<sup>226</sup>

Para junio de 1992, el gobierno había privatizado 361 de alrededor de 1200 empresas propiedad del Estado. Las privatizaciones hechas en 1993 representaron dos mil 131 millones de dólares, en 1994 fueron de 766 millones y en 1995 sólo de 167 millones de dólares. En 1996 aumentó a mil 526 millones de dólares, en 1997 creció a cuatro mil 496 millones y en 1998 la venta fue por 999 millones de dólares. El informe del Banco Mundial señala que entre 1990 y 1998 las privatizaciones de empresas públicas alcanzaron un monto de 154 mil 225 millones de dólares, cantidad apenas inferior al saldo de la deuda externa total de México que fue de 159 mil 959 millones de dólares en 1998. Las crisis económicas recurrentes por las que ha pasado la economía mexicana aunado a las debilidades institucionales para limitar los alcances en el tejido social ha sido las repercusiones de la aplicación de la política económica libre mercado y los factores clave del deterioro de la gobernabilidad de la sociedad.<sup>227</sup>

La legitimidad del sistema político, los cuales tuvieron su origen en las políticas económicas erróneamente implementadas por las elites que hicieron el diseño organizacional para la transición del Estado mexicano. México ha vivido populismos centrados más en las expectativas de gobernantes iluminados que en propuestas concretas de desarrollo nacional mediante un desarrollo institucional<sup>228</sup>.

<sup>226</sup> Cfr. ROGOZINSKI, Jacques y Francisco Javier Casas Guzmán. Ob. cit. pp. 27-30.

<sup>227</sup> Ibid. pp. 21-49.

<sup>228</sup> Cfr. CRESPO, José Antonio. (1999), Los riesgos de la sucesión presidencial, CEPACOM, México, pp. 30-32.



político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo"<sup>229</sup>. La democracia electoral no solamente tiene como condiciones suficientes la celebración de elecciones libres y justas, sino también procesos electorales tienden a ser más libres y justos, lo cual sólo se logra cuando un proceso democrático es continuado y no esta subordinado.

La caída del PRI del gobierno federal y su pérdida de la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión en las pasadas elecciones del 2 de Julio 2000, es un acontecimiento que constituye una nueva etapa que da lugar a la alternancia del PAN en el poder político mexicano. A diferencia de las demás alternancias en el poder que ha ocurrido en México, ésta ha sido por la vía pacífica y en un ambiente de estabilidad política, materializando la llegada de un partido contrario al que detentaba el poder, con una diferencia en las votaciones nacionales de 12 puntos porcentuales, como se muestra en la siguiente gráfica<sup>230</sup>.

Gráfica 26

**Elecciones Presidenciales del 2 de Julio 2000.**



<sup>229</sup> Art.- 3 de la Constitución Política Mexicana. Ob. cit. p.

<sup>230</sup> Cfr. ALCÁNTARA, Sáez Manuel. (1996), *El reto de la gobernabilidad democrática*, en Política y ciencias políticas, Yolanda Meyenberg y Ricardo Espinoza ( coordinadores), Colegio Nacional de ciencias políticas y administración pública, México. pp. 21-40.



El cambio del sexenio y de partido político en el poder bajo el mismo régimen político, al igual que la forma de acceso al poder político ha sido por la vía democrática, lo que ha modificado las expectativas y desempeños del funcionamiento de la vida pública nacional. En parte esta transición democrática, que ha conducido a una relación de Gobierno-partidos, ha sido el resultado del hartazgo creado por el partido político que venía gobernando. Sin embargo, es altamente cuestionable la forma en que se apeló al "voto útil", y no al "voto ético de los principios y los proyectos", condicionándose a los electores que en el PAN estaba el cambio y construyéndose un espacio de mercado electoral sobre una falsedad que fue aceptada aunque han explicado porqué y que "no significaba de ningún modo un dique de contención al neoliberalismo sino sólo sacar al PRI de Los Pinos".

Con el cambio de partido en el poder termina la era del PRI, ya conocida como la era de los dinosaurios, con 22 presidentes del mismo partido que cubren un periodo de setenta y un años, miembros de la "familia revolucionaria", con un estilo de gobernar patrimonialista donde investidura y bienes públicos atribuibles al cargo público se consideran propiedad

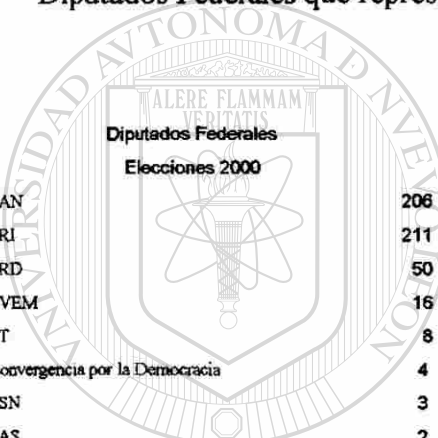
personal, así como al paternalismo que facilita el control político a través de las prácticas corporativistas, clientelares y viciadas de quienes tienen menos recursos, pero amarrados a cadenas de corrupción y complicidades. Los intereses corporativos que condicionaban el voto de los ciudadanos también oprimían sus derechos políticos y humanos. Resulta interesante analizar los cambios de los antecedentes de las carreras de los presidentes, oportunidad a los economistas y finalmente arriba un empresario oportunidad a los economistas y finalmente arriba un empresario.<sup>231</sup>

---

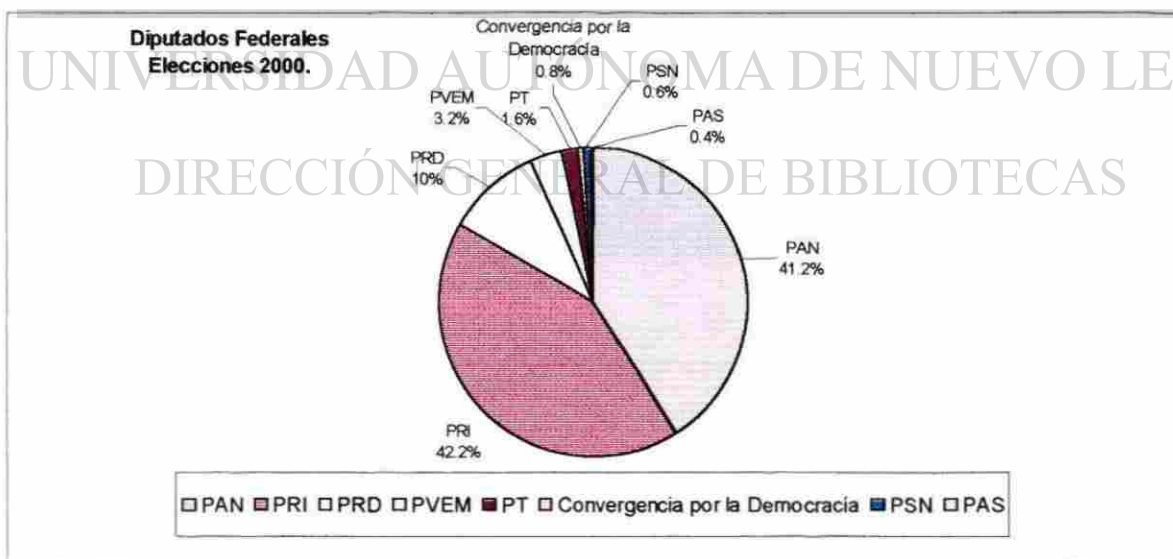
<sup>231</sup> RODRÍGUEZ, Araujo Octavio. (2000), "Réplica a Roitman", La Jornada, 27 de julio. [www.lajornada.com.mx](http://www.lajornada.com.mx)

En la LVIII Legislatura, la bancada del partido tricolor tiene 211 diputados que corresponde al 42.2% de las diputaciones federales, al PAN le corresponde cinco diputados menos, es decir 206 que es el 41.2%; tanto que el PRD cuenta con 50 legisladores que representa el 10%; al Partido Verde Ecologista de México con 16 diputados federales que es el 3.2%; el PT tiene 8 que equivale al 1.6 %; Convergencia por la Democracia 4 diputados federales que representa 0.8%; el Partido de la Sociedad Nacionalista 3 legisladores federales que es el 0.6%; y el Partido Alianza Social 2 Diputados Federales que representan el 0.4%. Como lo muestra la gráfica siguiente<sup>232</sup>

Gráfica 27



Diputados Federales Elecciones 2000	
PAN	206
PRI	211
PRD	50
PVEM	16
PT	8
Convergencia por la Democracia	4
PSN	3
PAS	2



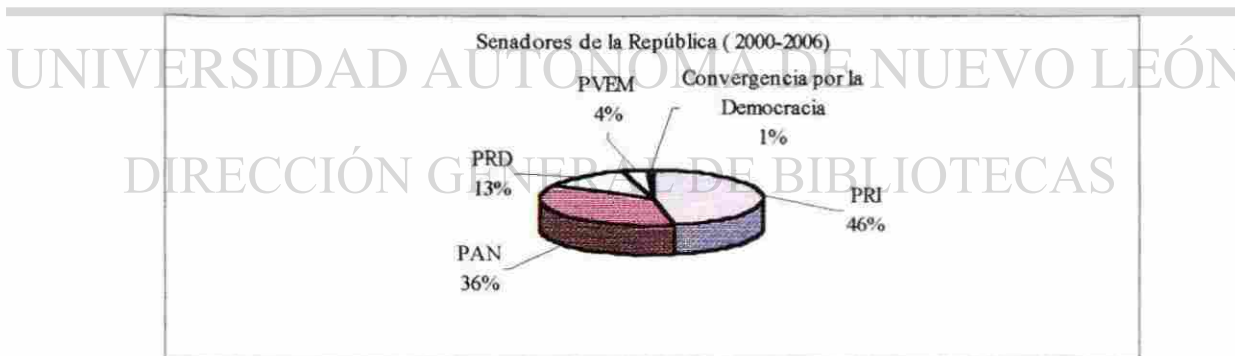
En el Senado de la República, mientras tanto, también el PRI es mayoría con 60

<sup>232</sup> [www.ife.org.com.mx](http://www.ife.org.com.mx)

Senadores que representa el 46.87% del total de la Cámara de Senadores de la República, el PAN mantendrá su segunda posición con 46 Senadores que es el 35.93% y el PRD irá en tercero con 16 Senadores que representan el 12.5%, y el PVEM con 5 Senadores que es el 3.9%, y Convergencia por la Democracia con un Senador que representa el 0.78%, como se muestra en la gráfica número 26. Los senadores son electos bajo los principios de mayoría relativa, 1 Senador a la primera minoría y por el principio de representación proporcional<sup>233</sup>.



