

UNIVERSIDAD AUTONOMA DE NUEVO LEON

FACULTAD DE CONTADURIA PUBLICA Y ADMINISTRACION

DIVISION DE ESTUDIOS DE POSTGRADO



"PARTIDOS POLITICOS, TRANSICION A LA
DEMOCRACIA Y PERSPECTIVAS DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO"

QUE PRESENTA:

JORGE ENRIQUE MURILLO MARTINEZ

PARA OBTENER EL TITULO DE
MAESTRIA EN ADMINISTRACION PUBLICA

Monterrey, Nuevo León

Enero de 2002

“PARTIDOS POLITICOS, TRANSICION A LA
DEMOCRACIA Y PERSPECTIVAS DE LA
ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO”

2001

TM
Z7 164
. C8
FCPYA
2002
M8



1020146746



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

**Universidad Autónoma de Nuevo León
Facultad de Contaduría Pública y Administración
División de Estudios de Postgrado**

***“Partidos Políticos, Transición a la Democracia y
Perspectivas de la Administración Pública en
México”***

Lic. Jorge Enrique Murillo Martínez

Honorable Jurado:

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Presidente: M.A. Enrique Jiménez Gómez

Secretario: Dr. Carlos Gómez Díaz de León

Vocal: Dra. Mónica Blanco Jiménez

Monterrey, Nuevo León

Enero de 2002



0150-2 660

TM
Z76
.C8
FCPYA
20 2
M8



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

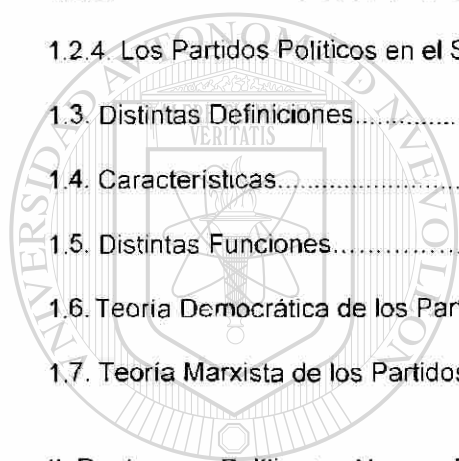
®

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



Índice General

Introducción.....	1
I. Consideraciones Generales sobre los Partidos Políticos.....	5
1.1. Antecedentes en el Mundo.....	7
1.2. Antecedentes en México.....	11
1.2.1. La Etapa Indígena.....	13
1.2.2. El Virreinato.....	15
1.2.3. Los Partidos Políticos en el Siglo XIX.....	18
1.2.4. Los Partidos Políticos en el Siglo XX.....	23
1.3. Distintas Definiciones.....	27
1.4. Características.....	30
1.5. Distintas Funciones.....	32
1.6. Teoría Democrática de los Partidos Políticos.....	36
1.7. Teoría Marxista de los Partidos Políticos.....	41
II. Regímenes Políticos y Algunas Experiencias de Transición Democrática en el Mundo.....	45
2.1. El Autoritarismo.....	47
2.2. La Democracia.....	53
2.3. El Caso de España.....	56
2.4. El Caso de Chile.....	65
III. Los Partidos Políticos en el México Actual.....	75
3.1. El Partido Revolucionario Institucional (PRI).....	77
3.2. El Partido Acción Nacional (PAN).....	85
3.3. El Partido de la Revolución Democrática (PRD).....	93
3.4. El Partido del Trabajo (PT).....	99
3.5. El Partido Verde Ecologista de México (PVEM).....	104



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

2.2. La Democracia..... 53



2.3. El Caso de España..... 56

2.4. El Caso de Chile..... 65

III. Los Partidos Políticos en el México Actual..... 75

3.1. El Partido Revolucionario Institucional (PRI)..... 77

3.2. El Partido Acción Nacional (PAN)..... 85

3.3. El Partido de la Revolución Democrática (PRD)..... 93

3.4. El Partido del Trabajo (PT)..... 99

3.5. El Partido Verde Ecologista de México (PVEM)..... 104



IV. Régimen Político y Transición Democrática en México.....	107
4.1. El Presidencialismo.....	111
4.2. El Expartido Oficial.....	116
4.3. La Transición Inicial 1977-1994.....	121
4.4. La Transición Definitiva 1995-2000.....	131
4.5. La Agenda Política Pendiente.....	137
V. Perspectivas de la Administración Pública en un México Democrático.....	145
5.1. La Administración Pública Componente del Sistema Político.....	148
5.2. La Descentralización Política y Administrativa: un Auténtico Federalismo.....	154
5.3. Las Políticas Públicas.....	160
5.4. La Gerencia Pública.....	164
5.5. El Servicio Civil de Carrera.....	168
5.6. El Control Total de Calidad.....	174
Conclusiones.....	181
Anexos.....	189
<hr/>	
Notas de Pie de Página.....	234
Bibliografía.....	245

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

INTRODUCCIÓN.

La presente investigación versa sobre la definitiva vinculación que existe entre el mundo de la política gubernamental y la administración pública que le corresponde. Este trabajo académico comprende cinco capítulos, conclusiones y un conjunto de anexos que respaldan las ideas fundamentales del análisis realizado. "Partidos Políticos, Transición a la Democracia y Perspectivas de la Administración Pública en México" es un estudio que plantea la tesis central de que una nueva administración pública mexicana caracterizada por la eficiencia, racionalidad, productividad y alto rendimiento institucional debe tener como condición "sine qua non" un modelo político democrático, donde los partidos políticos en verdadera competencia electoral sean los actores claves de la alternancia en el poder público".

Las tendencias contemporáneas de la administración pública mundiales articulan la racionalidad de sus métodos a partir de la publicidad, transparencia, participación y corresponsabilidad ciudadana así como el rendimiento de cuentas de las autoridades legal y legítimamente constituidas a la sociedad. Es decir, la democracia como sistema político es cosubstancial para la eficacia de los nuevos patrones administrativos de los gobiernos. Los regímenes autoritarios dada la naturaleza misma del modelo constituyen "camisas de fuerza" que no permiten un desarrollo pleno del potencial que las recientes perspectivas de la administración pública ofrecen. La lógica del autoritarismo es inversamente proporcional a la lógica de la democracia política de ahí que, aquí defendamos la propuesta democrática de partidos políticos en verdadera competencia para mejorar el comportamiento y el rendimiento de la administración pública. Sin cambios de fondo en el sistema político no habrá modificaciones definitivas en el campo de una administración pública responsable y verdaderamente racional.

Así, en el primer capítulo se habla de los partidos políticos, sus antecedentes en el mundo y en México, sus generalidades, definiciones, características, funciones, obligaciones y las teorías más importantes que justifican su naturaleza y existencia, tanto la posición marxista como la democrática-liberal. Los partidos políticos son a partir del siglo XIX componentes esenciales de los regímenes democráticos, son instituciones con ideología, aglutinadoras de intereses e instituciones con proyectos de nación propios que pretenden materializar desde el poder público previa lucha electoral, la cual bajo un estricto Estado de Derecho garantice la alternancia en el gobierno. Los partidos políticos son indispensables para una saludable vida pública. En el monopolio político del autoritarismo sucede lo mismo que en el monopolio económico, donde el productor somete a los consumidores a sus condiciones de mercado, en la arena política autoritaria el gobernante impone sus condiciones a los ciudadanos, deformando con ello la actividad gubernamental y el rendimiento administrativo. Mientras que en la democracia de partidos, la alternancia de los mismos en el poder estatal es clave para entender la naturaleza de un sistema gubernamental moderno, abierto, responsable, efectivo, racional sujeto a controles jurídicos y políticos. Los partidos conforman los gobiernos, sus cuadros políticos integran la dirección de la estructura administrativa, la competencia real estimula su preocupación por hacer las cosas bien porque de ello dependerá su permanencia en el poder público. Los partidos son ineludibles al mundo de hoy aún y cuando tengan defectos, limitaciones o caigan en excesos, la ausencia de un sólido sistema partidario representa un costo mayor para el desenvolvimiento de la república.

En el capítulo dos se hace referencia a los grandes modelos políticos enfatizando la tipología democracia-autoritarismo y en la experiencia arrojada por el tránsito de un sistema no democrático a uno que sí lo es, analizando el caso de España en Europa y Chile en América Latina. Estos ejemplos son considerados por los estudiosos como modelos paradigmáticos exitosos en el cambio de un régimen a otro cualitativamente superior. Es importante destacar las bondades del modelo democrático sobre el autoritario como aquí se expresa, así como las lecciones dadas a países como el nuestro, que todavía no acaban de consolidar un régimen democrático por países que como España y Chile ya han institucionalizado. Entre las más importantes lecciones sin duda se encuentran aquellas que señalan que una transición democrática exitosa demanda la existencia de partidos políticos, coaliciones entre ellos y una serie de pactos

políticos que garanticen la paz pública, la nueva estabilidad política y el uso de las negociaciones, acuerdos, consensos y alianzas como mecanismos privilegiados para la solución de los conflictos, controversias, desavenencias y problemas sociales.

En el tercer apartado se analizan los cinco partidos políticos con registro legal con mayor historia en la vida pública de México. Nos referimos al Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN), Partido de la Revolución Democrática (PRD), Partido del Trabajo (PT) y Partido Verde Ecologista de México (PVEM). El mosaico ideológico-partidista del país comprende a estas entidades políticas y a otros partidos que recién han adquirido su registro legal como el Partido de Convergencia por la Democracia (CD), el Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), y el Partido Alianza Social (PAS), éstos últimos se mencionan por estar legalmente constituidos, sin embargo, no son tratados ampliamente en este trabajo dado que apenas hace dos años acaban de recibir su estatus legal, el 30 de junio de 1999 y que lo mantuvieron después de las elecciones federales del año 2000. Los partidos históricos de México dados sus antecedentes (PRI), (PAN), (PRD), (PT) y (PVEM) representan un sistema de partidos pluralista todavía en vías de consolidar un régimen de alta competencia electoral a nivel nacional, dado que el predominio de una sola corriente política en este caso el (PRI) prácticamente monopolizó el espacio público de México en el siglo XX. Sin embargo, poco a poco las otras opciones políticas han venido conquistando sus propios espacios en la arena política del país, la lección electoral federal del año pasado así lo demuestra.

El cuarto apartado trata las particularidades del sistema político mexicano que comenzó a construirse después de la Revolución de 1910, caracterizado por un autoritarismo en lo político, estabilidad y paz social en lo público, un desarrollo económico relativo, la consolidación del nuevo Estado Nacional y una lenta y complicada transición democrática, acentuada en las últimas décadas. El presidencialismo y el hoy expartido oficial estuvieron en el vértice del modelo político de México. Las grandes instituciones construidas de manera sistemática; la Presidencia de la República última instancia del poder público y su brazo político el (PRI) hasta el año pasado fueron aglutinadores en un primer momento de las grandes capas de la población, dirigieron monopólicamente los destinos de la nación, pero a partir de la década de los años 60's comenzó una lenta pretransición (1958-76) hacia la democracia en el país con movimientos político-laborales como el de los trabajadores ferrocarrileros en (1958-59), el de los maestros en 1964, el de los médicos en 1965 cerrando la década con el emblemático movimiento estudiantil de 1968. Todos reivindicando libertades, derechos laborales y democracia pluralista. Pero la cerrazón del régimen provocó el movimiento guerrillero urbano y rural de la primera mitad de la década de los años 70's, la violencia y la agitación extrainstitucional de esos años dieron paso a una segunda etapa política, la de la transición inicial propiamente dicha que comprendió los años de (1977-94).

Esa fase de nuestra evolución política significó el primer tramo de grandes cambios institucionales y legales. La Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) de 1977, ley electoral del país que abrió mayores espacios a los partidos políticos de oposición. Su sustitución por el Código Federal Electoral (CFE) en 1986 que introducía por primera vez un Tribunal Federal Electoral para dirimir controversias comiciales. En 1990 nace la actual ley electoral el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) que crea al Instituto Federal Electoral (IFE) órgano encargado de las elecciones nacionales. Estos cambios de índole jurídico-política respondían a las condiciones del nuevo entorno nacional e internacional, a la presión de los grupos sociales, partidos políticos y conflictividad de los procesos electorales que demandaban sintonizar la nueva realidad plural de la comunidad política con un régimen gubernamental plenamente democrático.

Sin embargo, las limitaciones e insuficiencias político-institucionales de estos cambios cuantitativos y cualitativos llevaron al priista del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León a plantear la última fase de la transición democrática mexicana la denominada Reforma Definitiva (1995-2000) intento que dio fin a las adecuaciones jurídicas e institucionales interminables que cuestionaban al régimen político autoritario para darle una total legitimidad democrática. Esta

reforma concluyó con el triunfo de un partido de oposición él (PAN) a la Presidencia de la República en la persona de Vicente Fox Quesada por vez primera después de 71 años de dominio autoritario priista.

Entre las reformas más significativas al (COFIPE) en 1996 destacan aquéllas que daban al (IFE) plena independencia del Poder Ejecutivo anulando así la injerencia del Presidente de la República en su funcionamiento. Otra adecuación significativa fue la elección directa del Gobernador del Distrito Federal por primera vez en su historia en 1997 y la integración del Tribunal Federal Electoral como parte del Poder Judicial de la Federación que se convirtió así en la última instancia jurídica para resolver los conflictos electorales. Estas adecuaciones legales no sólo fueron modificaciones a la ley electoral sino implicaron hechos políticos e históricos que materializaban las condiciones mínimas para establecer la normalidad democrática del país.

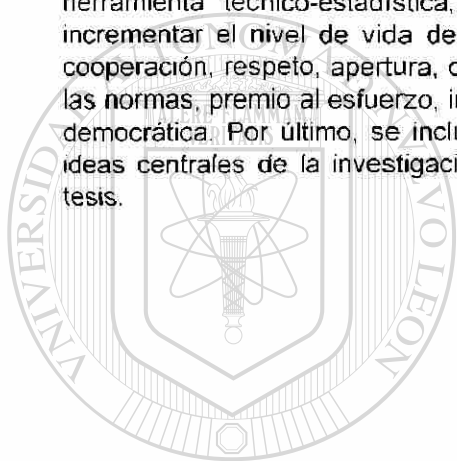
Estos cambios mayúsculos parecían dar por terminada la eterna discusión sobre la imparcialidad de los procesos electorales y sobre la naturaleza autoritaria del régimen. Sin duda que los avances son reales, que la calidad y amplitud de los mismos presenta un esquema político formalmente más democrático. Empero, esta última reforma, no puede catalogarse como definitiva o aquélla que consolide totalmente a la democracia de manera permanente. Queda todavía una agenda pendiente, aquélla que incluya el control institucional de la Presidencia de la República, un verdadero equilibrio de poderes, un auténtico Federalismo, un Estado de Derecho real, fin a la impunidad, el rendimiento de cuentas a la sociedad de las autoridades políticas por sus decisiones y sus actos, equidad financiera y material, en los procesos electorales, transparencia y publicidad de las decisiones de Gobierno, entre otras que complementan y acompañan siempre a la democracia como modelo político.

El quinto y último capítulo se refiere a la Administración Pública mexicana en un marco plenamente democrático. A los modelos administrativos gubernamentales que tienen como requisito "sine qua non" para su mayor eficacia el funcionamiento regular de las instituciones democráticas. La administración pública del autoritarismo tiene la lógica de la impunidad, de lo secreto, de lo no público, del bajo rendimiento de su actuación, la no-incorporación de la sociedad en su funcionamiento, del abuso y del desperdicio. Es preciso entender que la administración pública forma parte del sistema político y que éste la condiciona, por ello es clave lo moderno de las formas políticas para que éstas se reflejen en el comportamiento administrativo. Así, los esquemas que se exponen en materia de administración pública en perspectiva son la descentralización del centro a la periferia del país, es decir, un auténtico Federalismo que potencie la sinergia de las diversas y plurales regiones del país con el mecanismo coordinador de la capital.

La estrategia de las políticas públicas que introduce a la ciencia, la tecnología y la participación de la ciudadanía en la solución de los problemas públicos que todo Gobierno democrático debe respetar. La racionalidad de este modelo administrativo exige la democracia practicante como prerrequisito de éxito en sus resultados. De no ser así la lógica autoritaria inhibiría sus bondades y con ello su rendimiento final. También se habla aquí de la Gerencia Pública otro modelo administrativo que enlaza no sólo las cuestiones formales del Gobierno sino que se conecta directamente con las cuestiones de la sociedad, con tres características distintivas: racionalidad técnica, calculabilidad y politización democrática. Su finalidad primera y última es un funcionamiento interno lo suficientemente apropiado del aparato administrativo para que éste se materialice en el bienestar de toda la sociedad. Este es el contenido de la politización de la gerencia pública no sólo técnica, cálculo, números, cuestiones organizacionales internas y manejo eficiente y racional de los recursos sino el mantenimiento de los equilibrios sociales resolviendo los conflictos y previendo las crisis políticas. La erradicación de la irracionalidad es un asunto político que trasciende el ámbito institucional de competencia y acción de la Administración Pública. En este sentido el papel de la gerencia es fundamental para mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado.

Por otra parte, también se señala la importancia de los cuadros operativos del sector público que necesitan de un marco y estructura jurídico-institucional que les den seguridad y estabilidad laboral para desarrollar sus tareas eficientemente. México necesita la instauración de un servicio civil de carrera, como mecanismo técnico, organizacional y democrático el cual premie a los servidores públicos en función de sus méritos y productividad. Los ascensos, la inamovilidad política de los cargos y la asignación de estímulos y castigos, deben obedecer a criterios estrictamente racionales, organizacionales, de rendimiento laboral, no a la discrecionalidad absoluta y caprichos del gobernante en turno. La inestabilidad en el trabajo público producto de la incertidumbre de los cambios políticos en el Gobierno, del abuso del poder y de la no-protección frente a la autoridad se revierte en tener una Administración Pública prebendaria sin una verdadera profesionalización de sus cuadros operativos en la función pública.

Este trabajo académico cierra sus propuestas administrativas con la incorporación del control total de calidad que a pesar de ser una fórmula administrativa producto del sector privado es una opción también para la Administración Pública. Esta estrategia pretende el mejoramiento sistemático de las actividades organizacionales, la consecución de sus objetivos con el máximo de eficacia y con el mínimo de errores, deficiencias y desperdicio. Este esquema que inició como una herramienta técnico-estadística, está convertido en toda una filosofía de vida enfocada a incrementar el nivel de vida de los individuos y grupos sociales en condiciones de tolerancia, cooperación, respeto, apertura, circulación libre de la información, disciplina, aplicación estricta de las normas, premio al esfuerzo, inventiva y logros de los trabajadores en un ambiente de pluralidad democrática. Por último, se incluyen las conclusiones respectivas, los anexos que refuerzan las ideas centrales de la investigación y una amplia bibliografía que da sustento conceptual a ésta tesis.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Sin duda que uno de los aspectos centrales de las democracias contemporáneas es el relativo a los partidos políticos. La estasiología es la rama de la ciencia política que estudia el fenómeno de las organizaciones políticas encargadas de la configuración de los gobiernos: los partidos. Estos tienen orígenes diversos, particulares históricamente condicionados por geografías, doctrinas, acontecimientos, personas y cualidades sociológicas que distinguen a cada nación. Por ello es relevante destacar en este apartado las características que los ubican como instituciones muy específicas en el marco institucional de la lucha política por el poder público.

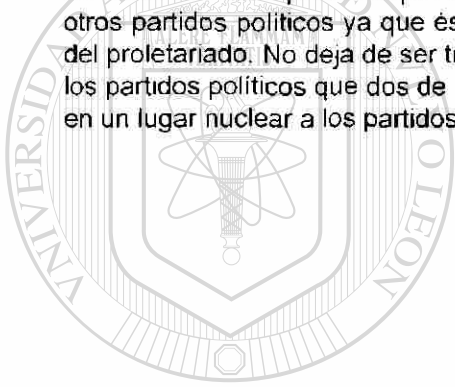
Sus orígenes son múltiples, los países anglosajones Estados Unidos y Gran Bretaña son los que se adjudican la paternidad inicial de las organizaciones partidarias. Así es, durante el siglo XIX estos países lograron institucionalizar a los partidos como los elementos centrales en la transmisión del poder estatal en los regímenes democráticos. Sin embargo, también en otros países europeos, asiáticos, africanos y latinoamericanos se ha ido configurando su identidad política, no con pocas dificultades que los ha hecho debatirse en la lucha política por consolidar monarquías constitucionales y/o repúblicas o entre dictaduras personales caudillistas o democracias incipientes. Ya sentenciaba Maurice Duverger el génesis y el contexto ambiental en el que surgen los partidos políticos, estos van a condicionar de una u otra forma su desempeño particular. Es decir que esas condiciones primarias marcan para siempre el funcionamiento de cada sistema partidista.

En México como se verá a lo largo del capítulo su desarrollo fue muy embrionario durante el siglo XIX y hasta principios del XX. No es sino hasta muy entrada la pasada centuria que apenas está consolidando su estructura y funcionamiento un verdadero y competitivo sistema de partidos nacionales. En ese sentido mucho tuvo que ver la historia nacional desde la época indígena en donde la concentración brutal del poder político en manos del emperador por derecho divino, no dejaba margen alguno a que los súbditos se organizaran en corrientes políticas alternas al poder celestial. Después de siglos de socializar "la cultura del súbdito", España realizó la conquista, explotación y dominio de los antiguos mexicanos durante el virreinato, tres siglos de persistir en el absolutismo de la monarquía metropolitana también por derecho divino acendrando aún más "la cultura del súbdito" y no "la cultura del ciudadano". En el siglo XIX cuando la Nueva España se independiza del imperio español y México se consolida como Estado Nacional, son las figuras de los caudillos Antonio López de Santa Anna, Benito Juárez García y Porfirio Díaz Mori quienes se anteponen al surgimiento de los partidos políticos modernos en el país, como ya sucedía en Europa y Estados Unidos. Son estos personajes los que hacen la política de manera absoluta y no la comparten con otras organizaciones institucionales especializadas para ello, los partidos políticos. El retraso histórico en la construcción de verdaderos partidos políticos en México es explicable por estas razones. Será hasta finales del pasado siglo cuando se comience a visualizar de manera más decidida e institucional, la lucha política a través de un verdadero sistema de partidos.

Se destaca también en este apartado las particularidades más significativas de los partidos a nivel general por lo que deben referirse aquéllas que tienen que ver con su razón de ser. Una definición democrática del partido que materializa la concepción liberal-occidental es la que se refiere y lo conceptualiza como: "organizaciones políticas de interés público que intentan alcanzar el poder estatal a efecto de formar gobiernos constitucionalmente constituidos y llevar a cabo un proyecto integral de nación". De esta primera aproximación se pueden desprender las características propias de su personalidad; su vocación expresa por el poder público, nace y trabaja para conseguirlo, mantenerlo, ejercerlo y ampliarlo, buscan además ser elementos de representación política y de organización de intereses colectivos, son correas de transmisión de demandas entre la sociedad y el gobierno, formadores también de opinión pública, educadores para la cultura cívica democrática. Los cuales sustentan además concepciones integrales de proyectos colectivos, cohesionadores de demandas, promotores de la unidad nacional, y supervisores de la acción del Gobierno.

Finalmente, este capítulo hace referencia también a dos de las grandes posturas teóricas que intentan explicar y entender el origen y la naturaleza de los partidos políticos en el desarrollo de los ciudadanos en la sociedad. La democracia y el marxismo son dos antípodas que le dan una categoría esencial a los partidos en sus concepciones doctrinarias. La primera ubica de manera central a los partidos políticos como instituciones insustituibles en la vida pública de los pueblos. La necesidad de la organización política y de mecanismos legales y formales de transmisión del poder estatal atraviesa a un régimen partidista. Esta es, según la democracia, su función fundamental; garantizar la lucha política a través de instituciones y el tránsito legítimo de la voluntad popular mayoritaria del poder de un grupo humano a otro, vía los partidos. Garantizando con ello la institucionalidad de todo el sistema político.

Mientras que la teoría marxista aunque también considera al partido comunista como fuente fundamental de la vida política de una sociedad, siendo ésta una ideología considerada autoritaria porque constriñe la pluralidad política al reducirla a la existencia no de una pluralidad de partidos, sino sólo a uno considerado como legítimo por esta concepción: el partido comunista, limitando con ello la libertad más amplia de los ciudadanos para formar y decidir sobre otras alternativas políticas. El partido comunista según el marxismo-leninismo, considera como la única instancia legítima y válida de organización política de la clase mayoritaria (el proletariado), al partido comunista, al que se considera "su vanguardia revolucionaria", no pudiendo estar mejor representados sus intereses de clase en otros partidos que no sea el comunista. Por ello, según esta teoría, no deben existir otros partidos políticos ya que éstos sólo son contrarrevolucionarios y atentan contra los intereses del proletariado. No deja de ser trascendente que en la concepción y justificación teórico-política de los partidos políticos que dos de las más grandes posturas doctrinarias y opuestas entre sí ubiquen en un lugar nuclear a los partidos o al partido político.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

1.1. ANTECEDENTES EN EL MUNDO.

Los partidos políticos nacen en el momento en que se produce la participación popular en el proceso de las decisiones políticas. Luego se afirman y consolidan en la evolución hacia los regímenes parlamentarios. En Europa, esta tendencia se concreta originalmente en Gran Bretaña, donde existe un tipo de régimen en el que el gobierno es responsable ante los electores de la nación desde el siglo XVIII, este acontecimiento se consolidó durante el siglo XIX, época en la cuál se afirma un régimen de partidos. Durante los primeros años de la primera etapa, los partidos políticos se constituyen fundamentalmente en el ámbito de los Parlamentos. Posteriormente y de manera especial en el transcurso del siglo XX, los partidos-organización, situados fuera de las Asambleas o Congresos Nacionales, cobran más importancia, hasta el punto en el que el denominado "grupo parlamentario" deviene, en la práctica, en un órgano del partido.

La influencia y fortaleza respectivas de un grupo parlamentario y de la dirección del partido son distintas de un país a otro y de un partido a otro, puede afirmarse que no han existido partidos debidamente estructurados y estables, sino intentos embrionarios de los mismos; grupos parlamentarios, clubes, facciones ideológicas, clientelas personales, corrientes de opinión, etcétera. hasta el siglo XIX, salvo algunas excepciones como Inglaterra, Estados Unidos y Francia. La aparición de los partidos políticos ya como organizaciones extra parlamentarias debe ubicarse a partir de la tercera década del mismo siglo. En Estados Unidos de Norteamérica, los partidos comenzaron a estructurarse a través de la creación y coordinación de fuertes bases locales, durante el mandato del Presidente Andrew Jackson entre 1828 y 1837. La necesidad de canalizar los sufragios populares y la necesidad de incorporar e integrar una inmigración continua, así como la ampliación del censo electoral en los primeros años del siglo XIX, se encuentran en la base de la formación de los partidos norteamericanos.

En realidad, los partidos estadounidenses, surgidos con características diferenciadas en cada uno de los Estados de la Unión, se ampliaron y consolidaron con la extensión del sufragio universal. Así, más que dos grandes partidos, en Estados Unidos existen cincuenta partidos demócratas e igual número de republicanos por cada Estado que conforman a la nación americana y que se vertebran unitariamente para designar a sus candidatos a la Presidencia de la República. Los partidos estadounidenses asumieron el papel de grandes maquinarias o aparatos para la selección y promoción de candidatos. Mientras que la consolidación de su sistema bipartidista sin cambios extremos, no ha tenido que enfrentarse con una readaptación política, como la formación de los grandes partidos de alternativa radical en otras partes del mundo, por lo que se ha facilitado el mantenimiento de los viejos partidos del siglo XIX.¹

En Inglaterra, los partidos surgen con una dinámica distinta, aunque a mediados del siglo antepasado no presentan aún notables diferencias con los de los Estados Unidos. La división parlamentaria entre los llamados tories (conservadores) y los whigs (liberales) iniciada desde el siglo XVII, no existía en la sociedad y no había tampoco generado una estructura partidista. Los grupos parlamentarios atraían una clientela personal, que el denominado Whip (jefe) de cada fracción legislativa, a través de variados recursos que incluían desde la corrupción, la promesa de cargos públicos, dinero, prebendas, contratos, etcétera, mantenían fieles a sus intereses y unidos entorno a ellos, a sus seguidores. Sólo, a partir de la reforma electoral de 1832, comenzaron a desarrollarse los partidos. La ampliación del censo electoral produjo en Gran Bretaña el mismo efecto que en Estado Unidos, es decir, la necesidad de orientar las elecciones por parte de los parlamentarios, a través de una verdadera estructura partidista.

La necesidad de crear asociaciones políticas a partir de los grupos parlamentarios, reforzada por la ampliación del sufragio, consolidó a los partidos políticos, allí donde los regímenes liberales democráticos gozaron de una continuidad política ininterrumpida, tanto en Estados Unidos como en Inglaterra. Más, donde esa estabilidad político-democrática no se produjo, aunque en algunos momentos existieran clubes y sociedades políticas, los partidos políticos no llegaron a cristalizar en un primer momento. Aunque esos países, en donde la implantación de los sistemas

políticos modernos llegó más tarde, surgieron posteriormente y su aparición fue más súbita, como en Alemania, Italia, España, Japón, incluso México.

En Francia, los partidos políticos no aparecieron hasta la II República en 1848, pero el advenimiento del segundo imperio de José Bonaparte, impidió que se desarrollaran normalmente hasta 1871 y no alcanzaron una estabilidad hasta bien entrada ya la III República entre 1871 y 1918. En Alemania surgieron también hasta 1848. En Japón, la aparición de los partidos es tardía, hasta 1867 no se establecieron las bases para su formación. Maurice Duverger afirma que en 1850, ningún país del mundo (con excepción de los Estados Unidos) conocía partidos políticos en el sentido moderno de la palabra; había tendencias de opinión, clubes políticos, asociaciones de pensamiento, grupos parlamentarios, etcétera, pero no partidos propiamente dichos. En 1950 estos funcionan en la mayoría de las naciones civilizadas. Esto supone por consiguiente, que en el momento en que nacen los partidos modernos, surgen como organizaciones estructuradas con ideología, estatutos y programas de acción perfectamente definidos. Existían antes que ellos los denominados protopartidos, es decir (clanes, facciones, corrientes, tendencias, etcétera) los cuáles fueron el antecedente inmediato de los partidos políticos-organización en el siglo XX.²

Los primeros partidos políticos modernos y estructurados se organizan en los Estados Unidos a partir de 1828, bajo el Gobierno de Andrew Jackson, entre 1829 y 1837. El mismo Tocqueville en su análisis de la sociedad anglosajona a principios del siglo XIX ya comentaba su opinión de los partidos en Norteamérica; "los partidos son un mal inherente a los gobiernos libres: pero no tienen en todos los tiempos el mismo carácter y los mismos instintos. Lo que yo llamo grandes partidos políticos son aquéllos que se encuentran ligados más que a sus consecuencias; a las generalidades y no a los casos particulares, a las ideas y no a los hombres. Estos partidos tienen, en general rasgos más nobles, pasiones más generosas, convicciones más reales y aquí una actuación más franca y atrevida que los otros".³ En los Estados Unidos el sistema de partidos comenzó a construirse desde el momento mismo de su independencia de Inglaterra, y se ha caracterizado seriamente por su formación institucional. Los mismos norteamericanos se precian de haber sido pioneros en el desarrollo de los partidos políticos como mecanismos esenciales del funcionamiento en los regímenes democráticos. Así, Richard Watson señala que, "los primeros partidos democráticos del mundo aparecieron precisamente en los Estados Unidos. En realidad ya existían cuando Washington pronunció su discurso de despedida. Además, han persistido: el Partido Demócrata es, ciertamente, el partido político más antiguo del mundo".⁴

Los Estados Unidos tuvieron operando un sistema de dos partidos a los pocos años de su fundación. De la controversia surgida por problemas internos, de ideología y de política exterior, el bloque político que logró la independencia se escindió en dos grandes corrientes que perduran hasta la actualidad. El primero con Alexander Hamilton y John Adams que formó a principios de 1790 el Partido Federalista. Mientras que en torno a Thomas Jefferson y James Madison se aglutina el Partido Republicano a mediados de 1794. Aunque el federalista John Adams venció al republicano Thomas Jefferson en las elecciones presidenciales de 1796, en los posteriores comicios de 1800, Jefferson se alzó con una victoria tal que trastocó al Partido Federalista. Este último continuaría funcionando a nivel nacional durante otro decenio y medio, pero jamás recuperó la mayoría en el Congreso, ni tampoco a la Presidencia. El Partido Federalista desapareció por completo del escenario político alrededor de 1816. Siguió luego un período de gobierno de un solo partido. La llamada "época de los buenos sentimientos", que culminó con la elección casi unánime de James Monroe como Presidente en 1820. Después de eso, sin embargo, se desató una seria competencia dentro del Partido Republicano, cuando se formaron corrientes ideológicas y políticas en torno a John Quincy Adams y Andrew Jackson.

Poco a poco estas facciones se convirtieron en auténticos partidos, los seguidores de Adams vinieron a conocerse como Republicanos Nacionales y los de Jackson como Republicanos Demócratas. A finales de la década de 1830, el Partido Republicano Nacional fue substituido por el Partido Liberal (Wigh), cuando en 1840, el candidato presidencial de este partido, William Henry Harrison, derrotó al Presidente en ejercicio Martin Van Buren del Partido Demócrata. Volvió así, la

verdadera competencia de dos partidos, que continuó hasta mediados de la década de 1850, cuando el Partido Whig desapareció, sólo para ser reemplazado por otro; el Partido Republicano, que presentó a su primer candidato presidencial, el General John Fremont, en 1856.