Gráfica 28



En los Pinos ha dejado de estar un mandatario priista, por primera vez en la historia de México, en el ámbito federal tenemos un presidente de la República de un partido (PAN)

<sup>233</sup> [www.ife.org.com.mx](http://www.ife.org.com.mx)

y un Congreso dominado por Diputados y Senadores de otro partido ( PRI). La palabra Negociación, transacción, acuerdos, pactos etc, serán sin duda las que dominará la escena de la política del México moderno. Se tiene dos poderes que nada podrán hacer en cuanto a modificaciones ó reformas jurídicas y legislativas, ya que todas tendrán que pasar por el filtro de las negociaciones y concertaciones políticas. La fracción o partido que se cierre a las negociaciones y al diálogo estará fue de las grandes tomas de decisiones nacionales y de la posibilidad de hacer valer sus posiciones, propuestas y demandas. El PAN será sin duda el partido que tendrán a cuestras la obligación de tomar la iniciativa y el peso de sacar adelante las iniciativas presidenciales como la apertura al capital extranjero en un cien por ciento en el sector eléctrico y la petroquímica, no le quedará otra opción que concertar con el PRI tales reformas Constitucionales en razón del peso político que tiene dicho partido en el Congreso de la Unión como lo muestra las gráficas número 27 y 28, toda vez que para reformar la Constitución se requiere que lo aprueben dos terceras partes de los votos del Congreso Unión y la mayoría de las Legislaturas de los

Estado<sup>234</sup>

Ahora bien en relación al gobierno de las entidades federativas, el PRI gobierna 17 entidades federativas de la República que presenta el 55.97% del total, el PAN gobierna solamente 10 entidades federativas que es el 28.34%, el PRD gobierna 3 entidades federativas y el Distrito Federal cuyo porcentaje equivale a 14.69%, y otros 1 entidad federativa ( PVEM y el PT) que es el 0.98%.<sup>235</sup> Como se muestra en las siguientes tablas:

<sup>234</sup> .- Constitución política de los estados unidos mexicanos,<sup>120</sup>1997, Ob.cit. p. 197.

<sup>235</sup> [www.pan.com.mx](http://www.pan.com.mx). [www.pri.com.mx](http://www.pri.com.mx). [www.prd.com.mx](http://www.prd.com.mx)

9, 10,11,12, y el porcentaje se muestra en la gráfica 29

Tabla 9

Estados de la República Mexicana Gobernados por el PRI y el número de municipios que los integran.

Estado.	Número de Municipios.
Campeche.	9
Coahuila.	38
Colima	10
Chihuahua	67
Durango	39
Guerrero.	76
Edo. de México	122
Nayarit.	20
Oaxaca	570
Puebla	217
Quintana Roo	8
San Luis Potosí.	56
Sinaloa.	18
Sonora	70
Tabasco	17
Tamaulipas.	43
Veracruz.	207

Total de Estados = 17. Total de Municipios = 1651.

Tabla 10

Estados de la República Mexicana Gobernados por el PAN y número de Municipios que los integran.

Estado.	Número de Municipios.
Aguascalientes.	11
Chiapas	111
Baja California Norte.	5
Hidalgo.	84
Guanajuato.	46
Jalisco.	124
Morelos.	33
Nuevo León.	51
Querétaro.	18
Yucatán.	10

Total de Estados = 10 Total de Municipios = 525

Tabla 11.

Estados de la República Mexicana Gobernados por el PRD y número de Municipios que los integran.

Estado.	Número de Municipios.
Baja California Sur.	5
Michoacán.	113
Zacatecas.	56
Distrito Federal.	16 (delegaciones)

Total de Estados = 3 y D.F. Total de Municipios = 174 y 16 Delegaciones.

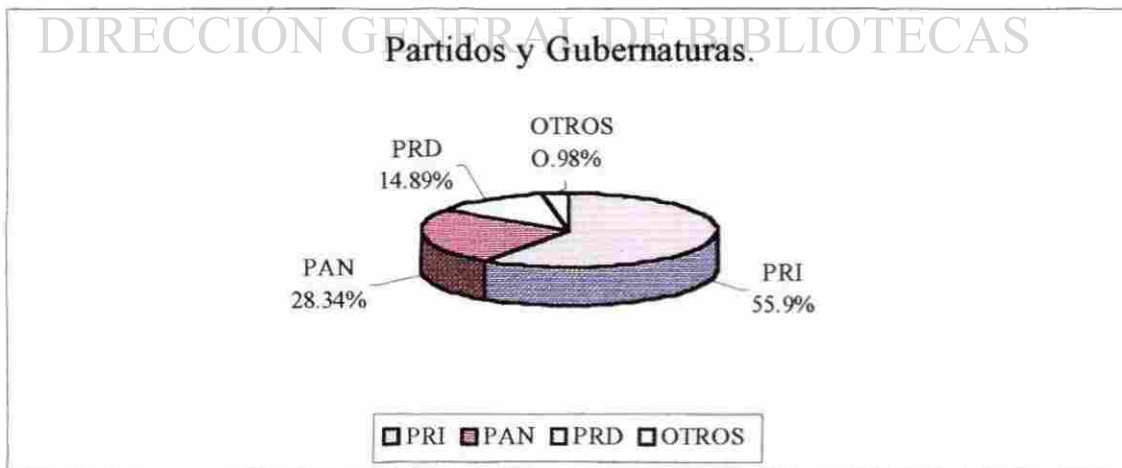
Tabla 12

Estados de la República Mexicana Gobernados por el otros partidos políticos ( PVEM y PT) y número de Municipios que los integran.

Estado.	Número de Municipios.
Tlaxcala.	60
Total de Estados = 1	
Total de Municipios = 60	

Gráfica 29

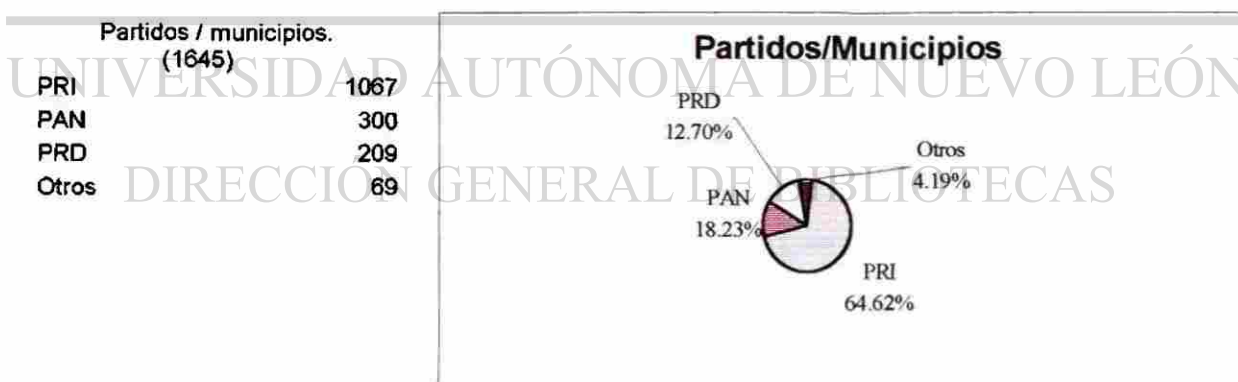
PRI	17
PAN	10
PRD	4
OTROS	1





En cuanto quien gobierna en los municipios en una investigación realizada en 1,645 municipios de 22 Estados de la República mexicana y que representan el 67.80% de un total de 2426<sup>236</sup> ( faltando por investigar los municipios de los Estados de Estado de México, Hidalgo, Puebla, Veracruz, Coahuila, Oaxaca que son gobernados por el PRI; los Estados de Morelos, Jalisco y Guanajuato, que son gobernados por el PAN; y el Distrito Federal gobernado por el PRD ), se obtuvieron los siguientes datos el PRI gobierna en 1067 Alcaldías que representa el 64.86% de los municipios investigados y el 43.98% del total, PAN gobierna en 300 Alcaldías que es el 18.23% de los municipios investigados y el 12.36% del total, el PRD gobierna 209 Alcaldías cuyo porcentaje son 12.70% de los municipios investigados y el 8.61% del total, 69 Alcaldías son gobernadas por otros que es el 4.19% de los municipios investigados y el 2.84% del total.<sup>237</sup> Como se muestra en la gráfica siguiente.

Gráfica 30



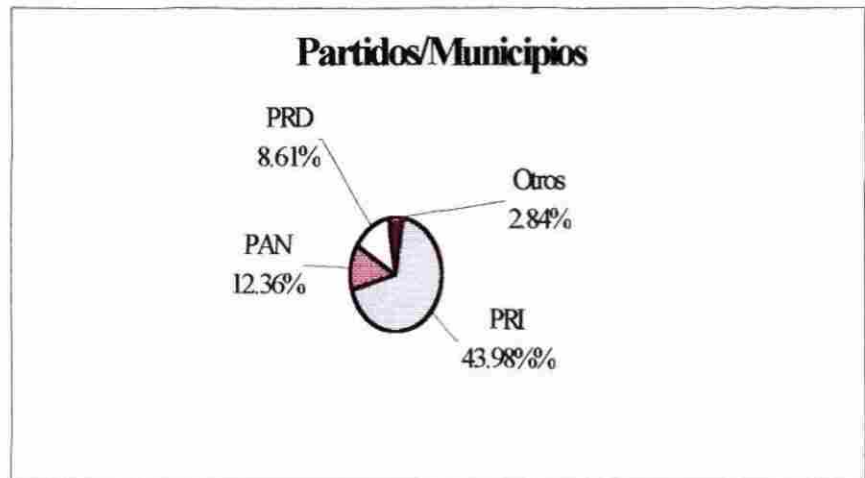
<sup>236</sup> VELÁZQUEZ de León Rogelio y ( otros ), ( <sup>3</sup>2001), *Geografía 2*, ediciones Castillo, México, p.16.

<sup>237</sup> [www.pan.com.mx](http://www.pan.com.mx) [www.pri.com.mx](http://www.pri.com.mx) [www.prd.com.mx](http://www.prd.com.mx)



Gráfica 31

Partidos / municipios.	
(Total de Municipios 2426)	
PRI	1067
PAN	300
PRD	209
Otros	69



Cómo podemos observar anteriormente por la conformación política de la República Mexicana, serán varias las concesiones que deberá hacer el gobierno panista a los partidos políticos de preferencia al PRI, para lograr las reformas constitucionales y en ese camino si el PRI logra cristalizar una muy buena estrategia política, el PRI tendrá a su alcance el convertirse como una facción ganadora.

En las reformas constitucionales, poco peso podrá tener el PRD, como lo pudimos apreciar en las gráficas numero 27 y 28 anteriormente observadas a la luz de que solamente con 332 diputados será posible llevarlas a feliz puerto.

En los cambios a las leyes secundarias donde solo se requiere mayoría simple para su aprobación, el juego de las negociaciones y la política de lobby serán determinante y las posibilidades de acuerdos serán de lo más sigiloso. Ahí, como en el juego de la perinola, todos podrán ganar o perder.

En el Senado de la República, el debate será de mayor intensidad y también habrá de registrarse un cambio que le hará dejar de ser el recinto de los dinosaurios en el que no pasaba nada. Pero a pesar de ello, seguirá estando en manos del PRI la ratificación de

aquellas leyes donde la Cámara de Diputados sea cámara de origen.

El problema para el PRI estará en ellos mismos y en la capacidad que tengan para elaborar una agenda de reformas y cambios legislativos coherente y con un programa definido que les permita recuperar imagen y apoyo entre los ciudadanos. No lograrlo sólo ocasionaría que terminarían naufragando y perdiendo la oportunidad de hacer valer, a la hora de las negociaciones, esa mayoría que muchos creían que el PAN les había arrebatado pero que conservaron en el Congreso, las Gubernaturas y los Municipios de la República Mexicana.

Sin embargo, la transición al nuevo régimen y a una relación Gobierno-partidos ( Gobierno-PAN, PRI y PRD ), no ha sido tan tersa y suave. Los caciques que detentaban el poder político y económico no se resignan a perder. El PRI herido de muerte ha entrado en disputas internas por el poco poder que queda y los grupos políticos como el Grupo Bucareli formado por: Dióforo Carrasco, Jesús Murillo Karam, César Camacho, Emilio Gamboa Patrón, Arturo Montiel, Fernando Silva Nieto, Emilio Chuayffet, Eduardo

Robledo Rincón y Guillermo Ruíz Sacristán; el Grupo Labastidista integrado por: Francisco Labastida, Esteban Moctezuma, Manlio Fabio Beltrones; el grupo Madracista lo conformaba: Roberto Madrazo, Carlos Hank González, Juan S. Millán, Víctor Cervera, José Antonio González Curi, René Juárez, Ulises Ruíz, los colosistas; grupo Fernando Ortiz Arana,; Fernando Ortiz Arana , José Antonio González, Rafael Rodríguez Barrera, José Murat, Gustavo Carvajal, Amador Rodríguez Lozano; se lanzan a la defensa de sus intereses y sus cuotas de poder con enfrentamientos violentos<sup>238</sup>, lo cual se observó en las elección del presidente y secretario general del Consejo Ejecutivo Nacional del PRI

<sup>238</sup> SINOBAS, Raúl, Almazán Alejandro y Camacho Óscar, (2000), El pri, entre pugnas y luchas internas, Milenio (semanal ) núm. 148, Julio 10, p.35. [www.milenio.com.mx](http://www.milenio.com.mx)

celebradas el 24 de Febrero del 2002, en donde resultaron vencedores la formula integrada por el Lic. Roberto Madrazo Pintado y Elba Esther Gordillo, como Presidente y Secretario General respectivamente.<sup>239</sup>

Las elecciones del 2 de Julio de 2000 representan la alternancia en el gobierno y el presidente ha advertido que el propósito de su administración pública es eficientar la tarea del gobierno hasta un grado óptimo y eliminar así todo lo que tenga que ver con errores y corrupción. "Acotaré las funciones que le restan eficacia a la gestión gubernamental en perjuicio de toda la sociedad...tenemos que ponerle fin al centralismo político y administrativo y promover el fortalecimiento de nuestro federalismo para impulsar el desarrollo de las regiones y la viabilidad de los municipios a partir de su vocación, de sus recursos y de las expectativas de sus comunidades..... Nada haré contra las mayorías".<sup>240</sup>

El presidente requiere consensos para continuar con las privatizaciones y apertura a la competencia del sector energético, especialmente a la industria eléctrica y petroquímica, a fin de que según los mismos empresarios, "el país funcione bien...los empresarios no

quieren comprar Pemex o CFE. Como sector privado lo que deseamos es que nos dejen competir, participar en ciertos ámbitos de estas ramas productivas, para hacerlas competitivas al nivel internacional...no hay que poner candados a la inversión extranjera para que incursione en la electricidad e hidrocarburos. Las únicas reglas para los capitales nacionales y extranjeros deben ser una economía de mercado, apertura comercial y precios fijados por la competencia internacional"<sup>241</sup>.

<sup>239</sup> GARRIDO, Luis Javier, (2002), *La democracia imposible*, en Milenio (semanal) núm. 231, Febrero 25, p. 8-13.

<sup>240</sup> Macroeconomía (2000), Año 8, Núm 85, p. 8.

<sup>241</sup> BECERRIL, Isabel (2000). "Gobierno foxista, amigable, pero mantendremos la distancia: Coparmex", El Financiero, 15 de Septiembre.

Ahora bien el presidente para reformas al artículo tercero de la Constitución para introducir la libertad de la enseñanza y con ello la posibilidad de dar la oportunidad a la educación religiosa en las escuelas. Una racionalización de la legislación laboral es también necesaria, una reforma al artículo 123 para introducir una Nueva Ley Federal del Trabajo menos proteccionista de los derechos de los trabajadores, etc. La creación de más empleos y mejores salarios, son algunas de las propuestas del nuevo gobierno. En suma, la profundización del modelo del libre mercado. El nuevo gobierno se propone profundizar en la descentralización de las decisiones mediante el fortalecimiento del federalismo, un federalismo post-PRI para transferir a los gobiernos estatales los recursos, facultades y responsabilidades. En materia económica, esta acumulación de recursos, facultades y decisiones dió lugar a lo que Zaid denominó "la Economía Presidencial". El proyecto de reestructuración y reingeniería del gobierno federal se orienta con un criterio eficientista al adelgazamiento paulatino de la burocracia a fin de optimizar los recursos y reducir los costos de su funcionamiento.<sup>242</sup>

#### **V.- Propuesta.**

La alternancia en el gobierno es de esperarse una transición a una relación de Gobierno-partidos, en donde el reclutamiento de los servidores públicos de la Administración Pública Federal, deberá hacerse acorde con la población que cada partido político gobierna, por la representación que los partidos políticos tienen en el Congreso de la Unión, por el número de entidades federativas que gobiernan los partidos políticos y por último nos basaremos por la zona política que domina cada partido político. El desafío para organizar al gobierno consiste en estructurar un sistema de administración pública proporcional y acorde con la

<sup>242</sup> BARBOZA, Rodríguez Porfirio (2000), "Innovar la administración pública", El Financiero, 15 de Septiembre del 2000.

realidad de representatividad partidista y multisectorial de la gestión pública, con un doble propósito: coordinar las acciones sectoriales y distribuir en las estructuras de los gobiernos locales, atribuciones y facultades que tengan como finalidad el restablecimiento de la solidaridad y la cohesión social y que sean además incluyentes de los sectores sociales excluidos de los beneficios del desarrollo.<sup>243</sup>

En un sistema multipartidista en donde la relación Gobierno-partidos es de una forma armoniosa, la gobernabilidad es el objetivo de la transición democrática, se considera que los puestos de la administración pública federal deben estar conformados con cuadros de los partidos de mayor peso electoral, a través de los acuerdos políticos entre el Gobierno y los partidos políticos.

**Primer punto de la propuesta:**

**La población. ( Población Nacional 97,753,234 )<sup>244</sup>**

Para analizar el primer punto se tomara en consideración la población que gobierna cada partido político por entidad federativa:

**PAN<sup>245</sup>**

Entidad Federativa.	Población.
Aguascalientes	944,285
Baja California Norte	2,487,367
Chiapas	3,920,892
Guanajuato	4,663,032
Jalisco	6,322,002
Morelos	1,553,296
Nuevo León.	3,834,141
Querétaro	1,404,306
Nayarit	920,185
Yucatán	1,658,210
Total = 10	Total = 27,707,716
	Porcentaje Nacional = 28.34%

<sup>243</sup> Ibid.

<sup>244</sup> Fuente: INEGI tabulados básicos Estados Unidos Mexicanos. XII Censo General de Población y Vivienda, 2000, México. [www.inegi.org.com.mx](http://www.inegi.org.com.mx).

NOTA : El porcentaje en la participación nacional se obtiene multiplicando la población total que gobierna el partido por cien y el resultado se divide por la población total nacional.

<sup>245</sup> [www.pan.org.com.mx](http://www.pan.org.com.mx)

**PRD<sup>246</sup>**

Entidad Federativa.	Población.
Baja California Sur	424,044
Distrito Federal	8,605,239
Michoacán	3,985,667
Zacatecas	1,353,610
Total de Entidades = 3 y un D.F.	Total = 14,368,560
	Porcentaje Nacional = 14.69%

**PRI<sup>247</sup>**

Entidad Federativa.	Población.
Campeche	690,689
Coahuila	2,298,070
Colima	542,627
Chihuahua	3,052,907
Durango	1,448,661
Guerrero	3,075,083
Hidalgo	2,231,392
Estado de México	13,377,270
Oaxaca	3,438,765
Puebla	5,076,686
Quintana Roo	874,963
San Luis Potosi	2,299,360
Sinaloa	2,536,844
Sonora	2,216,969
Tabasco	1,891,829
Tamaulipas	2,753,222
Veracruz	6,908,975
Total = 17	Total = 54,714,312
	Porcentaje Nacional = 55.97%

**Otro ( PVEM-PT-PRD)<sup>248</sup>**

Entidad Federativa.	Población.
Tlaxcala	962,646
Total = 1	Total = 962,646
	Porcentaje Nacional = 0.98%

<sup>246</sup> [www.prd.org.com.mx](http://www.prd.org.com.mx).

<sup>247</sup> [www.pri.org.com.mx](http://www.pri.org.com.mx).

<sup>248</sup> [www.pvem.org.com.mx](http://www.pvem.org.com.mx) [www.pt.org.com.mx](http://www.pt.org.com.mx)

Como podemos observar, el PRI, ocupa el primer lugar al gobernar una población total de 54,714,312, que representa el 55.97% de la población nacional.

El PAN, ocupa el segundo lugar al gobernar una población total de 27,707,716, que representa el 28.34% de la población nacional.

El PRD, ocupa el tercer lugar al gobernar una población total de 14,368,560, que representa el 14.69% de la población nacional.

Una coalición de varios partidos políticos, ocupa el último lugar al gobernar una población de 962,646, que representa el 0.98% de la población nacional.