Desde esa fecha, los Partidos Demócrata y Republicano han dominado la competencia ininterrumpida de sólo dos partidos, más antigua del mundo. Un enfoque moderno del partido político y con el de una concepción totalmente madura de la función de una oposición legítima, floreció por primera vez con la segunda generación de líderes políticos norteamericanos, a decir de aquéllos hombres que en su mayoría eran infantes cuando se fundaron los partidos Federalista y Republicano. Estos empezaron a ver clara y consistentemente lo que sus antecesores como Madison y Jefferson vislumbraron confusa y esporádicamente; los méritos de una organización partidista como principio positivo y de la competencia bipartidista como un elemento a favor del interés público. Estos individuos hallaron firmes fundamentos de la organización de partidos, en la temprana experiencia jeffersoniana, pero tanto en la teoría como en la práctica, fueron mucho más allá. Así, la nueva apología a favor de los partidos fue en gran medida, labor de una generación y de un tipo de hombres que estaban mucho más interesados que sus antecesores en la organización partidista. Los partidos norteamericanos evolucionaron profundamente desde la rivalidad política de Thomas Jefferson y Alexander Hamilton, que manifestó la oposición de Republicanos y Federalistas, respectivamente. Naturalmente la guerra de secesión (1860-1865) ocasionó una gran confusión política, sin embargo, no modificó sensiblemente el bipartidismo de demócratas y republicanos que entonces acabó consolidándose.⁹

Por otro lado, en Gran Bretaña, la transformación paulatina de un régimen liberal en una democracia de grupos y asociaciones, tiene en los partidos un buen indicador. Así, por ejemplo, la vida política inglesa sufrió una radical reestructuración con las reformas electorales de 1867, que amplió nuevamente el censo electoral y la de 1873, que implantó el voto secreto. En 1867, el político Joseph Chamberlain dirigente liberal, constituyó el primer embrión de un partido moderno en el Reino Unido. El "caucus" o comité de la ciudad de Birmingham, primero en el ámbito local y más tarde a nivel nacional. A partir de él se estructura un Partido Liberal, con afiliación y organización independiente de los parlamentarios. William Glandstone al frente de la nueva maquinaria partidista, alcanzó el triunfo electoral para el gobierno nacional en 1874. El partido consiguió así una existencia aparte de sus líderes, de sus parlamentarios e incluso de su fundador, el propio Chamberlain.

En el mismo periodo se organizó la Unión Nacional de Asociaciones Conservadoras y Constitucionales, base del actual Partido Conservador. En ella el peso de los parlamentarios y su poder era superior, pero la ampliación de la afiliación y un funcionamiento renovado dieron a Benjamin Disraeli la oportunidad de enfrentarse a los liberales con mayores posibilidades de éxito. Así, Glandstone y Disraeli se convirtieron en los primeros dirigentes políticos británicos al frente de partidos verdaderamente organizados y con estructura moderna. La aparición en 1900 del Partido Laborista alteraría significativamente el juego de partidos tradicionales ingleses. Estos partidos británicos se basan ya en la existencia de un comité supremo encargado de la dirección nacional del partido, de proponer candidatos para las elecciones, de coordinar las relaciones de la institución con el grupo parlamentario y de estructurar y ampliar los comités locales encargados de dirigir las cuestiones regionales y de las localidades. La existencia del Partido Laboral a principios del siglo XX abrió un nuevo frente político y ofreció un nuevo modelo organizativo. Con tal éxito que substituyó la contienda bipartidista del siglo XIX entre conservadores y liberales. Por una lucha política, ideológica y electoral prácticamente entre conservadores y laboristas.

Mientras que la centralización de las decisiones y el peso excesivo de la burocracia dirigente convirtieron a los partidos socialistas europeos en grandes y poderosas maquinarias que tendían a alejarse de sus propias bases y a adoptar una actitud radical, justificada por el deseo de no poner en peligro a la organización ante el acecho de los enemigos externos, y asegurar su supervivencia, en Gran Bretaña, el Partido Laboral que expresaba la actuación política de la clase obrera surgió con unas características diametralmente distintas. A lo largo del siglo XIX se había

desarrollado un poderoso movimiento sindical que embonaba políticamente con el ala izquierda, liberal y democrática. Fue James McDonald quien con núcleos ideológicos, como la Sociedad Fabiana y los sindicatos propugnaban una vía política obrerista, dando origen al segundo partido inglés más fuerte en el siglo XX el Laborista, alejado de tendencias extremas y más dúctil en su organización, James McDonald fue uno de sus grandes organizadores.⁶

Por lo que respecta a Francia entre 1869 y 1872 se era partidario de una monarquía o de una república. Así, se habla de un Partido Republicano, surgido en 1871 que exige la instalación de una república, mientras que la existencia de un Partido Realista demanda la continuación del imperio y el dominio del rey. Desde 1848, estaba constituido el Partido Realista, al mismo tiempo que las ideas socialistas habían estimulado la creación de varios partidos obreros desde el mismo año. Pero como señala Jean Charlot el término partido no designaba una organización política tal como la conocemos ahora, con su jerarquía, su centro director y sus militantes o sus permanentes, el partido representó en toda la primera parte del siglo XIX en Francia, una tendencia, una opinión que cristalizó las ideas de una clase o de un grupo social, más o menos distinto de otros.

Otro partido importante en Francia era el Partido Comunista también llamado Partido de los Comuneros, que en 1870 pide la autonomía de las comunas y que en 1871 está representado por la Comuna de París. Además, en 1871 existe dentro del Partido Republicano el grupo moderado agrupado en torno de Adolfo Thiers y el republicano avanzado alrededor de León Gambetta. También se puede observar en ese año que dentro del Partido Liberal hay dos tendencias, una dirigida por Emile Olivier y Prevost Paradol progobierno y otra adherida a Jules Favre que se queda en la oposición. Hay tantos partidos en Francia y tantas corrientes dentro de ellos, que ésta sería una característica particular del régimen político galo hasta la actualidad. Sin embargo, entonces como ya se señaló, no había verdaderos partidos-organización, no eran organizaciones sino asociaciones configuradas en torno a una idea o a un hombre, por ello su comportamiento temporal, los llamados partidos se hacían y deshacían rápidamente. No es hasta finales de 1871, cuando se percibe una modificación sustancial en su composición, ya que en el Congreso francés es decir la Asamblea Nacional se conformaron grupos parlamentarios plenamente discernibles entre sí que implicaban más un compromiso estructural, que personal. Así, aparecen los de izquierda abierta y los de izquierda cerrada, los orleanistas, los republicanos y los merovigios, todos ellos con tintes más organizacionales.⁷

Emile Olivier comienza a hablar de la pasión de partido que anima a los diputados. El jefe de partido no es solamente aquel que simboliza un ideal, sino el que se convierte en un organizador. Progresivamente, el partido tiende a convertirse en una organización permanente y se asiste a la lucha política de un verdadero sistema de partidos. De este modo, la formación del partido moderno en Francia toma la denominación exacta de Partido Republicano, Partido del Orden, Partido Liberal, Partido Socialista, Partido Comunista y otros en cuyo alrededor se formalizan las primeras organizaciones perfectamente estructuradas, dejando de lado las denominaciones comunes de corrientes, tendencias o facciones.

1.2. ANTECEDENTES EN MÉXICO.

En México, los partidos políticos no tuvieron la tradición histórica tan sólida como si la tuvieron otros países occidentales. El sistema pluripartidista que hoy apenas comienza a consolidarse no surgió gratuitamente, se cimentó en el esfuerzo y sacrificio personal de todos aquéllos que en el curso de los últimos 70 años han militado en estos entes públicos.

El surgimiento de los partidos varia considerablemente de un país a otro en Estados Unidos comienzan con la Convención Constitucional de 1787 en Filadelfia entre los Federalistas y Republicanos primero, para después entablarse la contienda entre Republicanos y Demócratas a mediados del siglo XIX consolidando hasta nuestros días el tradicional sistema bipartidista norteamericano. Es en el año de 1688, cuando en Inglaterra emergen los dos grandes partidos que alternativamente gobernaron a este país hasta principios del siglo XX (los Tories o Conservadores) y (los Wighs o Liberales) hasta que apareció el Partido Laborista en el año de 1900 alterando significativamente el tradicional juego partidista británico. Mientras que en Francia estos se asoman por vez primera durante la revolución de 1789 que derrocaba al poder absoluto de los reyes, dando así origen al tradicional pluripartidismo que hoy todavía domina la escena política francesa. Para mediados del siglo XIX Estados Unidos, Inglaterra y Francia tenían ya partidos políticos con ideas afines, agrupándose en asambleas. Los cuales posteriormente comenzaron a preocuparse profesionalmente por la obtención de los votos de los electores y fundaron comités electorales para apoyar a sus candidatos. De hecho los primeros partidos fueron federaciones de comités electorales que buscaban una coordinación nacional superior. Normalmente esa coordinación estuvo en manos de los miembros del Parlamento que hacían llegar las consignas partidistas hacia las bases. Este fue el patrón, que en términos generales tuvieron en su origen la mayoría de los partidos europeos y norteamericanos.

En México sin embargo, el lastre de un místico pasado histórico gravitó en sentido contrario a las experiencias anteriores. Durante el periodo prehispánico la fuerza mítica, teocrática y personalista del "Tlatoani" o emperador y su poder absoluto e incuestionable no permitió la formación de ningún grupo o fuerza social que pusiera en entredicho su poder omnímodo por derecho divino. Fueron muchos siglos que el ejercicio del poder sin límites socializó la "cultura del súbdito" y no la "cultura del ciudadano entre los habitantes del imperio mexicana y la región maya, obstaculizando una y otra vez la formación y aglutinamiento de organizaciones independientes a la autoridad real.

Después del periodo indígena vino la conquista española y con ella la substitución del rey autóctono por el monarca ibérico también por voluntad divina. De tal suerte que continuó el ejercicio del poder absoluto, su arbitrariedad e impunidad pero ahora por tres siglos y con el agravante de ser dirigido desde el extranjero. Ahondando con ello el servilismo político y el sometimiento económico de la población originaria. Así mismo se denegó la constitución de corrientes ideológicas y políticas contrarias a la justificación dinástica del poder virreinal.

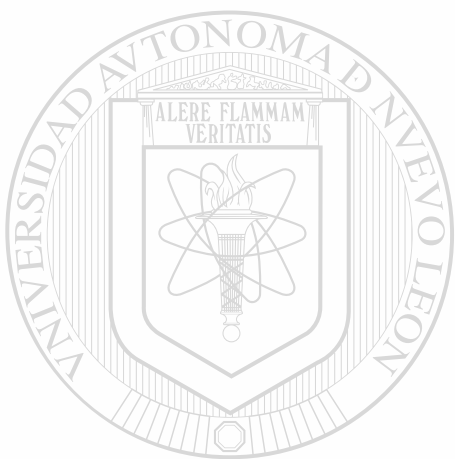
El perjuicio político y el daño público que los largos periodos de absolutismo ocasionaron a la cultura cívica sobreviven aún en varias regiones atrasadas del México rural y urbano de hoy. En el siglo XIX ya como país independiente tíbiamente se empezó a esbozar las dos corrientes doctrinarias que sobrevivieron a lo largo de ese momento histórico los liberales y los conservadores que no pueden catalogarse como partidos políticos en sentido estricto de acuerdo a los estándares teóricos y organizacionales de los partidos del mundo contemporáneo. Más bien deben bautizarse como protopartidos (formas primitivas de organización política partidista) antecedentes de las organizaciones burocráticas en que se han convertido los partidos políticos de la actualidad.

Además, sobre los protopartidos del siglo XIX se sobrepusieron las figuras dominantes y personalistas ya no de los "Tlatoanis" o "Reyes Católicos" españoles sino de los "Caudillos" hombres fuertes que monopolizaban el ejercicio del poder público. Una forma de resumir la historia patria en el primer siglo de nuestra vida independiente es analizando la obra política de los tres

gobernantes que se repartieron el poder estatal prácticamente durante toda esa centuria: Antonio López de Santa Anna, Benito Juárez García y Porfirio Díaz Mori.

El porfiriato que cubrió la última parte del siglo XIX acabó con las libertades públicas, ignoró la Constitución de 1857, desprestigió la ley y aniquiló el escaso civismo de los habitantes. Sin embargo, el siglo XX inicia con la organización de clubes políticos que culminan con la formación de nuevos partidos políticos como el Liberal Democrático de los hermanos Flores Magón y el Nacional Antirreleccionista de Francisco Indalecio Madero González. Y con ellos comenzó la primera gran revolución del siglo pasado que derrocó al dictador Díaz, al mismo tiempo que lograba materializar la Constitución de 1917, la cual todavía rige los destinos nacionales.

Se estableció así los cimientos institucionales y las garantías jurídicas para la libre asociación política en partidos los cuales puedan disputar democráticamente el poder público. Surgen de este modo centenares de partidos a lo largo del territorio nacional en las primeras décadas del siglo XX, al paso del tiempo en los siguientes decenios la cantidad de partidos políticos existentes iría dimensionándose hasta alcanzar una cifra más razonable y actualmente estabilizarse en no más de diez partidos con registro oficialmente reconocido.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

1.2.1. LA ETAPA INDÍGENA.

El México prehispánico, antes de la llegada de los conquistadores españoles, estaba formado por un amplio conjunto de pueblos autóctonos dispersos a lo largo de la geografía mesoamericana de entonces, desde más allá de las fronteras actuales con los Estados Unidos hasta la hoy Centroamérica, pululaban los habitantes originales de estas tierras: mayas, aztecas, olmecas, tlaxcaltecas, otomíes, zapotecas, mixtecos, etcétera. Sin embargo, destacan dentro de la pluralidad de culturas más sobresalientes de la antigüedad, los aztecas, sin menospreciar el aporte y relevancia histórica y aún presente de los otros pueblos indígenas que todavía componen a la pluriétnica sociedad nacional. Según datos oficiales recientes, se afirma que existen alrededor de 11 millones de indígenas que complementan a la población total del país, que es de más de 100 millones de mexicanos, toda una nación dentro de otra nación; la mayoritariamente mestiza. Por lo que el componente indígena ha tenido, tiene y tendrá un fuerte impacto político, económico y social en el país

Las características originarias de los primeros pobladores de México y la conservación de su cultura a través de la práctica de creencias y tradiciones durante largos siglos, son un factor de incidencia política en la vida del país. Las cuales contribuyeron a erigir las estructuras políticas y gubernamentales de México en el siglo XX que se reflejan en diversos sentidos todavía en muchas anacrónicas prácticas de gobierno que influyen negativamente en el ejercicio del poder estatal. El pueblo azteca resume ejemplarmente algunos de los defectos del sistema político mexicano contemporáneo. El imperio mexica comprendía la porción central de nuestro país, de costa a costa prolongándose por el norte y occidente, hasta los ríos Pánuco y Lerma y por el sur hasta Guatemala. El objetivo principal de las guerras de conquista mexicas fue esencialmente económico, después de asentarse en el Lago de Texcoco para fundar la gran Tenochtitlán en 1325, y posteriormente irse extendiendo poco a poco por las rutas ya señaladas anteriormente. Los pueblos sometidos debían pagar un tributo a sus conquistadores, a cambio del cual se les respetaba a sus gobernantes y sus costumbres. Los pueblos conquistados fueron organizados en regiones y distritos, cada uno de los cuales deberían pagar a Tenochtitlán, cada ochenta días un tributo fijo con los diferentes productos de la región (oro, ropas, incienso, plumas, maíz, chile, algodón, cacao, etcétera).⁸

Los mexicas centralizaron el poder político en la gran metrópoli, Tenochtitlán, cuya población ascendía a la llegada de los españoles a más de 300 mil habitantes, cantidad muy superior a ciudades europeas de entonces y cuya organización política, gubernamental y social tenía que ser muy sofisticada para poder cohesionar y organizar una ciudad de las proporciones de la antigua capital de México.⁹ En términos políticos, el jefe supremo del Estado era el "Tlatoani", designado por el "Tlatocan", quién reunía en su persona el poder de gobierno, el poder militar y el sacerdotal, como se le consideraba gobernante por derecho divino, su poder llegó a ser absoluto. El "Tlatocan" formado por un grupo de notables con larga experiencia en asuntos de gobierno, designaba al "Tlatoani" en función de ciertas características indispensables:

- Que tuviera parentesco con los reyes mexicas anteriores y;
- Que fuera considerado capaz de gobernar, es decir, que hubiera sido general del ejército mexica y ocupado otros cargos públicos, además de conocer la religión y las tradiciones históricas de su pueblo.¹⁰

Por otro lado, haciendo un análisis desde la perspectiva de la economía política, algunos autores como Karl Marx y Karl Wittfogel sobre otros pueblos de la antigüedad como el árabe, chino, persa y algunos más del lejano oriente. Así, como con ubicación en Asia. Marx denominó a los regímenes de gobierno y producción de esos pueblos con el título de "Modo de Producción Asiático o Estado Oriental", en el que incluye a otras culturas como la mexica, maya e inca en el continente americano. Y donde destaca la naturaleza despótica de gobierno en la conducción política y económica de esas comunidades. Decía Marx que para comprender al "Estado Oriental", hay que entender primero a la sociedad civil y ésta no se concibe sin el análisis de las fuerzas productivas

que la componen. Bajo el concepto de "Modo de Producción Asiático o Estado Oriental" se entiende a un modelo de desarrollo histórico particular de ciertas sociedades, caracterizado por la existencia de una sociedad débil y un Estado todopoderoso personalizado en la figura del emperador despótico. Omar Guerrero Orozco define al Modo de Producción Asiático; "como uno de los artificios sociales mejor organizados de la historia para llevar hasta sus últimas consecuencias la explotación del trabajo y someter bajo el control del Estado las energías humanas. Es un caso único que muestra la acción de un gobierno total al compás del ejercicio de un poder también total. La coincidencia entre renta e impuesto, la unificación entre explotación y dominio en las mismas manos, convierten al despotismo oriental en un régimen más abrumador, más total, más terrible. El ejercicio del poder no tiene límites, no existen fuerzas nobiliarias, estirpes o aristocracias que se contrapongan a la pequeña élite gobernante, mucho menos las hay populares. El despotismo oriental sea en Persia, Perú, China, Egipto, o en el México prehispánico, es un gobierno absolutista".¹¹

El mismo autor desglosa las características fundamentales que particularizan al "Modo de Producción Asiático" entre las que destacan las siguientes:

- Un conjunto de comunidades asentadas en aldeas, cada una autosuficiente, en cuyo seno existe la indiferenciación entre el trabajo agrícola y el trabajo artesanal.
- Un Estado leviatánico que las aglutinaria como conjunto, esto es, que las relaciona como sociedad.
- Una relación que vincula a las comunidades y al Estado, y que reviste un doble carácter: económico y político. La columna vertebral de esta relación está constituida por un impuesto universal que envuelve, a su vez, la forma de renta, y que se exige en dinero, especie y como trabajo forzado.
- Una forma de producción basada en la agricultura en gran escala, con carácter económico determinante o, al menos, con carácter político dominante.
- Actividades y obras constructivas hidráulicas en gran escala, directamente conectadas a la agricultura o que han derivado de ella.
- Ausencia de propiedad privada en la base de la sociedad, manifestándose como contrapartida la propiedad patrimonial del déspota gobernante.

Instalado en el palacio imperial, el déspota gobierna a la sociedad como si se tratara de su propia casa. Además de sus lujosos aposentos, el palacio contiene las oficinas públicas donde planifica con su corte, el trabajo agrícola, la política hidráulica, la cuestión tributaria, etcétera. Es decir, la administración pública centralizada, especializada y burocratizada. Es el centro del gobierno, la instancia donde se atienden las cuestiones públicas. El palacio imperial, además de contener el domicilio privado del soberano, es el organismo político que gobierna a la sociedad civil. El Estado azteca fue un imperio absolutista, que intentó y logró establecer la explotación y el dominio totales sobre una población heterogénea, a la cual dio unidad. Sobre la sociedad tejió una red organizativa gigantesca que los emperadores operaban eficazmente.

El imperio no sólo impulsó un servicio militar obligatorio, sino una prestación fiscal obligatoria que se encarnaba en el trabajo público no remunerado. Sin embargo, el Estado Oriental no sólo tiene y maneja el medio de producción principal, la agricultura hidráulica a gran escala, sino que hace un monopolio de la producción agrícola, de su almacenamiento y su distribución. El déspota decide el control del agua y con ello convierte al Estado en una organización que exitosamente somete a una explotación metódica y creciente a la sociedad civil, y su poder es tal que ésta no tiene la mínima capacidad de independencia. Todo esto sintetiza las características que moldearon la estructura política y económica de los antiguos mexicanos, aquélla donde el absolutismo gubernamental y el poderío extremo del gobierno agobiaban a una sociedad débil, invertebrada, aislada, sumisa y religiosa, la cuál fue un campo fértil que facilitó la conquista del dominio español durante tres siglos.

1.2.2. EL VIRREINATO.

Después de la caída de Tenochtitlán la capital del imperio azteca el 13 de agosto de 1521, el más grande de América a la llegada de los conquistadores españoles. Se inicia el segundo gran periodo en la historia de México; la colonia durando ésta trescientos largos años. Casi el doble de tiempo de lo que el país lleva de vida independiente. La conquista de los mexicas como de los demás pueblos indígenas, su castellanización y cristianización fue una tarea colosal que fue hecha a sangre y fuego, dejando hondas huellas en el ser nacional que todavía hoy se manifiestan. No sólo, el idioma español y la religión católica, sino las instituciones políticas y económicas metropolitanas fueron implantadas, mezclándolas en una combinación étnica y cultural que caracterizan a la identidad nacional en el mundo actual. El régimen instaurado a partir de 1521 no fue muy diferente al autóctono originario en cuanto a la forma de ejercer el poder público, el centralismo, el verticalismo, el autoritarismo y la impunidad de las autoridades novohispánicas en su relación con las comunidades indígenas y mestizas eran la nota común del poder virreinal.

Además de agregar a la esfera gubernamental de la Nueva España características propias del universo español como lo eran el burocratismo, el reglamentismo administrativo del gobierno, el paternalismo y el refuerzo de la actitud patrimonial en el ejercicio de la actividad pública. El sistema de gobierno de la colonia se basó en una serie de supuestos fundamentales cuya naturaleza condicionó, en sustancial medida, toda su filosofía de gobierno. Influyeron estos en la estructura gubernamental y al final sirvieron como criterio para determinar el éxito o el fracaso del sistema imperial español. Desde el principio mismo, pueden advertirse dos fuerzas que fungieron como motivadoras de la conquista y de la colonización española en el nuevo mundo. Estas ideas prevalecieron hasta el final del imperio, la primera y la más importante consistió en considerar a éste como una reserva económica destinada a explotarse con eficiencia para que produjere una corriente de riqueza cada vez mayor hacia la metrópoli ibérica. En segundo lugar, el imperio español se consideró como una gran empresa misionera, es decir tenía una meta religiosa, la evangelizadora del cristianismo católico. Desde los primeros viajes de exploración, el sacerdote fue compañero inseparable del conquistador. De acuerdo con esta segunda premisa, se mantuvo entre el gobierno colonial y la iglesia la más estrecha colaboración, la cual había sido asegurada desde que España se aventuró por primera vez en empresas de exploración y colonización. La "bula papal" del 16 de diciembre de 1501 expedida por el sumo pontífice Alejandro VI, cedió a los reyes españoles y a sus sucesores todos los diezmos eclesiásticos de las indias, a cambio de que la corona española asumiera plenamente la responsabilidad de propagar la religión cristiana entre los indígenas, fundando iglesias y monopolizando la expansión sólo de esta tendencia religiosa.

Una vez advertidos los supuestos económicos y eclesiásticos otros rasgos relativos a la conformación de toda la política novohispánica embonan fácilmente en su sitio. Mientras, la realización de los objetivos del Estado ibérico dependía de la autoridad central en España, y de las autoridades continentales creadas expreso para ello. La política de control de todos los altos puestos del gobierno y del aparato productivo local por los peninsulares españoles, garantizaba una explotación ampliada e intensiva de los recursos naturales y de la fuerza de trabajo autóctona. La nación mexicana resulta de la conquista del imperio azteca por el español. La conquista y colonización se identifican con un gigantesco proceso de sometimiento, de destrucción y reestructuración de pueblos, sociedades y culturas aborígenes por la fuerza avasalladora europea. Después de la destrucción de la economía y sistemas políticos indígenas, se rescatan los componentes utilizables para el engrandecimiento y enriquecimiento exclusivo de la corona, la iglesia y los conquistadores individuales. En el aspecto político y gubernamental, el sistema español consiste en una monarquía cada vez más fuerte que asume las funciones del Estado imperial ibero, como era de esperarse, el régimen colonial era intervencionista y absolutista y contaba con numerosos organismos dedicados a definir las relaciones entre el gobierno y la empresa económica, entre los cuales el primero y principal era la propia monarquía, mediante su dominación directa y exclusiva sobre tierras, aguas, minerales y personas.¹²

El gobierno español, su política y la estructura del México colonial, van siendo conformados por los intereses, necesidades y decisiones de la monarquía, de las élites dirigentes y grupos dominantes de la metrópoli, así como, los grupos terratenientes, mineros, mercantiles, financieros y burocráticos que van emergiendo en la Nueva España. Monarquía absolutista que no llega a ser en plenitud un Estado moderno, la de España expresa y coproduce una sociedad en tránsito incompleto, ya que no prevé la constelación de los supuestos asociados a dicho tipo de Estado, (predominio del intercambio, mercantilización generalizada, emergencia y avance de los actores de la sociedad civil). La monarquía centralizada, patrimonialista y paternalista, la de España conquista, colonializa y transculturaliza a la población autóctona, con fórmulas económicas y políticas inadecuadas para sus más antiguas tradiciones, mezclando la cultura española con afanes de sincretismo utilitario para los fines eminentemente materialistas de la corona española. Conquista y colonización son empresa personal de la corona de Castilla, articuladas por el imperio y dirigidas por el Estado para fortalecer su poderío. La corona acepta o rechaza ofertas de conquista y poblamiento, y suple la falta de iniciativas de la sociedad aborígen, ofreciéndole a cambio empresas a otros como la iglesia romana, a nobles, aventureros y mercaderes. La "Capitulación Real" es el contrato entre la corona y el jefe de la expedición, que asigna a éste el área de conquista y los títulos si tiene éxito, a cambio del pago de tributo sobre la riqueza obtenida. Las expediciones particulares se cumplen en este marco, y sus jefes son depositarios de la autoridad real. Por este carácter inaugural y por su uso exclusivo y directo, trasplanta e impone con ellos pautas políticas, que trastornan e inhiben el despliegue natural de las comunidades indígenas.¹³

El absolutismo se manifiesta en la preponderancia del Estado imperial, su tendencia a la centralización y a la omnipotencia. El rey es la presencia suprema y despótica. Desde ahí, el centro político-administrativo que se nuclea a su alrededor, decide y regula autoritariamente todo lo referente a la Nueva España y a las demás colonias. Al cuerpo de leyes ya existente va agregando la legislación de las Indias. Con un cuerpo de autoridades novohispánicas dirigidos por el Virrey, la Audiencia Real, el Patronato Real, los Consulados, los Gobernadores, Alcaldes Mayores, Corregidores, Ayuntamiento e Intendentes. El poder despótico se justifica y legitima por la concepción divina del monarca por encima de la ley, a la que introduce enmiendas y excepciones. Los súbditos pueden además apelar directamente al rey, debilitando a las autoridades locales. La imposición despótica desde España de una regulación política, administrativa y jurídica implica la sobreimpresión sin integración de las autoridades, instituciones, derecho, lenguaje, religión, cultura, de la metrópoli, a realidades físicas, históricas y socioeconómicas del pasado precolombino. Emerge así la dicotomía entre el país aparente o formal y el país real.

El sistema gubernamental colonial, con su centro metropolitano y su red de órganos locales, se estructura en grado considerable mediante el trasplante de instituciones y organismos peninsulares. El rey combina también la estrecha vinculación con la Iglesia a través de un poderoso cuerpo de funcionarios reales dependientes de la metrópoli, para imponer el dominio de la corona y el control de conquistadores y conquistados. El centro metropolitano se prolonga en la Nueva España, a través de la burocracia colonial. En las Indias es muy poderoso el conjunto, pero cada funcionario depende del poder central y es vigilado por instituciones paralelas. El poder local es ejercido por la burocracia local y la Iglesia. Mientras se va constituyendo una nueva aristocracia local, que se transforma poco a poco en dominante. Los funcionarios reales en la Nueva España deben aplicar normas y decisiones de la corona bajo su control. Una de sus funciones más importantes es el control de los grupos sociales y de la Iglesia, que a su vez los vigila. La autoridad política y la militar se fusionan, por las necesidades de la conquista, la colonización y la amenaza de otras potencias imperiales.

La Iglesia por su parte es a principios del siglo XVI, la principal institución ideológica del Estado. El catolicismo, religión oficial del Estado, es la ideología justificadora del poder real, de la conquista y la colonización, aliada e instrumento de la corona. Iglesia y corona se alían, la primera controlada por la segunda en todo, excepto en doctrina y disciplina. Derivado de la bula papal de 1493, el Patronato Real, le permite al Rey ejercer la administración eclesiástica del virreinato español. La Iglesia recibe beneficios y privilegios, pero de la corona que a través del Consejo de

Indias, interviene en las investiduras y distribución de religiosos. La Iglesia no está, sin embargo, totalmente identificada con la corona ni subordinada a ella, tiene independencia, intereses propios, roces y conflictos con el monarca y con otras esferas del poder. Adquiere un considerable poderío económico, social, cultural y sobre todo político, por su estrecha asociación con el aparato virreinal, su predominio ideológico, su inmensa acumulación de propiedades, su labor de evangelización y a través de ella del sometimiento de las comunidades indígenas. La empresa misionera es funcional al proyecto político de la corona, pero extremadamente perverso para el futuro de sus habitantes. Esta empresa de conversión, de absorción y de asimilación cultural y doctrinal de la población indígena completa el proceso de represión y dominación vertical de la sociedad nativa, que siglos después continuaría dejando saldos económicos y políticos que aún en día en muchos sentidos, se siguen padeciendo en amplios lugares de la república mexicana.¹⁴

La conservación de la sociedad autóctona como entidad eminentemente tributaria y de riqueza infinita para la metrópoli española es el gran objetivo de la conquista, nada más importaba en este proyecto, la estructura social tenía que subordinarse por fuerza a este interés, aún y cuando éste trastocara la germinación de una sociedad civil independiente y vigorosa que expresara sus necesidades colectivas a través de órganos representativos de las comunidades indígenas. En este sentido la empresa comercial que significaba la conquista, contó con un decisivo aliado en la Iglesia, que a través de la evangelización contribuyó a la destrucción de las formas y prácticas culturales de los indígenas; el debilitamiento y eliminación de dirigentes, el control de creencias, de costumbres y la reorganización de la vida económica, política y social de la población originaria.

Beneficiaria del monopolio educativo, la Iglesia fundó escuelas y colegios religiosos, la Universidad Real y Pontificia de México en 1551, junto a los laicos fundó y sostiene todavía hospitales, orfanatorios, asilos, manicomios y otras instituciones para menesterosos. La Iglesia ofrece además empleo, canaliza energías, provee modos de ascenso social y político, y de acceso a la cultura. Ello debilitó las vocaciones económicas independientes a su estructura orgánica. También desestimó y reprimió fórmulas de organización propia de los indígenas, cultivando así una cultura de la dependencia, de la incapacidad personal y fomenta la "cultura del súbdito", no "del ciudadano". Con lo que facilita el control político de sus comunidades. Esto es así porque el proyecto económico global de la Corona exige el sometimiento riguroso de los habitantes de la Nueva España. Otro modelo de organización social, natural, propio e independiente de estas comunidades indígenas, pondría en peligro la obtención permanente de riquezas naturales, de mano de obra gratuita y de tributación estable, para el erario público español.

Al iniciarse el siglo XVIII, éste va a caracterizarse por una corriente filosófica y política que pugna por la expansión de la actividad mercantil, por el apoyo al desarrollo de las ciencias y las artes, por el fomento a la industria, pero también por una marcada concentración del poder real, aún con fundamento en el llamado "Derecho Divino" del monarca para gobernar, y detentador exclusivo de la soberanía. A ésta corriente se le conoció con el nombre de "Despotismo Ilustrado". Este nace en Francia con la presencia de la dinastía de los Borbones, - substituta de la dinastía de Austria que dominó en el reino peninsular de España hasta 1700-, contribuye a su desarrollo en la península ibérica. Tres fueron los principales reyes borbones que gobernaron a España durante ese siglo y que con sus acciones introdujeron importantes reformas en la estructura de gobierno, política, de la administración pública y la economía del imperio; Felipe V (1701-1746), Fernando VI (1746-1759) y Carlos III (1759-1788), sin duda éste último produjo los cambios de mayor trascendencia. Uno de los principales cimientos que permitieron el desarrollo de las reformas que generó el "Despotismo Ilustrado" consistió justamente en exaltar el poder real. Es decir, gobernar sobre la "Teoría del Derecho Divino de los Reyes", con algunas consideraciones liberales que pretendían dinamizar el imperio español, aumentando y conservando su riqueza colonial, pero siempre bajo la férula del autoritarismo ibérico, que se convierte paradójicamente en una camisa de fuerza, la cual inhibe su propio potencial.

1.2.3. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SIGLO XIX.

La situación de la Nueva España a principios del siglo XIX era en apariencia próspera y estable. Carlos III rey de España había impulsado la economía a través del fortalecimiento de la minería, de la pequeña industria, del comercio y de la producción agrícola. Pero a pesar de esa apariencia de progreso y paz reinaba un profundo malestar en el seno de la sociedad colonial. Los altos cargos políticos, eclesiásticos, civiles, militares y económicos eran ocupados exclusivamente por españoles peninsulares. Los primeros en sentir la necesidad de organizarse para actuar en la vida política de la Nueva España fueron los criollos, que eran los hijos de españoles nacidos en América y considerados ciudadanos de segunda categoría. Este grupo pensante de la sociedad colonial resentía la discriminación política y económica de que eran objeto. El contacto de algunos de ellos con las enseñanzas de los enciclopedistas franceses, acrecentó su preparación ideológica y su crítica de los principios en que descansaban las instituciones sociales españolas en perjuicio de los habitantes de la Nueva España.

En los lugares menos sospechados se abordaba con gran atención a los enciclopedistas galos que poco a poco conquistaban gran número de adeptos, principalmente entre los frailes de los conventos y los curas de los pueblos, tomando conciencia del atraso que guardaba la colonia con respecto a los países europeos. Todas estas inquietudes, aunadas a las noticias que llegaban de la independencia de los Estados Unidos de América, trajeron como consecuencia que se pusiera más aún en tela de juicio las doctrinas oficiales, las estructuras y prácticas gubernamentales. Se cuestionaba la legitimidad de la autoridad y los fundamentos de actuar del gobierno colonial. Esto germinó en el movimiento de independencia que de manera violenta, vino a despertar la conciencia política de los hombres y mujeres nacidos en el continente americano, los propiamente mexicanos sometidos a lo largo de tres siglos en los que sólo les enseñaron a callar y a obedecer y no a discutir ni a opinar sobre los altos asuntos públicos.