### Segundo punto de la propuesta:

Por la representación que los partidos políticos tienen en el Congreso de la Unión

### Composición de grupos parlamentarios del Congreso de la Unión Cámara de Diputados Federales (elecciones 2000)<sup>249</sup>

PARTIDO	MAYORÍA RELATIVA	PLURINOMINALES	TOTAL	PORCENTAJE
PAN	136	70	206	41.2%
PRI	132	79	211	42.2%
PRD	23	27	50	10%
PVEM	6	10	16	3.2%
PT	2	6	8	1.6%
Convergencia por la Democracia	1	3	4	0.8%
PSN	0	3	3	0.6%
PAS	0	2	2	0.4%

Total = 8

Total = 300

Total = 200

Total = 500 Total = 100%

<sup>249</sup> [www.ife.org.com.mx](http://www.ife.org.com.mx).



**Composición de grupos parlamentarios del Congreso de la Unión Cámara de Senadores (elecciones 2000).<sup>250</sup>**

<b>PARTIDO</b>	<b>MAYORÍA RELATIVA</b>	<b>PRIMERA MINORIA</b>	<b>PLURINOMINALES</b>	<b>TOTAL</b>	<b>PORCENTAJE</b>
PAN	27	10	9	46	35.93%
PRI	32	15	13	60	46.87%
PRD	4	7	5	16	12.5%
PVEM	1	0	4	5	3.9%
Convergencia por la Democracia	0	0	1	1	0.78%

Total =5                      Total = 64                      Total = 32                      Total = 32                      Total = 128                      Total = 100%

Con relación al segundo punto de la propuesta, el PRI tiene el mayor peso político en el Congreso de la Unión, al tener en la Cámara de Diputados 211 diputados que corresponde al 42.2% de las diputaciones federales, le sigue el PAN, con cinco diputados menos, es decir 206 que es el 41.2%; en tercer lugar se encuentra el PRD, que cuenta con 50 legisladores que representa el 10%; en cuarto lugar el Partido Verde Ecologista de México con 16 diputados federales que es el 3.2%; en quinto lugar el PT, tiene 8 que equivale al 1.6 %; en

sexto lugar se encuentra Convergencia por la Democracia con 4 diputados federales que representa 0.8%; en séptimo lugar el Partido de la Sociedad Nacionalista con 3 legisladores federales que es el 0.6%; y en último lugar se encuentra el Partido Alianza Social 2 Diputados Federales que representan el 0.4%.

En el Senado de la República, el PRI es mayoría con 60 Senadores que representa el 46.87% del total de la Cámara de Senadores de la República, el PAN mantendrá su segunda posición con 46 Senadores que es el 35.93% y el PRD irá en tercero con 16 Senadores que representan el 12.5%, y el PVEM con 5 Senadores que es el 3.9%, y

<sup>250</sup> [www.ife.org.com.mx](http://www.ife.org.com.mx)

Convergencia por la Democracia con un Senador que representa el 0.78%,

**Tercer punto de la propuesta.**

Por el número de entidades federativas que gobierna cada uno de los partidos políticos.<sup>251</sup>

PARTIDO POLÍTICO	No. ENTIDAD FEDERATIVA	REPRESENTACION EN PORCENTAJE
PRI	17	53.12%
PAN	10	31.25%
PRD	3 y el D.F.	12.5%
OTROS (PVEM-PT)	1	3.12%

Total = 5                      Total = 31 y un D.F.                      Total = 100%.

En relación con el tercer punto de la propuesta nuevamente el PRI ocupa el primer lugar al gobernar 17 entidades federativas en el ámbito nacional, que representa el 53.12% del total; el PAN gobierna en 10 estados de la república mexicana, que representa el 31.25% del total; El PRD gobierna en tres entidades federativas y el Distrito Federal, que representa el 12.5% del total, y otros gobiernan una entidad federativa, que representa el 3.12% de la totalidad.

**Cuarto punto de la propuesta**

Se toma en consideración la zona política que domina cada partido político, para tal caso se tomara como referencia las 5 circunscripciones electorales en que se divide la República Mexicana.<sup>252</sup>

**Primera Circunscripción.**

Estado	Población	No. Distritos	Distritos Electorales		Senadores	
					MR.	PM.
Baja California Nte.	2,487,367	6	PAN 6		PAN 2	PRI 1
Baja California Sur	424,044	2	PRI 1	PT 1	PRD 2	PRI 1
Sonora	2,216,969	7	PAN 4	PRI 3	PAN 2	PRI 1
Sinaloa	2,536,844	8	PRI 7	PT 1	PRI 2	PRI 1
Nayarit	920,185	3	PRI 3		PRI 2	PAN 1
Jalisco	6,322,002	19	PAN 16	PRI 3	PAN 2	PRI 1
Guanajuato	4,663,032	15	PAN 14	PRI 1	PAN 2	PRI 1

T = 7                      T = 19,570,443. T = 60

<sup>251</sup> [www.pan.org.com.mx](http://www.pan.org.com.mx)   [www.pri.org.com.mx](http://www.pri.org.com.mx)   [www.prd.org.com.mx](http://www.prd.org.com.mx)   [www.pvem.org.com.mx](http://www.pvem.org.com.mx).

<sup>252</sup> [www.ife.org.com.mex](http://www.ife.org.com.mex)

La primera circunscripción participa en la población nacional con el 19.82%

PRI : Governa 2 Estados ( Sonora y Sinaloa ) con 4,753,813 hab. 24.29% de la circunscripción. Diputados Federales de mayoría relativa 18, Senadores mayoría relativa 4 y 5 de primera minoría.

PAN : Governa 4 Estados ( B.C.N, Nayarit, Jalisco y Guanajuato ) con 14,392,586. hab. 73.54% de la circunscripción. Diputados Federales de mayoría Relativa 40. Senadores por mayoría relativa 8 y 2 de primera minoría.

PRD : Governa 1 Estado ( B.C.S) con 424,044 hab. 2.16% de la circunscripción. 2 Senadores de mayoría relativa.

PT. : Participa en la circunscripción con 2 Diputados Federales de mayoría relativa.

### Segunda Circunscripción

Estado	Población	No. Distritos	Distritos Electorales			Senadores	
						MR.	PM.
Chihuahua	3,052,907	9	PRI 3	PAN 6		PAN 2	PRI 1
Durango	1,448,661	5	PRI 3	PAN 2		PRI 2	PAN 1
Zacatecas	1,353,610	5	PRD 2	PRI 3		PRI 2	PRD 1
San Luis Potosí	2,299,360	7	PRI 4	PAN 3		PAN 2	PRI 1
Coahuila	2,298,070	7	PRI 3	PAN 4		PAN 2	PRI 1
Nuevo León	3,834,141	11	PAN 7	PRI 4		PAN 2	PRI 1
Tamaulipas	2,753,222	8	PRI 5	PAN 3		PRI 2	PAN 1
Aguascalientes	944,367	3	PAN 3			PAN 2	PRI 1
Querétaro	1,404,306	4	PAN 3	PRI 1		PAN 2	PRI 1

T= 9

T= 19,388,644 T = 59

La población de la segunda circunscripción participa con el 19.83% de la población nacional

PAN : Governa 3 Estados (Nuevo León, Aguascalientes y Querétaro) con 6,182,814 hab. 31.88% de la circunscripción. 31 Diputados Federales de mayoría relativa. 12 Senadores de mayoría relativa y 2 de primera minoría.

**PRI** : Governa 5 Estados (Chihuahua, Durango, S.L.P., Coahuila y Tamaulipas) con 11,862,220 hab. 61.12% de la circunscripción. 26 Diputados Federales de mayoría relativa, 6 Senadores de mayoría relativa y 6 de primera minoría.

**PRD** : Governa 1 Estado ( Zacatecas ) con 1,353,610 hab. 6.98% de la circunscripción. 2 Diputados Federales de mayoría relativa y un Senador de primera minoría.

### Tercera Circunscripción

Estado	Población	No. Distritos	Distritos Electorales			Senadores	
						MR.	PM.
Veracruz	6,908,975	23	PRI 14	PAN 7	PRD 2	PRI 2	PAN 1
Tabasco	1,891,829	6	PRI 4	PRD 1	CDPPN 1	PRI 2	PRD 1
Campeche	690,689	2	PRI 2			PRI 2	PAN 1
Yucatán	1,658,210	5	PAN 2	PRI 3		PRI 2	PAN 1
Quintana Roo	874,963	2	PRI 1	PAN 1		PRI 2	PAN 1
Chiapas	3,920,892	12	PAN 1	PRI 11		PRI 2	PRD 1
Oaxaca	3,438,765	11	PRI 10	PAN 1		PRI 2	PRD 1

T = 7      T = 19,384,323      T = 61.

La participación de la circunscripción en la población nacional es del 19.82%. **PAN** :

Governa 2 Estados ( Chiapas y Yucatán ) con 5,579,102 hab. 28.78% de la circunscripción.

12 Diputados Federales por mayoría relativa, 4 Senadores por ser la primera minoría. **PRI** :

Governa 5 Estados ( Veracruz, Tabasco, Campeche, Quintana Roo y Oaxaca ) con

13,805,221 hab. 71.21% de la circunscripción. 45 Diputados Federales de mayoría relativa.

14 Senadores por mayoría relativa. **PRD** : 3 Diputados de mayoría relativa. 3 Senadores

bajo el principio de primera minoría. **CDPPN** : Participa con la circunscripción con uno

Diputado Federal por mayoría relativa.