Con la consumación de la independencia en 1821 principia el sinuoso camino de la estructuración nacional de México que no lograría articularse hasta finales del siglo XIX. Se esbozaron entonces dos grandes corrientes que surgieron como una simple similitud de intereses y opiniones, a veces confusamente expresadas, pero al fin y al cabo como una actitud política frente a los problemas del Estado y de la sociedad. Eran las iturbidistas y las republicanas, animadas las dos con el deseo de intervenir en la vida pública, de discutir y de aplicar sistemas políticos que emergían en su tiempo como modelos de gobierno que se consideraban adecuados para el país en ciernes. En ambas dominaba el ánimo de aprovechar la libertad política que se ofrecía por primera vez a los habitantes de este continente, corrientes que no se integraron en torno a definidos y precisos principios ideológicos y programas de acción política, sino alrededor de caudillos. Esto resulta explicable, si se toma en cuenta la larga etapa que duró la dominación española y la carencia absoluta de educación y tradición política democrática de la sociedad novohispánica.¹⁵

Mención aparte merece la masonería que surge en la vida política de México como forma embrionaria de organización política. Introducida a la Nueva España según ciertas versiones en los inicios del siglo XVIII, mientras que otros estiman que no fue sino hasta 1812, cuando cuerpos expedicionarios españoles llegaron a nuestro país para acabar con el movimiento revolucionario de 1810. Independientemente de las distintas versiones sobre la aparición de la masonería, lo fundamental es el rol que desempeña en la organización política del país. Esta se dividía en dos grandes ritos: la escocesa y la yorkina. La primera de ellas agrupó a los españoles, el alto clero y viejos militares realistas que buscaban por todos los medios se restableciera el orden privilegiado que tenían durante el virreinato. En la segunda, se agruparon los insurgentes en franca oposición a los primeros y proclamaron la república federal y representativa. Destacadas figuras de esta organización política fueron Vicente Guerrero Saldaña y Lorenzo de Zavala y Sáenz.

Dividida la nación entre escoceses y yorkinos estos combatieron con enorme denuedo entre sí por imponer su propio proyecto ideológico, incluso llegando a la violencia, la intriga palaciega y la calumnia en defensa de sus intereses políticos. La logia yorkina ganó terreno, por su

ideal democrático y su constante acercamiento a las clases populares. Motivo por el cual los escoceses se lanzaron a la contienda por la supresión de la influencia de los yorkinos. Hubo distintas sublevaciones en el país y grandes confusiones políticas, lo que ocasionó el debilitamiento de la masonería que había brotado años después de la independencia, como el vehículo para discutir y analizar la problemática nacional y despertar la conciencia cívica de los ciudadanos, desempeñando el papel básico que los partidos políticos inexistentes aún en aquella época, desarrollan ahora.

Además, existieron otras causas internas y externas que provocaron la declinación de la masonería, entre las primeras se encuentran:

- La falta de hábitos de militancia política de los hombres de aquel entonces, fruto nacional del atraso político en el que el virreinato mantuvo a la nación.
- La ausencia de la más elemental estrategia política que les permitiera vencer o contrarrestar las amenazas y los obstáculos que surgían a su paso.
- El oportunismo y la demagogia, imposibles de reprimir que cundieron escandalosamente en sus filas y fueron el inicio de su descomposición interna.
- Las divisiones que constantemente sufría, como la que se originó por la ley de expulsión de los españoles y, habían desarrollado unas contra otras, en su empeño de eliminarse.¹⁶

Dentro del rubro de las causas externas de su desplazamiento se ubican las siguientes:

- La falta de condiciones objetivas para que las logias pudieran fortalecerse de un modo paulatino. La mentalidad, los hábitos, los prejuicios y las tradiciones coloniales no solamente subsistían, sino que solían resurgir aún ante las nuevas ideas.
- La tenaz propaganda que los viejos intereses sociales desarrollaron contra las logias por miedo al espíritu de renovación que entrañaban.
- La represión política y policiaca que encontró en el Presidente Anastasio Bustamante y Oseguera su brazo ejecutor.¹⁷

Todas estas causas combinadas, originaron la crisis de la masonería como forma de agrupamiento político ampliamente extendido. Poco después de la declinación de la masonería como alternativa política consistente para institucionalizar el poder público y garantizar el correcto ejercicio de la autoridad estatal, surgieron dos tendencias o corrientes de opinión, sin estructuras estables y sin programas de gobierno definidos. Por un lado, los grupos progresistas o federalistas y por el otro los reaccionarios o centralistas.

Después de la conformación al Plan de Casamata que derribó al efímero imperio de Agustín de Iturbide Arámburu, se convocó y se integró el Congreso Constituyente el siete de noviembre de 1823, para la promulgación de la primera constitución que regiría los destinos de la nueva nación dividiéndose los diputados en centralistas y federalistas. Los primeros fueron encabezados por Fray Servando Teresa de Mier Noriega y Guerra y los segundos por Miguel Ramos Arizpe, ambos grupos lucharon enconadamente por hacer prevalecer sus principios, triunfando finalmente los federalistas, al promulgarse el cuatro de octubre de 1824 la primera Constitución Política de México, adoptando la nación la forma de Gobierno republicana y federal. Los federalistas significaban la postura contraria a la época colonial y al imperio de Iturbide que implicaban formas de gobierno absolutas y despóticas en tanto que el régimen federal obedecía a una dinámica de autonomía, libertad y democracia como valores y necesidades supremas de buen gobierno. Entre los federalistas, algunos de ellos pertenecientes al rito masónico yorkino, constituyeron un verdadero grupo ideológico, que fue lo que más se acercó a un partido político en el siglo pasado, al plantear la necesidad de discutir pública y abiertamente los asuntos del país, proyectos de ley, elecciones, resoluciones de gabinete, acabar con los privilegios del clero, establecer un reparto equitativo de la riqueza fraccionando los grandes latifundios, crear nuevos centros de enseñanza, sin distinción de razas, credos, ni clases sociales, al amparo de la república, cuyo carácter representativo, federal y liberal se adaptaba a los ideales democráticos de quienes sostenían aquéllos principios.

El principal teórico del liberalismo mexicano fue José María Luis Mora y entre sus más connotados partidarios se encontraban Valentín Gómez Farías, Melchor Ocampo Tapia, Manuel Crescencio Rejón, Manuel Gómez Pedraza, José María Lafragua Ibarra, Mariano Riva Palacio y Mariano Otero Mestas. Mientras que el grupo centralista estuvo dirigido entre otros, por Carlos María Bustamante, Nicolás Bravo Rueda, José Fernando Ramírez e Ignacio Aguilar y Morocho. Los partidarios del centralismo provocaban reacciones muchas veces violentas a las medidas dictadas por los partidarios del liberalismo y hacían creer a la sociedad que con aquellas disposiciones se atacaba la religión católica y se buscaba el caos. En 1835 los centralistas obtuvieron el triunfo político y conservaron el poder público hasta el año de 1846. Durante ese tiempo se promulgaron las dos Constituciones Centralistas del México independiente: "Las Siete Leyes" de 1836 y las "Bases Orgánicas" de 1843.

Aún y cuando en 1847 se había restablecido el federalismo y la vigencia de la Carta Magna original de 1824, la última dictadura de Antonio López de Santa Anna (1853-1855) fue sin duda una vuelta al gobierno centralista, aunque efímero como todos los mandatos de su "Alteza Serenísima". Los enconados combates entre federalistas y centralistas no sólo fueron ideológicos y políticos, sino que inclusive se llegaba al uso de las armas para resolver sus diferendos, ocupándose en estas batallas más de medio siglo, sin que se encontrará una solución más institucional a estas divergencias que postraban al país en su institucionalidad como nación independiente. No fue sino hasta la Revolución de Ayutla y la Guerra de Reforma en que los grupos progresistas y federalistas lograron dar un severo revés al viejo sistema defendido por los conservadores.

Al mismo tiempo, las tendencias federalistas y centralistas cambian de denominación por los años de 1853-55, a raíz de la última dictadura de Santa Anna, tomando el nombre de Partido Liberal y Conservador respectivamente. Este cambio cuajó a partir del momento en que la disputa sobre federalismo y centralismo como régimen de gobierno, fue acompañada de una pugna de mayores proyecciones históricas que involucraba no solamente la cuestión de las instituciones políticas, sino otros problemas de más hondo significado, entre ellos el de la separación definitiva de la Iglesia del Estado. Los liberales negaban la tradición hispánica, indígena y católica, creían en la existencia de un indomable antagonismo entre los antecedentes históricos de México y su engrandecimiento futuro fincado en la democracia. Preconizaban la necesidad de conducir al país por las vías de las libertades políticas, del trabajo, comercio, educación y letras, tolerancia, etcétera. Sometimiento de la Iglesia al Estado, democracia representativa, independencia de poderes, federalismo, institucionalización de las fuerzas armadas y la extensión de la pequeña propiedad.

El líder liberal indiscutible fue Benito Juárez García, que se erigió en la figura mítica, pasada y presente de México. Mientras que el Partido Conservador tuvo como jefe indiscutible a Lucas Alamán y Escalada, quién los acaudilló hasta su muerte en 1853. Los conservadores quizá porque tenían mucho más que perder, no querían aventurar al país por caminos nuevos, anhelaban el regreso al orden español y a un esquema monárquico de gobierno. Su ideario, Alamán lo sintetizó en los siguientes puntos; conservar la religión católica como única y oficial del Estado mexicano, un gobierno poderoso, no al sistema federal representativo por elección popular, un ejército numeroso e institucional que salvaguardara la paz pública, el apoyo político y económico de las potencias europeas, favorecer la cultura europea, una monarquía constitucional, etcétera.¹⁸

Estos dos partidos que se debatieron la supremacía política de la sociedad mexicana durante la mayor parte del siglo XIX, no eran auténticamente estructuras partidistas ya que una vez más se organizaron en torno a caudillos, a destacados jefes militares y políticos, constituían únicamente movimientos ideológicos, tendencias políticas particulares. Sin llegar a consolidar estructuras organizacionales y burocráticas ampliamente extendidas en toda la geografía nacional, como marca la teoría política moderna. La gran diferencia ideológica entre los proyectos políticos de los Liberales y Conservadores pero sobre todo su encono y radicalismo extremo borró toda posible esperanza de una lucha política civilizada que implicará la tolerancia mutua y la conciliación

entre las partes, creando una brecha mayúscula que arrastró al país a una guerra fratricida por varios años.

La Revolución de Ayutla que estalló en 1854 fue el comienzo de una lucha encarnizada entre ambas fracciones políticas. Ese movimiento armado fue una verdadera revolución, ya que la sociedad no buscaba sólo el derrocamiento del régimen de Santa Anna, sino una verdadera transformación jurídica, política, económica y social del país. Esta Revolución en su primera etapa concluyó al triunfo de la misma en octubre de 1855, al ser nombrado presidente interino Juan Álvarez Benítez. Este último integró su gabinete con destacados miembros de la fracción liberal que desde hacía años se hallaba dividida en dos corrientes; la pura o radical encabezada por Juárez, Álvarez, Melchor Ocampo y Guillermo Prieto Pradillo. Mientras que la liberal moderada era jefaturada por Ignacio Comonfort. Emilio Rabasa Estebanell en su obra: "La Constitución y La Dictadura" manifiesta que el partido moderado estaba entre el conservador que era fanático, resueltamente clerical, enemigo de las ideas democráticas, promonárquico y el liberal puro que pedía una Constitución fundada en la soberanía popular, un gobierno fecundo, la supremacía del poder civil sobre la Iglesia y una reforma social. Estos partidos, de principios opuestos y firmes, ocupaban los extremos mientras el moderado llenaba la amplia zona que dejaban entre sí.¹⁹

Tiempo después en una segunda fase de la Revolución, sin duda la más importante, la participación activa de sus principales instigadores Juárez, Gómez Farías, Francisco Zarco Mateos, Ignacio Ramírez Calzada, José María Mata, Ocampo, Prieto y muchos más fincaron un conjunto de disposiciones de trascendencia moral, política, económica, jurídica y social que se conocen en nuestra historia con el nombre de "La Reforma" y que lograron no sólo las aspiraciones del Partido Liberal al que pertenecían sino de una sociedad moderna en su conjunto; desamortización de los bienes del clero, separación de la Iglesia y el Estado, la educación laica, el establecimiento del Registro Civil y la materialización de una República Representativa, Federal y Democrática.

A ese momento histórico de México Enrique Krauze Próid se refiere de una manera muy puntual al señalar que: "la democracia avanza liberándonos del legado español, de los fueros de la iglesia y del ejército. Con la Constitución de 1857 el péndulo marca la hora que soñaron José María Morelos y Pavón o los constituyentes de 1824. Fue un infortunio histórico el que los conservadores y la iglesia no leyesen en el reloj de los tiempos la oportunidad de fincar - como en otros países latinoamericanos- los cimientos de un juego de partidos. Acudieron a la fuerza. En 1867 se resolvió eliminándolos del escenario y condenándonos al unipartidismo. Por diez años (1867-1876) bajo las presidencias de Benito Juárez y Sebastián Lerdo de Tejada, México ensayó una vida política a la altura de los países avanzados de Europa o de Estados Unidos. No había partidos sino facciones dentro del grupo liberal, pero existía una verdadera división de poderes, un respeto fanático -¿ y qué otro cabe? - por la ley y la soberanía plena a los Estados".²⁰

La Revolución de Ayutla y su consecuencia jurídica fundamental, la Constitución de 1857, sirvió para abrir una nueva etapa en la vida pública del país, pues hubo un verdadero resurgimiento de la actividad política de la sociedad. A falta de partidos políticos propiamente dichos se formaban clubes políticos antes de las elecciones y desaparecían una vez efectuadas éstas. Entre sus principales funciones estaban el postular candidatos a puestos públicos, discutir ideologías y generar programas de acción gubernamentales. Estos eran el complemento al todavía muy embrionario sistema de partidos en el México del siglo XIX.

A partir del triunfo de la República en 1867 se integraron pequeños grupos o facciones en torno de Benito Juárez García, de Sebastián Lerdo de Tejada y de Porfirio Díaz Mori. Se hacía evidente de que lo que era entonces el denominado Partido Liberal, se encontraba dividido en dos grandes tendencias; la ministerial o la de los juaristas y lerdistas y la de los porfiristas que representaba al grupo de militares que habían luchado en contra de la intervención francesa. Juárez sin embargo, aplastaría diversas rebeliones propiciadas por los militares, así como lo haría Lerdo más tarde. En las elecciones para Presidente de la República en 1867 y en 1871 se integraron numerosos grupos políticos, que participaron activamente en favor de los distintos

candidatos. Empero, la rebelión de Porfirio Díaz y su triunfo electoral posterior, inauguraba una larga noche para la vida política democrática del país. Desde su primera administración (1876-1880) dejó entrever su tendencia hacia un gobierno personalista y despótico al grado de negar las más mínimas libertades políticas a los mexicanos. La fórmula que expresaba fielmente su concepción de los asuntos de gobierno, se sintetiza en el bien conocido axioma: "poca política y mucha administración". Se valió de todos los medios que tuvo a su alcance para sobornar, corromper, intimidar, coaccionar y cooptar a los diferentes liderazgos de los grupos políticos existentes para evitar la oposición a su régimen y consolidar su poder.

A pesar del autoritarismo político que siempre lo caracterizó, su gobierno impulsó decididamente el crecimiento económico, la industrialización del país, el avance de las comunicaciones, la banca y el comercio. Y al mismo tiempo en que se creaban estas condiciones se iba conformando en el seno de la dictadura personalista, un fuerte sector de comerciantes, dueños de empresas extranjeras, banqueros, latifundistas, asesores de firmas comerciales, etcétera, que se creían llamados a dirigir la política del país. Identificados por intereses comunes en los negocios privados, en la burocracia, la banca, y en la judicatura, estos hombres formaron un grupo político que actuaba con evidente coordinación. Se hacían llamar los "científicos" se les conoció con este nombre, por la idea que tenían éstos de encauzar las directrices gubernamentales con la ayuda de la ciencia, el conocimiento académico y la técnica.

El motivo para la formación de este grupo político fue la candidatura reeleccionista de Porfirio Díaz para el año de 1892. Llevaron a cabo una "Convención Liberal" para discutir y analizar el programa de acción que desarrollaría el futuro Presidente de México. El programa de gobierno discutido por los "científicos", no presentó ninguna novedad, ningún cambio profundo en la estructura política, económica, jurídica y social del país. Pretendía ser una continuación histórica del Partido Liberal, cuando en el fondo, lo único que buscaban era conservar el poder, ofreciendo una apariencia democrática. Los miembros de este grupo con el tiempo entraron en conflicto con el sector militar cuya cabeza más visible era el General Bernardo Reyes Ogaza, Gobernador de Nuevo León en quien la sociedad veía a uno de los posibles sucesores de Díaz. Estos grupos de "científicos" y "reyistas" tampoco fueron auténticos partidos políticos porque carecían de la estructura organizacional, estatutos y programas de acción, que caracterizan a los partidos políticos modernos.

En los albores del siglo XX se percibía un gran descontento popular ante los excesos de un gobierno personalista y arbitrario, que además exhibía una gran insensibilidad ante la injusticia social, por ello en gran parte de la república se empezaron a desarrollar organizaciones políticas que pretendían cohesionar un frente común contra el gobierno porfirista. Al poco tiempo, en la mayor parte de las ciudades ya existían pequeños clubes liberales que desarrollaban una amplia labor cultural y social. Estos clubes en un principio se pensaba que tuvieran un verdadero carácter permanente, lo que hubiera sido fundamental como experiencia en la consolidación de los partidos políticos en México, de no ser por la persecución policiaca que fueron sometidos por parte del régimen autoritario de Porfirio Díaz.

1.2.4. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL SIGLO XX.

A pesar del hostigamiento represivo del régimen porfirista, las inquietudes políticas aumentaban en la sociedad. En 1903 el "Club Redención" se manifestó abiertamente en contra de una nueva reelección de Porfirio Díaz. Este grupo fundado por Ricardo Flores Magón, Santiago de la Vega y Juan Sarabia Díaz, fue destruido y sus líderes obligados a refugiarse en los Estados Unidos, desde donde siguió luchando a través de su periódico "Regeneración". Este grupo de exiliados políticos en 1905 fundó el Partido Liberal Mexicano, en cuya declaración de principios expresaban la defensa de las más elementales libertades, consagraban los derechos inalienables del hombre; libertad de expresión, reunión, pensamiento, condenaba la irresponsabilidad de los funcionarios de gobierno, la arbitrariedad de las autoridades, profesaban la república, la división de poderes, etcétera. Además, un régimen popular democrático basado en las instituciones liberales heredadas de la Reforma.

Una vez que estalló la Revolución Mexicana en 1910 este partido se dividió en dos facciones: los maderistas y los magonistas, estos últimos por sus tácticas de lucha e ideas se apartaron del movimiento original perdiendo posteriormente toda influencia de carácter decisivo. La efervescencia política provocada por las necesidades populares y canalizada a través de los clubes políticos y la presencia a pesar de su exilio forzoso del Partido Liberal Mexicano, produjeron una verdadera preocupación dentro de la élite porfirista y algunos de ellos como Francisco Bulnes, Manuel Celeno y Querido Moreno, buscaron la fórmula para que el viejo régimen pudiera subsistir sin la presencia de Porfirio Díaz. Así, a fines de 1908 crean el Partido Democrático con una apariencia de independencia y de oposición al gobierno.²¹ Por otra parte, los "científicos" promovieron en 1909 la formación del Partido Reelectionista con la participación de miembros destacados de esa élite política como Rosendo Pineda, Joaquín Casados y Pablo Macedo entre otros. En marzo de ese año lanzan la fórmula Porfirio Díaz para Presidente y Ramón Corral para Vicepresidente. Este partido no elaboró programa ni declaración de principios. Fue un grupo de amigos del dictador que trabajó en su apoyo y en el de su compañero de fórmula. El Partido Nacional Porfirista, partido de membrete, postuló también a su héroe, el General Díaz para la Presidencia.²²

Sin embargo, a pesar de la creación de organizaciones políticas y partidarias para respaldar artificialmente a Porfirio Díaz. Su caída estrepitosa del poder tuvo su origen en varias contradicciones internas. Como el hecho incontrovertible, de que todo su régimen político dependía fundamentalmente de un sólo hombre, el cual tenía ochenta años de edad, que había gobernado al país por más de treinta años y no había creado instituciones políticas modernas para garantizar la continuidad de su gobierno. Y al mismo tiempo, prohibió terminantemente que se formalizaran organizaciones políticas independientes que pudieran contender por el gobierno, al margen de su tutela personal. Los grupos políticos formados dentro del propio régimen porfirista en primera instancia, buscaban heredar el poder público de Porfirio Díaz una vez que éste muriera o abandonara el poder por voluntad propia o como finalmente sucedió, por causa de la convulsión revolucionaria de 1910.

Los "científicos" por su parte tenían una base social dentro de los industriales, comerciantes, banqueros, terratenientes y de la clase media alta. Su cabeza más visible era José Ives Limantour. El segundo grupo el "reyismo" aglutinaba a militares, clases medias, burócratas, profesionistas, intelectuales y pequeños comerciantes y obreros. Bernardo Reyes Ogaza era la figura preeminente de esta opción política. En los años finales del porfiriato, estas corrientes políticas promoverían la creación de partidos políticos que participarían en las elecciones de 1904 y 1910. En la última década del porfiriato, también se atrevieron a formalizarse partidos políticos independientes al régimen, como el Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón en 1905 y el Antirreleccionista en 1909: "jamás la libertad de expresión ha sido tan respetada como bajo el breve gobierno maderista, de noviembre de 1911 a febrero de 1913. Además, Madero no solamente fundó el primer partido con organización moderna en México, el Antirreleccionista,

admirador de las instituciones democráticas creyó que había llegado el momento de iniciar su implantación en nuestro país.”²³

En 1910 los “reyistas” constituyen el Partido Nacional Democrático. Mientras que los “científicos” promovieron la constitución del Partido Reeleccionista. En 1917 era difícil catalogar como partidos políticos a las organizaciones que en este sentido se aglutinaban para buscar arribar al poder público. En un sentido contemporáneo del concepto, los partidos políticos mexicanos de entonces, no eran tales, como nunca lo habían sido. La Constitución de 1917 no reflejó en ningún sentido la constitucionalidad de estos entes públicos, ni mucho menos contemplaba regular la vida de un auténtico sistema partidario. Sin embargo, entre 1917 y 1929 se crearon y multiplicaron las organizaciones partidarias de todo tipo; nacionales, regionales, estatales y municipales, que aspiraban copar el espacio público. Para infortunio nuestro, estos partidos aparecían antes de cada elección y desaparecían después de éstas, además con un espíritu básicamente personalista. Esta es una etapa histórica (1900-1929) donde la fuente del poder se localizaba en el ejército y luego de que alguno de los caudillos lograba dominar ese espacio, podía formalizar su triunfo a través de elecciones donde la competencia real era prácticamente inexistente, dado que los partidos creados por ellos dominaban el escenario electoral. Comenta José Woldenberg Karakowsky que la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, logró revertir lo que fue la tendencia centrífuga de la Revolución, la cual se expresó a lo largo de los años 20's en la fundación de cientos de partidos nacionales, regionales, estatales y hasta municipales. Era la etapa formativa de las instituciones estatales, que después de la Revolución de 1910, había que construir prácticamente desde cero. El proceso de edificación de las estructuras y normatividad estatal fue lento pero progresivo al paso del tiempo.²⁴

La multiplicación de decenas de partidos marca a esta fase histórica de México, junto a los caciques, hombres fuertes y caudillos militares, cuyo poder provenía del ejército, que era la institución predominante que opacaba a las otras entidades públicas. Se trataba de la columna vertebral de la vida política y quizá de la única institución que por el momento tenía la visión y fortaleza para imponerse a las otras fuerzas sociales. Destacan entre los principales partidos políticos por su mayor alcance nacional y regional de la época; el Partido Liberal Constitucionalista y el Partido Nacional Cooperativista fundados en 1917, el Partido Laborista Mexicano y el Partido Comunista Mexicano en 1919 y el Partido Nacional Agrarista en 1920. En ese momento los partidos surgen a la vera de los diversos caudillos nacionales y regionales que tienen como finalidad ofrecer una plataforma político-electoral a sus ambiciones de poder. Sin embargo, ese personalismo que caracterizó el surgimiento de los partidos encierra su propia debilidad, ya que éstos aparecen previo a los comicios y desaparecen al finalizar los mismos, ya que su suerte estaba sellada a la de los contendientes, los cuales una vez que perdían, su formación política comenzaba a decaer hasta finalmente desaparecer.²⁵

Es decir, son partidos efímeros en su duración, que se consumen tan rápidamente como surgen, evitando de paso con ello convertirse en verdaderos articuladores de la vida política entre la sociedad emergente y la edificación del Estado postrevolucionario. Octavio Rodríguez Araujo cataloga esta etapa histórica como caudillista y se refiere a los partidos de la siguiente manera, aunque de este calificativo escapa substancialmente el Partido Comunista Mexicano (PCM); “ello quiere decir que los partidos que surgieron en ese periodo, (1910-1929) salvo la excepción ya señalada debieron su existencia toda, sino es que su formación a la voluntad del máximo caudillo del país, en primer término y de los caudillos menores cuando no de caciques locales”.²⁶

La época mexicana que va de 1929 a 1968 enmarca el periodo que corresponde al de un proceso necesario de centralización e institucionalización de la Presidencia de la República y consolidación del expartido oficial el Partido Nacional Revolucionario (PNR), fundado en 1929. El nacimiento de un super partido que lo engloba todo, casi único, dominará la escena política hasta la década de los años 80's como una condición “sine qua non” para garantizar la unidad nacional y asegurar la gobernabilidad del país. Dejando atrás la etapa de los partidos-caudillos para dar paso a la época de organizaciones políticas menos personalistas y más institucionales. El (PNR)

inaugura el momento histórico que da lugar al surgimiento de los partidos modernos de México. Por encima de todos los intentos de organización partidista del siglo XIX y de los primeros 30 años del siglo XX el (PNR) se convirtió así, en el espacio partidista estructuralmente organizado donde transcurre y se procesa lo fundamental de la actividad política mexicana hasta finales de los años 80's, que es cuando comenzaría la etapa actual que caracteriza a la vida partidista mexicana.

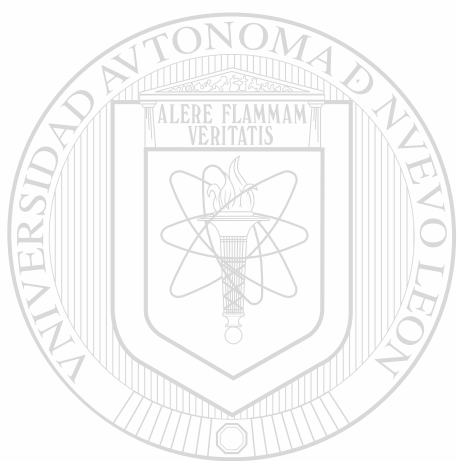
El (PNR) evolucionó con el tiempo para transformarse después en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y asume su identificación actual en 1946 al transformarse en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). A los lados del (PNR) aparecen opciones básicamente testimoniales sin demasiado poder de atracción en ese período. El Partido Acción Nacional (PAN) fundado en 1939 y el Partido Popular (PP) en 1948, posteriormente transformado en Partido Popular Socialista (PPS) en 1960. Así como el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) nacido en 1954 representan a los principales partidos que configuran el espectro político de ese momento histórico. En síntesis, se trata de una etapa marcada por el predominio casi absoluto de un solo partido, que se reproduce gracias a la hegemonía política de la ideología de la Revolución Mexicana y de los múltiples conductos y políticas específicas diseñadas para atender los reclamos más elementales de la población.²⁷

Es un período de incubación y maduración de los principales partidos que ahora se disputan de manera más competitiva la representación política de los ciudadanos. Aunque el (PPS) y el (PARM) no lograron tener una penetración nacional, ideológica, electoral amplia y sostenida continuaron su existencia, aunque de manera marginal. Mientras el (PRI) y el (PAN), éste último de manera más limitada, acaparan el mayor número de espacios políticos y de gobierno de esa época. Sin embargo, durante una década de 1968 a 1977, cambios profundos e irreversibles en el seno de la sociedad nacional y cuyo vértigo de movimiento fue mucho más dinámico que la capacidad de respuesta de las instituciones estatales y partidistas, ocasionó con ello un severo desequilibrio institucional en ese lapso histórico. La conflictividad social de ese particular momento no encontró correspondencia con la estructura gubernamental y de los procesos electorales del período. La estrechez del marco institucional y partidista ante una sociedad cada vez más plural en lo ideológico y con la aparición de nuevos actores políticos, ensanchaban la vitalidad social del país, generando demandas políticas que no eran procesadas correctamente por las organizaciones políticas de entonces. Se crearon así nuevas agrupaciones políticas que ilustraban que los conductos tradicionales del quehacer político resultaban estrechos para franjas importantes de ciudadanos que no tenían identificación ideológica con los partidos tradicionales.

Por ello, el abanico partidista tradicional se ve aumentado por un sinfín de organizaciones políticas que tienen su génesis en los años 70's. El Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) surgido en 1974, el Partido Socialista de los Trabajadores (PST) en 1976, el Partido Demócrata Mexicano (PDM) en el mismo año y el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT) también en 1976. Son muestra de la efervescencia política, sobre todo de la izquierda mexicana ya que la casi totalidad de partidos nacidos en esos años están plenamente identificados con esta corriente doctrinaria. Cabe resaltar un hecho relevante en esta materia, el Partido Comunista Mexicano (PCM) fundado en 1919 vivía en la clandestinidad por lo radical de su ideología por lo que se negaba el Estado mexicano sistemáticamente a reconocer su vigencia legal. Sin embargo, la fuerza social de las corrientes socialistas en los años 70's desborda estas limitaciones institucionales, obligando al régimen político a que el (PCM) fuera reconocido por la ley finalmente en 1978.

Después de formularse la primera Reforma Política del México contemporáneo en 1977, la cuál significaba en esencia una mayor tolerancia política a otras alternativas partidistas. Esta etapa que corre de 1977 hasta la actualidad, fue inaugurando lenta pero progresivamente una mayor competencia del sistema de partidos. El incremento de la competitividad electoral modificó el sentido y significado mismo de las elecciones tradicionalmente predecibles en un solo sentido, el del partido hoy exoficial. Si hasta 1976 la inmensa mayoría de los comicios transcurrieron con una muy baja competitividad, a partir de 1979 y sobre todo de 1988 a la fecha fue patente que en diversas regiones del país la tradicional hegemonía del (PRI) tenía que enfrentar a fuerzas políticas

que en algunas regiones disputaban, con muy buenas posibilidades de éxito, diversos puestos de elección popular en los Estados tanto del Poder Ejecutivo como del Legislativo.²⁸ Entre 1977 y 1994 el mosaico partidista se ve sensiblemente alterado ante el surgimiento de organizaciones políticas adicionales como: el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) en 1978, el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) en 1981, el Partido Mexicano Socialista (PMS) en 1987, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) en 1989, el Partido del Trabajo (PT) en 1990 y el Partido Verde Ecologista Mexicano (PVEM) en el mismo año.²⁹



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

1.3. DISTINTAS DEFINICIONES.

El concepto de partido político ha sufrido una evolución en su significado desde el siglo XVIII. Las primeras connotaciones del término tienen que ver con aquéllas que los identifican como los portadores de ideales, pensamientos y doctrinas. No hacen referencia a una organización burocrática, sino a una comunidad y corriente de opinión. Así, el partido se convierte en la reunión de individuos que preconizan una misma ideología. Esta visión de los partidos coincide con el estado de organización que las grandes tendencias políticas tienen a principios del siglo XIX, lo que los asimila a las sociedades de pensamiento y en ella los límites de éstos aparecen difusos y su estructura fluida y casi inexistente. Lo esencial aquí es el ideal político, la doctrina, el aspecto ideológico.

Esta definición incorpora muy poco, o nada, los aspectos organizacionales y estructurales. Un partido entonces era fundamentalmente una agrupación establecida para la defensa, promoción y realización de un plan o proyecto general de acción, basado en ciertos postulados teóricos que son explícitos o implícitos. La ideología es un elemento vital de los partidos, pero no se reduce a ella. El gran peso de la ideología y el escaso valor asignado a la organización son visibles desde entonces en dos de los grandes pensadores comunistas del siglo XIX, Karl Marx y Frederick Engels, quienes no asignan un valor relevante a la organización aunque sus seguidores posteriores como Karl Kausky y Nicolás Lennin, incluyen ya otros elementos vitales para su comprensión entre ellos la teoría y la organización. La ideología, conceptuada o no en un programa técnico, implícita o explícitamente, se convierte así, en uno de los elementos substanciales para la existencia de los partidos políticos, la cual debe asegurar y reforzar la unidad de la maquinaria organizacional. En este sentido, los partidos políticos de los siglos XVIII y XIX son básicamente asociaciones ideológicas donde su estructura interna está todavía muy poco desarrollada. A diferencia de los partidos políticos del siglo XX, donde la estructura organizacional y estatutaria tienen un peso mayor para entender su significado.

Desde los estudios de Robert Michels realizados a principios de siglo pasado, pero sobre todo en la década de los años 50's a partir de los estudios de Maurice Duverger, se ha puesto de relieve el gran peso de la maquinaria como elemento configurador de los partidos. Ya que con ideología y base social no existe aún un partido político en el sentido moderno del término. Sin una organización estable, independiente de sus líderes y con un nivel mínimo de ordenación, no se diseña a un instituto político de corte partidista. En cambio una entidad partidista con organización, aunque tenga una base social difusa y un programa implícito, si es un partido político, en términos modernos de su concepción.³⁰

Es cierto que a partir de la segunda mitad del siglo XIX en países avanzados aparecieron los partidos modernos, pero estructurados al margen de líderes individuales o personalidades. La maquinaria es, precisamente lo que ha estabilizado la existencia de los partidos y lo que ha consolidado los modernos mecanismos institucionales internos de estas organizaciones. Duverger los define como: "comunidades grandes y durables donde los miembros se integran en un marco institucional, en una armazón más o menos compleja; la comunidad global es un conjunto de pequeñas comunidades de base, ligadas unas a otras por mecanismos coordinadores".³¹

Destaca en la definición la estructura, marco institucional y armazón. De éste modo se acentúa la distancia entre los protopartidos de otras épocas, con los partidos modernos que se caracterizan ante todo por su anatomía, como organismos complejos y diferenciados a partir del siglo XX. Se reduce así, el valor de la teoría y contenido social, sin que éstos sean menospreciados, ni se reduzca su importancia como elementos integradores de un partido político. Siguiendo esta línea de conceptualización Giovanni Sartori define a los partidos de la siguiente manera: "es la estructura central intermedia entre la sociedad y el gobierno. Además, en la medida en que constituyen un sistema, los partidos interactúan, y esas interacciones pueden entenderse como propensiones mecánicas, como estructuras de compensaciones y de oportunidades, que ayudan mucho a explicar los diferentes rendimientos de distintos tipos de comunidades políticas".³²

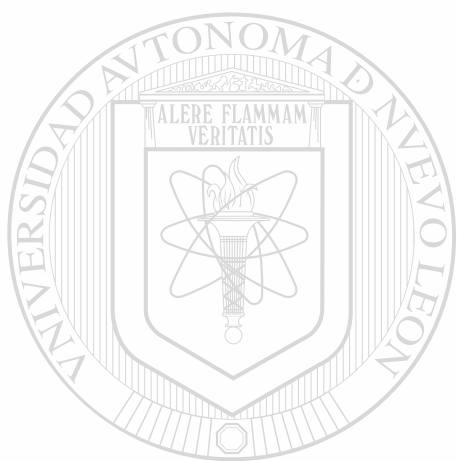
El fenómeno de la estructura y de la organización es recurrente en el entendimiento de los partidos, Angelo Panebianco también construye su definición a partir de la estructura: "los partidos son ante todo organizaciones que persiguen la victoria electoral. Es un grupo organizado, una asociación orientada hacia objetivos políticos, que buscan mediante su acción cambiar las condiciones sociales, económicas y políticas existentes, manteniendo o conquistando el poder político. Son a un tiempo burocracias que demandan la continuidad de la organización y la estabilidad de las propias jerarquías internas".³³

Otras conceptualizaciones también en el mismo sentido apuntan hacia la organización, Gabriel Almond y Robert Powell sostienen que: "el partido político debe ser considerado como la estructura especializada de integración de intereses en las sociedades modernas".³⁴ Para Coleman y Rosberg: "los partidos políticos son asociaciones formalmente organizadas con el propósito explícito y declarado de adquirir o mantener el control legal, bien solos, o en coalición, o en competencia electoral con otras asociaciones similares, sobre el personal y la política del gobierno de un determinado Estado soberano".³⁵ Eduardo Andrade Sánchez concluye que: "los partidos son agrupaciones organizacionales con carácter permanente, cuyo propósito es gobernar o participar en el gobierno mediante la proposición o designación de personas para ocupar puestos públicos".³⁶ Según él, esta definición aunque insuficiente, presenta la ventaja de distinguir a los partidos de los movimientos sociales y de las facciones o clientelas formadas entorno a un caudillo. Además, precisa que la finalidad de los partidos es su acción gubernamental, esto es, la asunción formal de los poderes del Estado. Y por último, especifica la función partidista, por virtud de la cual los individuos pasan a ocupar cargos públicos.

Por su parte, Robert Dowse y John Huges definen el partido: "como un tipo de organización política que surge cuando las actividades de un sistema político alcanzan un cierto grado de complejidad que requiere el desarrollo de nuevas y más amplias formas políticas. Estas consideraciones nos llevan a una imagen del partido político como un agrupamiento de intereses socioeconómicos, cada uno de los cuales busca reconocimiento y ventajas políticas. Como tal el partido puede ser conceptualizado como una alianza de subestructuras o coaliciones".³⁷ Mientras que Max Weber acota lo siguiente: "un partido político es aquél que está formalmente organizado por una maquinaria nacional, ésta se encuentra en manos de sus organizadores o sea los burócratas del partido y agrega criaturas de la democracia de sufragio universal, de la necesidad de halagar y organizar a las masas y desarrollar el máximo de unidad, dirección y estricta disciplina del partido".³⁸

Jean Charlot citando los postulados de Joseph Lapalombara y de Myron Weiner menciona que éstos usaron cuatro criterios necesarios y suficientes para hablar de un partido político, lo que permite al mismo tiempo diferenciar los partidos modernos de los protopartidos de finales del siglo XVIII y durante el XIX de otros grupos, tales como los grupos de presión, clubes, grupos parlamentarios y clanes. Así, el primer criterio de su definición se refiere a una organización durable, es decir una organización en la que la esperanza de vida sea superior a la de sus dirigentes. Este criterio entraña la eliminación de simples clanes, clientelas, facciones o camarillas que desaparecen con su patrón o protector. El segundo criterio tiene que ver con el hecho de que éste tiene que tener una organización completa, incluso a nivel local, implica la existencia de una red permanente de relación entre el centro nacional y las unidades de base de la organización. El tercer criterio implica la intención deliberada de ejercer directamente el poder solo o con otros, a nivel local o nacional, en el sistema político vigente o en otro distinto. Este criterio distingue a los partidos de los grupos de presión que buscan simplemente influir en el poder público. El cuarto y último elemento discernible es el de la voluntad de buscar el apoyo popular sea a nivel de militantes o de electores. Se oponen aquí los partidos a los clubes, incluso los políticos. Un club político es, en el mejor de los casos, un laboratorio de ideas, un grupo de presión en el orden de las ideas. Bajo estos parámetros concluye que: "un partido implica pues la continuidad, la extensión en el ámbito local y la permanencia de un sistema de organización por una parte, y la voluntad manifiesta y efectiva de ejercer directamente el poder apoyándose sobre una audiencia elitista o popular,

militante o electoral, tan grande como sea posible por la otra. Así definido, el partido político es una estructura relativamente reciente ligada a un cierto umbral de desarrollo económico, social y político".³⁹



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

1.4. CARACTERÍSTICAS.

Una de las primeras singularidades de los partidos políticos que los diferencia de otras organizaciones sociales es su vocación expresa por el poder estatal. Nacen y trabajan para conseguir, mantener y ejercer el poder estatal. Pero no sólo el poder por el poder mismo, sino su utilización como medio para llevar al cabo un proyecto integral de nación. Un modelo político, económico, social, cultural, jurídico, etcétera, que permita el beneficio general de la sociedad. Es una concepción filosófica e ideológica que intenta hacer realidad una cosmovisión de la coexistencia humana organizada, pero dentro de normas que manifiestan también una tolerancia política a otras opciones y que intentan mantener los equilibrios sociales, los cuales se requieren para la marcha normal de las sociedades.

Las finalidades de los partidos y la gama extensa de actividades que tratan de llevar al cabo se expresan en documentos de carácter de manifiestos o declaraciones, que tienden a proponer al electorado, donde las acciones del partido una vez hecho gobierno deben ejecutarse para hacer efectivo sus principales postulados políticos. Estos documentos adquieren un carácter esencial para la constitución legal de los partidos cuando la ley exige la presentación de los mismos, a fin de otorgarles el status formal y legítimo de partidos con todos los derechos, prerrogativas y obligaciones que previene la ley. En el caso mexicano, la legislación señala expresamente que toda organización que pretenda su registro, para acreditar su existencia ante la norma jurídica y el electorado como partido político, debe presentar su: "Declaración de Principios", "Programas de Acción" y "Estatutos".

Documentos todos ellos que los caracterizan y diferencian de otros organismos sociales. Conforme a la legislación nacional, la declaración de principios debe contener las ideas básicas sobre los diversos renglones de la vida nacional, las ideas básicas que rigen la vida del partido y las metas que se propone conseguir. Mientras que los programas de acción indican a los electores y a la comunidad en general como pretende el partido alcanzar sus objetivos y postulados ideológicos.

Y por último, los estatutos representan la ley interna del partido que regula su actividad interior, su estructura y los procedimientos de elección de sus dirigentes y candidatos a los diversos puestos de elección popular. Estos elementos constitutivos que caracterizan a los partidos políticos mexicanos jurídicamente hablando los hace diferentes a otras organizaciones sociales como los grupos de presión. Estos últimos a diferencia de los partidos son organismos que representan y defienden intereses especiales y parciales. El objetivo de los grupos de presión es servir de canal para la expresión de demandas específicas, de la más diversa índole al gobierno, pero sin intención al menos manifiesta y categórica de hacerse del mando político de un país.

El partido en cambio tiende a representar fórmulas homogéneas que traducen diversos intereses pero dentro de un plan conjunto y con la obvia intención de hacerse del gobierno y llevarlo a la práctica. Fija prioridades, ordena sacrificios y disciplina, contrapesa exigencias contradictorias para establecer puntos de equilibrio, que conforme a todos los intereses generales y a su propia ideología y valores resultan convenientes. En otras palabras, mientras el grupo de presión especializa sus demandas y también su clientela, a partir de un interés particular, el partido político aspira a ofrecer un compromiso más amplio, unas alianzas entre grupos, sectores, organizaciones, etcétera, con intereses diversificados a través de un programa general e integral.⁴⁰

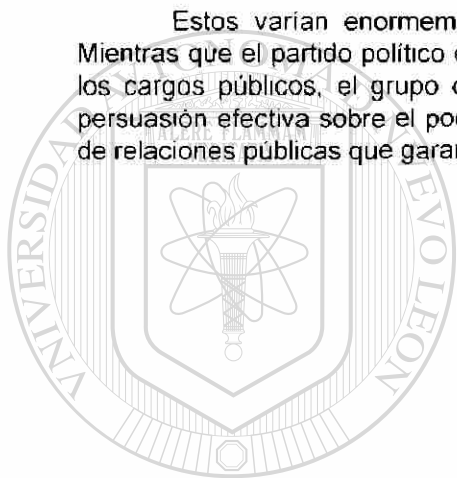
Los grupos de presión, desarrollan una función expresiva del pluralismo social, pero no intentan dirigir una acción política en general, vertebrando amplios conglomerados sociales y generando proyectos integrales de nación, como si lo desean los partidos políticos, sino obtener determinadas decisiones especializadas que satisfagan sus intereses. Esta consecución de ciertos objetivos es también una faceta esencial de los partidos políticos. Pero éstos formulan ideologías, proyectos, programas, planes y alternativas que de algún modo presuponen un análisis de los

distintos intereses parciales y una propuesta de solución de los mismos, mediante la hegemonía de algunos de ellos, combinándose de una manera concertada.

Otras características importantes de los partidos políticos consisten en que a diferencia de los grupos de presión, aquéllos logran desarrollar un elemento cohesionador y ordenador de la representación política, la formación de cuadros políticos especializados en la función pública, el acceso ordenado en la transmisión del poder gubernamental y cauce homogenizador en el ámbito político. El elemento disgregador y atomizador que forma parte de la naturaleza intrínseca de los grupos de interés les impide realizar la función propia ordenadora y cohesionadora de los partidos.

Así, básicamente hay dos grandes tipos de organizaciones que se ocupan formalmente de la actividad política. En primera instancia, los partidos cuyas principales particularidades son acceder al gobierno y llevar a efecto un proyecto integral de nación. Y en segundo término, está el tipo de organizaciones que no pretenden gobernar, al menos no directamente, aunque sí tratan de influir sobre los gobiernos; los grupos de presión o de interés que implican otra forma de participación política.

Estos varían enormemente en su poder, dimensiones, influencia y ámbito de interés. Mientras que el partido político está directamente interesado en la designación de candidatos para los cargos públicos, el grupo de presión acentúa el diseño de estrategias para garantizar una persuasión efectiva sobre el poder público, haciendo un cabildeo amplio y constituyendo sistemas de relaciones públicas que garanticen una protección efectiva de sus intereses.⁴¹



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

1.5. DISTINTAS FUNCIONES.

Al igual que en la conceptualización teórica de los partidos políticos, los estudiosos de este fenómeno político varían en la precisión de su propuesta, a la hora de enmarcar las funciones fundamentales de los partidos, se observa una versatilidad en sus actividades distintivas como organizaciones políticas. Con independencia de la variedad de sus programas, de la amplitud de la base social que representan, de su estructura interna, de la flexibilidad o rigidez de su conducta, Los partidos desempeñan una multiplicidad de actividades que justifican, permiten su existencia y explican su papel dentro del sistema político general. Ya que en la actualidad los partidos democráticos o autoritarios, de partidos de régimen plural o sistemas de partido único son piezas vitales de los regímenes políticos.

Sin embargo, el papel que desempeñan los partidos en el seno de un modelo político, no es siempre funcional, por lo que es vital su adaptación al medio ambiente global para tener una correspondencia mutua con el entorno general. Teniendo siempre en mente el necesario equilibrio que el proceso social exige a todas las organizaciones existentes para un adecuado funcionamiento colectivo. El medio en que actúan, marco histórico, institucional, cultural, social y estructura económica ofrece un campo de referencia en el interior del cual desarrollan sus funciones, pudiendo ser, al mismo tiempo funcional para el sistema y disfuncionales potenciales para el mismo, no sólo en virtud del grado en que expresan correctamente las necesidades generales, sino también del sentido en que lo hagan y de las posibilidades materiales e ideológicas de resolución de las tensiones y luchas sociales.

Tradicionalmente, se ha mantenido la impresión de que la función de los partidos políticos consistía en evitar la dispersión de la opinión pública y con ello la desarticulación política. Esta concepción, muy relacionada a la doctrina de la democracia que contemplaba a las elecciones como base del régimen político y como columna vertebral de la legitimidad del mismo, ha quedado estrecha ante la ampliación de las funciones desarrolladas por los partidos, tanto en modelos democráticos, como no democráticos. En este sentido es importante revalorizar las diversas actividades y responsabilidades que las figuras partidistas han tenido, tienen y tendrán en un sistema político. Por el hecho mismo de ofrecer un programa general de gobierno, los partidos intentan coordinar y armonizar los distintos intereses parciales y singulares de los diversos grupos sociales y potenciar lo particular hacia un ámbito de carácter general. Con ello estructuran las opciones posibles, ofreciendo campos de visión más amplio a la opinión de los ciudadanos, insertándolas en planes coherentes de acción concertada.

De esta forma al estructurar la opinión política, inciden en ella y realizan una función pedagógica, acerca de los principios, derechos, deberes, responsabilidades y compromisos que en lo individual y lo colectivo tienen tanto las personas como las instituciones con el bienestar nacional. Al contribuir a la formación política de los ciudadanos, se convierten en elementos primordiales de la expresión política de la sociedad, (aunque hay que advertirlo no únicos ni exclusivos) a través de la concurrencia del voto. De este modo realizan una función representativa de los intereses de los ciudadanos y diversos sectores sociales, que se materializa a través de la selección de candidatos propuestos para la renovación de los cargos públicos. También desempeñan una función de comunicación entre la sociedad y el Estado, en la medida que expresan y transmiten de forma organizada las demandas, necesidades, impresiones de los distintos sectores sociales y en la medida en que deben proyectar las razones de los planes de gobierno o de la crítica a los mismos.

En este sentido, los partidos asumen en el seno del Estado una doble función, según ocupen una posición mayoritaria y dirigente o minoritaria y de oposición; la dirección de la acción de las instituciones públicas, participando sea en la iniciativa de los procesos de elaboración y aplicación de la toma de decisiones colectivas o bien de control de la acción de gobierno, a través de la crítica. En ambos sentidos deben ser animadores de la acción política, fuente natural de la publicidad de las decisiones de gobierno y de transparencia de la vida pública. Analizados en

relación con el sistema político en su conjunto, los partidos en la medida en que participan en él, desempeñan otra importante función política al contribuir a reforzar el régimen, estabilizándolo y legitimándolo al canalizar la participación política por los medios institucionales especializados para ello.

Otro conjunto o paquete de funciones partidistas es aquél que tiene que ver con lo que Jean Charlot describe como un partido, definido a partir de sus funciones, señala que un partido tiene como actividad fundamental la búsqueda, conquista, ejercicio y conservación del poder público para llevar a cabo un proyecto integral de nación. Los partidos se definen así, en función de su reivindicación pública del poder, porque es imposible definirlos en función de ningún otro objetivo. No existe ninguna otra motivación única y universal que la búsqueda del poder, a través de medios institucionales que se basan fundamentalmente en reglas democráticas y un estricto Estado de Derecho. Desde esta perspectiva se deduce otra de las funciones primarias de los partidos que es la de estructurar a la opinión pública, medir sus actitudes y transmitir las a los dirigentes y responsables gubernamentales, de modo que gobernantes y gobernados, la opinión pública y el poder, estén razonablemente próximos unos de otros.⁴²

Por su parte, entre las funciones que señala Segundo Linares Quintana destacan aquéllas funciones partidistas más relevantes: que son las funciones permanentes, es decir las que tienen que ver con la defensa del régimen político donde operan ya que las naciones contemporáneas no pueden ser dirigidas como los despotismos orientales de antaño y por ello deben defender el Estado de Derecho y Democrático que los abriga. Además, deben mantener un contacto permanente entre los gobernantes y las masas. Y éste supone, además de la propaganda desde arriba en favor del régimen, también información desde abajo sobre las necesidades y el estado que guarda el espíritu del pueblo. En tal sentido están calificados para llevar a cabo una gran obra pedagógica, de educación cívica y política de la ciudadanía.⁴³

Así mismo, deben cumplir lo que éste denomina la función del devenir social, que es una función única y diferente de todas las demás funciones de la nación. Esto implica la puesta en marcha, por el pensamiento y por la acción, de todas las iniciativas para transformar y perfeccionar la sociedad nacional. Pero esta función supone otra muy importante que es la función crítica, aquélla que cuestiona y supervisa las acciones de un partido hecho gobierno, para exigirle cuentas y responsabilidades en el ejercicio del poder público. Otra circunstancia ocurre cuando el partido articula y combina intereses generales, formula la política y fiscaliza el proceso de adopción de las decisiones. Se denomina combinación de intereses a la función de convertir demandas en alternativas de política general. Cuando un partido político, por intermedio de sus órganos recibe quejas, reclamaciones y necesidades de sindicatos a la vez que de entidades empresariales y procura conciliarlas y equilibrarlas unas con otras en una decisión política está realizando una función de combinación de intereses.⁴⁴

Pablo González Casanova por su parte, desglosa las específicas funciones que un partido de la magnitud del (PRI) realizó en México desde su génesis. Advierte que en primer lugar el partido tenía como misión consolidar el monopolio o predominio político e ideológico del Estado postrevolucionario que estaba en ciernes en 1930, a efecto de institucionalizar el nuevo sistema político que substituiría al régimen porfirista. En segundo lugar este partido tiene como objetivo organizar, movilizar y encauzar al electorado. En tercer término éste se ocupa de auscultar la opinión y orientación de los grupos más activos de la sociedad en el planteamiento de demandas políticas y sociales, para seleccionár a sus representantes y hacerlos elegir como candidatos del partido a puestos de elección popular, garantizando con ello mayor representatividad pública y también mayor legitimidad y respaldo político a su gobierno. En cuarto sitio éste asume a través de sus funcionarios una política de concesiones y castigos, de disciplina y premios a los líderes y grupos que actúan en la arena política nacional y local. En quinto puesto el partido asume un papel activo en la lucha ideológica preparando a las masas para aceptar la política del ejecutivo o apoyando las medidas de éste.

La sexta función ubica al partido como el instrumento de elaboración de planes y programas destinados a las campañas electorales de sus candidatos. En séptimo sitio el partido se ocupa de enfrentar a la oposición en las contiendas ideológicas, programáticas, electorales y sociales que lo requieran. Adicionalmente agrega que las funciones del (PRI) se pueden considerar en términos más generales desde el punto de vista del reclutamiento de cuadros para la administración pública, así como de la confrontación con otros partidos. La gestoría social también ocupa un espacio importante en este contexto, primordialmente hacia los estratos socioeconómicos más bajos y selecciona, impulsa, atrae a los representantes de los mismos que ayudan a los altos dirigentes y a los funcionarios del gobierno a regular los conflictos, a modular las demandas y a satisfacer las necesidades de la mejor manera posible. Por último, la función de integración y conciliación del (PRI) presenta importantes modalidades, el partido constituye una arena amplia en que los antagonistas políticos, económicos y sociales pueden resolver sus diferencias, si no en un plan de igualdad, al menos éste ofrece un terreno común. Y cuando el conflicto no puede ser ventilado en su interior, éste lo remite a la autoridad de gobierno competente.⁴⁵

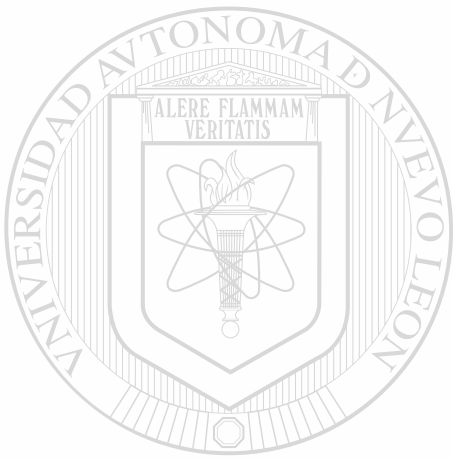
También existen otras posturas sobre las funciones específicas que los partidos políticos mexicanos han realizado desde sus orígenes hasta la actualidad, ejerciendo además una crítica acerca de lo que ha sido su funcionamiento original. Ello en virtud de las inéditas circunstancias que rodean al aspecto político nacional y regional y que exigen retomar posturas iniciales exitosas que se habían ido extinguiendo. Así, como la creación de nuevas fórmulas de acción partidista que respondan a las exigencias del mundo político ampliamente competido de hoy. En este sentido se inscribe la postura de Jaqueline Peschard Mariscal cuando afirma que después de haber cumplido durante mucho tiempo con actividades sumamente exitosas, el (PRI) en los últimos años, se fue convirtiendo en un partido electorero, que dejó de cumplir puntualmente las tareas básicas del partido como la educación política, la distribución del poder político y de riqueza y que se ha reducido a la función estricta de ganar las diversas elecciones y de enfrentar la competencia de los partidos de oposición.

Dando constancia de la actual inoperancia de los mecanismos de movilización, que otrora constituyera una de sus virtudes más destacadas. Esta fuerza movilizadora se fue construyendo sobre la necesidad del Estado postrevolucionario de institucionalizar el poder público y de sellar un pacto social con las masas populares. Pero la rígida jerarquización, burocratización y autoritarismo del partido, haciendo preponderante su eje vertical de dirección y control, fueron alejando a la cúpula partidista de sus bases de movilización popular. Del mismo modo en que existen problemas de movilización popular para responder y legitimar las más difíciles acciones del gobierno emanado del (PRI) El partido también se presenta desde su nacimiento como el órgano por excelencia de cooptación, formación, integración y legitimación de la burocracia política. La pertenencia a la misma era inconcebible sin la aprobación del partido en el gobierno. Dadas las distintas facciones que reclamaban el legado revolucionario, el partido se abocó a aglutinarlas y cohesionarlas a fin de impedir un desmembramiento interno que fuera irreversible y que pudiese provocar conflictos políticos severos en el ejercicio del poder.⁴⁶

Así, el (PRI) fue por muchos años el forjador de los cuadros intermedios y altos dirigentes del país, independientemente por la vía de puestos de elección popular o de designación burocrática. La educación, instrucción y el entrenamiento políticos se adquirían en las filas del partido y constituían la preparación necesaria para ser miembro reconocido de la clase política nacional. Esto derivó en otra gran función del partido, dar amplia circulación a los grupos políticos, permitiendo una alternancia interna de corrientes ideológicas y con ello estabilidad institucional, ante la expectativa real de compartir y acceder al poder. Permitiendo una articulación muy estrecha entre gobierno y partido. Sin embargo, según Peschard ahora estas funciones están en crisis, la movilización social y la articulación más congruente del partido con el aparato del gobierno así como, la circulación de las élites, funcionales todas ellas para el sistema en su conjunto, requieren ser reanimadas.⁴⁷

Se encuentra una postura semejante a la anterior que señala que durante muchos años la función. el espacio de negociación y confrontación política decisiva del país como único vehículo entre los intereses de la sociedad y el gobierno lo constituía el (PRI). Sin embargo, esto dejó de ser posible desde hace mucho tiempo y las elecciones de julio del año 2000 sólo formalizaron la nueva realidad política del país, más opciones partidistas con posibilidades efectivas de ejercer el poder público.

El (PRI) que surgió como un medio para institucionalizar el conflicto de la lucha por el poder y para disciplinar tanto a los políticos como a sus bases sociales, se instituyó como el único espacio para negociar las demandas e intereses de los diversos grupos sociales, su estructura corporativa organizaba políticamente a la sociedad, además de que cumplía la función de integrar a la clase política y darle orden a su comportamiento. Funciones que se complementaban con las de ser canal de comunicación entre la sociedad y el gobierno, su labor de gestoría social, que le permitía a su vez institucionalizar el conflicto y articular una base de apoyo para la política gubernamental ha terminado su monopolio del poder estatal.⁴⁸



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

1.6. TEORÍA DEMOCRÁTICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Para definir a la democracia existen múltiples y variados puntos de vista, muchos de los cuales coinciden y se complementan y existen otros que divergen y aún se contraponen a los postulados teóricos que intentan abordar una concepción razonable sobre la naturaleza democrática. No hay desde luego una definición única y exclusiva sobre el tema, pero sí existen aproximaciones comúnmente aceptadas sobre el término democracia. A partir de un foro de intelectuales reunidos expofeso en Praga, Checoslovaquia, hoy República Checa en 1991, dos años después de los acontecimientos que conmocionaron al mundo en 1989, se registraron las conclusiones sobre lo que se consideraba una democracia posible. Enfatizando que hoy los principios democráticos se consideren claros y sencillos y generalmente aceptables y aceptados. En cambio, lo que se ha evidenciado crudamente, es lo complicado que es prácticamente en todos los países y épocas, la construcción de una sociedad democrática. En este foro también se descubrió que la democracia no es inevitable y mucho menos irreversible y por otra parte, que no existe un modelo único de democracia que pueda aplicarse a todos los países, fundamentalmente los más jóvenes, que enfrentan la tensión entre libertad y justicia, entre derechos políticos y derechos socioeconómicos.

Carlos Arriola Woog en uno de sus ensayos que intitula "¿Qué es la Democracia?" resume los postulados claves de lo que significa esta expresión. Argumentando que la democracia es una construcción simbólica en la cual la soberanía abstracta se atribuye al pueblo y el poder funciona en su nombre y beneficio, pero la práctica efectiva y concreta de la autoridad le escapa y recae en los gobernantes que ha elegido, dando lugar a las instituciones de intermediación y representación que vinculan a la sociedad con el gobierno, esto es los partidos políticos. Es la democracia un mecanismo de elección gubernamental.⁴⁹ Además, continúa el autor, la democracia es un valor, es decir un proyecto de realización personal y colectivo que se planteó desde la Revolución Inglesa. Estas dos concepciones son válidas, sobre todo después de la caída de los regímenes comunistas y autoritarios de Europa Oriental a fines de la década de los años 80's, así que la democracia formal como mecanismo institucional de gobierno constituye un punto de partida indispensable para llegar a una democracia más sustancial como valor y como realidad. Claro que el planteamiento de estas dos concepciones ha tendido a soslayar el factor humano.

La democracia no puede vivir, ni sobrevivir, si no es el resultado de una experiencia, de un consentimiento auténtico y de una responsabilidad personal. Tal y como Alexis de Tocqueville lo dijo hace más de 150 años en su obra: "La Democracia en América"; cuando señala lo siguiente: "la democracia no es solamente un procedimiento electoral, ni una forma de gobierno, régimen político o estructura jurídica, es también un modo de vida".⁵⁰ La conclusión anterior es sumamente ambiciosa y requiere virtudes cívicas verdaderamente ejemplares, difíciles de encontrar del todo aún en países con instituciones políticas de la mayor tradición democrática. Por lo mismo es imposible exigirselas absolutamente a las nuevas naciones, estableciendo un manual de requisitos y condiciones para que un país pueda ser catalogado como puramente democrático, ya que como se señaló anteriormente, no se puede concluir que la democracia tiene una forma única y válida para todas las realidades.

Empero, sí pueden observarse algunos elementos indispensables de la vida política de un Estado para que pueda considerársele democrático. Entre ellos se encuentran por supuesto los siguientes:

- La posibilidad de elegir gobernantes a través de elecciones regulares y suficientemente competitivas.
- La existencia de normas jurídicas que protejan a los ciudadanos contra actos arbitrarios del poder público.
- La existencia de políticas, o al menos de un proyecto global de fomento al desarrollo material, cívico y cultural de la población.

- La existencia del pluralismo y del pluripartidismo, debe ser reconocida en principio, pero hay que aceptar que no pueden articularse en todas partes según los criterios occidentales.
- La democracia es en esencia, un procedimiento para resolver los conflictos que deben ser considerados legítimos e inevitables. Hay que aceptar el conflicto que supone la democracia.
- A diferencia de las seguridades que ofrece un régimen totalitario, la democracia aparece con incertidumbre debido a la multitud de interferencias cotidianas que obligan a la negociación y al compromiso, ya que no debe pensarse en la eliminación del conflicto o de los adversarios.
- La conclusión es que lejos de reducirse a un conjunto de instituciones y de valores, la democracia es, además, una filosofía y una escuela de la responsabilidad para cada ser humano al igual que para la colectividad. Por tanto la democracia es una tarea inacabada que se construye cotidianamente.⁵¹

La democracia política de la que hablamos hoy es también un régimen joven y reciente. En efecto, si bien pudo heredar algún procedimiento elaborado en una época más o menos lejana, su eje portador y diferencial sigue siendo el sufragio universal. Este perfil universal de la democracia no conoce antecedentes, sino que es el verdadero, auténtico rasgo caracterizante de la democracia del mundo moderno. De modo que cuando se habla de democracia se debe partir necesariamente de la centralidad del sufragio universal, respecto al cual todas las demás "reglas del juego" resultan conexas y por tanto subordinadas; sólo el sufragio universal da principio a la democracia o gobierno de todo el pueblo a través de mecanismos de representación. Así, una conclusión lógica consiste en el razonamiento desarrollado en torno a la relación entre democracia representativa única posible a principios del siglo XXI y el sufragio universal: lo que permite poner de manifiesto la imposibilidad de definir a la democracia representativa, sin la doble referencia a las reglas del procedimiento tanto de los representantes vía los partidos políticos como del gobierno y de la sociedad representada.⁵²

Sin este último supuesto, la democracia tendería a formalizarse en un rígido régimen político en el cual existiría un gobierno supuestamente del pueblo pero sin la participación de la mayoría de la sociedad. En el pasado se consideraban regímenes democráticos a sociedades donde el sufragio estaba reducido a una pequeña parte del pueblo, ejemplo clásico de ello era la democracia ateniense, donde los esclavos no votaban y por otra parte la otra mitad representada por el sexo femenino estaba excluido. Sin la primera referencia la democracia pierde sus características de procedimiento, las cuales le garantizan la certeza, para limitarse a una democracia directa, que se expone a incursiones oligárquicas y a ciertas formas de auténtico despotismo político.

En el primer caso, la democracia política aparece como pura ficción por ausencia real del pueblo como una realidad concreta y en el segundo caso, la participación de la sociedad no está garantizada por reglas seguras y adecuados procedimientos. En suma, una democracia con voto reducido es más bien una oligarquía electiva, mientras que una democracia directa sin gobierno ni instrumentos de articulación política es una democracia incierta. En ambos casos el régimen político que resulta de ellos es substancialmente inestable, porque le falta una base de consenso concreto y asible o porque carece de un sistema seguro de garantías formales.⁵³ Por esta razón, los regímenes europeos del siglo XIX vieron emerger la presión de las masas populares (obreros, mujeres y jóvenes) y sobrevivieron únicamente cuando supieron efectuar las reformas electorales necesarias para ampliar el voto. Durante los experimentos de democracia directa ensayados durante la Comuna de París en 1871, la Alemania de la primera postguerra mundial y los Soviets en la extinta Unión Soviética en el siglo XX, éstos tuvieron existencias efímeras. Ya que una democracia representativa sin participación de toda la ciudadanía en la designación de sus representantes, deja precisamente de ser eso, exactamente representativa de una comunidad, mientras que una democracia del pueblo, sin las garantías formales técnicamente perfeccionadas por la representación, deja de ser una democracia duradera y estable. Inmediatamente vinculado con lo anterior el peso creciente de los partidos políticos en la configuración del modelo democrático está en razón directa a la expansión del sufragio, así como aquella característica suya que consiste en la existencia de aparatos organizados fuertes y estables.⁵⁴

La extensión del sufragio a estratos cada vez más amplios de la población cambió la naturaleza misma del voto. Precisamente porque el sufragio se había extendido hasta sujetos no particularmente cultos, característica anterior del sufragio censatario. De este modo la calidad racional del ciudadano elector perdía importancia, en forma de la cantidad de los ciudadanos legitimados para votar, porque se reconocía que no se trataba de designar hombres sino de representar y defender intereses. Así, creció la relevancia de los programas de las organizaciones que postulaban a los candidatos, basándose en el cual los votantes elegían a sus representantes, y por ello crecían, de manera simultánea, la importancia del derecho a asociarse para defender los intereses y para elaborar proyectos, programas y planes políticos. El nacimiento de los partidos y de los sindicatos va acompañado de cerca por la expansión del sufragio y a menudo la anticipa e incluso la promueve. Adquiere entonces particular trascendencia el proceso que conduce a las masas trabajadoras al pasar de la organización sindical a la de la política, y de la estructuración de los partidos.

La formación de los partidos de masas, que adquirió impulso con la presencia del movimiento obrero y campesino, acentuó el carácter programático de las elecciones, consolidando la relación indisoluble entre los candidatos y los partidos, entre los elegidos y los programas. Esta articulación de la compleja red organizacional entre vida política y vida civil ha ido perfilando progresivamente el desarrollo de la representatividad ciudadana. En este paulatino proceso de maduración política de la sociedad democrática avanzada encuentra su origen un singular regreso a la escena de la política de los elementos cualitativos. En efecto; precisamente para apadrinar los "grandes números" de la sociedad de masas, esto es para filtrar los intereses de todas las articulaciones sociales y para organizar un programa político no angosto y sí representativo, los grandes aparatos de los partidos de masas registran la necesidad de flanquear el desarrollo cuantitativo (más credenciales, más expedientes, más propaganda, más organización) con un nuevo desarrollo cualitativo (más análisis, más cuadros, más argumentos).⁵⁵

De esta forma el sufragio se convierte en el derecho político más alto que manifiesta la expansión cuantitativa máxima de los intereses representados y la máxima capacidad y calidad de los procesos electorales, que fundamentan intereses diversos que se presentan en los programas políticos de los partidos. En constante con lo anterior, la aparición e importancia creciente de los denominados movimientos sociales, forma alternativa de organización política y representación de intereses, no confronta de manera definitiva, la legitimidad de los partidos políticos, sino que la complementa. El hecho es que tales movimientos con intereses muy específicos de la comunidad, parciales no globales e integradores, sin proyectos generales de nación, son formas de conciencia difusa, lo son sobretodo cuando proceden de intereses específicos y temporales. Ello explica el carácter esporádico y ondulatorio de los movimientos sociales que resultan incapaces de radicarse establemente por sus intereses difusos en instituciones estructuradas. Bajo este aspecto, el partido político sigue siendo un modelo, aún no superado, de institucionalización de los intereses por los movimientos político-sociales.