**Cuarta Circunscripción.**

Estado	Población	No. Distritos	Distritos Electorales			Senadores	
						MR.	PM.
Hidalgo	2,231,392	7	PRI 7			PRI 2	PAN 1
Tlaxcala	962,646	3	PRI 3			PRI 2	PRD 1
Puebla	5,076,686	15	PRI 17	PAN 5	PVEM 1	PRI 2	PAN 1
Morelos	1,553,296	4	PAN 3	PRI 1		PAN 2	PRI 1
Distrito Federal	8,489,007	30	PAN 20	PRD 6	PVEM 4	PAN 1	PRD 1
						PVEM 1	

T = 5      T = 18,313,027      T = 59

La participación de la circunscripción en la población nacional es del 18.73%. El PRI: **Gobierna 2 Estados (Hidalgo y Puebla) con 7,308,078 hab. 39.9% de la circunscripción, 20 Diputados Federales por mayoría relativa, 6 Senadores por mayoría relativa y uno por primera minoría. El PAN : Gobierna un Estado ( Morelos ) con 1,553,296 hab. 8.48% de la circunscripción. 24 Diputados Federales por el principio de mayoría relativa. 3 Senadores por mayoría relativa y 2 por primera minoría. El PRD: Gobierna el Distrito Federal con 8,489,007 hab. 46.35% de la circunscripción, 6 Diputados Federales por mayoría relativa. 2 Senadores por el principio de primera minoría. El PVEM: Participa con 5 Diputados Federales, otros: Gobiernan un Estado ( Tlaxcala ) con 962,646 hab. 5.25% de la circunscripción.**

**Quinta Circunscripción**

Estado	Población	No. Distritos	Distritos Electorales				Senadores	
							MR.	PM.
Estado de México	13,377,270	36	PRI 11	PAN 21	PRD 3	PVEM 1	PAN 2	PRI 1
Guerrero	3,75,083	10	PRI 9	PRD 1			PRI 2	PRD 1
Michoacán	3,985,667	13	PRD 8	PRI 2	PAN 2		PRD 2	PRI 1

T = 3                      T = 20,438,020    T = 59

El PRI: **Gobierna 2 Estados ( Estado de México y Guerrero ) con 16,452,353 hab. Que representa 80.49% de la circunscripción, 22 Diputados Federales por mayoría relativa, 2 Senadores por mayoría relativa y 2 por el principio de primera minoría. El PAN: Participa con 24 Diputados Federales por mayoría relativa, 2 Senadores por mayoría relativa. El PRD: Gobierna un Estado ( Michoacán) con 3,985,667 hab. 19.50% de la circunscripción. 12 Diputados Federales por mayoría relativa. 2 Senadores por el principio de mayoría relativa y uno por el principio de primera minoría. El PVEM: Participa en la circunscripción con un Diputado Federal por el principio de mayoría relativa.**

Sobre la base de los diferentes puntos de la propuesta se sugiere, el siguiente Modelo de participación de los Partidos Políticos en puestos de la Administración Pública Federal, tomando como referencia 49 principales puestos de la Administración Pública Federal del Gabinete del Lic. Vicente Fox Quesada,<sup>253</sup>

<sup>253</sup> [www.fox.presidencia.de.la.republica.com.mx](http://www.fox.presidencia.de.la.republica.com.mx)

## Esquema 3

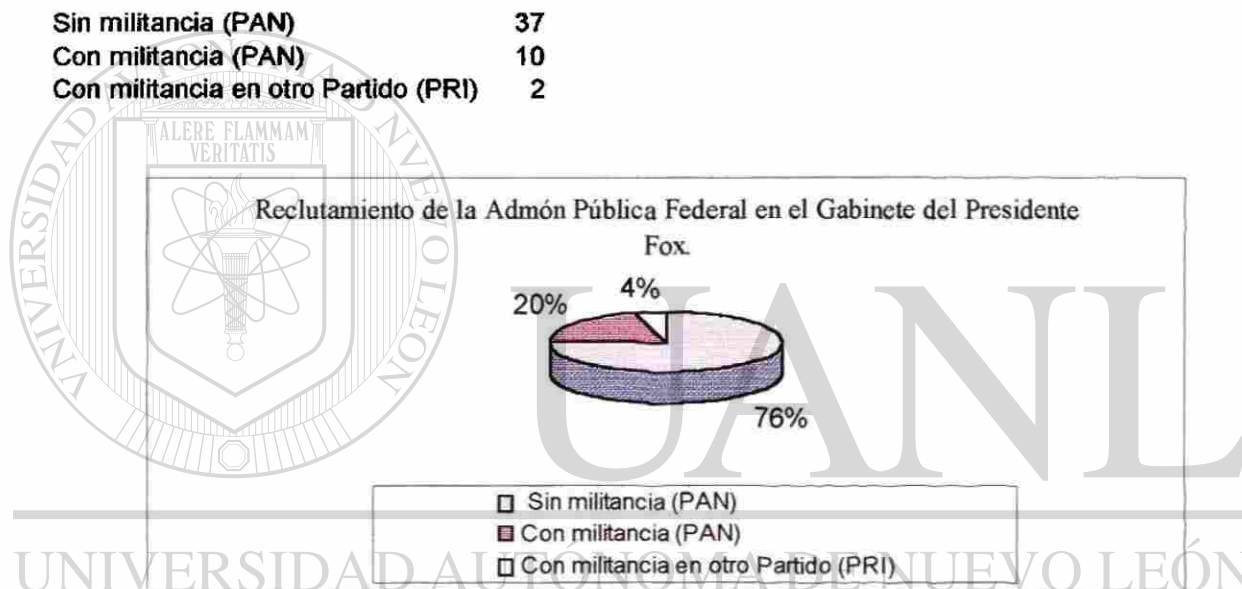
1.- Coordinación de Asesores de Política Pública	PAN.
2.- Nacional Financiera	PAN.
3.- Secretaría de Relaciones Exteriores.	PRI
4.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.	PRI
5.- Secretaría de Economía.	PAN.
6.- Secretaría de Energía.	PRI
7.- SAGDRPYA	PRD
8.- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	PVEM.
9.- Secretaría de Comunicación y Transporte.	PAN
10.- Secretaría de Turismo.	PRI
11.- Fondo Nacional de Fomento al Turismo.	PAN
12.- Comisión para Asuntos de la Frontera Norte.	PAN
13.- Secretaría de Educación Pública.	PAN
14.- Secretaría de Salud.	PRI
15.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social.	PRI
16.- Secretaría de Desarrollo Social.	PAN
17.- Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.	PDR-PAN
18.- Oficina Presidencial para Mexicanos en el Exterior.	PAN
19.- Oficina de Promoción e Integración Social para las Personas con Discapacidad.	PRI
20.- Comisión para la Paz en Chiapas.	PRD
21.- CONADE.	PAN
22.- Consejo Nacional de la Educación para la Vida y el Trabajo.	PRI
23.- BANCOMEXT.	PAN
24.- Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana.	PAN
25.- Coordinación de Asesores de Planeación Estratégica y Desarrollo Regional.	PRI
26.- CONACyT.	PRIM
27.- Secretaría de Gobernación.	PAN
28.- Secretaría de la Defensa Nacional.	PAN
29.- Secretaría de Marina.	PRI
30.- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.	PRI
31.- Procuraduría General de la República.	PAN
32.- Secretaría de Seguridad Pública y Servicio a la Justicia.	PRI
33.- Secretaría de la Reforma Agraria.	PRI
34.- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.	PAN-PRI
35.- Coordinación General de Comunicación Social.	PAN
36.- Coordinación General de Opinión Pública e Imagen.	PAN
37.- Secretaría Particular.	PAN
38.- Estado Mayor Presidencial.	PAN
39.- Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental.	PAN
40.- Embajadora Especial para los Derechos Humanos y la Democracia.	PRI
41.- ISSSTE.	PRI
42.- CFE.	PAN
43.- PEMEX.	PAN
44.- IMSS.	PRI
45.- Compañía de Luz y Fuerza.	PRD
46.- Comisión Nacional del Agua.	PRI
47.- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.	PAN
48.- Lotería Nacional.	PT
49.- Programa Puebla-Panamá.	PAN, PRI



Lo anterior en razón de que el reclutamiento de los 49 titulares de los principales puestos de la Administración Pública Federal, se realizó de la siguiente forma: 10 de ellos tienen una militancia dentro Partido Acción Nacional, de los 39 restantes, 13 de ellos pertenecen a la Iniciativa Privada, 2 de ellos tienen una militancia en otro partido ( PRI), y 24 no tienen ningunas militancia partidista. Los porcentajes se muestran en la siguiente gráfica:

Gráfica 32.

Sin militancia (PAN)	37
Con militancia (PAN)	10
Con militancia en otro Partido (PRI)	2

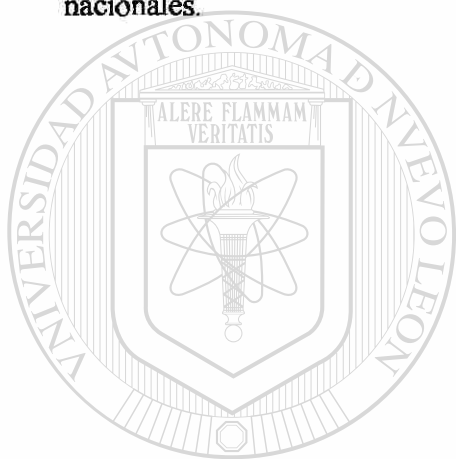


DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Observando la gráfica nos podemos dar cuenta que solamente el 20% de los 49 titulares de los altos puesto de la Administración Pública Federal, en el Gabinete del Presidente Fox, militan en el Partido Acción Nacional, 76% no tiene ninguna militancia partidista, y solamente 4% tiene una militancia en otro partido ( PRI), la información anterior se capturo de la pagina web de la Presidencia de la República<sup>254</sup> .

<sup>254</sup> [www.foxpresidenciadelarepublica.com.mx](http://www.foxpresidenciadelarepublica.com.mx)

La tendencia debe cambiar en el Gobierno del Cambio en donde el reclutamiento de los servidores públicos ( administración pública ) ha de realizarse principalmente dentro de la militancia de los diferentes partidos políticos, que tiene alguna representación en el Congreso de la Unión, así como en los gobiernos de las entidades federativas y municipios de la República Mexicana, con la finalidad de que refleje la realidad política nacional, y dejar atrás viejas prácticas como el padrinazgo y el clientelismo, permitiendo que los partidos políticos participen cada día más en la toma de decisiones de los grandes problemas nacionales.



# UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## CONCLUSIONES.

1.- La democracia en las últimas décadas ha producido la necesidad de articular reglas de juego que sean asumidas por la mayoría, y en donde se lleve una sana competencia política. A su vez, ha permitido la incorporación de la movilización de la sociedad a través de diferentes canales de participación y de representación, así como formas de selección del personal político que liderara y gestionara la política cotidiana.

La transición democrática, que han vivido, los países de América Latina desde 1978 a 1980, se ha desarrollado en cuatro escenarios muy diferentes:

a).- Aquellos países con unas tradiciones partidistas sólidas, tanto en términos de la existencia de maquinarias partidistas como de capacidad de las mismas para movilizar el apoyo de importantes sectores de la población, sin embargo respetaba el mismo esquema que el anterior a la quiebra de la democracia precedente ( Argentina, Chile y Uruguay. )

b).- Los países que contemplaban un modelo mixto en donde el partidos antiguos iban a cohabitar con partidos nuevos surgidos del propio proceso transicional, en donde se recogía a partidos nacidos a mediados del siglo XX que mantenían una estructura muy sólida y sobre los que todavía el nuevo sistema político democrático giraba, y que convivieron con una generación de nuevos partidos surgidos, bien durante el período autoritario, bien durante la propia transición democrática.

c).- El tercer período se encuentra los casos definidos por el mantenimiento de la existencia de organizaciones, vacías política y socialmente hablando.

d).- El cuarto recogía a los países en que sumando a la debilidad histórica partidista, los efectos de los últimos tiempos de los gobiernos autoritarios, apenas si se contaba con un

marco mínimo de partidos. Son aquellos sistemas de partidos en los que se produjo un clarísimo proceso de refundación paralelo al proceso de transición democrática.