Norberto Bobbio al referirse a lo que él llama definición mínima de democracia, acepta que existe una infinidad de conceptualizaciones, pero no hay definición democrática que pueda excluir la visibilidad y transparencia del poder, apuntando que: "ésta es un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados, que establece quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo qué procedimientos". Además, agrega que: "para quién pone las esperanzas de una transformación política en el nacimiento de los movimientos sociales, la democracia, como método, está abierta a todos los posibles contenidos, pero a la vez es muy exigente en el pedir respeto para las instituciones, porque precisamente en esto reposan todas las ventajas del método; entre estas instituciones, están los partidos políticos, únicos sujetos autorizados para fungir como mediadores entre los individuos y el gobierno. Es decir, en el juego democrático, donde se entiende justamente por sistema democrático, un sistema cuya legitimidad depende del consenso que se verifica periódicamente por medio de elecciones libres y sufragio universal, los actores principales son los partidos y la manera principal de hacer política para la

inmensa mayoría de los miembros de la comunidad son las elecciones. Lo que ha sucedido en los Estados democráticos contemporáneos es el hecho significativo de que los grupos se han vuelto cada vez más los sujetos políticamente pertinentes, las grandes organizaciones, los sindicatos de las más distintas actividades y los partidos políticos de las más disímiles ideologías".⁵⁶

Desde el siglo XIX periodo en que se va consolidando la democracia en varios países del mundo, se tenía la idea de que los gobernantes tendrían más posibilidad de gobernar mal que de gobernar bien, por ello una de las preguntas esenciales de la teoría política ha sido cómo evitar que las consecuencias de un mal gobierno recaigan sobre los gobernados. Una de las respuestas fue que los regímenes democráticos sean un repertorio de equilibrios y balanzas que protejan a los ciudadanos de los gobernantes. De ahí la división de poderes, el Estado de Derecho, el federalismo, las elecciones periódicas y la competencia entre partidos políticos. Proteger a los ciudadanos de los excesos de la autoridad pública es un fin primordial de la democracia moderna, defender a los individuos equivale a darles derechos como la asociación política frente al Estado. Estas libertades políticas son fines en sí mismos, pero además, son fundamentalmente medios para la consecución de otros valores vitales como la justicia y el desarrollo económico

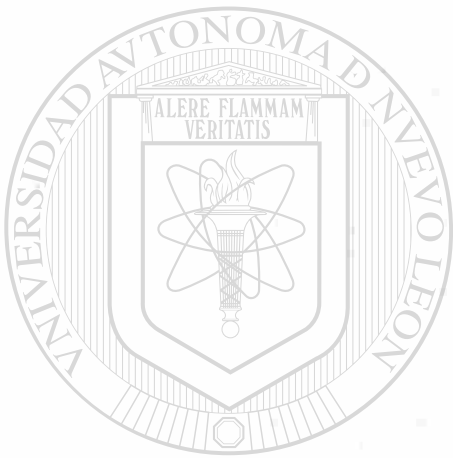
La democracia permite la existencia de la variedad política y social sin que ello provoque necesariamente inestabilidad pública. Los gobiernos no democráticos ven en la uniformidad y en la unidad del cuerpo político, un requisito indispensable de la estabilidad de su gobierno no de la sociedad, cualquier fisura en el conglomerado social es considerada como causa potencial de la anarquía y de la destrucción de esos gobiernos. De ahí que la supresión de las diferencias políticas manifiestas en los partidos políticos o su debido aislamiento sean los pasos a seguir por las autocracias. En rigor, esta doctrina orgánica de la uniformidad-estabilidad a ultranza, sólo pierde su vigencia con la democracia moderna y la aparición de los partidos políticos a mediados del siglo XIX. Así, frente a la disyuntiva de consenso autoritario o conflicto anárquico, aparece la vía del disenso, del conflicto institucionalizado de la política. Este permite que la variedad, el pluralismo y las diferencias políticas no conduzcan al caos político, es decir, el disenso supone un consenso, un acuerdo en lo fundamental, pero permite además, el conflicto sobre aspectos políticos y sociales específicos que no desborden la institucionalidad de la lucha política. En el disenso, la variedad política y social es compatible con la estabilidad del Estado.

Los medios políticos básicos de que se vale la democracia para alcanzar sus fines más altos (libertad, prosperidad, equidad) y garantizar el disenso institucional, son un gobierno constitucional y un gobierno por partidos políticos. El gobierno constitucional no es otra cosa que el gobierno de las leyes, que se opone a los gobiernos personalísimos donde la figura central es la persona humana con todos los riesgos que ello implica. En cambio el gobierno constitucional establece una serie de leyes y normatividad que todos los ciudadanos, incluidos los gobernantes deben acatar. El gobierno constitucional introduce adicionalmente, la idea de la responsabilidad del gobernante ante los otros gobernantes e implícitamente ante los gobernados. Así, el ejecutivo es responsable ante el legislativo, por su parte el legislativo representa al pueblo y por lo tanto, gobierna para él, siendo responsable ante los ciudadanos. Tanto el legislativo como el ejecutivo son responsables ante el poder judicial de no afectar las libertades de los ciudadanos.⁵⁷

Tenemos así, un gobierno de leyes que garantiza las libertades políticas de los ciudadanos, que permite gobernar y que es responsable ante el electorado y frente a los otros cuerpos políticos. En suma, el gobierno constitucional es la expresión del acuerdo esencial al que han arribado los individuos, es la piedra de toque sobre la que se pueden comenzar a construir los diversos programas públicos. Y es el consenso necesario para la convivencia política. Una vez establecido el gobierno de las leyes, el consenso fundamental, es posible instaurar el gobierno por partidos políticos, que representa la pluralidad ideológica de la sociedad. Progresivamente se va introduciendo el sistema de partidos como una necesidad elemental de la organización política de los ciudadanos y la representación de sus intereses frente al Estado. La articulación y comunicación política entre los ciudadanos y el Estado encuentra su instrumento más acabado en los partidos políticos. La forma más moderna e institucional para arribar al gobierno, es la

constitución de organizaciones partidistas con estructuras internas sólidas y con amplios programas de acción, ideologías y estatutos definidos que logren atraer la atención y voto ciudadano. Para que el sistema de partidos logre su pleno funcionamiento requiere de dos reglas en la toma de decisiones políticas democráticas: elecciones libres y gobierno de mayoría.⁵⁸

Para que en realidad el gobierno democrático responda al pueblo, tiene que haber un respeto por lo que éste exprese libremente en las elecciones. Sin elecciones libres, el sistema de partidos no cumple con sus funciones de representación, de expresión de los ciudadanos y de vigilancia de los gobernantes. Las elecciones libres son el factor vital que permite la competencia entre los partidos políticos. Finalmente, es preciso destacar aquí la propuesta teórica de la consubstancialidad de los partidos políticos a la democracia de Ramón García Cotarelo quien afirma que: "por diversas vías, a lo largo de la etapa de la segunda postguerra mundial se ha venido sosteniendo que los partidos políticos son consubstanciales a la democracia, de forma que aquéllos no son posibles sin ésta, ni ésta, sin aquéllos. En el terreno doctrinal ha habido casi unanimidad en la defensa de ésta idea de la consubstancialidad de los partidos con la democracia. La idea es que las democracias modernas son democracias de masas y sólo pueden gobernarse a través de la articulación partidista".⁵⁹



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

1.7. TEORÍA MARXISTA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Una de las primeras concepciones sobre los partidos es aquella que los consideraba como portadores de ideales, sin hacer referencia a una organización específica, sino a una comunidad de pensamiento. El partido sólo era la reunión material e ideal de personas que profesan una misma ideología, una doctrina compartida sobre el mundo, sin vinculaciones de otro tipo. Esta visión de los partidos políticos, es congruente con el estado de organización de las tendencias políticas a principios del siglo XIX, los asimila a las corrientes de opinión, a los clubes políticos y a las sociedades de pensamiento y en ella los límites de los mismos aparecen difusos y con estructura mínima, casi inexistente. Lo esencial aquí es el ideal político, la ideología. Este tipo de concepción aparece pues, cronológica y vinculadamente con las posiciones de la democracia liberal inaugurada con la revolución inglesa, norteamericana y francesa. Por otra parte, esta visión de los partidos políticos en sus inicios liberales consideraba a los aspectos organizacionales de manera muy restringida y relativa. Un partido era una agrupación establecida para la defensa, promoción y realización de un plan general de acción, basado en unos postulados teóricos explícitos o implícitos. Más que la estructura, lo fundamental en primera instancia era la ideología, aunque después y con el crecimiento de las sociedades, así como la complejidad de las relaciones políticas se hizo indispensable desarrollar una estructura orgánica que les diese sustento material a tales entidades políticas.

Con el tiempo el desarrollo de la división social del trabajo en el sistema económico capitalista lleva hasta sus últimas consecuencias la explotación del trabajo humano la que se exterioriza con la apropiación privada de la riqueza. Así, algunos comenzaban a teorizar que en una sociedad privatizada la democracia liberal era una quimera en el menor de los casos y una utopía en el peor de ellos, ya que no garantizaba la igualdad de derechos entre los dueños del capital y los trabajadores que sólo tenían su fuerza de trabajo para sobrevivir. De ahí que surgiera una corriente ideológica que pretende rechazar una sociedad capitalista con democracia liberal: el socialismo marxista. Es claro que con el advenimiento de las masas, producto del capitalismo industrial, surgiera una convicción casi instintiva entre los trabajadores asalariados de un movimiento de asociación moderno para la defensa de sus intereses laborales, vía el ámbito sindical primero, para después a partir de esta organización comenzará a tomar forma otra organización colectiva y política de los trabajadores, como síntesis político-social en un partido político de la clase obrera.

El partido aparece como el sindicato pero en un ámbito mayor, con la disciplina que esto exige, y se convierte en un instrumento de la total emancipación económica y política del trabajador, de la explotación de que es objeto por el capitalista. Al abstracto racionalismo de la política pura, el partido de la clase trabajadora contrapone una primera tentativa de construir una política socialmente calificada, es decir, una política basada en el real consenso de todos, en tanto portadores sociales específicos. Por lo tanto, no es por azar que los grandes partidos obreros nazcan precisamente con dos reivindicaciones fundamentales desde el siglo XIX; la reforma política (sufragio universal y completa igualación de todos) y la reforma social o socialización de los medios de producción. Pero quizás el hecho más significativo de este proceso sea que el consenso se convierta en un término cada vez más preciso de referencia a la política y con la difusión del sufragio universal en una condición "sine qua non" de la actividad política. La multiplicación de los partidos en áreas diferentes de aquella en que originalmente nacen, es el reflejo más claro de este fenómeno. El partido político alcanza así el nivel de un organismo universal y asume también una estructura técnica que le da sentido material y organizacional.⁶⁰

El partido una vez estructurado, substanciado social, orgánica y materialmente permanece orientado por el programa y la ideología y por ende, a la solución particular para resolver los desequilibrios sociales y políticos. En la trama social que es un cúmulo de intereses en conflicto, en un principio subyacente a la reivindicación del sufragio universal y a la fundamentación del Estado en el consenso universal, no es evidentemente una trama que pueda percibirse de modo inmediato, de manera que entre la formación política y la formación social hay un notable juego en el cual

puede insertarse cualquier partido, especialmente cuando la Constitución ya ha absorbido la representación política, institucionalizado el sufragio universal y las libertades políticas. Por eso el partido adquiere una importancia decisiva, la discordancia entre el consenso e interés, que es luego el ámbito específico de la contienda política en sentido estricto, se manifiesta dentro de la articulación esencial de la fenomenología del partido, en una esfera determinada por el partido de la clase obrera, de los partidos liberal-democráticos y de los partidos autoritarios, según que consenso e interés tengan una conexión pragmática explícita, o bien según que la temática de la democracia pura, meramente política sea superpuesta y antepuesta a la democracia social o en fin sea substancialmente rechazada o negada.⁶¹ El hecho de que el nacimiento de los partidos políticos cambie la estructura de la representación política se puede juzgar de un modo o de otro, sin embargo, es cierto que este cambio tiene raíces profundas, las que en conjunto, son independientes de la voluntad del poder de los partidos y del imperialismo de los aparatos. Como ya se señaló, estos elementos de sustentación del desarrollo político moderno; el sufragio universal, que reconoce al pueblo un papel nuevo en la definición de la voluntad general de la nación y la estructura heterogénea de la sociedad, caracterizada por una disgregación individualista que complican desde luego, a los partidos mejorar la articulación y congregación de intereses de una sociedad compleja y plural.

La sociedad capitalista que Karl Marx encontraba en sus análisis y toda la reflexión científica y cultural que representaba la conciencia misma, le ofrecían la imagen de un individuo, por un lado separado del cuerpo social, encerrado por definición dentro de los estrechos confines de un interés particular, de un conocimiento limitado y por ende de una praxis impotente, donde ya no es dueño de la ciencia y de la técnica, sino subordinado a ellas, a las fuerzas objetivas de la producción y del mercado, a la sociedad como una segunda naturaleza, es decir un individuo para el cual la sociedad y la historia se contraponen como realidades independientes gobernadas por la necesidad. Por este camino, el análisis marxista profundiza en sus conclusiones y permite asegurar que la estructura de sostén, el mecanismo de fondo que dominaba a la sociedad, es decir la relación capitalista de producción como forma generalizada del intercambio y del valor, entonces emergía, en la realidad, como sujeto histórico cuyo "ser" contiene intrínsecamente un conocimiento crítico de la totalidad social dada y la tendencia a reconstruirla desde sus cimientos sobre bases que permitan al hombre dirigir y conocer el mundo que lo rodea. Este sujeto-objeto, que "en conciencia de sí reconstruye una ciencia de la sociedad" y que puede así representar el fundamento objetivo del conocimiento (y por lo tanto, del mismo análisis que condujo a su individualización), es el proletariado.

Así, el proletariado antes que nada, expresa y resume todo el mecanismo que regula la sociedad capitalista, representa en sí el trabajo humano convertido en mercancía, la separación entre el hombre y el trabajo, la alineación universal. Su lucha es contra la clase opuesta, la burguesía los dueños del capital de los medios de producción. Su liberación se muestra pues como universal en un sentido doblemente radical; para ser realmente tal, debe ser al mismo tiempo la liberación del opresor, prisionero del mismo mecanismo que domina, y de modo más general, debe ser para el hombre la liberación de su separación respecto de la sociedad y de su subordinación respecto de las fuerzas ciegas de la historia, en síntesis, debe ser la fundación de una sociedad propiamente humana.

Al mismo tiempo, el proletariado es fruto y portador de una dinámica histórica y de una sociedad en la cual el desarrollo de las fuerzas productivas materiales, la socialización del proceso productivo, el nivel técnico y social consienten y con sus contradicciones incluso solicitan, un derrocamiento del orden existente y su reorganización sobre bases nuevas y en ello, la revolución resulta, a más de necesaria posible. En efecto, el desarrollo de la sociedad capitalista, la maduración de la crisis revolucionaria, significa para los proletariados, una subordinación social cada vez más rigurosa, un ahondamiento del proceso de alineación y aislamiento social. En su inmediatez, en su pura objetividad, el proletariado aparece, pues, bajo la forma de la expresión más fiel de la realidad capitalista, como clase revolucionaria, o simplemente como clase unida y definida, el proletariado no tiene una existencia puramente objetiva, sólo a través de la conciencia

de sí, de la mediación de una conciencia revolucionaria, alcanza una realidad efectiva, sin tal conciencia, no existe, es una pura posibilidad objetiva. Así, el instrumento, el lugar necesario, de esta conciencia constituyente es el partido: el proletariado no puede obrar como clase si no se constituye en partido político propio y distinto.

En el mismo "Manifiesto del Partido Comunista" de Karl Marx y Frederick Engels de 1848, estos expresan de una manera categórica y definitiva lo siguiente: "un fantasma recorre Europa, es el fantasma del comunismo. Todas las fuerzas de la vieja Europa se han unido en santa cruzada para acosar a ese fantasma: el Papa y el Zar, Metternich y Guizot, los radicales franceses y los polizontes alemanes. De este hecho resulta una doble enseñanza. Que el comunismo está ya reconocido como una fuerza por todas las potencias de Europa. Y que ya es hora de que los comunistas expongan a la faz del mundo entero sus conceptos, sus fines y sus tendencias: que opongan a la leyenda del fantasma del comunismo un manifiesto del propio partido".⁶²

Continúa diciendo más adelante: "los obreros empiezan a formar coaliciones contra los burgueses y actúan en común para la defensa de sus salarios. Llegan hasta formar asociaciones permanentes para asegurarse los medios necesarios, en previsión de choques eventuales, aquí y allá la lucha estalla en sublevación. Esta organización del proletariado en clase y por lo tanto en partido político aunque a veces socavada por la competencia entre los propios obreros. Pero resurge y siempre más fuerte, más firme, más potente. Ya que de todas las clases que hoy se enfrentan a la burguesía, sólo el proletariado es una clase verdaderamente revolucionaria. Las demás clases van degenerando y desaparecen con el desarrollo de la gran industria; el proletariado, en cambio, es su producto más peculiar".⁶³ Finalmente, en este mismo sentido afirman que: "los comunistas son, el sector más avanzado de los partidos obreros de todos los países, el sector que siempre impulsa adelante a los demás, teóricamente tienen sobre el resto del proletariado, la ventaja de su clara visión de las condiciones, de la marcha y de los resultados generales del movimiento obrero. El objetivo inmediato de los comunistas es el mismo que el de todos los demás partidos proletarios; constitución de los proletarios en clase, derrocamiento de la dominación burguesa y conquista del poder político por el proletariado".⁶⁴

Así, en los puntos anteriores se manifiestan los rasgos más destacados y los supuestos teóricos de la concepción marxista del partido revolucionario. Aunque fue Nicolás Lenin quien vendría tiempo después a desarrollar todavía una visión más amplia del partido político y la de su organización que debería soportar el peso mayor de una revolución total, en la que no había pensado todavía teórico o político alguno; la revolución socialista verdaderamente organizada. Los principios que regularon el partido leninista, de modo coherente con las premisas teórico-marxistas de las que éste parte, son sobre todo los siguientes: el partido de clase, el partido de vanguardia, el partido de lucha por lo tanto unitario y disciplinario. El partido es concebido aquí fundamentalmente como el destacamento de vanguardia revolucionaria de la clase obrera, en la que debe reclutar la mayor parte de sus cuadros y a la que deben adecuar sus propias formas de vida. En su libro "El Estado y la Revolución" Lenin acota que: "educando al partido obrero, el marxismo educa a la vanguardia del proletariado, vanguardia capaz de tomar el poder y de conducir a todo el pueblo al socialismo, de dirigir y organizar el nuevo régimen, de ser el maestro, el dirigente y el jefe de todos los trabajadores explotados, en la obra de organizar su propia vida social sin la burguesía y contra la burguesía".⁶⁵

La teoría del partido de Lenin estaba de acuerdo con la concepción de la ideología marxista. El partido tenía tres características principales que se convirtieron rápidamente en particularidades de los partidos comunistas de todo el mundo. Primero, se suponía que el partido poseía un singular conocimiento y penetración del marxismo. El marxismo se convierte así, pues, para un partido comunista en una doctrina cuya pureza debe ser conservada y se exigía de sus miembros la correspondiente sumisión de juicio y una sujeción total de los fines privados a los fines de la organización. Segundo, el partido de Lenin, que era en principio una élite cuidadosamente seleccionada y rígidamente disciplinada, nunca fue planeado para convertirse en organización de masas para ejercer su influencia a través del conocimiento y la atracción de votantes. Pretendía

poseer una superioridad intelectual y moral, intelectual porque sus miembros se dedican sin ningún egoísmo a la realización del destino de la clase social que pretenden representar, su emancipación y conducción al poder público.

Su ideal era de dedicación absoluta, primero a la revolución y después a la construcción de la nueva sociedad cuyo camino fuera abierto por la revolución; y tercero, el partido estaba planeado como una organización rigidamente centralizada, excluyendo cualquier forma de federalismo o autonomía de sus organismos locales o de cualquier otro género. Debía tener una organización casi militar, sometiendo sus filas a una estricta disciplina y reglas de obediencia y sus dirigentes a una cadena jerárquica de autoridad de la cima a la base. Permitiendo la libertad de discusión entre sus miembros acerca de las cuestiones políticas aún no decididas por el partido pero, una vez tomada la decisión, debía ser aceptada y seguida sin discusión. Lenin llamó a esta forma de organización "centralismo democrático".⁶⁶

Desde el principio hasta el final de su vida, Lenin estuvo convencido de que el éxito de su movimiento dependía de dos factores: la unión material a través de una organización y una disciplina rígidas y la unión ideológica, a través del marxismo como credo o como fe. Se proponía hacer la revolución sobre estas dos bases y nunca abandonó la creencia en su eficacia. Por ello no es difícil entender por qué el plan de organización del partido de Lenin tropezó con agudas críticas. Lenin estaba totalmente en desacuerdo con la organización liberal aplicada por todos los marxistas que habían tenido algún éxito en Europa Occidental. Podía reclamar que sus medidas extremas obedecían a las condiciones extremas a las exigencias de un partido ilegal y obligado al clandestinaje en la Rusia zarista, pero esto no lo salvaba de la crítica a la rigidez de su estructura partidista, ya que las consecuencias antidemocráticas y sus implicaciones antiliberales eran claramente manifiestas.

El plan de organización del partido que trazó Lenin contenía los principios según los cuales fue organizado el partido hasta 1917, cuando tomó el poder y de acuerdo con los cuales estaban organizados los partidos comunistas hasta la caída del muro de Berlín, la desintegración de la Unión Soviética y la desaparición del socialismo real, a fines de la década de los años 80's y principios de los 90's. En la práctica el partido, dadas las exigencias del clandestinaje obligado por sus intenciones revolucionarias, desarrolló una organización característica de toda burocracia con una jerarquía fija de mando, con una autoridad central que concentró excesivamente el poder del partido en la cúspide. Esto impidió que no contemplara y tolerara las corrientes internas, degenerando en una institución ampliamente autoritaria. El razonamiento de Lenin era así, porque el triunfo de la revolución proletaria no podía llevarse a cabo de otra manera. El traspaso del poder de una clase social a otra es violento y exige por tanto ciertos sacrificios pasajeros como la creación de una milicia rigidamente disciplinada, un riguroso e incuestionado poder central y la minimización de todo atisbo disidente que pusiera en riesgo la culminación de la revolución. Será el proletariado organizado como clase dominante a través del partido y el gobierno comunista los aparatos apropiados para imponer sus fines contra los elementos no proletarios y burgueses: "la dictadura del proletariado debe perseguir dos fines: primero, debe someter a la clase explotadora, cuya resistencia aumentará diez veces después de su derrota, impidiendo así una contrarrevolución y en segundo lugar, debe organizar el nuevo orden económico y social. Esta es, especialmente, la función del partido comunista, maestro, guía y líder de todas las clases explotadas, que no han cobrado todavía una plena conciencia de clase".⁶⁷

II. RÉGIMENES POLÍTICOS Y ALGUNAS EXPERIENCIAS DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN EL MUNDO.

En este apartado se analizan los conceptos relativos al totalitarismo y la democracia como las antipodas de los dos extremos en los sistemas políticos. El totalitarismo es el modelo político más negativo y deshumanizado de Gobierno que existe, así como su variante más flexible que es el autoritarismo pero no por ello deja de ser éste último ilegítimo y arbitrario. Se muestran sus características y efectos perversos en las personas y las instituciones sociales del mismo modo que sus patologías gubernamentales y distorsiones administrativas. La democracia en cambio es el esquema político que si no perfecto es ampliamente reconocido como aquél que garantiza los derechos humanos más preciados por el hombre: libertad, seguridad jurídica, elecciones periódicas e imparciales, equidad entre otras. Es más que un régimen político es una "forma de vida" valorativa y éticamente superior a otros modelos conocidos en la historia de la humanidad el cual se construye cotidianamente en una búsqueda infinita por su mejoramiento sistemático y realización ciudadana.

También es importante destacar aquí lo que una buena parte de los politólogos han convenido en precisar que el desarrollo político moderno y el desarrollo democrático son exactamente lo mismo. En los años 60's y 70's del siglo pasado se desafió esa visión con el pensamiento asociado al Movimiento de los Países No Alineados y al tercermundismo, que se sustentaba en la tesis de que el desarrollo político de los países no industriales demandaba un nuevo orden económico mundial. Ello afianzó al mismo tiempo otra tesis: si no se reunían las condiciones económicas, sociales y culturales, la democracia política - y consiguientemente, la electoral - no era sustentable, carecía de viabilidad.

En las últimas décadas la denominada ola democrática, que empezó en la Europa meridional con Portugal, España y Grecia durante los años 70's siguió en Latinoamérica en los 80's con la erradicación de los regímenes militares y se consolidó con la caída del socialismo real en Europa del Este en los 90's, respalda a quienes argumentan que la democracia política puede darse aún en un marco de subdesarrollo económico y social. Otros llevan más adelante ese argumento cuando señalan que el arribo democrático lleva por añadidura al desarrollo económico.

El concepto de transición democrática se arraiga y difunde profusamente con el caso de la democracia española, pues esta transición paradigmática aporta sus piezas fundamentales. La transición es un cambio "de régimen", es el paso de un régimen autoritario a uno plenamente democrático, no es sólo un cambio "en el régimen". El eje de este tránsito es el pacto político entre el régimen autoritario y las fuerzas democráticas sobre una agenda básica: el diseño de las instituciones políticas necesarias para la democracia, sistema electoral imparcial, un estatuto jurídico para los partidos políticos, el Estado de Derecho, la estructuración de sólidas soluciones a los problemas regionales de un país, la modelación de una eficiente administración pública que rinda cuentas y la protección de los derechos humanos. La agenda comprende, además, los distintos aspectos instrumentales, como las fases, los plazos de ejecución, la definición de los protagonistas y los procedimientos. A la dimensión tecnológica, metodológica, de la transición se le denomina ingeniería democrática, para denotar que una transición trasciende la convicción y la emoción y abarca también la esfera de la operación y la planificación democráticas.

Para que la transición sea efectiva y duradera, debe compartirse la noción profunda de democracia, enriquecida por el conocimiento de la democracia real y la política comparada para evitar errores de concepto y mistificaciones. Así, la democracia es un proceso deliberado, colectivo, inacabado y, en todo momento reversible; la transición es un proceso incluyente (todos desempeñan un papel) y dialéctico (cooperativo, no maníqueo). La transición es un proceso inercial; así, aunque el régimen autoritario pretenda inicialmente acotar, limitar, graduar el cambio democrático, cuando éste llega a ciertas fases y traspone determinado umbral, el impulso va adquiriendo su propio ritmo para depender menos del régimen autoritario y más de las fuerzas democráticas que lo pactaron.

En España, el Rey Juan Carlos de Borbón y Borbón actuó como bisagra entre el régimen que se iba y el que llegaba, desempeñando un papel arbitral muy eficaz a partir de la tarea suprapartidaria que le asignaba la monarquía democrática. Por el contrario en Chile, el régimen presidencial - entre comillas si se quiere - y el protagonismo del dictador no permitió la aparición de un árbitro político. En Chile Augusto Pinochet Ugarte contaba con los aparatos del poder estatal, mientras que las fuerzas democráticas disponían del vigor que les proporcionó la convergencia de los partidos políticos y organizaciones sociales, la aspiración ciudadana, el estímulo de la opinión internacional y la memoria democrática colectiva. En Chile ambas partes, la dictadura y las fuerzas opositoras, concluyeron que no podía prolongarse íntegra e indefinidamente el autoritarismo militar, y que no procedía la vía violenta para mutar al régimen, que se trataba de un asunto político y no bélico. Ambos interlocutores coincidieron en que el único camino era la negociación y el pacto político y, por ende, que deberían hacerse concesiones recíprocas.

Ese entendimiento no se consagró en una nueva Constitución, ni tampoco en un acto formal de concertación - como sucedió en España con la Carta Magna de 1978 y el llamado "Pacto de la Moncloa" -, sino se sujetó inicialmente a la legalidad básica del gobierno autoritario condensada en la Constitución de 1980 elaborada verticalmente por el gobierno militar. Otro elemento fundamental separa a éstas dos experiencias de transición política: en España la muerte de Francisco Franco Bahamonde propició el cambio de régimen, en tanto que en el país austral se desmontó el régimen autoritario encabezado aún por el propio Augusto Pinochet. Igualmente se apartan Chile y España en cuanto a la naturaleza profunda de la transición. Chile es un caso de redemocratización próxima, puesto que para los años 80's no ha desaparecido la generación política que se desempeñó en la etapa democrática prepinochetista; y España lo es de redemocratización remota, ya que los 40 años transcurridos entre el triunfo de Francisco Franco y su muerte hacen que a mediados de los años 70's prácticamente no sobreviva ninguno de los actores de la escena prefranquista.

Otro elemento distingue los dos casos de transición que comparamos: en el país peninsular el primer gobierno de la transición, sustentado ya en el sufragio popular y en una legislación democrática, es realmente la transmutación del último gobierno integrado por mecanismos todavía no democráticos: el nuevo monarca, con la intervención del Consejo del Reino, órgano instituido por la legislación franquista, designa a Adolfo Suárez González, Secretario del Movimiento Nacional - "partido único" -, como Presidente de Gobierno, y éste pacta con las fuerzas de adentro y de afuera del régimen político el proyecto democratizador, convirtiéndose así en una especie de gobierno parademocrático por sus actos, pero no por su origen. Ese Gobierno parademocrático dio paso al primer Gobierno de la transición, emanado de los comicios de 1979 y encabezado por el propio Suárez. El eje de esa transición es precisamente Adolfo Suárez. En Chile, el primer Gobierno de la transición - el de Patricio Aylwin Azocar-, surge de las elecciones pactadas, pero como fruto de la derrota plebiscitaria de Pinochet en 1988 y del fracaso electoral de Hernán Buchi Buc, el candidato de Augusto Pinochet, quien perdió los comicios nacionales de 1989 ante la convergencia de partidos políticos, que postuló a Aylwin.

Desde la perspectiva de las afinidades, que son varias, sobresale que, tanto en la España de los años 70's como en Chile de los 80's, el entorno externo fue una palanca democratizadora. La europeización de España, a través de su incorporación a la Comunidad Económica Europea (CEE) hoy transformada en la Unión Europea (UE), que conllevaría después a su afiliación a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), reclamó el desmontaje del régimen autoritario y su sustitución por uno claramente democrático. En el país del Cono Sur los factores externos, como los Estados Unidos, España misma, el Vaticano y Organismos no Gubernamentales (ONGS) internacionales defensores de los Derechos Humanos, presionaron para que el plebiscito de 1988 y los comicios de 1989 se organizaran de modo tal que la voluntad ciudadana pudiera expresarse abiertamente, y lograron que el pinochetismo se percatara de que la comunidad internacional estaba resuelta a aislarlo política y económicamente en caso de no aceptar un triunfo en las urnas de la oposición democrática. Así, la ola democratizadora del mundo occidental iniciada en los años 70's alcanzó la América Latina y Europa Oriental en los años subsiguientes.⁶⁸

2.1. EL AUTORITARISMO.

Los estudiosos de la Ciencia Política consideran la tipología Democracia-Autocracia lo suficientemente sólida para emplearla en el análisis de los sistemas políticos. En esta tipología, la democracia es contrastada con dos variantes de la autocracia: el extremo del Totalitarismo y la elástica forma del Autoritarismo. Esta tipología Democracia-Autocracia nos permite estudiar los fines y medios de los sistemas políticos concretos. En realidad, aunque todo sistema político comparte medios y fines políticos, tiene además objetivos e instrumentos peculiares que lo ubican ya sea como democracia, ya sea como autocracia. En este apartado veremos las características del modelo no democrático en sus dos grandes versiones: el totalitarismo y el autoritarismo.

El totalitarismo es un régimen político de dominio radicalmente reciente, con una caracterización fuertemente derogatoria que se refirió a todas o algunas de las dictaduras monopartidistas fascistas o comunistas, se generalizó su uso durante y después de la Segunda Guerra Mundial. Es radicalmente nuevo, porque no se limita a destruir las capacidades políticas del hombre aislándolo en relación con la vida política, como lo hacían las viejas tiranías y despotismos antiguos, sino porque tiende a destruir también a los grupos y las instituciones que forman la base de las relaciones privadas del hombre y privándolo de su propio yo. En este sentido el fin del totalitarismo es la transformación de la naturaleza humana, la conversión de los hombres en simples engranajes intercambiables de un sistema sin derechos ni alternativas, y tal fin se persigue por medio de una combinación específicamente absoluta, de ideología y terror. La ideología totalitaria pretende explicar con certeza absoluta y de manera total el curso de la historia, se vuelve por lo tanto independiente de todas las experiencias o afirmaciones empíricas y construye un mundo ficticio, lógicamente articulado y coherente para la manipulación de la que se derivan directivas de acción.

Esta lógica coactiva de la ideología, pierde todo contacto con el mundo real, tiende finalmente a dejar en la oscuridad el mismo contenido ideológico y a generar un movimiento arbitrario y permanente. El terror totalitario, por su parte sirve para traducir en realidades el mundo ficticio de la ideología absoluta, para confirmarla tanto en su contenido como - sobre todo - en su lógica deformada. Afecta de hecho no sólo a los enemigos reales del sistema (cosa que sucede en la fase de instauración del régimen) sino también y de manera característica a los enemigos objetivo, cuya identidad está definida por la orientación político-ideológica del gobierno, y en la fase más extrema golpea también a víctimas elegidas completamente al azar. El terror total controla a la masa de individuos aislados y los mantiene en un estado de indefensión frente a la autoridad política.

En el plano organizativo la acción de la ideología y del terror se manifiesta a través del partido único, cuyas formaciones elitistas cultivan una creencia fanática en la ideología y la propagan incesantemente y cuyas organizaciones funcionales llevan a cabo la sincronización ideológica de todos los tipos de grupos y de instituciones sociales y la politización aún de las áreas más alejadas de la política (familia, deporte, religión, cultura y actividades personales de tiempo libre) y a través de la policía secreta cuya técnica de operación transforma toda la sociedad en un sistema de espionaje omnipresente, en que cada persona puede ser un agente de la policía y todos se sienten constantemente vigilados. El régimen totalitario no tiene sin embargo, una estructura monolítica. Existe, en cambio una multiplicación y una superposición de instancias y competencias de la administración estatal, del partido y de la policía secreta que dan origen a una confusa combinación organizativa que se distingue por una típica falta de estructura.⁶⁹

Esta falta de estructura es coherente con el movimiento y la imprevisibilidad que caracterizan al régimen totalitario y que está encabezado por la voluntad absoluta del dictador, que siempre es capaz de hacer fluctuar el centro del poder totalitario de una jerarquía a otra. La voluntad del dictador es la ley del partido y toda la organización del partido no tiene otro objeto que el de ponerla en práctica. El Jefe de Estado es el depositario de la ideología, sólo él puede interpretarla o corregirla. La misma policía secreta, cuyo prestigio se ha acrecentado en forma

extraordinaria respecto del que gozaba en los viejos regímenes autoritarios, tiene sin embargo, un poder efectivo menor, porque está totalmente sujeta a la voluntad del hombre fuerte que es al único que le corresponde decidir quién será el próximo enemigo potencial u objetivo. Según esta interpretación, la personalización del poder es por lo tanto un aspecto capital de los regímenes totalitarios.

De acuerdo con los planteamientos anteriores se pueden enumerar seis rasgos que lo caracterizan:

- Una ideología oficial, que se refiere a todos los aspectos de la actividad y de la existencia del hombre, que todos los miembros de la sociedad deben abrazar, y que critica de modo radical el estado de cosas existentes y guía la lucha para su transformación.
- Un partido político único de masas guiado típicamente por un dictador, organizado de estricta manera jerárquica con una posición de superioridad o de mezcla con la organización burocrática del Estado, compuesto por un pequeño porcentaje de la población, una parte de la cual nutre una fe ciega e inquebrantable en la ideología y está dispuesta a cualquier actividad para propagarla y llevarla a cabo.
- Un sistema de terrorismo policiaco-militar que se apoya en el partido y al mismo tiempo lo controla, explotando la ciencia moderna y de manera especial la psicología científica, y se orienta de manera característica no sólo contra los enemigos plausibles del régimen sino contra ciertas clases de la población elegidos arbitrariamente.
- Un monopolio absoluto del poder estatal en manos del dictador y del partido basado en la tecnología moderna de la dirección de todos los medios de comunicación masiva, radio, prensa y televisión.
- Un control y una dirección central de la economía a través de la coordinación burocrática de las unidades productivas anteriormente independientes.
- Una carencia absoluta de los ciudadanos de garantías individuales elementales de libertad, creencias, tránsito, seguridad, etcétera. Es decir la indefensión total jurídica y política frente a la autoridad del dictador.⁷⁰

La combinación destructora de la propaganda y del terror, hecha posible por el uso de la tecnología moderna y de la organización masiva, confiere a los regímenes totalitarios una fuerza de penetración y de movilización de la sociedad cualitativamente nueva respecto de cualquier régimen autoritario o despótico del pasado, y lo convierte por eso mismo en un fenómeno político históricamente único. Este representa un verdadero salto cualitativo en el dominio político de la sociedad, a los aspectos cardinales del mismo: ideología oficial, terror policiaco y partido único se añade a éste elenco en el plano institucional del régimen el control monopolístico de los medios de comunicación y de los instrumentos de la violencia, así como la dirección central de la economía y la falta de libertad y de los derechos humanos de los ciudadanos bajo su dominio

El totalitarismo no se reduce a la conquista del poder por un grupo autoritario que utiliza la violencia, es un movimiento social que combina la conciencia de un conflicto social con la adhesión a unos valores culturales juzgados centrales que la sociedad considera determinantes y que después pervierte en beneficio propio. Transforma al adversario social en enemigo exterior y se identifica así mismo con unos valores culturales que fundan una comunidad, es decir, una colectividad que coincida enteramente con sus valores. Rechaza a sus adversarios como enemigos de la sociedad y procura crear una sociedad homogénea. Un régimen totalitario es un sistema político cuya función principal es combatir a los enemigos exteriores e interiores y asegurar una unanimidad tan entusiasta como sea posible. Un régimen autoritario puede contentarse, con reducir al silencio a la sociedad, el Estado totalitario, en cambio debe hacerla hablar, movilizarla, excitarla, se identifica con ella, exigiendo que ella se identifique con él.

Los regímenes totalitarios no se reducen a la imagen que dan de sí mismos, la correspondencia perfecta del Jefe de Estado, el partido único y el pueblo; tan importante como la unanimidad proclamada es la denuncia constante del enemigo, la vigilancia, la represión, la

transformación del adversario interior en traidor a sueldo de los enemigos externos. Los comités de la revolución, policía política, tropas de choque y milicia de partido, todos son movilizados constantemente en una guerra sin fin contra los adversarios que piensan diferente; del mismo modo que manipula a la sociedad. La guerra está en el corazón de los regímenes totalitarios, que no tienen jamás la tranquilidad de los antiguos despotismos. Puesto que los totalitarismos son a la vez los herederos de los movimientos sociales y los creadores del orden, y nunca terminan de devorar a los actores sociales de los que se pretenden descendientes y cuya existencia real procuran al mismo tiempo suprimir.⁷¹

Por otra parte, en lo relativo a los modelos autoritarios se habla de ellos para indicar toda clase de regímenes no democráticos. La contraposición entre autoritarismo y democracia se refiere tanto a la dirección en la que se transmite la autoridad, como el grado de autonomía de los subsistemas políticos (los partidos políticos, los grupos de presión en general y las organizaciones no gubernamentales). En esta primera perspectiva los regímenes autoritarios se distinguen por la ausencia de partidos, parlamento y de elecciones populares, o cuando estas instituciones quedan con vida, son reducidas a meros procedimientos ceremoniales por el indiscutible predominio del vértice del ejecutivo.

En una segunda perspectiva los autoritarismos se caracterizan por la falta de libertad real de los subsistemas, tanto formal como efectiva, que es típica de las democracias. La oposición es controlada y limitada, el pluralismo de los partidos políticos reducido a un simulacro sin incidencia decisiva, la autonomía de los demás grupos políticamente relevantes, destruida o tolerada mientras no perturbe la posición de supremacía del poder del Jefe de Estado y su élite gobernante. En el régimen autoritario la penetración-movilización de la sociedad es limitada. Mientras el pluralismo partidista es tolerado y controlado, muchos de los grupos de presión más importantes conservan una autonomía relativa y por consiguiente, el gobierno cumple por lo menos en parte una función de árbitro y encuentra en ellos un límite relativo a su propio poder.

El control de la educación y de los medios de comunicación no rebasa tampoco ciertos límites. Para alcanzar sus objetivos, los gobiernos autoritarios, recurren más que a la violencia irracional y sistemática, a los instrumentos tradicionales del poder político: ejército, policía, magistrados y a la burocracia estatal. Los cuales están sometidos a la voluntad del ejecutivo. Aun cuando existe un partido político casi único, este no asume el papel crucial, tanto respecto del ejercicio del poder público como respecto de la guía ideológica, propia de los regímenes totalitarios. En estos últimos la penetración-movilización de la sociedad es, en cambio muy elevada, el aparato del poder, tiende a absorber a toda la sociedad. Se ha reprimido no sólo el pluralismo partidista sino también la autonomía de los grupos sociales, que son absorbidos por la estructura totalitaria de poder o están subordinados incondicionalmente a ella sin posibilidad de disenso. El poder político gobierna directamente las actividades económicas o las somete a sus propios fines, monopoliza los medios de comunicación masivos y a las instituciones escolares, suprime además las manifestaciones aún más leves de crítica u oposición, trata de anular o de subordinar a la Iglesia, penetrar en todos los grupos sociales y hasta en la vida familiar. Este gran esfuerzo de penetración entraña por supuesto una intensificación muy pronunciada de la propaganda y la militarización. De ahí la importancia central del partido único de masas, portador de la ideología oficial y también de una intensificación muy acentuada de la violencia donde se privilegian en los casos más extremos, la policía, grupos paramilitares y demás instrumentos de terror.

En cambio, Juan Linz politólogo español que es uno de los autores que más ha contribuido a precisar la distinción entre totalitarismo y autoritarismo en la tipología de los sistemas políticos contemporáneos, plantea la siguiente definición: "los regímenes autoritarios son sistemas políticos con un pluralismo político limitado y no responsable, sin una ideología elaborada y propulsiva (sino con mentalidades características), sin una movilización intensa o vasta (excepto en algunos momentos de su desarrollo); y en los que un jefe último (o tal vez un pequeño grupo) ejerce el poder dentro de límites que formalmente están mal definidos pero que de hecho son fácilmente previsibles"²

El primer punto se refiere al pluralismo político, un pluralismo limitado de hecho o de derecho, más tolerado que reconocido, y no responsable, en el sentido de que el reclutamiento político de los individuos provenientes de las diversas clases sociales no se basa en un principio operante de representación de dichas fuerzas sociales, sino en una selección y cooptación desde lo alto. El segundo punto destaca el bajo grado de organización y elaboración conceptual de las teorías que justifican el poder de los regímenes autoritarios y, por consecuencia, su modesta dinámica propulsiva. El tercer punto pone el acento en la moderada participación de la población en los organismos políticos que caracterizan a los regímenes autoritarios estabilizados, aún cuando en ciertas fases de su historia la movilización, en especial en las de su comienzo, la movilización pudo haber sido mucho mayor. El cuarto punto, finalmente, pone de manifiesto el hecho de que el poder del Jefe de Estado o la élite gobernante se ejerce dentro de límites bastante bien definidos, aún cuando no estén establecidos formalmente. Estos límites, evidentemente, están ligados con los demás aspectos del autoritarismo, el pluralismo moderado no competitivo, la falta de una ideología oficial, la limitada movilización, la existencia de un partido casi único.

El grado de penetración relativamente moderado en el contacto social de los regímenes autoritarios depende siempre del atraso más o menos marcado de la estructura económica y social. Pero en este contexto, la élite gubernamental puede cumplir dos papeles distintos; puede reforzar el modesto grado de penetración del sistema político, eligiendo deliberadamente una política de movilización limitada, o bien, puede elegir una política de movilización acentuada, que encuentra sus límites principalmente en las condiciones del ambiente político-social. La presión por la movilización es por lo tanto muy limitada; el régimen no busca entusiasmo o apoyo, está dispuesto a contentarse con la aceptación pasiva y tiende a desalentar el adoctrinamiento ideológico y el activismo político. El régimen político de este modelo es más autoritario en la medida en que las relaciones de poder que lo caracterizan se confían solamente a la cúpula de los órganos del Estado, del partido casi único, de las dirigencias de otras organizaciones sociales y tienden a excluir o reducir al mínimo la participación de la base en la toma de decisiones, el pluralismo limitado es con mucho, un elemento esencial del régimen autoritario. En concreto, se puede afirmar que ello apunta a la existencia limitada de un sistema de partidos. Mientras que el pluralismo político denota la diversificación del poder y más precisamente, la existencia de una pluralidad de grupos que son tan independientes como inclusivos. Es importante subrayar, que lo que caracteriza a la visión pluralista es el disenso y no, como creen los nacionalistas enfatizando el caso límite, el conflicto abierto o su opuesto extremo, la unanimidad, porque ello sería tanto como postular la guerra civil o la obediencia a cualquier precio como fórmulas sociales.⁷³

La aceptación del disenso como característica del pluralismo político se expresa en el principio de mayoría y no en la regla de mayoría, ésta última nos dice simplemente que la mayoría numérica obtiene el poder público y que ésta puede convertirse en una amenaza de tiranía. No, el principio de mayoría prescribe sencillamente que quienes se hallan en mayoría, deben de respetar los derechos de la minoría. Con esto queda claro que el pluralismo político de los partidos es algo que va más allá de la existencia de varios partidos, denota que los partidos son producto del pluralismo. El factor profundo del funcionamiento del pluralismo político es la aceptación del pluralismo a secas, sin calificativo. Un pluralismo político limitado es como una verdad a medias que en definitiva, sirve más a la falsedad. Pero además, la definición agrega que es un pluralismo no responsable, esto es un gobierno no responsable. Es decir un gobierno que no está atento ni se ve influido por la voz de la sociedad ya que no busca votos sino que se impone por otros medios, que no atiende a las demandas o lo hace selectivamente y, por tanto, no satisface sus exigencias.

Un gobierno que no resulte de elecciones verdaderamente libres, está ausente de legitimidad democrática, es un régimen autoritario donde existe un gobierno que no responde, esto es, que aunque pueda dar respuesta a preguntas de los diputados, no accede a lo que se le pide. Un sistema de partidos competitivo no se puede dar en un pluralismo a medias; puede haber elecciones pero no un gobierno responsable. Un verdadero pluralismo político supone, primero, un pluralismo constitucional, división y equilibrio de poderes, una estimación extendida de los valores

de la diversidad y la disensión que acepta el derecho de las minorías y que el sistema de partidos en verdadera competencia sea una realidad para que el gobierno rinda cuentas a la sociedad.⁷⁴

En sí mismo, el autoritarismo no es, claro está, un fenómeno nuevo en América Latina, durante largo tiempo, el caudillismo y el militarismo han sido rasgos distintivos y dominantes de la vida política regional. En esta zona del planeta, en la que la democracia ha sido más bien un accidente que el resultado de una tendencia histórica. Diversos factores históricos explican este fenómeno como lo es la cultura indígena, el colonialismo español, las sociedades subdesarrolladas, atrasadas y rurales, el dominio imperialista norteamericano, etcétera. No se debe olvidar que en la historia de América Latina el respeto a los derechos políticos, e incluso la existencia objetiva de la misma nación, y las normas formales de participación política han sido más una ideología para el uso y disfrute de las oligarquías dominantes encabezadas por un hombre fuerte que una práctica común. Una historia de arbitrariedad e impunidad autoritaria en el ejercicio del poder político singulariza a la historia pasada y hasta hace poco de Latinoamérica en su conjunto. Con el fin de hacer distinciones más efectivas, los científicos sociales que trataron de caracterizar él hasta fecha muy reciente, generalizado autoritarismo en América Latina, le añadieron el adjetivo de burocrático. Así, el régimen autoritario-burocrático es diferente a las viejas formas de dominación del caudillo, ya fuera militar o civil. La preocupación inicial de los autores que han intentado caracterizar el nuevo autoritarismo latinoamericano, ha sido la de distinguirlo no sólo de los regímenes autoritarios del pasado, sino también del fascismo europeo anterior a la Segunda Guerra Mundial.

Respecto a este segundo contraste, las diferencias son más sutiles. En primer lugar, el autoritarismo latino es diferente de las formas típicas del totalitarismo denominado ya nazismo, comunismo y fascismo en cuanto aspira, por encima de todo, a producir apatía en las masas. La dirección tiene miedo de la movilización de seguidores incluso, aunque pudieran ser reclutados de los estratos medios de la sociedad, en lugar de las inferiores. En consecuencia, prescinden de los partidos políticos, en cuanto a organizaciones vinculantes del Estado y la sociedad civil. El ejército, en cuanto que garante del orden autoritario, prefiere una relación técnica y de apoyo entre el Estado y los grupos sociales, en lugar de una relación basada en la alianza con grupos sociales amplios. Por lo tanto, el autoritarismo burocrático diverge no sólo del modelo democrático, en sus vínculos entre los representantes y los electores, sino también del fascismo italiano o alemán, en el que era esencial la movilización del partido y el uso de sus miembros extremistas en cuanto fuerza represiva.⁷⁵

Casi por definición, los regímenes burocrático-autoritarios organizan las relaciones de poder en favor del ejecutivo. Lo que sobresale en tales modelos es el reforzamiento del Jefe de Estado y sus capacidades técnicas (de su racionalidad formal). El reforzamiento del ejecutivo implica una centralización que no respeta la tradición federal en donde existía previamente y la inhibe completamente donde no la había. También implica la eliminación, o drástica reducción, del papel de la rama legislativa de gobierno; además la judicatura es controlada en la práctica por el ejecutivo. No obstante, los procedimientos no democráticos de la selección del Ejecutivo y de la expansión burocrática de la administración central quedan sometidos en estos regímenes a un sistema de contrapesos. Por una parte, la racionalidad formal exige el reforzamiento de un cuerpo burocrático de técnicos especialmente en el campo económico y por otra estos regímenes expresan también una voluntad política de las fuerzas armadas. De este modo, el ejecutivo depende de la burocracia y del único partido real, las fuerzas armadas.⁷⁶

Otra importante dimensión de los regímenes burocrático-autoritarios, insiste esta línea de investigación, es el de los partidos políticos. La ideología o mentalidad oficial acentúa el carácter no partidista del gobierno, aunque reconoce su existencia, no les otorga un valor real. Y sin embargo, es evidente que en la práctica, reaparece una y otra vez la actividad de las facciones políticas. La relación entre el gobierno y los grupos de interés se basa más en el mecanismo de la cooptación que en los mecanismos de la representación política vía los partidos. Dicho de otro modo, quienes controlan el aparato del Estado seleccionan a varias personas para que participen en el sistema de toma de decisiones, proceso de selección que se irá extendiendo hasta incluir las fuerzas sociales

más poderosas, e incluso a sectores de las clases bajas. Pero nunca suscribirán la idea de la representación. No se estimula la idea de la delegación de autoridades desde abajo. Por el contrario, la decisión de quién será llamado a colaborar, y durante cuánto tiempo, se toma en la cúspide de la pirámide del poder.

En otras palabras, en los regímenes burocrático-autoritarios, la representación de los grupos sociales - los partidos políticos sobre todo los de oposición - no está legitimada per se. El interés que los grupos sociales consiguen articular en los regímenes autoritarios ha de definirse en el interior de la maquinaria del Estado, mientras que los partidos políticos de los sistemas democráticos tienden a estar enraizados en la sociedad civil. Así, el autoritarismo-burocrático es un sistema excluyente, de represión selectiva, despolitizador e irresponsable de sus acciones gubernamentales. Los actores principales de la coalición dominante son los tecnócratas civiles de alto nivel (Presidentes, Secretarios, Directores de Empresas Paraestatales, Gobernadores y los Militares) del aparato del Estado. Es una élite burocrática que manipula la competencia electoral y controla severamente la participación política de la sociedad.

En síntesis, las características más representativas de un régimen autoritario son las siguientes:

- La no-existencia de un real Estado de Derecho que asegure las garantías individuales de los ciudadanos entre sí y frente a la autoridad política.
- La no-división y equilibrio de poderes, manifestándose en contraposición a ésta el ejercicio del poder omnimodo de la institución ejecutiva y la sumisión a ésta tanto del legislativo como del judicial.
- La existencia de un partido oficial o predominantemente hegemónico respaldado por el gobierno lo que no permite la confrontación equitativa real con otros partidos políticos en elecciones verdaderamente competitivas.
- Un control severo de los medios de comunicación masiva (radio, prensa y televisión) a través de múltiples controles legales, de concesión, fiscales, administrativos, etcétera que censuran la información.
- Una corrupción generalizada e institucionalizada del sector público que no rinde cuentas a nadie, que goza de una absoluta impunidad y significa una cuantiosa sangría de recursos del erario público.
- Un sistema policiaco, militar y judicial que introduce la represión selectiva a los opositores más radicales del régimen. A través de los ministerios del interior, defensa y las procuradurías.
- Una centralización política, económica, administrativa y burocrática que inhibe la autonomía de las demás regiones del país. Es decir, con modelos federales de forma y no de fondo. Con una debilidad estructural de gobernadores y alcaldes con respecto a la capital del país.
- Y el desarrollo de un gobierno y su administración pública que no incorpora verdaderamente las opiniones y la participación de los ciudadanos y sus organizaciones representativas, en los planes, programas y proyectos desarrollados en las oficinas gubernamentales.

2.2. LA DEMOCRACIA.

Una de las grandes ventajas de la democracia sobre otro tipo de regímenes, es que es el único sistema político que permite la coexistencia pacífica y no violenta, entre interpretaciones de la política muy distanciadas entre sí, como son la derecha, el centro y la izquierda. También podría afirmarse que la democracia es un común denominador, un conjunto de reglas que permiten comparar, confrontar e incluso escoger, entre las diversas opciones político-partidistas. Esta definición como ya se precisó es la propia de Norberto Bobbio quien además advierte a este respecto lo siguiente: "es la contrapropuesta a todas las formas de gobierno autocrático que consiste en un conjunto de reglas (primarias o fundamentales que establecen "quién" está autorizado para tomar las decisiones colectivas y bajo "qué" procedimientos; dónde esté prevista y propiciada la más amplia participación ciudadana). Esta exige respeto absoluto a las instituciones públicas, entre ellas están los partidos políticos, únicos sujetos autorizados para fungir como mediadores entre individuos y gobierno. La democracia supone la falibilidad del hombre en el ejercicio del poder público por lo que ésta se esfuerza por poner candados y equilibrios al poder para impedir los excesos y la arbitrariedad política. Proteger a los ciudadanos del abuso del poder es el fin de la democracia moderna, a través de darles libertades que además son fundamentales para el logro de otros valores vitales como la equidad económica, la educación y la felicidad. Así, las libertades políticas que la democracia define, lejos de ser simples libertades formales o secundarias, son elementos fundamentales para los equilibrios sociales y el progreso económico".⁷⁷

Además, la democracia permite la existencia de la variedad social y política sin que ello provoque inestabilidad. Los gobiernos no democráticos ven en la uniformidad y en la unidad del cuerpo político el requisito indispensable para la estabilidad, cualquier disidencia es considerada causa potencial de la destrucción del régimen autoritario. De ahí que, la supresión de las diferencias políticas o su aislamiento y marginación, sean los pasos a seguir por las autocracias. En rigor, la doctrina de la uniformidad-estabilidad del cuerpo político, sólo pierde su vigencia al aparecer la democracia contemporánea y los partidos políticos a mediados del siglo XIX; es entonces cuando aparece la tercera vía frente a las situaciones clásicas de la unanimidad o conflicto; la vía del disenso. Este permite que la variedad, el pluralismo y las diferencias políticas no conduzcan necesariamente al caos político; es decir el disenso supone un consenso - un acuerdo en lo fundamental - pero admite además, el conflicto institucional sobre aspectos políticos y sociales específicos. En el disenso, la variedad política y social es compatible con la estabilidad del Estado.

Si la democracia protege primordialmente todas las libertades públicas de los ciudadanos, así como la pluralidad del cuerpo político, no busca con menos ahínco el desarrollo económico. De este modo el derecho a la crítica de los programas del gobierno y al cambio del partido en el poder a través de elecciones, garantiza una conducta más racional del ejercicio del poder público. Y con ello modelos de desarrollo económico más justos y equilibrados. La democracia al alentar la crítica de los programas públicos y el cambio pacífico de los gobernantes estimula la eficacia en el rendimiento de la Administración Pública. Es decir, el cumplimiento racional de los objetivos colectivos dentro de un preciso Estado de Derecho.

La democracia es el régimen político que además de lo anterior exige el cumplimiento de las siguientes normas:

- Regla del Consenso. Todo puede hacerse si se obtiene el consenso de la sociedad, nada puede hacerse sin su anuencia.
- Regla de la Competencia. Para construir el consenso, pueden libremente competir entre sí, todas las opiniones, partidos y organizaciones.
- Regla de la Mayoría. Esto significa que la mayor cantidad de ciudadanos decide lo que debe hacer el gobierno.

- Regla de la Minoría. Esta es también la regla de la alternación, donde existe la posibilidad política real de que una minoría pueda convertirse en mayoría y mientras debe tener el respeto de la mayoría.
- Regla de Control. La democracia, que se rige por esta constante confrontación entre mayoría y minoría, es un poder controlado, al menos, controlable.
- Regla de Legalidad. Es el equivalente de la exclusión de la arbitrariedad y de la violencia, no sólo tenemos que fundar las leyes sobre el consenso, sino que la misma lucha para el consenso debe fundarse en la ley y por ello en la legalidad.
- Regla de la Responsabilidad. Donde la clase gobernante en un momento dado tiene que rendir cuentas ante la ley y la sociedad por el desempeño de su actuación pública.⁷⁸

La democracia es un régimen que frecuentemente se encuentra en peligro. Ya que es un régimen de máxima libertad para todas las opiniones, por ello mismo se presta también a la infiltración de opiniones peligrosas, por ejemplo de quienes niegan a la democracia misma. La democracia es tolerante y permite expresar su opinión también a quien le es hostil, esto, mientras sea una opinión y no se convierta en violencia, acto de destrucción del sistema democrático. La democracia es, pues, un sistema de reglas del juego, pero es cierto que tampoco podemos reducirla a eso a un juego de reglas. Es como ya se señaló aquí citando a Alexis de Tocqueville; un modo de vida. Pero las reglas de la democracia se han establecido para garantizar la reproducción de la misma y por lo tanto, de la permanencia de la libertad, la tolerancia, la convivencia humana y el procesamiento del conflicto ciudadano a través de las instituciones diseñadas para ello (los partidos políticos, los tribunales, un Estado de Derecho, elecciones periódicas, alternancia en el poder público, etcétera).

Esto último nos lleva a los medios políticos básicos de la democracia para alcanzar los fines últimos (libertad, equidad y felicidad) de los ciudadanos que son un gobierno constitucional y un gobierno ejercido por partidos políticos que se legitima a través de elecciones periódicas. Históricamente un siglo separa el establecimiento del gobierno constitucional del sistema de partidos. El gobierno constitucional no es otra cosa que el gobierno de las leyes. Este gobierno se opone al gobierno de las personas, en donde la voluntad cambiante e impredecible de un líder o grupo, es el eje del Estado. El gobierno constitucional en cambio, establece una serie de leyes que todos los ciudadanos, incluidos los gobernantes, deben respetar. La ley es común a ambos y su aplicación estricta mantiene sólido el edificio social. Sin embargo, no es lo único que le da fortaleza, existe también un sistema de balanzas y contrapesos que divide el ejercicio del poder político entre diferentes cuerpos, de tal forma que ninguno de ellos puede sobreponerse a los otros (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). En esencia, este sistema se conoce desde Aristóteles como el gobierno mixto, y que desde el siglo XVIII se define como la Teoría Liberal de la División y Equilibrio de Poderes que acuñó el francés Charles de Secondat mejor conocido como el barón de la Brede y Montesquieu.

Además, no sólo es necesario dividir al poder para evitar un monopolio del mismo, sino que se requiere un equilibrio de los diferentes cuerpos políticos de tal manera que ninguno de ellos pueda dominar a los otros y tiranizar a los ciudadanos. En general, la teoría liberal divide el poder entre tres cuerpos políticos; el ejecutivo, legislativo y judicial pero es necesario un equilibrio para evitar la concentración indeseada de poder en uno de estos cuerpos. Dos normas deben atenderse para lograr esta meta: primero, el equilibrio debe ser tal que se garantice las libertades de las personas, lo que implica un poder judicial independiente ya que es el bastión de la defensa de los derechos de los individuos frente al poder. Y en segundo lugar supone un legislativo plural y poderoso pero no omnipotente que logre impedir por capricho las acciones del ejecutivo sino supervisarlos para que no se exceda en su poder y ejerza imparcialmente las atribuciones al mando del gobierno y la administración pública. El gobierno constitucional introduce, adicionalmente, la idea de la responsabilidad del gobernante ante los otros gobernantes (de un poder ante otro) e implícitamente ante los gobernados. Así, el ejecutivo es responsable ante el legislativo de llevar correctamente sus atribuciones jurídicas y las medidas necesarias para tener un gobierno eficaz. Por su parte el legislativo en un primer momento supone que representa a la sociedad y que por lo

tanto, gobierna para ella siendo responsable ante los ciudadanos. Tanto el poder legislativo como el ejecutivo son responsables ante el poder judicial de no afectar las libertades ciudadanas.

Tenemos así, un gobierno de leyes, que debe garantizar las libertades políticas de las personas, que permite gobernar y es responsable ante la nación. En suma, el gobierno constitucional es la expresión del acuerdo esencial al que han llegado los ciudadanos para regirse democráticamente. Esta es la piedra de toque fundamental sobre la que se pueden construir los diferentes programas públicos de gobierno que materializa la administración pública. Es el consenso necesario para la convivencia política. Una vez establecido el gobierno de las leyes, el consenso fundamental, es posible instaurar un gobierno de partidos, que represente la diversidad ineludible de la sociedad. El primer país que logra esto fue Inglaterra hacia finales del siglo XVII, éste tiene firmemente establecido un gobierno constitucional. Paulatinamente logra establecer a mediados del siglo XIX un sistema de partidos verdaderamente institucionalizado.⁷⁹

Las democracias contemporáneas son regímenes de gobierno por partidos políticos en verdadera competencia donde éstos reflejan la diversidad, la variedad, la libertad y el pluralismo político asociado a las sociedades abiertas. El sistema de partidos requiere para su funcionamiento dos reglas para la toma de decisiones políticas: elecciones libres y gobierno de mayoría. Para que en realidad el gobierno democrático responda al pueblo, tiene que haber un respeto irrestricto por lo que éste exprese en los comicios periódicos. Sin elecciones libres, el sistema de partidos no cumple con sus funciones de representación, de expresión de los ciudadanos y de vigilancia de los gobernantes. Las elecciones libres son el factor vital que permite la competencia entre los partidos políticos. Estos tratan de ofrecer al electorado los mejores programas de gobierno, intentando convencerlo sobre las bondades de los mismos. La prueba de fuego la dan los ciudadanos en las elecciones, ellos deben decidir en última instancia cuáles programas deben implantarse y qué hombres deben llevarlos a cabo. Sin libertad electoral absoluta este proceso no se ejecutaría.

El sistema de partidos demanda el cumplimiento de la regla de mayoría para la toma de decisiones políticas fundamentales. Esto es, la mayoría de los ciudadanos decide lo que debe hacer el gobierno. Desde luego, la regla de mayoría no implica que ésta siempre tenga la razón o lo que plantee sea lo más razonable; simple y sencillamente esta regla nos proporciona una fórmula política clara y precisa para el funcionamiento global del sistema. Empero, la regla de mayoría trae consigo el hecho de que las minorías, las cuales complementan al sistema democrático deben ser respetadas, toleradas y también ser escuchadas. Ya que las minorías de hoy se pueden convertir en las mayorías de mañana y viceversa. El flujo circular del modelo democrático garantiza la protección de los derechos e intereses de las minorías, a ésta característica se le conoce como el principio de mayoría. Este principio hace posible que las minorías puedan criticar, disentir y participar en la lucha política institucional por arribar al poder público. Resumiendo, las elecciones libres, la regla y el principio de mayoría, establecen una verdadera competencia política en un sistema de partidos. Sólo un sistema de partidos con una real competencia puede ser calificado de democrático.

2.3. EL CASO DE ESPAÑA.

ANTECEDENTES.

La segunda república española fue proclamada el 14 de abril de 1931, ésta se erigió sobre las ruinas de un régimen anterior incapaz de responder a las más elementales necesidades populares. En el fracaso de la dictadura de Miguel Primo de Rivera, en la incapacidad de los últimos dos gobiernos monárquicos, en la consistente lucha de la oposición republicana y, en última instancia, en las elecciones municipales de abril de 1931, residen las causas más directas de la proclamación de la república. La monarquía de los Borbón, restaurada en 1874 después de siete años en que España experimentó una monarquía liberal y una primera república, abrió paso bajo el Gobierno del Rey Alfonso XII y la inspiración política de Antonio Cánovas del Castillo a un régimen constitucional, aunque con algunas limitaciones, a una serie de libertades políticas. En efecto, la Constitución de 1876 establecía la elección de las Cortes Españolas y la formación de partidos políticos independientes, así como libertades de expresión, prensa, religión, etcétera principios que parecían asegurar un genuino proceso de apertura democrática. Sin embargo, no ocurrió así, las facultades de las Cortes eran irrelevantes frente al poder del Rey tanto en materia de Gobierno y Administración Pública como en lo relativo a los asuntos legislativos; por otra parte, la fuerza de los caciques en el interior del país y las prácticas políticas autoritarias arraigadas también en el medio rural restaron significado real al sufragio.

En ese contexto, dos partidos se alternaban en el poder sobre la base de un pacto informal que, con el consentimiento del Rey y la participación del gobierno nacional, caciques locales y la guardia civil, garantizaban esa alternancia dirigida a través de elecciones amañadas. Se trataba del Partido Conservador y del Partido Liberal. En 1898 la pérdida de las colonias españolas de Cuba y Filipinas a manos de los Estados Unidos hace más que patente la crisis del viejo imperio y las limitaciones del arreglo institucional interno. Desde entonces, esos dos partidos políticos entraron en un proceso de desintegración que concluiría con su desaparición en 1917. La monarquía, durante ese periodo y hasta 1921, año en que sufrió una escandalosa derrota militar en Marruecos, en la que el Rey Alfonso XIII quedó implicado, fue absolutamente incapaz de imponer su autoridad y resolver los problemas del país al carecer de la legitimidad necesaria para hacerse respetar y encauzar los destinos de España.