2.- Las transiciones políticas de México y de los demás países latinoamericanos, desde los años 1980 y 2000, tienen sus causas en aspectos tanto internos como externos, en cuestiones de alcance estrictamente político institucional, otras de contenido social o económico. Los elementos interno se han centrado en cuestiones tradicionales como son las relativas a liderazgos más o menos caudillescos, subordinación de los partidos a los gobiernos autoritarios, a los enfrentamientos entre los poderes del Estado, al impacto de la corrupción.

Por su parte, el factor externo por excelencia fue el descalabro del socialismo real y la pérdida de un referente sólido ideológico y práctico para grandes sectores de la izquierda latinoamericana. En cuanto a las cuestiones de carácter político-institucional que tuvieron que ver con las transiciones democráticas registradas en el universo partidista en México y en el resto de América Latina, se encontraban los cambios realizados en los propios textos constitucionales, las leyes de partidos y las leyes electorales. Ningún país latinoamericano

dejó de hacer modificaciones en las mismas, con mayor o menor profundidad, durante éste período. Finalmente, las cuestiones de otra índole no estrictamente politológicas también fueron el origen de los cambios acontecidos, bien fuera como consecuencia de la crisis económica que asoló a la región durante la década de 1980 y que enterró definitivamente el modelo de sustitución de importaciones así como la centralidad del Estado vigentes casi durante medio siglo, bien fuera como resultado de la aparición de valores postmaterialistas y de los cambios registrados en las sociedades.

3.- La continuidad de los sistemas políticos permite matizar la supuesta crisis de los partidos en la medida en que si "estos siguen siendo los que eran", gracias en definitiva a los

procesos electorales, y en donde la clase política sigue manteniendo las viejas etiquetas sin buscar otro tipo de reacomodo. Sin embargo, los partidos no han podido ser reemplazados a la hora de representar las demandas de los ciudadanos y en el ejercicio del gobierno. Por tanto, continúan siendo los vínculos entre régimen político y ciudadanos.

4.- En la relación gobierno-partido en el sistema político mexicano, en relación con el reclutamiento al nivel más alto de la administración pública, la selección de candidatos para el Congreso, las gubernaturas y otros puestos electorales, las votaciones en el Congreso, y el apoyo a las decisiones políticas del ejecutivo. En cada una de estas áreas existe un estricto control por parte del ejecutivo. En la investigación del presente trabajo se ha mostrado, que en los apartados de reclutamiento, de elaboración de políticas y en la toma de decisiones, el poder tiende a concentrarse del lado gubernamental de la relación y el partido ocupa el lado débil de la relación. El partido no ha sido capaz de conseguir los recursos necesarios para constituirse en un patrón autónomo. Los diferentes indicadores de los recursos del patronazgo ( derechos, subsidios, contratos, apoyos impositivos, créditos subsidiados,

licencias, servicios públicos y empleos, puestos político-administrativos, escaños en el Congreso etc. ) son, en el sistema político mexicano, recursos del ejecutivo más que del partido político dominante.

5).- Se ha mostrado que la influencia del partido gobernante es muy limitada en lo concerniente a las tres funciones que teóricamente debe cubrir un partido: reclutamiento, elaboración de políticas y clientelismo. En su relación con el gobierno, el partido gobernante se encuentran fuertemente subordinados y dependiente del ejecutivo.

Esta dependencia y la autonomía del ejecutivo federal serán de mayor grado en los gobiernos emanados del PRI y en un menor grado en los gobiernos emanados del PAN, esto lo podemos observar en:

a).- El poder del presidente ( Priista ) para seleccionar y decidir sobre la mayoría de las carreras de los funcionarios públicos, desde el candidato presidencial hasta las autoridades locales. En el gobierno de la alternancia del Partido Acción Nacional, en cuanto a la primera situación sigue el mismo patrón que su antecesor, en el segundo punto aún no se presenta la oportunidad ya que va para su tercer años de gobierno, en cuanto al ultimo punto no habido ninguna intervención del ejecutivo en nombramiento de candidatos a puestos de elección popular.

b).- El control del ejecutivo ( Priista ) sobre el poder legislativo, en su composición, su agenda, sus decisiones. En el gobierno del cambio de PAN, el ejecutivo no tuvo ningún control en la composición del legislativo, ya que en las elecciones del 2000, el PRI tiene la mayoría en ambas cámaras. Lo que da lugar a tener una nueva relación gobiernos-partidos.

c).- La ausencia absoluta de deliberación partidista en lo que toca a los programas de gobierno y más todavía en su generación, durante los gobiernos emanado del PRI. En cambio en el gobierno emanado del PAN, esta tendencia a variado por el hecho de que el

PAN, no tiene la mayoría ni en la Cámara de Diputados ni en la Cámara de Senadores, por lo que tendrán que brindar ciertas concesiones a los demás partidos, de preferencia al PRI y al PRD, y el Congreso se ha convertido en un recinto de gran deliberación partidista.

d).- En los gobiernos emanados tanto del PRI como de PAN, los partidos políticos carecen de autonomía financiera.

6.- El ejecutivo federal y el sistema en su conjunto no se hubiera desempeñado de la forma estable y “eficiente” como lo ha hecho sin la existencia del partido como una estructura organizacional de apoyo político.

7.- El gobierno ha necesitado y necesita del partido:

a).- Es la única organización nacional capaz de movilizar votos y apoyo.

b).- La maquinaria partidista es la encargada de organizar campañas y elecciones, es difícil pensar cómo la burocracia estatal podría realizar sus funciones sin el partido ó los partidos políticos.

c).- Es la organización formal a través de la cual opera el mecanismo de sucesión y a través del cual tiene lugar la circulación de las élites.

d).- Ha cubierto los requerimientos de legitimación de un sistema que quiere y necesita aparecer como más o menos democrático.

e).- Pese que en sus altos niveles el partido no ha sido capaz de constituirse como un escenario independiente de competencia política, si desempeña este papel en el ámbito local, donde se requiere de numerosos militantes y cientos de puestos deben asignarse para garantizar el control político.

f).- Pese que las corporaciones mantienen una relación directa con el presidente de la república, el partido provee el lugar para su organización política como base de apoyo del sistema.

---

8.- El partido es la institución que confiere permanencia y continuidad al sistema político, en cambio, los titulares del ejecutivo van y vienen cada seis años. ®

9.- No es posible hablar de gobiernos de partido en México, en el sentido original del término, ya que los partidos gobernantes en México, por lo general no deciden en su interior las políticas que los gobiernos han de implementar; el ejecutivo mantiene una gran autonomía en la toma de decisiones y no son responsables ante los partidos; y mantienen una gran autonomía en la integración de su gabinete.

10.- El grado de partidismo en el gobierno es reducido y se limita a presiones clientelistas, alteraciones en la evolución de las políticas una vez que éstas han sido decididas por el ejecutivo y alguna influencia, pero indirecta, en la composición de los gobiernos. El grado



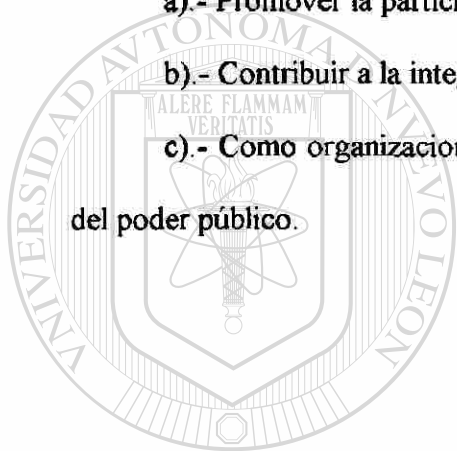
de partidismo en el gobierno mexicano mantiene una relación con el grado de democraticidad alcanzado por el régimen político. México atraviesa por un procesos de transición democrática, pero aún perduran los rasgos dominante del régimen autoritario ( Presidencialismo ) , por lo que su grado de democraticidad es incipiente; y el grado de partidismo esta reducido a su mínima expresión.

11.- El partido en su relación con el gobierno, no debe de perder de vista las finalidades que le marca la Constitución Política Mexicana en su art.- 41.

a).- Promover la participación del pueblo en la vida democrática,

b).- Contribuir a la integración de la representación nacional, y

c).- Como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

## GLOSARIO.

**Amateurs de la Política:** son personas a quienes la política les parece intrínsecamente interesante porque expresa un concepto del interés público. No les interesa por lo tanto utilizar a los partidos políticos para favorecer sus propios intereses, si no para ayudar a otras personas o grupos o a la sociedad en general. ( Cfr. ANDRADE, Sánchez Eduardo. Introducción a la ciencia política. Harla, México, p. 123. )

**Cientelismo:** vocablo que viene de cliente que, significa persona que esta bajo la protección de otra. El clientelismo es una relación diádica que suele darse en la acción gubernativa, es un estilo de hacer política que consiste en generar fidelidades y gratitudes en grupos de la población a cambio de favores que les dispensan u ofrecen los políticos. Es la formación o fomento de esos grupos para respaldo de las acciones políticas, electorales o de gobierno. Es el " cambio de votos por bienes o servicios " .

(Enciclopedia política, FCE, México, p. 267 ).

**Caudillismo:** Sistema de mando o gobierno basado en la vinculación personal no representativa. ( Diccionario: Océano uno color, ( 1996 ), océano grupo editorial, Barcelona España. p. 322. ).

**Caudillo:** Es el jefe militar que utiliza la fuerza de las armas para imponer su dominio o conquistar el poder. . ( Diccionario: Océano uno color, ( 1996 ), océano grupo editorial, Barcelona España. p. 322. ).

**Democracia:** Etimología proviene del griego Δεμος (pueblo) y Κρατος (poder) que significa el gobierno del pueblo.

**Élite:** En el sentido político significa un reducido pero influyente grupo de personas escogidas función de su capacidad y formación para dirigir un estado, un partido o una asociación cualquiera. (Enciclopedia política, FCE, México, p. 368 ).