A finales de 1923, el Golpe Militar de Miguel Primo de Rivera vino a salvar a la monarquía de su inminente desplome político, lo que explica que la monarquía haya aceptado tal dictadura. Con el respaldo de la burguesía, los terratenientes, el clero y el ejército, inició un proceso que en la historia de España se conoce como "La Regeneración", el cual estuvo montado sobre una estructura corporativa que, por sus principios y rasgos fundamentales se ha catalogado como prefascista. Con la creación en 1924 de la llamada Unión Patriótica se pretendió dotar al régimen de una especie de partido único, como soporte político de la dictadura. En 1926 se creó una Asamblea Nacional consultiva con el propósito de que preparara un anteproyecto para la nueva Constitución de la monarquía. De esa manera, la dictadura pretendía sustentar sobre bases constitucionales el nuevo Estado español, con miras a configurar un modelo fascista al estilo de la Italia de Benito Mussolini Maltoni. Sin embargo, al mismo tiempo que este modelo político agudizó los viejos problemas del país, particularmente la concentración de la riqueza en pocas manos, el centralismo político y la ineficacia de la administración pública, acrecentó el poder de la iglesia y la participación activa del ejército en la vida pública. Pero no desarticuló las organizaciones opositoras, entre las que destacaba la mancuerna del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y la Unión General de Trabajadores (UGT), con la cual, incluso, pactó márgenes de actuación pública que finalmente jugarían un papel decisivo en su derrumbe político.⁸⁰

Así, la persistencia de una oposición irredenta, aunada a los efectos de la depresión económica de 1929 sobre la estructura productiva española, explican la caída de Primo de Rivera, signo inequívoco de la crisis institucional que el entonces Rey Alfonso XIII no quiso reconocer. De la caída de Primo de Rivera a la proclamación de la República transcurrieron 15 meses que no

fueron sino la agonía de la monarquía. Durante ese período, más allá de la absoluta incapacidad del Gobierno Provisional del General Dámaso Berenguer y Fusté para enfrentar la crítica situación y de los tardíos esfuerzos del Gobierno del Almirante Juan Bautista Aznar Cabañas por retomar el camino de la constitucionalidad, destacaron dos sucesos para el tránsito a la República: el Pacto de San Sebastián, firmado el 17 de agosto de 1930 por los principales dirigentes de la oposición, con lo cual por primera vez se conseguía un acuerdo básico entre las fuerzas contrarias a la monarquía, y las elecciones municipales del 12 de abril de 1931, a las que convocó Aznar como parte de un proceso, que como se señaló, tendería con tibieza al restablecimiento del orden constitucional. Lo anterior significó no sólo alcanzar un consenso indispensable para la formación de un frente republicano, sino también un paso decisivo para la concepción de la república la cual unos meses después sería proclamada. El 14 de abril de 1931 el Rey Alfonso XIII partió al destierro a Marsella, Francia, así, prácticamente iniciaba la república española.

Los comicios del 28 de junio del mismo año dieron un triunfo aplastante a la coalición de centro-izquierda que, encabezada por Manuel Azaña Díaz giraba sobre el eje de la alianza entre él (PSOE) y la Acción Republicana (AR), ésta última una organización política creada por el propio Azaña que constituyó el núcleo de los gobiernos republicanos de izquierda. Sin embargo, sólo cinco años duró el régimen republicano y democrático inaugurado por Manuel Azaña. Durante la primavera de 1936, al tiempo que se articulaban los sectores recalcitrantes de la derecha española, coincidían los conflictos y divisiones del (PSOE). No se pudo consolidar a un régimen constitucional desde el poder, les faltó tiempo y audacia para lograr la plena institucionalización del país, para desactivar a las fuerzas más conservadoras y lograr su convencimiento para su integración en el proceso largo e inacabado por construir un régimen democrático de libertades y respeto para todas las corrientes políticas. Finalmente, en un contexto de desorden e ineficiencia institucional y un entorno europeo adverso, el 18 de julio de 1936 dio inicio la guerra civil española, que abrió el camino a una de las dictaduras más largas de Europa Occidental, la de Francisco Franco Bahamonde.⁸¹

LA DICTADURA DE FRANCO.

El modelo autoritario de Francisco Franco, a pesar de las semejanzas que guardó con los regímenes no democráticos europeos, revistió características propias - principalmente por su origen -, que permitieron y determinaron su singular evolución durante casi cuatro décadas hasta la muerte del dictador. La historia política del régimen franquista es fundamentalmente la del poder del caudillo. El sistema político que surgió con el levantamiento armado de 1936 y que concluyó tres años después con el triunfo del militar español, permaneció hasta 1975, constituyéndose en un régimen autoritario de una oligarquía alrededor de la autocracia personal del General Franco. No obstante, si bien la figura de Franco fue el elemento constante durante todo ese período, no lo fue así el sistema político, que aunque no perdió su carácter absolutista sufrió cambios importantes con el transcurso del tiempo. En efecto, el modelo franquista fue evolucionando de un estado absolutista hasta uno autoritario más flexible, debido a dos causas fundamentales: las circunstancias internacionales y la correlación de fuerzas al interior de España.

En la primera etapa del Gobierno de Franco, que se refiere a su ascenso al poder, se caracterizó por una dictadura personal en donde fueron definitivos los decretos y leyes de los años de la guerra (1936-39). Franco concluyó la necesidad de decretar un marco legal para el nuevo Estado, orientado a la concentración de poderes. A la falta de una Constitución formal, el régimen adoptó como doctrina oficial los 27 puntos de la Falange Española (FE) y las Juntas de Ofensiva Nacional Sindicalista (JONS) agrupaciones políticas profascistas, cuyos estatutos adquirieron fuerza de ley en abril de 1937, con el Decreto de Unificación de ese año. Hasta entonces el único órgano corporativo deliberante era el Consejo Nacional, compuesto por representantes de la (FE) y las (JONS). El Consejo Nacional debía reunirse por lo menos una vez al año para examinar la estructura del Movimiento Nacional es decir el partido único, la estructura del Estado, la organización de los sindicatos y las cuestiones nacionales e internacionales de importancia que sometiera a su consideración el General Franco. El Consejo Nacional también tenía asignado un

papel en cuanto a la sucesión; el artículo 42 de los estatutos de la (FE) y las (JONS) decía textualmente: "El caudillo designará secretamente a su sucesor, el cuál será proclamado por el Consejo en caso de muerte o incapacidad física". Sin embargo, el Consejo no tenía mayores atribuciones, pues la labor legislativa recaía por entero en manos del Jefe de Estado.⁸²

Se creó además, en marzo de 1938 el Fuero del Trabajo que establecía el sindicalismo vertical, es decir una estructura corporativa de inspiración fascista, con lo cual se suprimían los sindicatos obreros independientes y se concentraba en el gobierno todo lo relativo al manejo del aparato sindical. El Fuero del Trabajo establecía la regulación estatal de los sindicatos afirmando el principio del intervencionismo del Estado en esta materia. Este ordenamiento legal vino a ser en el campo sindical, lo que el Decreto de Unificación de 1937 significó para los grupos políticos: centralización y control autoritario por parte del caudillo. Los 27 puntos de la (FE) y las (JONS) y las 16 Declaraciones del Fuero del Trabajo cumplían en cierto modo el papel de Carta Magna al quedar en 1936 suspendida de facto la Constitución de la República. En resumen, el sistema político se constituyó en esa primera etapa sobre los principios de totalidad y unicidad: Jefatura de Gobierno única, Partido único y Sindicato único.

La segunda etapa se refiere a la postguerra civil y se refiere al intento institucional de asentar al Estado franquista en el escenario internacional, sobre todo considerando las posibilidades de triunfo de la alianza aliada en la Segunda Guerra Mundial. Se procedió así con otras disposiciones normativas que se promulgaron posteriormente a una aparente destotalización formal de su Gobierno. La Ley de Cartas de 1942, el Fuero de los Españoles de 1945, la Ley de Referéndum Nacional en el mismo año y la Ley de Sucesión de la Jefatura del Estado de 1947. La Ley de Cartas creó el primer órgano parlamentario del nuevo Estado español, lo que se tradujo en una Asamblea Legislativa cuya función principal era elaborar las leyes. Sin embargo, la primacía del Jefe de Estado sobre el órgano legislativo, no se modificó substancialmente con respecto al modo en que operaba con el Consejo Nacional. Franco conservó intacta su capacidad de legislar mediante decretos y la facultad de designar una elevada proporción de los miembros de la Asamblea. La segunda ley intentó cubrir la carencia de un sistema de derechos fundamentales inexistentes desde 1936.

El Fuero de los Españoles era una simple declaración de derechos y libertades de los ciudadanos que se debían garantizar. Pero en la práctica se regulaban de manera discrecional adquiriendo un carácter meramente formal. Mientras que la Ley de Referéndum Nacional pretendía cubrir el expediente del sufragio universal, también tenía un carácter formal, pues la decisión en cuanto al uso del referéndum quedaba enteramente en manos del Jefe de Estado. En este sentido tanto el establecimiento de las Cortes como del Referéndum, constituyeron elementos, más que limitantes del poder supremo, colaboracionistas de éste en una posición de subordinación. Hacia 1947 tras poco más de diez años desde el levantamiento militar, parecía necesario formular un nuevo estatus jurídico del Estado español, así como establecer un sistema de sucesión de su jefatura.

Con este propósito fue creada la Ley de Sucesión en virtud de la cual, por una parte el Estado se configuró oficialmente como una monarquía, y por la otra el Jefe del Estado se reservó el derecho de designar a su sucesor, aunque a diferencia de 1937, en forma atenuada por la participación de las Cortes, así mismo el Jefe de Estado mantuvo la posibilidad de revocar tal designación. En efecto, con la Ley de Sucesión se reflejó un mayor acercamiento del régimen franquista a la monarquía, otorgando garantías para una sucesión controlada y abriendo paso, con un instrumento jurídico-político, a la restauración monárquica, aunque a su vez reiterando el carácter vitalicio del Gobierno de Franco. Esta segunda fase de la dictadura se caracterizó por el aislamiento internacional y la autarquía del régimen, lo que permitió consolidar al gobierno franquista, al evitarse la intervención de los aliados occidentales y resolver la cuestión de la monarquía, aspectos fundamentales para la estabilidad del régimen.

En la tercera y última etapa del modelo autoritario español fue decisivo el reconocimiento internacional occidental al Gobierno de Francisco Franco, lo que determinó un impulso a la economía nacional, al mismo tiempo, generó la consolidación del régimen, además de una evolución social y política que llegó a ser un factor crucial para la transición democrática de los años 70's. De esta forma, el proceso socioeconómico avanzado de industria, comercio, financiero y generacional alcanzado por España no correspondía ya al marco normativo, institucional y político del país. Con el fin de adecuarlo, fueron expedidas las disposiciones políticas más importantes de esa época: la Ley de Principios del Movimiento Nacional de 1958 y la Ley Orgánica del Estado (LOE) de 1966.

Directamente y sin previa deliberación de las Cortes, Franco promulgó la Ley del Movimiento Nacional en la que se daba vigencia a los viejos postulados falangistas. Se confirmaba al Movimiento Nacional heredero de la (FE) y las (JONS) como partido oficial con su ideario resumido en esta ley, como el único cauce para la acción política en España. Mientras la (LOE) reiteraba los principios originarios del Estado franquista y la inclusión de las Fuerzas Armadas como garantes del orden institucional y establecía el recurso del contrafuero contra todo acto legislativo o disposición general del Gobierno que vulnerara los principios del Movimiento Nacional o las demás leyes fundamentales del reino. No obstante, introdujo algunas novedades que le dieron una apariencia más liberal, como la separación de los cargos del Jefe de Estado y del Presidente del Gobierno y la posibilidad de creación de asociaciones de acción política.⁸³

A finales de julio de 1969, Franco anunció ante las Cortes Españolas el nombramiento del heredero de la Corona y de la Jefatura del Movimiento Nacional a Juan Carlos de Borbón. Estas disposiciones aparentemente más liberales que dictó Franco, más que inspiradas en una voluntad de apertura buscaban la permanencia del régimen, alcanzaron su máxima expresión en octubre del mismo año, cuando el dictador dejó por primera vez, desde el fin de la guerra civil, su cargo de Presidente de Gobierno, aunque conservaba la Jefatura de Estado, en concordancia con las disposiciones de la (LOE), y nombró en ese cargo a un incondicional suyo de línea dura, el Almirante Luis Carrero Blanco, quien había sido durante 22 años Ministro Subsecretario de la Presidencia y durante siete años Vicepresidente de Gobierno. Durante las casi cuatro décadas de vida del régimen franquista, el pueblo español no vivió ninguna experiencia de participación política real e independiente al modelo autoritario militar. Este sistema autocrático y excluyente, tuvo su fundamento normativo en las leyes que se dictaron a lo largo de esos años. A pesar de la flexibilización que experimentó el régimen en algunos aspectos, lo relativo a la participación política de los ciudadanos y los partidos políticos opositores, no sufrió en ningún momento modificaciones tendientes a una apertura y tolerancia verdaderas.

El Decreto de Unificación de 1937, con el cual se fundieron los dos núcleos políticos e ideológicos del alzamiento franquista, la (FE) y las (JONS), dio origen al Movimiento Nacional, como partido único y dejó en la ilegalidad a todos los demás partidos y organizaciones políticas. De esta manera, la Jefatura Político-Militar del Estado desde el comienzo de la guerra civil se complementó con la Jefatura del Movimiento Nacional. Este último, por su origen y características a diferencia de sus similares de la Alemania e Italia fascistas de los años 30's, no constituyó un elemento indispensable para la toma ni el mantenimiento del poder por parte de los nacionalistas españoles. Fue más que un partido propiamente dicho, un mosaico de grupos y tendencias con una mentalidad común, adaptable a los cambios políticos internacionales y cuya única lealtad y punto de cohesión fue el General Franco. En efecto, el Movimiento Nacional tuvo únicamente un papel de tutelaje y nunca actuó como una fuerza política independiente que contara con una sólida base social, ni con un programa e ideología definidos, por lo que una vez desmantelado el franquismo, el Movimiento Nacional como partido político careció de justificación y desapareció.⁸⁴

La Ley de Responsabilidad Política, promulgada en 1939 legalizó prácticamente la represión contra toda persona vinculada con el sector republicano y la actividad política opositora quedó completamente proscrita. La permanente negativa del régimen a ceder cualquier aspecto que abriera espacios a la participación y la eventual organización de la oposición a través de

partidos políticos se confirmó poco más de 20 años después de la promulgación del Decreto de Unificación de 1937 que dio origen al unipartidismo. Con la expedición en 1958 de la Ley de Principios del Movimiento Nacional, en la que por un lado se destacaba la vigencia de los viejos postulados falangistas y, por otro, se confirmaba al Movimiento Nacional como el único cauce para la acción política en España. Así, desde la finalización de la guerra civil en 1939, los distintos partidos políticos, que habían apoyado la causa republicana tuvieron que salir al exilio o sumergirse en la clandestinidad, ya que con la Ley de Responsabilidad Política de 1939 quedaba legalizada la represión contra los vencidos en la guerra.

Las disposiciones legales posteriores reafirmaron lo anterior y, con ello, obligaron a las organizaciones políticas del interior a permanecer en la clandestinidad. Fue por ello que en las primeras tres décadas del régimen franquista, la oposición activa se manifestó principalmente en el exterior. Entre los partidos que continuaron su vida política en forma furtiva destacan el Comunista Español (PCE) y el Socialista Obrero Español (PSOE). En los años 70's el (PCE) bajo la dirección de Santiago Carrillo Solares modificó su estrategia, abandonando su acción guerrillera inicial, y reorientó sus esfuerzos a la consecución de plataformas comunes con otras organizaciones políticas cuyo objetivo central era la reconciliación nacional y emprender alianzas tendientes al derrocamiento del franquismo. En este sentido, la política del (PCE) fue precursora en los intentos de unificar a la oposición española.

Por su lado, la estrategia del (PSOE) se orientó en un principio fundamentalmente a tratar de restablecer la República en el exilio con la pretensión de obtener el reconocimiento de los aliados tras su triunfo en la Segunda Guerra Mundial. El (PSOE) consagró el principio de que no aceptaría otro régimen que no fuera el republicano de 1931. Sin embargo, las acciones socialistas encaminadas en ese sentido fracasaron, como lo evidenciaron el reconocimiento oficial que la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hizo del gobierno franquista en 1950 y los acuerdos comerciales entre España y Estados Unidos en 1951, que significaron el fin del aislamiento internacional de la España franquista. De este modo a pesar de los esfuerzos que de manera aislada habían emprendido los partidos políticos tanto en el interior como en el exterior del país, la oposición al régimen no había logrado articular una estrategia común contra la dictadura, debido principalmente a la división permanente entre socialistas y comunistas, que hacía imposible cualquier acción política coherente, unificada y sólida.⁸⁵

LA TRANSICIÓN.

El deceso de Francisco Franco, el 20 de noviembre de 1975, aceleró el proceso de transición política en la península ibérica, después de casi 40 años desde la insurrección militar que encabezó el General el 18 de julio de 1936 contra las legítimas autoridades republicanas de entonces. En los albores de la Segunda Guerra Mundial, Franco con el apoyo de Adolfo Hitler Pözl en Alemania y Benito Mussolini Maltoni en Italia dio el golpe político que abrió el camino a la guerra civil española que se prolongó hasta el primero de abril de 1939. El costo humano de este episodio histórico comprendió la muerte de 150 mil personas en combate, 100 mil víctimas por ejecución. Además, en la inmediata postguerra, 23 mil republicanos fueron fusilados, casi medio millón de exiliados en 1939, de éstos más de 150 mil se instalaron de forma permanente en Europa o América. Mientras que la población reclusa sumó 270 mil internos en 1939 hasta pasar a 43 mil en 1945. A pesar de una práctica siempre dictatorial y omnimoda por los militares encabezados por Franco, no dejaron de producirse sin embargo, cambios paulatinos pero significativos en la práctica de la vida política española. La prosperidad económica de Europa Occidental a partir de la década de los años 50's, la emigración al extranjero de miles de trabajadores, el turismo de masas a las playas españolas y la entrada de flujos de inversión exterior posibilitaron a comienzos de la década de los años 60's, el arranque de un proceso de crecimiento económico sostenido que generó grandes transformaciones en el seno de la sociedad hispana. En particular en la formación de nuevos centros de poder político a través de los partidos políticos, sindicatos y asociaciones políticas independientes al poder autoritario del gobierno español.⁸⁶

Y sin embargo, a la muerte del General Franco seguían todavía prácticamente inalteradas las estructuras políticas y las instituciones estatales fundamentales creadas en sus orígenes por la dictadura, las cuales estaban ya agotadas al transformarse las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales de la postguerra que ordenaron a la sociedad española durante cuatro décadas. El mundo de los años 70's se caracterizaba ya por una sociedad urbana, educada, comunicada, joven y dinámica, que no toleraba entonces los resabios de un modelo político viejo y antifuncional. El anacronismo del sistema franquista contrastaba con la modernidad del sector económico, la secularización de las costumbres y el cambio generacional. El franquismo no pudo, a pesar de lo poderoso de su estructura gubernamental, aniquilar las aspiraciones y los proyectos políticos que le antecedieron ni desmantelar totalmente a los grupos y asociaciones políticas de oposición al régimen. En contraposición a los valores constituidos por la dictadura fueron surgiendo y cobrando forma una serie de proyectos y presiones sociales que serían de especial relevancia en los procesos de negociación del cambio democrático.

En el ámbito económico, los avances cuantitativos y cualitativos requerían un esquema político más funcional a la dinámica que planteaba la transformación de la estructura productiva. Y con ello una nueva organización institucional que protegiera sus intereses respectivos de los cambios políticos que ya se vislumbraban en el firmamento español a mediados de los años 70's. Surgen entonces dos grandes movimientos políticos Convergencia Democrática y la Junta Democrática de España liderados por él (PCE) y él (PSOE) respectivamente, en las que se articularon asociaciones de muy diversa índole estudiantil, vecinal, sindical e intelectual, las cuáles representaron las primeras formas consistentes de organización de la sociedad civil en oposición a la dictadura.

De manera similar, aumentó el número de huelgas y se observó una considerable tendencia de la sociedad a manifestar sus demandas en las calles. A esto, se agregó el aumento de los atentados terroristas encabezados por la organización terrorista "Patria Vasca y Libertad", "Euskadi Ta Askatasuna" (ETA), cuyo golpe maestro y que marcó definitivamente la necesidad de un cambio político institucional y negociado para la sucesión de Franco, fue la "Operación Ogro"; el asesinato del Almirante Luis Carrero Blanco, Presidente del Gobierno Español en 1973. Así mismo, después de la Guerra Civil la sociedad española quedó profundamente dividida entre republicanos y monárquicos la cual perduraría hasta entonces, esta bifurcación política exigía la necesidad de reconciliar a la familia española para enfrentar juntos los retos de la integración europea y del progreso sostenido; un gobierno democrático con monarquía constitucional fue así el arreglo fundamental al que llegaron los españoles para garantizar la estabilidad de la vida pública en España.

El inicio formal de la constitución de las nuevas formas de la representación política democrática española se da en 1976 año en que Adolfo Suárez asume la Jefatura del Gobierno y redefine la Reforma Política que sustentó al nuevo arreglo institucional ibérico. Aunque a la muerte de Franco, Juan Carlos de Borbón fue proclamado Rey y Jefe del Estado Español ante las cortes franquistas el 22 de noviembre de 1975 en aplicación estricta de la Ley de Sucesión de 1947. Carlos Arias Navarro hombre muy identificado con el antiguo régimen fue designado por Franco antes de morir, como el nuevo Jefe de Gobierno esta decisión sembró dudas iniciales respecto a la orientación del nuevo régimen. Ante los violentos hechos en las calles de Madrid, las huelgas recurrentes y las presiones de verdadera apertura democrática, el Rey Juan Carlos de Borbón sustituyó a Arias Navarro por Adolfo Suárez en julio de 1976 como el nuevo Jefe del Gobierno español.

A partir de esta fecha y hasta el referéndum del seis de diciembre de 1978 que aprobó por abrumadora mayoría una nueva Constitución Política, los cambios que hicieron posible la transición desde la dictadura a la democracia serían llevados a cabo de forma pacífica, mediante el acuerdo de prácticamente la unanimidad de las fuerzas políticas, desde los partidos de derecha hasta los comunistas pasando por la izquierda moderada representada por él (PSOE). Con el consenso de prácticamente toda la sociedad española, única vía para poder hacer frente a las serias amenazas

de involución como lo demostraría el intento frustrado del Golpe de Estado Militar del 23 de febrero de 1981 encabezado por el Coronel Antonio Tejero Molina, y el terrorismo de la (ETA) que se cernían sobre España. Así, la Reforma Política instrumentada por Adolfo Suárez, de quién la oposición democrática desconfió al momento de su designación, éste ha pasado a la historia política ibérica como parte clave en el proceso de transición experimentada por España. Esta reforma se fundamentó en el reconocimiento de la pluralidad de intereses e ideologías a las que se dio cauce formal a través de la instauración de un sistema electoral imparcial, del otorgamiento de carácter legal a los partidos políticos, de la convocatoria a elecciones y garantizar la libre participación ciudadana.

Además de los cauces generales anteriores se establecieron los siguientes postulados:

- La derogación total de las Cortes Españolas diseñadas por el régimen autoritario franquista y subsecuentemente se sentaron las primeras prescripciones democráticas, al establecerse un sistema bicameral basado en el sufragio universal.
- El inicio de un nuevo proceso de integración política en el que se recogían demandas tanto de grupos opositores al franquismo como de aquéllos que proponían su reforma. La modificación a la Ley de Asociación Política de febrero de 1977, que permitía la legalización de los partidos políticos, al otorgarles el estatus de ser los vehículos fundamentales de la representación pública y de la conformación de los gobiernos.
- Y el desmantelamiento de los grandes pilares simbólicos del franquismo: el Movimiento Nacional que integraba en un partido orgánico a las fuerzas nacionalistas y los sindicatos oficiales que desaparecieron después de que las Cortes aprobaron la Ley de Asociación Sindical, a partir de la cuál se restablecía la libertad de asociación y se daba cabida legal a sindicatos de toda índole.⁶⁷

El carácter representativo del nuevo proyecto político se consolidó con el establecimiento de una normatividad electoral que se desarrolló en dos periodos, en el primero se elaboraron la Ley de Asociación Política y el Decreto de abril de 1977 que reconoció legalmente al (PCE). En el segundo con la publicación de la Ley de Partidos Políticos de diciembre de 1978 y la nueva Constitución Nacional de la misma fecha. De este modo la Reforma Política y el proceso constitucional resultaron en un desmantelamiento del franquismo, dando lugar a una doble transformación de los canales representativos, por un lado, tanto los resultados de la Reforma Política, como la manera en que se llevó a efecto la discusión de los contenidos de la nueva Constitución Política privilegiaron a los partidos políticos como los actores principales en el proceso de transición democrática. Mientras por otro lado, al redefinirse constitucionalmente los espacios de representación de la sociedad civil, los individuos que habían logrado establecer colectivamente una presencia política en la última fase de la dictadura, ceden su presencia en las calles al funcionamiento de las nuevas instituciones en especial al recién constituido Parlamento, depositando la responsabilidad del cambio en los partidos políticos.

Sin restar importancia al destacado papel desempeñado por el Rey Juan Carlos de Borbón y de su equipo en las labores de desmonte del aparato institucional del franquismo y en las tareas de creación de las condiciones necesarias para el despegue democrático, se hace evidente que reducir la transición democrática española al protagonismo del monarca en este hecho simplificaría la naturaleza de la sustitución de un régimen por otro. En este caso del tránsito del autoritarismo a la democracia. La transición es una etapa histórica animada por la interacción de múltiples centros autónomos de poder (tanto dentro del seno del Estado, como en los partidos políticos de oposición y la sociedad misma) cuyos actores fueron muchos y donde la participación popular, la movilización social y la agitación política de los partidos afianzaron de manera decisiva un tránsito exitoso. Mención aparte merecen los medios de comunicación masiva cuya labor en la defensa de los valores democráticos y la crítica del continuismo franquista evidenciaban lo caduco y resaltaban lo moderno, la solidaridad y comprensión internacional también se sumaron a las condiciones para el cambio político.

La monarquía parlamentaria se presentó entonces como una forma conciliatoria del ejercicio del poder por dos razones fundamentales: el no haber tenido participación directa en la guerra civil y el sostener una posición moderadora entre los representantes de los distintos grupos políticos. Por el hecho de partir de una legalidad autoritaria previa, la monarquía parlamentaria necesitaba legitimarse y consolidar su poder frente a una sociedad políticamente activa y demandante de una democratización efectiva, además de exigir la solución a una serie de conflictos generales derivados de la heterogeneidad de la sociedad española, las relaciones Iglesia-Estado y el papel que la primera había de jugar en el proyecto educativo, los conflictos sociales, el grado necesario de centralización política y los niveles de autonomía regional. Así, la legitimidad del Rey se consolidó a partir de la devolución de la soberanía popular a la sociedad mediante la convocatoria a elecciones como único mecanismo institucional en la conformación de gobiernos democráticos. En 1977 se celebraron en España los primeros comicios democráticos tras 40 años de dictadura. Este hecho marcó legalmente el inicio de un proceso de retorno a la democracia en el que de manera gradual se iría transformando el ejercicio del poder y se establecían los espacios alternativos para la participación política.

La Unión del Centro Democrático (UCD) fue el partido triunfador en esas primeras elecciones éste optó por gobernar bajo el diseño de una política de consenso interpartidista. Este partido que llevó al poder a Adolfo Suárez se integraba por 14 minipartidos de la oposición moderada y por políticos franquistas comprometidos con la reforma del viejo régimen. La (UCD) obtuvo el 34% de los votos y el (PSOE) el 28.9%, el Partido Alianza Popular (AP) sólo el 8% de la votación, la derecha franquista autoritaria consiguió en las urnas un resultado peor que el (PCE) que alcanzó hasta un 9.2% del total.⁸⁸

La (UCD) siguió la política del consenso con sus interlocutores políticos debido entre otras causas a lo siguiente:

- No obtuvo la mayoría absoluta en el primer parlamento español de la postguerra.
- Las elecciones de 1977 pusieron de manifiesto la profunda fragmentación política de la sociedad española y la necesidad de producir un equilibrio razonable en el Congreso, de agregar las múltiples tendencias representativas. Una vez logrado este objetivo habría de darse una cabida tolerante y madura a las cuatro tendencias políticas que resultaron más fuertes en el ámbito electoral: (UCD), (PSOE), (PCE) y (AP). Mostrando con ello las bondades del nuevo régimen político. Necesario era dar una lección a todos los actores políticos de las ventajas visibles del régimen democrático sobre el autoritario. Los resultados electorales que no dieron a la (UCD) la mayoría absoluta disuadieron al Gobierno de Adolfo Suárez de cualquier eventual tentación de imponer unilateralmente sus criterios en la delicada tarea de construir y consolidar el nuevo sistema político. La estrategia del consenso ensayada en los meses anteriores a las elecciones, se convertiría a partir de entonces en la clave del tránsito democrático.⁸⁹

El periodo que corrió desde que la sociedad española aprobó la nueva Constitución española, con el referéndum de diciembre de 1978, hasta la renuncia de Adolfo Suárez a la Presidencia del Gobierno en enero de 1981 fue el tiempo en que se intentó consolidar el nuevo pacto democrático. En él se dieron los primeros pasos para formalizar los acuerdos contenidos en la Constitución, también se agudizaron los conflictos dentro y entre partidos y se manifestaron las fuerzas excluidas de la política del consenso como el grupo (ETA) y sectores duros del ejército que añoraban el pasado franquista. En su breve gestión Suárez enfrentó severos retos políticos que desgastaron a su gobierno y que parecía que finalmente le llevarían a la catástrofe política. Para empezar su partido la (UCD) coalición de partidos empezaba a dividirse restándole fortaleza a la dirección de su gobierno.

Mientras el ejército presionaba ante lo que llamaba debilidad para contrarrestar la violencia terrorista de (ETA) y dar solución a los problemas económicos y sociales que arrojaron durante su mandato. A este periodo comenzaba a denominarse "desencanto democrático" y que inevitablemente terminaría en fracaso. Los militares franquistas más radicales interpretaban a este

fenómeno como un rechazo tácito de la sociedad hacia el proceso democrático. Estas señales finalmente se manifestaron de manera concreta en el intento del Golpe de Estado dado por los sectores más conservadores del ejército el 23 de febrero de 1981, antecedido por la renuncia el mes anterior de Adolfo Suárez al gobierno. Sin embargo, el cambio político como lo ha demostrado la historia era ya irreversible, las dudas iniciales y los errores propios de un régimen que inauguraba otro modelo político, no fueron suficientes para provocar un movimiento involuntario definitivo que clausurara a la democracia para mejor ocasión.

Los famosos "Pactos de la Moncloa" firmados en octubre de 1977 y que fueron negociados por el Gobierno de Suárez y los partidos de oposición a los pocos meses de celebradas las primeras elecciones postfranquistas, eran un pacto político y económico que sentaban las bases para consolidar la democracia, la construcción de un Estado moderno y hacer frente a la crisis económica. Contaron además con el apoyo de las nacientes organizaciones patronales y de los recién legalizados sindicatos independientes, sellando con ello institucionalmente los valores democráticos que se convirtieron en un valladar infranqueable que ni la intentona golpista del Coronel Antonio Tejero pudo derrotar.

En las elecciones nacionales de octubre de 1982 se reafirmó la voluntad democrática del pueblo español al escoger al (PSOE) con más de 10 millones de votos, es decir el 48.7% del electorado conquistando una amplia mayoría parlamentaria. A gran distancia, el Partido Popular (PP) de Manuel Fraga Iribarne alcanzó el 26.6% mientras que los comunistas retrocedían con tan sólo el 4.1%, y perdían incluso su condición de grupo parlamentario. Los centristas por su parte pagaron caro sus divisiones internas al formarse dos grupos, el Verdadero Centro Democrático (VCD) que lograba el 6.8% de los sufragios y el Centro Democrático y Social (CDS) de Adolfo Suárez el 2.9%.⁹⁰ Así, Felipe González Márquez se erigió en el nuevo Jefe de Gobierno por 14 años consecutivos, período de tiempo en el que consolidó plenamente la democracia española. El (PSOE) entregó la Jefatura del Gobierno español al Partido Popular de José María Aznar López en 1996 en unas elecciones muy competidas, en que los socialistas perdieron por estrecho margen ante él (PP) quien tuvo que gobernar en coalición con el Partido de Convergencia i Unió (CIU), poderosa asociación política catalana dirigida por Jordi Pujol i Soley para conformar un gobierno de mayoría absoluta en las Cortes Españolas que duró hasta marzo del año 2000.

Sin embargo, en las elecciones del año pasado el Presidente del Gobierno José María Aznar y su Partido Popular lograron un triunfo histórico al conseguir la mayoría absoluta por sí solos en el parlamento. El (PP) obtuvo 183 escaños de un total de 350 que tiene la Cámara de Diputados frente a los 156 que poseía en la precedente legislatura. Así, la democracia española demostró su madurez al permitir el triunfo indistinto de diversas opciones partidistas, que lograron formar Gobierno de manera institucional y en absoluta libertad

2.4. EL CASO DE CHILE.

ANTECEDENTES.

Un primer rasgo distintivo del sistema de partidos en Chile es su tradición histórica. A diferencia de sus vecinos, el país austral ha tenido un sistema de partidos institucionalizado desde el siglo XIX. En el siglo XX la Constitución de 1925 consolidó el régimen presidencial pero sin debilitar al régimen de partidos. Este se amplía y fortalece en los años 30's con la entrada de los partidos socialista y comunista al Congreso Nacional. El Frente Popular institucionaliza la lucha de clases encauzando el conflicto político de acuerdo a las normas democráticas. La normalidad democrática conlleva otro elemento distintivo del sistema partidista chileno; el eje izquierda-derecha como el principal esquema diferenciador de las posiciones políticas. Límites ideológicos y programáticos realmente nítidos van estructurando un mosaico político que en los años 60's comprende a tres campos de similar potencia electoral; la derecha (conservadores y liberales), el centro (radicales y demócrata-cristianos) y la izquierda (comunistas y socialistas). Esta configuración distingue el caso chileno de los demás países de la región y lo acerca a los procesos políticos de la Europa Occidental.

Sobre este trasfondo cabe destacar un tercer rasgo, el carácter fundamental del Golpe Militar el 11 de septiembre de 1973. No se trata sólo de derrocar un determinado gobierno, sino de fundar uno nuevo. Al igual que en la dictadura militar de Argentina y Uruguay, la imposición del nuevo orden supone abolir la política y acabar con el sistema de partidos. Negando explícitamente el pasado democrático, el régimen militar chileno no crea como el brasileño una arena política substitutiva ni fomentó como en Paraguay, el General Alfredo Stroessner Pedotti un partido oficial. La persecución militar abarca en términos legales, la disolución del Congreso Nacional, la destrucción de los registros electorales, la prohibición de los partidos como asociaciones lícitas y la confiscación de sus bienes. Entonces se decide penalizar la realización y promoción de toda actividad de índole político-partidista. La lucha contra los partidos marxistas en particular, es incluso elevada a rango constitucional en su artículo 8 de la Constitución de 1980 que proscribe las organizaciones políticas y sanciona toda actividad que proponga una concepción de la sociedad y del Estado fundada en la lucha de clases.⁹¹

A pesar de la prohibición jurídica y de la represión cotidiana por parte de la dictadura militar, las organizaciones políticas subsisten. Esta persistencia se nutre, inicialmente, de una mera autoafirmación voluntarista de las antiguas identidades desarrolladas en el pasado histórico e inmediato así como, en un rechazo moral al régimen militar. Este, por su parte, no hace esfuerzos por integrar a la oposición política. La violación sistemática de los derechos humanos y la exclusión programática de gran parte de la población impide que el nuevo ordenamiento sea reconocido como legítimo por amplios sectores sociales. De este modo la oposición se consolida como una fuerza creciente frente a la dictadura militar.