**Facción:** Grupos de personas que se unian sobre una base conveniente a fin de obtener alguna ventaja política para ellas misma. Las facciones se formaron en torno a determinadas personas o familias. También se emplea todavía en nuestro tiempo, principalmente para designar a grupos que forman parte de una entidad política mayor. Algunas veces se emplea para describir porciones de un grupo de interés. El término se emplea más a menudo para designar a algún grupo que, dentro de un partido político, toma como base una personalidad, doctrina o región geográfica determinada en este sentido, la facción es sinónima de división o ala. ( ANDRADE, Sánchez Eduardo.(reim. 5 2001), Introducción a la ciencia política, Oxford, México, p. 88,93. )

**Fusión:** Consiste en la unión de dos partidos o de un partido y una asociación política para dar lugar a un nuevo partido político. También puede consistir en la absorción de un partido por otro, en tal caso, el primero se considera disuelto, conservando el segundo su personalidad jurídica y su registro. (ANDRADE, Sánchez Eduardo.(reim. 5 2001), Introducción a la ciencia política, Oxford, México, p. 121).

**Gobernabilidad:** Es la razonable capacidad de mando, de conducción política y de disciplina democrática que puede alcanzar una sociedad.

La gobernabilidad descansa en la armónica relación de los actores estratégicos de una comunidad, o sea entre aquellos que tienen suficiente poder para alterar el orden publico, impulsar o detener el desarrollo económico, en general afectar la marcha de la sociedad.

(Enciclopedia política, FCE, México, p. 471 ).

**Gobierno de Partido:** se entiende aquella forma de regulación sociedad del conflicto en la que una pluralidad de partidos políticos democráticamente organizados juega un papel

relativamente dominante tanto en la esfera de la mediación sociopolítica como en los procesos de elaboración-decisión de política. (CANSINO, César, (reim. 3<sup>a</sup> 2001), Las relaciones gobierno-partido en América Latina: lineamientos teóricos para el análisis comparado en Gobiernos y partidos, en América Latina, CEPACOM, México, p. 9.)

**Grupos de Interés:** David Truman define al grupo de interés como cualquier grupo que basándose en una o varias actitudes compartidas, lleva adelante ciertas reivindicaciones ante los demás grupos de la sociedad, para el establecimiento, el mantenimiento o la ampliación de las formas de conducta que son inherentes a las actitudes compartidas.

(Diccionario de Política. Ed. Siglo XXI. Tomo I, P. 751).

Para Jean Meynaud, el grupo de interés se caracteriza por que sus miembros comparten precisamente intereses comunes y pueden realizar acciones conjuntas para defenderlos.

(MEYNAUD, Jean (1978), Los grupos de presión. Ed. Universitaria de Buenos Aires, Argentina, p. 119).

**Liberalismo social:** Este tipo de liberalismo utiliza a la justicia social como una labor permanente que requiere de políticas deliberadas que aseguren más oportunidades a quien menos tienen y de manera permanente. Trata de liberar fuerzas sociales de restricciones sociales, de restricciones estatales, de reconocer que la libertad no se refiere a individuos aislados sino que también requiere de grupos en la sociedad, de asociaciones, de instituciones de la propia sociedad. (Enciclopedia política, FCE, México, p. 545).

**Meritocracia:** Es el nombramiento a un cargo de la administración pública, a las personas con méritos profesionales y personales suficientes para desempeñar adecuadamente los diferentes cargos de la administración pública, independientemente de su trayectoria política.

**Padrinazgo:** Es cuando una personalidad política apoya la carrera de un pariente o un conocido, impulsándolo con sus influencias.

**Partidos Políticos:** Son las agrupaciones organizadas con carácter permanente, cuyo propósito es gobernar o participar en el gobierno mediante la proposición o designación de personas para ocupar puestos públicos. (Cfr. ANDRADE, Sánchez Eduardo. (reim. 5<sup>a</sup> 2001), Introducción a la ciencia política. Oxford, México, p. 88.)

**Populismo:** Se da el nombre de populismo al movimiento político y social desarrollado principalmente en América Latina a principios del siglo XX, como parte del proceso de transición que se inicia cuando entran en crisis las oligarquías terratenientes que dominaron las sociedades latinoamericanas en el siglo XIX.

El populismo latinoamericano es una posición ideológica adoptada por los gobernantes correspondientes al mencionado periodo de transición, quienes capitalizaron la indignación de las masas populares contra el régimen oligárquico e influyeron sobre los trabajadores al lograr una mutua relación de apoyo que permitió al gobernarse ganarse la confianza de las masas populares, evitando con ello el estallido de conflictos sociopolíticos, lo que, a su vez, le garantizaba el mantenimiento del poder. (DELGADO, de Cantú Gloria ([reim. 2<sup>a</sup> 1996]), Historia de México. Addison Wesley Longman, México, p. 89).

**Profesionales de la Política:** son las personas de carácter oligárquico que están al frente de la organización (partido político), son las que decidan cómo debe ser dirigida ésta.

**Reclutamiento:** Proceso sistematizado y secuencial, que tiene por objeto atraer un número indefinido de candidatos aprovechables, para ingresar a una institución, de manera que resulte efectivo, oportuno y económico, para la ocupación de los puestos vacantes dentro de la organización. (Enciclopedia política, FCE, México, p. 913).

**Sistema Bipartidista:** Este sistema se producen en países en que, por su experiencia histórica se llegan a unir numerosos grupos de interés en torno de 2 corrientes políticas principales que se organizan como partidos y que enfrentan posiciones antagónicas fundadas en dos visiones distintas de la sociedad. (ANDRADE, Sánchez Eduardo.(reim. 5<sup>2</sup>2001), Introducción a la ciencia política, Oxford, México, p. 129 ).

**Sistema de Partido Único:** Se caracteriza por la existencia de un partido que logra obtener regularmente la mayoría absoluta de los sufragios, y constituye una gran coalición de fuerzas identificadas por su afán nacionalista. (ANDRADE, Sánchez Eduardo.(reim. 5<sup>2</sup>2001), Introducción a la ciencia política, Oxford, México, p.132 ).

**Sistema Multipartidista:** Es la existencia de tres o más partidos políticos con capacidad para lograr una participación relativamente importante en el seno de la representación nacional. (ANDRADE, Sánchez Eduardo.(reim. 5<sup>2</sup>2001), Introducción a la ciencia política, Oxford, México, p. 126. )

**Sistema político presidencial:** Sistema político en donde el jefe del estado es al mismo tiempo el jefe del gobierno, con el título de presidente ostenta las dos calidades en consecuencia reúne todos los poderes políticos y administrativos inherentes a la función ejecutiva, mas los poderes representativos propios de la jefatura del estado.

(Enciclopedia política, FCE, México, p. 935).

**Transición:** Es un proceso de cambio cualitativo por el cual un sistema autoritario se transforma en un sistema democrático siempre que ese cambio sea pacífico por vías legales e institucionales y se lleve a cabo en corto tiempo.

Por transición política suele entenderse el intervalo entre un régimen político y otro, asumiendo por régimen político el conjunto de patrones, explícitos o no, que determinan las formas y los canales de acceso a las principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos y excluidos de este accesos, y los recursos y las estrategias que pueden usarse para tener acceso. ( CANSINO, César, (2000), La transición mexicana 1977-2000, CEPACOM, México, p.27. )

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



**BIBLIOGRAFÍA.**

1. **ALCANTARA**, Sáez Manuel. ( 1994), Análisis comparado del papel de los partidos en los procesos de transición política., en Silvia Dutrénit y Leonardo Valdés, El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina, Instituto Mora y Universidad Autónoma Metropolitana.
2. (1997), Las tipologías y funciones de los partidos políticos, en Autores partidos políticos, Madrid: AKAL Universitaria.  
( 1990) "Elecciones, Electores y Partidos en América Latina en la década de 1990", en América Latina Hoy 13 (mayo) : 7-16 (Madrid y Salamanca: SEPLA-Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal).
3. (1999), Sistemas políticos de América Latina, Tecnos , Vol. I y II, Madrid.
4. **ALDRICH**, John. ( 1995 ), Why parties? The origin and transformation of potical parties in America Latina. London: The University of Chicago Press.
5. **ANDRADE**, Sánchez Eduardo.(reim. 5 <sup>2</sup>2001), Introducción a la ciencia política, Oxford, México.
6. **BARBOZA**, Rodriguez Porfirio, (2000), "Innovar la administración pública, El Financiero, 15 de Septiembre.
7. **BLONDEL**, J. ( 1990 ), The Political Factors Accounting for the Relationship between Government and Parties wich Support them, European University Institute, documento inédito,
8. (1990), "Government and Party in Competitive and Semicompetitive Systems. Tentative Typology and Methodological Remarks". Europea University Institute, documento inédito.
9. **BOBBIO**, Norberto. ( [ reim 4. <sup>2</sup>1996] ), El futuro de la democracia, FCE. México.
10. **CALISE**, M.(1989), Governo di partito. Antecedenti e conseguenze in América, Boloña, II Mulino.
11. **CAMPELLO**, de Sousa, ( 1985 ), "A democracia populista, 1945-1964: bases e limites", en Lamounier, B, ( org. ), Como renascen as democracias, San Paulo, Brasiliense.
12. **CANSINO**, César, ( reim. 3 <sup>1</sup>2001), Las relaciones gobierno-partido en América Latina: lineamientos teóricos para el análisis comparado en Gobiernos y partidos, en América Latina, CEPACOM, México.
13. ( <sup>2</sup>2000), ), La transición mexicana 1977-200, CEPACOM ,México
14. **CARDOSO**, F.H. ( 1975 ) Autoritarismo e democratizacao, San Paulo, Paz e Terra, Brasil.

15. **CARPIZO, Jorge.** (1983), El presidencialismo mexicano, Siglo XX, México.
  16. **CASAR María Amparo,** ( 1996), El presidencialismo y estabilidad en el sistema político mexicano, en Presidencialismo, coordinador Ricardo Espinoza Toledo, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública.
  17. ( [ reim.3 21999] ), Las relaciones gobierno-partido en México, CEPCOM, México.
  18. (1990), "Proceso de toma de decisiones y política exterior en México: el ingreso al GATT." En Russell,R. Política exterior y toma de decisiones en América Latina, México, RIAL
  19. **CASTRO, I.E.** 1989 ), "Política e territorio: evidencias da prática regionalista no Brasil", Dados de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 32, núm. 3.
  20. **CAVAROZZI, Marcelo.**(1995), Los partidos políticos latinoamericanos: sus configuraciones históricas y transiciones recientes, en Alcántara Sáez Manuel y Crespo Ismael. (eds). Los límites de democracia en América Latina. Salamanca: ediciones Universidad de Salamanca, España.
  21. **CLEMENT, Norris e., y Pool John Charles,** ( 1997 ), Economía enfoque América Latina, McGraw Hill, México.
  22. **COTTA, , M** (1990), Realities and meaning of party government", ponencia presentada en el seminario sobre relaciones gobierno-partido,Florenia, European University Institute, septiembre.
  23. ( 1991), "Varieties of party government in coalitional Situations". Siena, documento inédito.
- 
24. **DELGADO, de Cantú Gloria M.** ( reim. 2 31996), Historia de México 2, Addison Wesley Longman. México.
  25. **DEUTSCH, Karl,**. (reim. 2 11976 ), Política y Gobierno, F.C.E., México.
  26. **DUTRÉNIT, Silvia y Valdés Leonardo.** ( 1994), El fin de siglo y los partidos políticos en América Latina, Instituto Mora - UAM Iztapalapa, México.
  27. **DUVERGER, MAURICE.** ( 1980 ), Los Partidos Políticos, F.C.E. México.
  28. **FIGUIREDO, A.C. y F. Limongi.** ( 1994 ), "O processo legislativo e a producao legal no Congresso pos-Constituinte", Novos Estudos,Sao Paulo, CEBRAP, núm. 38.
  29. **FILHO, G.A.** ( 1994 ), "Clientelismo e política no Brasil", Novos Estudos, Sao Paulo, CEBRAP, núm. 38.
  30. **FLORES, Olea, Victor,** ( 1997), Entre la idea y la mirada. ¿ qué democracia para México, Océano.



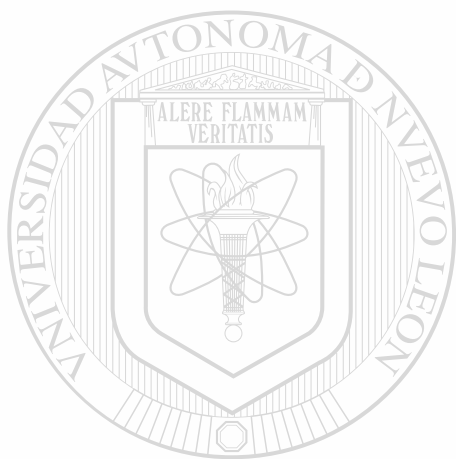
31. **FONSECA, A.M.** ( 1994 ), “Políticas de alimentacao e nutricao”, en Brasil 1987-Relatorio sobre a situacao social do pais. Campinas, NEPP/UNICAMP.
32. **FRAGA, Gabino,** ( <sup>41</sup> 2001 ) , Derecho Administrativo, Porrúa, México.
33. **FREIDENBERG, Flavia y Alcántara Sáez Manuel.** (2001), Los dueños del poder: partidos políticos 1978-200, Quito: FLACSO-Sede Ecuador, En prensa.
34. **GARRETÓN, Manuel Antonio.** ( 1993), Los partidos y la transformación política de América Latina, CLACSO y FLACSO, Chile.
35. **GONZÁLEZ, Luis.** (1988), Los días del presidente Cárdenas, Colección Histórica de la Revolución Mexicana, núm. 15, El Colegio de México, México.
36. **GRAZIANO, L.** (1983), “Introduction to political clientelism and comparative perspectives”, Internacional Political Science Review, vol. 4, núm. 4,
37. **GUTIÉRREZ, C.J.** (1979), El funcionamiento del sistema jurídico, San José , Editorial Juriscentro.
38. **HEREDIA, B.** (1992), “Making Economic Reform Politically Viable: The Mexican Experience”, México, Departamento de Estudios Internacionales del ITAM, septiembre.
39. **HERMET, Guy, y Alain Rouquié,** ([ reim. 1 <sup>1</sup>1986 ]), ¿ Para qué sirven las elecciones ?, FCE, México.
40. **HERMET, Guy,**( 1989), En las fronteras de la democracia, FCE, México.
41. **HERNÁNDEZ, R.** (1987), “Los hombres del presidente De la Madrid”, Foro Internacional, México, El Colegio de México, núm. 109, julio-septiembre
42. **JAGUARIBE, Helio.** (1996), El panorama desde el cono sur, en América Latina Abraham F. Lowenthal y Gregory F. Treverton ( compiladores), FCE. México.
43. **KATZ, R.S.**(1986), “ Party governments: a regionalistic conception”; en F.G. Castles y R Wildenman (eds), Visions and realities of party government, Colección The future of party government, Berlín, De Gruyter, European University Instituteseries.
44. **KAUFMAN, Purcell, K.** (1981), “México: clientelism, corporatism and political stability”, en Eisenstadt S.N. y R. Lemarchand (eds), Political clientelism, patronage and development, Beverly Hills, Londres, Sage Publications.
45. **KRAUZE, Enrique.** ( <sup>1</sup>1998 ) , La presidencia imperial, Tusquets editores, México.
46. **LANGSTON, J.** (1993), “ Las camarillas en México”, México, CIDE, cuaderno de trabajo.
47. **LEMARCHAND, J.**(1981), “Comparative political clientelismo: structure, process an optic.” En Eisenstadt S.N. y R. Lemarchand (eds), Political clientelism, patronage and development, Beverly Hills, Londres, Sage Publications.



48. LIJPHART, Arend ( 1977 en español ), Democracias en las sociedades plurales, Prisma, México.
49. LOWENTHAL, Abraham, (1997), América Latina en un mundo nuevo, FCE. México.
50. MAMITIS, Héctor y Hernández, Carlos (, 1990 ) . "La composición política de la Cámara de Diputados" en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, 136, enero-marzo, p. 97-110 y Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
51. MAYER, J.P. (Trayectoria del pensamiento político, FCE, México.
52. MENEGUELLO, Rachel, ( 1989 ). PT- A formacao de um partido ( 1979-1982 ), Paz e Terra, Sao Paulo.
53. MENEGUELLO, Rachel, Las relaciones Gobierno-partido en Brasil, en Gobiernos y partidos en América Latina . (coordinador) César Cansino, ( [ reim. <sup>3</sup>2001] ) CEPCOM, México.
54. MINTZEL, A. Y H. Schmitt. (1981), "How to investigate the future of party government", en "Party Government: A Rationalistic conception", en F.G. Castles y R. Wildenman ( eds).
55. MOTO, Salazar Efraín (1977) . Elementos de derecho, <sup>21</sup>1977. Porrúa. México.
56. NEUSTADT, R.E. (1962), Presidential Power. The Politics of Leadership, Nueva York, Science Editions Inc.
57. O'DONNELL, G. Y P. Schmitter(1986), Transitions from authoritarian rule. Tentative conclusions about uncertain democracies, Baltimore y Londres, John Hopkins University Press.
58. OFFE, c. (1984), Contradictions o f tha Welfare State, Cambridge Massachussets, MITT Press.
59. OLIVEIRA, I.R. de, (1993 ), "Parties and Government in Brasil: Sarney and Collor Administrations", Campinas, mimeo.
60. RAMÍREZ, Sáez, Juan Manuel. (2000), Cambios políticos y participación ciudadana en México, CEPCOM, México.
61. ROGOZINSKI, Jacques y Francisco Javier Casas Guzmán, ( 1993) "El proceso de desincorporación en México", en La administración pública contemporánea en México, F.C.E., México.
62. ROJAS, Bolaños Manuel, ( <sup>3</sup> 2001 )Las relaciones gobierno-partido en Costa Rica, en Gobiernos y partidos en América Latina, ( coordinador), César Cansino, CEPCOM, México.
63. ROJAS, Gutiérrez Carlos. (1993), El Programa nacional de desarrollo y la reestructuración de la gestión social participativa, en administración pública contemporánea en México, FCE. México.
64. RONIGER, L. (1990), Hierarchy and trust in modern México and Brasil, New York, Praeger.
65. SARTORI ,( 1987 ), Partidos y sistemas de partidos, Alianza, Madrid.

66. (1988), “La influencia de los sistemas electorales”, San José, Cuadernos de CAPEL.
67. (1988), Teoría de la democracia ( El debate contemporáneo), Alianza, España,
68. ([reim.4 '1996] ), La política ( Lógica y método en las ciencias sociales ), FCE. México.
69. SERRA , Rojas, Andrés. (<sup>17</sup>2000), Ciencia política, Porrúa, México.
70. . SHEFTER, M, ( 1977), “ Party and patronage: Germany, England and Italy”, Politics and Society, vol. 7. Núm. 4,
71. TECQUEVILLE, Alexis de, ([ reim. 8 <sup>2</sup>1996 ]), La democracia en América, FCE, México.
72. TENA, Ramírez Felipe, (<sup>20</sup>1984), Derecho constitucional mexicano, Porrúa, México.
73. TOURAINE, A. ( 1986 ), “As posibilidades da democracia na América Latina”, en Revista Brasileira de Ciências Sociais, San Paulo, ANPOCS, Vol. I, Núm. 1.
74. WWW.NACION.COM.CR La Nación, 30 de mayo de 1988, p.8b.
75. www.larepublica.net.cr. La República, 11 de junio de 1988. p.2.
76. <http://www.artehistoria.com/frames.htm?http://www.artehistoria.com/historia/contextos/3329.htm>
77. <http://www.nodo50.org/hijos-madrid/documentos/brasil.htm>
78. <http://www.tse.go.cr/>
- 
79. [www.org.cndh.com.mx](http://www.org.cndh.com.mx)
80. <http://www.nodo50.org/hijos-madrid/documentos/brasil.htm>
81. [http://www.nev.prp.usp.br/nev\\_old/cedocdemo.htm](http://www.nev.prp.usp.br/nev_old/cedocdemo.htm)
82. [http://www.nev.prp.usp.br/nev\\_old/cedocdemo.htm](http://www.nev.prp.usp.br/nev_old/cedocdemo.htm)
83. [www.proceso.com](http://www.proceso.com) núm. 758 y 762, mayo-junio de 1991, pp.12-17 y 14-17.
84. [www.pri.org.mx](http://www.pri.org.mx). PRI, Declaración de principios ( 1984), y Programas de acción (1984).
85. El Nacional, (abril 5 de 1993), “Los acuerdos”, Política ( complemento),núm. 204
86. Constitución de Brasil de 1988.
87. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Anaya editores, México, 2000.
88. Ley Federal del Trabajo (1998), ALF ediciones, México.

89. **CIDAC** con datos de la Comisión Federal Electoral y del Instituto Federal Electoral. Los datos de 1988 se obtuvieron de la revisión de los Diarios de Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
90. Diccionario: Océano uno color, ( 1996 ), océano grupo editorial, Barcelona España.
91. **PRI**. (1992), “El acuerdo de Querétaro”, Examen, México, año 4, núm. Noviembre. [www.pri.org.com.mx](http://www.pri.org.com.mx).



UANL

---

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