Los partidos adquieren nuevamente visibilidad política a raíz de la crisis económica de 1982. La primera jornada de protesta nacional en mayo de 1983 marcaría el fracaso del proyecto político del régimen castrense. Desde la protesta social emerge de modo aún confuso y titubeante la política. Es decir, la reactivación de los partidos políticos chilenos es el producto de una crisis de tal magnitud y no como en España o Brasil de una modernización de la sociedad. Y ello condicionaría profundamente las expectativas de la democratización.

A partir de 1983, el régimen autoritario pierde la iniciativa política sin que la gane del todo la oposición. Se ha perdido todo atisbo de confianza en el régimen militar como un orden duradero que garantice la estabilidad política, el desarrollo económico y la administración adecuada de las necesidades sociales, sin que se visualice una alternativa concreta y viable. Reapareció entonces la actividad político-partidista como la principal dinámica del proceso social, pero sin un espacio institucional reconocido por las autoridades militares. La grave crisis económica de principios de los años 80's, el amplio descontento popular y un entorno internacional menos proclive a tolerar

dictaduras personales, esto señala ya que la duración del régimen autoritario aparece con el carácter de transitorio y no permanente.

El orden militar ya no ofrece un horizonte capaz de ir procesando adecuadamente la vorágine de acontecimientos que cimbran a la sociedad chilena. Si la dictadura se muestra transitoria, esta transitoriedad no tiene un plazo determinado, la incertidumbre se convierte en la característica de la transición democrática en Chile a principios de la década de los 80's.

Después de la Segunda Guerra Mundial el país andino consolidaba un régimen democrático que era envidia de sus vecinos sudamericanos. Este era continuación de una tradición democrática que se vio interrumpida abruptamente en 1973 con el Golpe de Estado emprendido por Augusto Pinochet Ugarte. Chile tenía un sólido sistema parlamentario y de partidos políticos, en las elecciones de 1970 triunfó la Unidad Popular coalición socialista de fuerte arraigo entre los trabajadores con el liderazgo de Salvador Allende Gossens. El Congreso Nacional sancionó como definitiva la victoria electoral del candidato socialista en los comicios celebrados el cuatro de septiembre de ese año con el 36.4% del total.⁹² El primer gobierno socialista en la historia de América continental que arribó al poder estatal por la vía democrática y constitucional, se encontró siempre con la incompreensión de los Estados Unidos que seguían enfrascados en la "Guerra Fria" con la Unión Soviética, estos vieron en el gobierno chileno una amenaza real a sus intereses geopolíticos en la región. El temor norteamericano era que el ejemplo cundiera en Latinoamérica favoreciendo con ello una mayor influencia de los comunistas soviéticos, además de ser un peligro para los intereses de las empresas privadas estadounidenses. Esto explica el boicot permanente de Estados Unidos al régimen de Salvador Allende y su contribución decidida al cuartelazo militar de Augusto Pinochet. El ámbito internacional no era el más propicio para la consolidación del primer régimen socialista constitucional en el hemisferio americano. Lo que aunado a errores propios cometidos en el ejercicio del Gobierno por Salvador Allende generaron las condiciones políticas para un golpe de fuerza.

El camino de la izquierda en el poder sin disponer de la mayoría en las Cámaras Legislativas sería largo y penoso hasta el final. Las primeras acciones del Gobierno de Allende comenzaban a llevar a la práctica las tesis socialistas; nacionalizó las compañías mineras de cobre, implementó políticas redistribuidoras del ingreso, logrando que grandes sectores de la población aumentaran su consumo personal. Sin embargo, la inflación desatada por estas medidas generó fuertes dudas sobre la viabilidad del proyecto económico en marcha. Este programa de profundas transformaciones sociales y económicas, además de antiimperialista fracasó en su intento de pasar al socialismo pacíficamente dentro un marco constitucional y democrático. Estados Unidos desató una creciente hostilidad hacia el Gobierno de Allende dificultando la buena marcha de la economía y fomentando a su vez la oposición política interna con apoyo a la derecha y a los militares.

Chile a partir de los años 40's evolucionó desde una forma tradicional de democracia representativa, hacia la instauración de un proyecto socialista para derivar después a un largo y severo periodo autoritario, superado por un proceso de democracia que se recuperó después de casi dos décadas de oscuridad autocrática y un sistema de partidos que ha sido tradicional en su historia. La continuidad y el cambio caracterizan la transición en Chile, al mismo tiempo que se delimitan dos momentos político-democráticos mediados por una dictadura. El primer gobierno electo después de Salvador Allende, es el de Patricio Aylwin Azocar, el cual sin embargo, se debió ajustar a un diseño institucional generado por la dictadura a la que se pretende reemplazar y en donde algunos políticos conservan una continuidad explícitamente buscada por el nuevo régimen. La compleja combinación de continuidad y cambio que se da en la transición chilena permite la identificación de distintas instancias del sistema anterior al Golpe de Estado de 1973, que son recuperadas ahora y que registran los cambios políticos suscitados con el restablecimiento de la nueva democracia. Por otra parte, subsisten entidades sustantivas, actores y mecanismos de representación política que permanecen aunque no siempre con el mismo carácter. La existencia y participación de los partidos políticos en Chile y la importancia que tiene su presencia o ausencia, hacen la diferencia substancial entre el autoritarismo y la democracia, sirven como referente

empírico para destacar la relevancia del sistema de partidos no sólo para este país sino para toda Latinoamérica, en sus propios momentos de transición política.

Desde 1938 hasta 1973 Chile contó con un sistema de partidos los cuales participaban en el gobierno como producto de las alianzas que se sucedían entre ellos. El marco de negociación para la formación de estas alianzas era el parlamento que funcionó regularmente durante todo el periodo, existiendo una vida política regular, institucionalizada que incorporó a la representación política a sectores cada vez más amplios de la sociedad, lo que se expresó en un crecimiento constante del electorado y de su participación efectiva en las elecciones. Así el sistema de competencia de los partidos chilenos constituyó eficazmente una mediación real entre el Estado y la sociedad a través de específicas formas de organización, profesionalización y selección de agentes de personal político, cuestión que establece marcadas diferencias entre los partidos, más bien como representación de amplios intereses que como presencia directa de un grupo reducido de notables o grupos locales de presión con excepción del largo periodo de la dictadura de Augusto Pinochet.⁹³

La dictadura militar decidió que no era un golpe transitorio que pretendía restituir perentoriamente el poder político a las instancias civiles y que por el contrario, se trataba de conseguir metas que llevarían a la constitución de un nuevo orden. Así, por las exigencias de la lógica militar del sistema puesto en marcha, manifestó su antipartidismo y antipolítica y actuó en consecuencia, de tal forma que terminó destruyendo al modelo partidista anterior al derrocamiento del gobierno constitucional electo. Los partidos que apoyaban al Gobierno de la Unidad Popular en el momento del Golpe Militar en 1973, fueron puestos fuera de la ley. Mientras que los partidos que apoyaron el golpe se autodiluyeron, sólo, la Democracia Cristiana permaneció como la única fuerza política no proscrita más relevante, siendo declarada sin embargo, en receso por la dictadura, junto con otros partidos que no estaban fuera de la ley. En 1977 estos partidos también fueron declarados ilegales siendo en realidad la Democracia Cristiana el único afectado por esta medida, ya que los demás dejaron de operar aunque su situación difirió de la que padecían los partidos proscritos al momento del derrocamiento del Presidente Salvador Allende, por su apoyo tácito al Golpe Militar.⁹⁴

LA DICTADURA DE PINOCHET.

No son desconocidas las circunstancias que caracterizaron el ascenso al poder del gobierno militar chileno encabezado por Augusto Pinochet. El brutal fin de la experiencia de la Unidad Popular y la inmolación de Salvador Allende fueron rasgos que pusieron de relieve uno de los objetivos más nitidos e indelentables del Golpe Militar, se trataba de poner un alto al intento de transformación social que desarrolló el pueblo chileno en los mil días del gobierno allendista, todo esto en un marco internacional dominado por la "Guerra Fría" con intereses geopolíticos norteamericanos en juego, que combinados con otros del interior del país pusieron en jaque a un gobierno legítimamente constitucional y democrático.

En un primer momento resultó evidente caracterizar al pronunciamiento militar como una operación defensiva del gran capital privada chileno, como una acción contrarrevolucionaria que intentaba dismantelar la amenaza social que representaba el gobierno y los partidos de la Unidad Popular. El carácter reaccionario del cuartelazo castrense de 1973 respaldado por Estados Unidos, dio fácil paso a la caracterización del nuevo régimen como uno de corte fascista-totalitario. Al momento del golpe, el bloque político de oposición a la Unidad Popular se autodisuelve, dejando sola a la Democracia Cristiana, que apoyó tácitamente al Gobierno de Facto con la esperanza de que éste fuera sólo una restauración del sistema aparentemente desestabilizado por la acción de la izquierda. A partir de allí el proceso político vivido bajo la dictadura se hace comprensible en términos de reconstrucción de la extrema derecha y de un ejército protagónico en la vida política que fueron apoyados por el exterior.

Los partidos que respaldaban al gobierno de la Unidad Popular al momento del Golpe de Estado, fueron puestos fuera de la ley siendo de sobra conocidas las características de la persecución desatada en su contra. Los partidos y movimientos de la derecha que apoyaron al Golpe Militar se autodisolvieron, por lo que la Democracia Cristiana permaneció como la fuerza política no proscrita más relevante, siendo declarada en receso por la dictadura militar, junto con todos los partidos que no estaban fuera de la ley. En 1977, estos partidos también fueron declarados ilegales, con el decreto-ley del 14 de marzo de ese año, el decreto-ley del 8 de octubre del mismo año reafirmaba la prohibición y declaró ilícitos los siguientes partidos: Comunista, Socialista, Unión Socialista, Movimiento de Acción Popular Independiente y todos aquellos que sustentaban o coincidían con los principios marxistas, leninistas, maoistas o castristas. Mientras que el decreto-ley también, del 11 de octubre del mismo año, declaró en receso a todos los partidos políticos, entidades, agrupaciones, facciones y movimientos de carácter político no comprendidos en los decretos anteriores.⁹⁵

De este modo, el proceso político que durante los 17 años que comprendió la dictadura puede ser visto como un enfrentamiento entre los partidos políticos, como modelos de acción política y representación social contra un autoritarismo militar y sus allegados civiles nacionales y extranjeros. Dos características del régimen militar chileno se mezclarían a lo largo de su mandato. La primera fue su alto grado de personalización en el liderazgo jerárquico del General Pinochet, que asume al interior del régimen la doble legitimidad jerárquico-militar como Comandante en Jefe del Ejército y político-institucional como Jefe de Estado. La segunda es que se trató de un régimen que buscó su institucionalización, que hemos definido como el paso de un régimen militar a un régimen autoritario, con base legal a través de la nueva Constitución de 1980 que estableció un determinado mecanismo para este paso, que coincide con la cuestión de la sucesión. Tal mecanismo fue un plebiscito que se realizó en octubre de 1988. En él, como se sabe, los Comandantes de las Fuerzas Armadas proponían el nombre de un candidato a ser plebiscitado para asumir el próximo período presidencial, en el que se suponía entraría en vigencia plenamente la Constitución de 1980, es decir un régimen autoritario con fundamento jurídico.⁹⁶

A los pocos años de instalado el régimen militar, específicamente desde 1975 se intentó en Chile uno de los más audaces y severos procesos de modernización económica el cual se guió de manera ultraortodoxa por recomendación de la escuela neoliberal. La política económica que adoptó el gobierno militar buscaba insertar de nueva manera a Chile en la economía internacional, así como modificar la estructura económica del aparato productivo nacional con un costo social que sólo la férrea disciplina militar podía imponer a la sociedad chilena. La crítica al papel estatizante de la gestión económica del gobierno de Allende se insertó en una concepción más global de la privatización de la economía y de la confianza en el libre juego de las fuerzas del mercado. Por lo tanto, la crítica de los economistas neoliberales abarcaba también al modelo de desarrollo económico que el país había adoptado a partir de los años 40's es decir la industrialización orientada al mercado interno. Reduciendo en forma drástica la participación estatal en la economía y abriendo las fronteras en forma indiscriminada a la inversión y al comercio exterior. en pocos años se sometió a la industria nacional a una competencia que en poco tiempo liquidó a la mayoría de las empresas que habían surgido al calor del proceso de sustitución de importaciones. La nueva filosofía económica que inspiraba la operación se basaba en la necesaria puesta al día del parque productivo nacional, eliminando subsidios y aranceles proteccionistas que solapaban a una industria atrasada tecnológicamente y mal acostumbrada al apoyo estatal.

Chile debía dar paso a un nuevo esquema productivo que pusiera énfasis en aquellos productos en los cuales el país contara con ventajas comparativas. Al mismo tiempo, gracias a los elevados niveles de represión militar del régimen sobre los trabajadores, pudo someter a los sindicatos y obligarlos a aceptar niveles de ingreso que permitirían el tránsito al nuevo esquema productivo. La reorganización económica que acompañó al autoritarismo político fue el rasgo predominante del modelo de sociedad que ambicionaba el régimen castrense. Paulatinamente, el capitalismo chileno empezó a orientarse hacia actividades de exportación, las cuales si bien lograron un notorio incremento, no lograron atraer sustantivamente a la inversión extranjera ni

generaron suficiente empleo que reemplazará de manera eficiente la cesantía que originó el desmantelamiento industrial y la reducción de la burocracia. La economía chilena empezó a funcionar con elevados niveles de desempleo y empobrecimiento generalizado de la población asalariada. Los economistas del régimen argüían que ello era parte de un inevitable y transitorio costo social del modelo impulsado. La represión militar unida al temor del desempleo fueron algunas de las principales armas que el régimen esgrimió para inhibir al movimiento obrero.⁹⁷

El optimismo económico y político del régimen se resquebrajó a partir de diciembre de 1981. Al haberse tornado Chile una economía más abierta e incorporada al mercado mundial se hizo también más vulnerable a los vaivenes de éste. Estructuralmente Chile se volvió más dependiente. El incremento de la internacionalización del mercado interno había desmantelado los fundamentos de autonomía que laboriosamente se habían construido en el pasado. El fracaso del modelo neoliberal en (1981-82) creó condiciones para un cambio cualitativo del escenario político. La protesta política perdió el miedo y se tornó pública y de masas. A la tenaz resistencia obrera de los años anteriores se sumaron poco a poco grandes sectores medios e incluso fracciones del empresariado nacional. Políticamente, este movimiento maduró a partir de 1983, año en el cual, dentro de las denominadas "Jornadas Nacionales de Protesta", la inmensa mayoría de la población chilena empezó a manifestar su descontento. Previamente a la anterior situación, el General Pinochet anticipando los problemas por venir en la década de los años 80's convocó a un plebiscito en el año de 1980 para aprobar una nueva Constitución Política, que es la que actualmente continúa rigiendo los destinos de Chile. Hizo posible por primera vez, desde 1973, el enfrentamiento explícito entre el sistema de partidos y el orden autoritario representado por la dictadura militar. Prácticamente todos los partidos políticos de oposición que subsistieron en distintos niveles de precariedad según el rigor represivo de que fueron víctimas y según otros avatares internos de cada uno de ellos, reanudaron su participación pública durante el plebiscito organizado por la dictadura.

El triunfo de la dictadura en la consulta marcó el punto más bajo de los partidos políticos en todo el período dictatorial, independientemente de lo irregular y fraudulento del plebiscito y de sus resultados rechazados por todos los participantes en la campaña opositora. La coyuntura de 1980 inauguró un nuevo período con la derrota de los partidos políticos que habían significado en el pasado el orden tradicional de la política chilena. El panorama era desastroso para el sistema de partidos; la derecha autodesueta, con la excepción de grupúsculos que buscaban la concesión del derecho para organizar algún apoyo a la dictadura, concesión que nunca se dio; el Partido Socialista, debilitado después de 1979 cuando se produce su más grave división desde la década de los años 40's; el Partido Comunista, aparentemente desesperado por el fracaso de su táctica de llamar a la Democracia Cristiana a la formación de un frente antifascista, declaraba su apoyo a todas las formas de lucha incluyendo la violencia y en el centro la misma Democracia Cristiana fracasaba ostensiblemente en la única confrontación política global a la que había dado lugar la dictadura hasta entonces.⁹⁸

En el aspecto ideológico, ante el fracaso de los partidos y sus formas de lucha, así como el ascenso de la derecha a escala mundial hizo posible que arriera la tesis que declaraba a los nuevos movimientos sociales, las (ONGS) como los nuevos sujetos de la historia en reemplazo de los partidos políticos. Y a pesar de la agresión política de la dictadura pinochetista contra los partidos después del severo revés del plebiscito, ésta se vio cuestionada sólo algunos meses después de ese acto del régimen militar que trataba de legitimar a su gobierno por la vía institucional. Los partidos se volvieron a reactivar a punto tal de superar a las organizaciones sociales en la convocatoria a las manifestaciones de protesta contra Pinochet, fueron los partidos políticos los que lideraron el diálogo posterior con la dictadura.⁹⁹

LA TRANSICIÓN.

No sólo el descontento social sino la misma Constitución de 1980 ponía un plazo fijo al Gobierno de Augusto Pinochet. Su período presidencial finalizó en 1989, (pudiendo ser reelecto

plebiscitariamente en octubre de 1988 año en que la sociedad le dio un rotundo no) fecha en que también entraría en funciones de nueva cuenta el Senado y la Cámara de Diputados. El incremento de la actividad política de la oposición a partir de la aprobación de la Constitución de 1980 se expresó fuertemente también en el plano partidario. Los partidos políticos, tanto del centro, como de la izquierda, se nutrieron de la actividad social producto de los cambios cualitativos padecidos por la población a partir de la modificación de la estructura económica y la represión pública del régimen. Estos buscaron construir conglomerados multipartidarios que permitiesen la acción conjunta de la oposición y así asegurar la transición democrática del cada vez menos funcional régimen militar.

En 1983 surgieron a la luz pública dos agrupaciones de este tipo: la Alianza Democrática (AD) y el Movimiento Democrático Popular (MDP). La primera representaba, en lo fundamental a la oposición centrista que tenía como eje al Partido Demócrata Cristiano (PDC). La coalición que este partido logró estructurar involucraba al Partido Radical (PR) y a sectores políticos pequeños tanto de derecha como de izquierda. Su estrategia se basaba en un incremento de la movilización social para obligar al régimen a entablar negociaciones políticas a fin de establecer un cronograma pactado para garantizar la transición del país a la democracia. El (MDP) aglutinó a la mayoría de las organizaciones de la izquierda chilena. El Partido Comunista (PC) tenía en su interior un peso cualitativo de primera importancia. La influencia comunista se reforzaba por la dispersión de los socialistas en diversas tendencias y por el influjo de su política de violencia aguda es decir, la estrategia de combinar todas las formas de lucha incluidas por supuesto las armadas. A pesar de las diferencias estratégicas, ambos agrupamientos tenían objetivos comunes: poner fin a la dictadura, abrir un proceso democrático y basarse para ello en la movilización social. Sobre dichas bases se operaría una concertación opositora que iría en ascenso en los años siguientes; 1984 y 1985 serían años de ascendente movilización opositora y reanimación de la sociedad civil, luego de una década de agudo control autoritario. De esta forma el impulso a la transición democrática de la oposición se caracterizó por operar en esos años en torno a una alianza táctica, una coincidencia entre el centro y la izquierda, en medio de una amplia movilización social.

La Iglesia Católica también desempeñó un papel destacado como articulador de la oposición política al régimen militar. El Comando Nacional de Trabajadores (CNT) y posteriormente la Asamblea de la Civilidad, constituyeron los referentes sociales que alcanzaron una capacidad de convocatoria reconocida por la base social de la oposición. Detrás de la Asamblea se constituyó un Comité Político Privado que agrupaba a los más importantes partidos democráticos. La Asamblea de la Civilidad se creó con base en una confluencia de diversas organizaciones: la mayoría de los Colegios de Profesionistas, el (CNT) y las más importantes Organizaciones Defensores de los Derechos Humanos. Socialmente representaba a la mayoría de los sectores medios y asalariados organizados del país; en términos político-partidarios, la Asamblea de la Civilidad constituyó un frente común donde convergieron los partidos de la Alianza Democrática (liberales, republicanos, demócrata-cristianos, radicales y una tendencia socialista) y del Movimiento Democrático Popular (socialistas, comunistas y miristas); la Izquierda Cristiana que formalmente no pertenecía a ninguno de estos conglomerados, también se adhirió a la Asamblea. Todos estos partidos constituyeron el Comité Político Privado que coordinó la presencia y acción de estas diversas organizaciones.¹⁰⁰

En 1986 se presentarían acciones cruciales para la democracia en el país. El régimen militar trataba de realinear el cuadro político en torno a un eje; democracia contra comunismo, intentando con ello reconstruir la alianza político-social que derrotó a la izquierda en 1973 y avanzar hacia su cronograma institucional que fijaba su posible ratificación en el plebiscito de 1988. La oposición sin embargo, colocaba el acento en la contradicción; democracia contra dictadura. En el periodo que va desde el paro nacional de julio de 1986 a la visita papal de abril de 1987, la oposición presionaría fuertemente para romper el cronograma de la transición que el régimen prometía para 1989 y posibilitar una salida democrática antes de esa fecha. El paro de 1986 constituyó una de las más grandes manifestaciones de descontento social y político contra la dictadura militar. Convocado por la Asamblea de la Civilidad reunió a la mayoría de las organizaciones sociales disidentes en una masiva demostración de protesta. En el plano partidario

el paro fue apoyado por sectores de la derecha republicana, los partidos de centro y la totalidad de las fuerzas de izquierda. En términos sociales representó una movilización que involucró a amplios sectores medios, comerciantes, transportistas, estudiantes, amas de casa y colonos. La milicia reprimió sin embargo, con violencia esas manifestaciones.

Pese a su amplitud y combatividad, el paro no logró concretar una operación política de una más vasta repercusión global que le permitiera capitalizar tal movilización. La explicación principal recae en la falta de una concertación total entre los partidos, a causa de la aparición de discrepancias políticas de estrategia. El Partido Demócrata Cristiano explicó que esa fractura se debió en gran medida a la imposibilidad de concertar una salida democrática con el Partido Comunista debido a la línea política radical y violenta de este último. A juicio de los demócrata-cristianos, la política insurreccional de los comunistas demostraría su carácter de fuerza no democrática al mismo tiempo que alimentaría y legitimaría la represión del régimen. Los comunistas chilenos, por su parte, precisarían que la Democracia Cristiana provocó el quiebre, al abandonar el Comité Político Privado, que coordinaba a la oposición, que fue previo a las denuncias del régimen del hallazgo de arsenales militares en su sede y del atentado sufrido por Augusto Pinochet en septiembre de 1986.

El caso es que la transición chilena no mantuvo un ascenso lineal, tuvo recaídas, empero, la constancia en el esfuerzo, el aprendizaje de los errores y el aprovechamiento de coyunturas fue lo que finalmente le permitió arribar a la democracia. El paro nacional de julio de 1986 significó la movilización cívica más grande contra la dictadura y al mismo tiempo mostraba sus límites. La siguiente coyuntura la marcó el impacto del atentado contra la integridad física de Pinochet por parte del Frente Revolucionario Manuel Rodríguez (FRMN) en el mismo año, este operativo buscaba desencadenar una vasta movilización democrática que, al desechar el mando más importante de la dictadura, es decir a Pinochet, pusiese en tensión a la Junta Militar que junto con la oposición posibilitase una salida democrática pactada lo más pronto posible.

Al fracasar el intento de asesinato, y repuesto el régimen de la sorpresa inicial, comenzó un virulento contraataque que se expresó en el recrudecimiento del Estado de Sitio, en la persecución, encarcelamiento y asesinato de numerosos líderes y cuadros de la oposición. La lucha democrática experimentaría un progresivo reflujo, del cual saldría parcialmente durante la visita del Papa Juan Pablo II a Chile. Otra vez ante el Sumo Pontífice se manifestaban concentraciones masivas y multitudinarias que se expresaban contra la dictadura. Una gran parte de la población buscó mostrar su descontento. Así, los principales actos públicos que contaron con la presencia papal fueron interrumpidos por la policía y el ejército transformándose en batallas campales que dieron muestras del creciente repudio al régimen.

El acto más importante, realizado en el Parque O'Higgins de la capital Santiago, culminó con una intensa golpiza a los fieles por parte de los carabineros, y el Papa, en medio de las humaredas de las bombas lacrimógenas lanzadas contra la multitud, llamaba a la reconciliación nacional. Concluida la visita pastoral, el país asistiría a un período en el cual el régimen impulsaría sólidamente su programa de institucionalización previo a la renovación del mandato presidencial para 1989. Visto en retrospectiva, podemos señalar que ésta coyuntura culmina una fase del proceso político chileno que estuvo caracterizado por una vasta movilización popular que tenía como objetivos centrales: retomar la iniciativa política, quebrar el cronograma del régimen e imponer una transición democrática inmediata y sin condiciones. Después de estas experiencias no culminadas exitosamente la oposición continuó por otros caminos. Los demócratas chilenos decidieron reposar su proyecto democratizador en dos sólidas columnas: el entendimiento en lo fundamental entre las distintas fuerzas opositoras y un pacto con el régimen autoritario. La convergencia de esas fuerzas políticas, especialmente de los partidos históricos, y de las personalidades de todo signo, se centró en el reconocimiento de la necesidad de restaurar la democracia electoral; en el aplazamiento de toda iniciativa económica o social que pusiera en riesgo la cohesión opositora y en la aceptación de las reglas del juego constitucional del régimen y su cronograma institucional.¹⁰¹

Conviene señalar que los demócratas, al someterse a la legalidad básica del régimen autoritario, incluido el reconocimiento a los organismos electorales dominados por el gobierno, asumían el riesgo calculado de ser derrotados en un proceso que se desarrollaba sin garantías plenas. Esta postura, como la aceptación tácita de los candados pinochetistas revela que los demócratas chilenos estaban conscientes de que si extremaban sus exigencias, la dictadura se rigidizaría y podría posponer la cita electoral. En todo caso, estaban conscientes también de que el pacto para la transición política, no establecía reglas óptimas para el cambio democrático, pero que si realmente se configura, se desencadena un proceso inercial indetenible en el tiempo, esto es un proceso de transformación democrática que empieza con un impulso motriz del proceso mismo pero con etapas progresivas, por ello su aceptación aún con fallas y limitaciones.

En suma, se percataron de que la mera celebración de comicios libres y transparentes, pese a otro tipo de limitaciones políticas, conduciría sin remedio a fases democráticas avanzadas. El pacto hacia dentro, la convergencia de las fuerzas opositoras fundamentales en torno al proyecto democrático, requirió también una alta dosis de sagacidad y pragmatismo, si se toma en cuenta que había que dejar de lado agravios históricos y extremos ideológicos, así como posponer reivindicaciones económicas y sociales que en el corto Gobierno de Allende habían dividido a los demócratas. Si el programa del presidente mártir, en el que figuraban el estatismo y las nacionalizaciones dio pie a enfrentamientos entre el Congreso y el Ejecutivo, y entre éste y las fuerzas armadas y varios grupos de poder, la dictadura mientras tanto se había pronunciado por un programa neoliberal acelerado y de gran alcance. Haber llevado esos puntos a la mesa de las discusiones habría provocado la desertión de algunos de los grupos que apoyaban el proyecto democratizador. La misma nominación de Patricio Aylwin Azocar como candidato de la Concertación de Partidos por la Democracia (CPD), gran coalición político-electoral formada por casi 20 organizaciones, de entre las que sobresalían el Partido Demócrata Cristiano y buenas porciones de los radicales y los socialistas. La Democracia-Cristiana se había confrontado con la Unidad Popular en los tiempos de Allende y guardó una posición distante frente al Golpe Militar de 1973, ahora había que ver en que medida el pacto político hacia dentro requería un gran sentido de concertación y pragmatismo, olvidando agravios del pasado.

La (CPD) se fundó a finales de los años 80's y propuso a Patricio Aylwin para la elección presidencial de noviembre de 1989 quien obtuvo el triunfo electoral. En marzo de 1990 se restauró el régimen representativo y asumió el gobierno, después de poco menos de 20 años de autoritarismo militar, un demócrata-cristiano apoyado por una coalición de centro izquierda, junto con el Partido Socialista. El Partido Comunista, aunque no participó en el frente, llamó a su militancia a votar en favor suyo. La elección enfrentó al representante de la dictadura, Hernán Büchi Buc, a la coalición democrática de Aylwin, éste último obtuvo el 55.17% de los votos; el candidato del régimen militar, 29.40% y Francisco Javier Errázuriz Talavera, empresario que participó también en los comicios presidenciales alcanzó el 15.43%.¹⁹² Es decir, la restauración de la democracia comenzó con la restitución del régimen presidencial representativo. En fechas posteriores a la elección del ejecutivo federal, el proceso democrático recién iniciado, pero fundamentalmente el sistema de partidos tuvo la oportunidad de probar, en junio de 1992, en que medida se habían consolidado y hasta que punto era legítimo la participación de los partidos políticos. En esa fecha se llevó a efecto la primera elección municipal del nuevo periodo con participación de todos los partidos sin excepción.

En la elección municipal se esperaba una gran indiferencia ciudadana regional, debido a la campaña sostenida por dos décadas que desprestigiaba a los partidos pero, también sobre todo, como consecuencia de las nuevas condiciones políticas que impuso la restauración de la democracia, el desaliento a la participación directa anterior, al excesivo manejo político del nuevo régimen que dejó muy poco espacio a la improvisación y a la espontaneidad de los grupos sociales. La abrumadora asistencia a las urnas, en un clima de absoluta calma y aceptación, reafirmó y consolidó el segundo año de retorno a la democracia y la presencia de los partidos en el centro de la política nacional. En el nuevo orden que se está construyendo, los partidos emergen por lo

menos externamente, casi intactos de como los había dejado la dictadura en la década de los años 70's. La mayoría existía bajo las mismas denominaciones y los nuevos son fácilmente detectables como corrientes también preexistentes, aunque ahora hallan cambiado su peso y constitución como en el caso del Partido Renovación Nacional y el Partido Participación y Progreso. En esas elecciones la abstención sólo alcanzó el 10% cifra que si bien dobló a la de 1989, expresó una buena participación si se tiene en consideración que en este tipo de votaciones municipales la cifra es aproximadamente del 20%.¹⁰³

Al final del mandato del Presidente Aylwin es cuando se planteó la tercera prueba para el sistema de partidos recientemente inaugurado y la consolidación democrática del país. cuando se trató de determinar, al interior de la (CPD), al candidato que debería contener en los segundos comicios presidenciales de 1994. Los argumentos del Partido Socialista de tomar el relevo del saliente presidente demócrata cristiano se enfrentaron a la exigencia de éste último partido de imponer nuevamente un militante de sus filas, tomando como justificación el mayor peso electoral de este partido y una mejor condición política para continuar con el proceso de democratización de Chile. No hubo ni ruptura ni imposición de un partido sobre otro, siguiendo la tradición iniciada en marzo de 1990, se decidió realizar un Congreso Público para elegir al precandidato de la izquierda. La disputa se resolvió llamando a elecciones unipersonales abiertas y en las calles, con la participación tanto de militantes de ambos partidos como de independientes. En un proceso vigilado por los partidos que constituyen la (CPD), resultó electo Eduardo Frei Ruiz-Tagle del Partido Demócrata Cristiano, quien venció a Ricardo Lagos Escobar del Partido Socialista.

Desde 1988 a la fecha, a través de las elecciones se agrega un nuevo componente al sistema de partidos chileno, el rechazo explícito de la mayoría de la población al autoritarismo. El aumento constante de la representación de la alianza en la (CPD) y, en general, de todas las agrupaciones antiautoritarias, con una holgada mayoría absoluta mostró fehacientemente la voluntad de volver al sistema representativo como mecanismo de afirmación de la legitimidad del poder público. Nadie discutió y nadie objetó el resultado de las elecciones presidencial y parlamentaria de diciembre de 1993 en Chile que definieron en forma clara el mapa político de este país, gran votación para las fuerzas de centro izquierda que seguirían en el gobierno, con una persistencia del porcentaje electoral de la derecha y el pinochetismo, y un descenso de la votación de la izquierda extraparlamentaria. De un padrón electoral de ocho millones 45 mil ciudadanos el abstencionismo llegó a un 8.4% considerado todo un récord a nivel latinoamericano. Otro indicador del proceso electoral fue el bajo nivel de reclamos, objeciones o acusaciones por parte de los partidos o sus candidatos en torno a las jornadas comiciales. En el proceso electoral chileno participaron 15 partidos políticos que se agruparon en 4 coaliciones. A ellos se agregaron algunos postulantes bajo el rótulo de independientes pero que finalmente se identificaban con diversas corrientes o sectores políticos. La mayor agrupación en las elecciones fue la oficialista (CPD) este conglomerado obtuvo el 58.01% de la votación en la elección presidencial con su candidato Eduardo Frei¹⁰⁴

En la votación parlamentaria, la (CPD) alcanzó el 55.47% logrando mayoría relativa en la Cámara de Diputados y el Senado. La segunda la constituyó el derechista Unión por el Progreso de Chile (UPCH) que conformaba el Partido Renovación Nacional (PRN), el Partido Unión Democrática Independiente (PUDI), el Partido Nacional (PN), el Partido del Sur (PDS) y el Partido Unión de Centro-Centro (PUCC). La (UPCH) obtuvo el 24.39% de la votación presidencial llevando al segundo lugar al senador conservador Arturo Alessandri Besa. En el ámbito parlamentario se ubicó como la segunda fuerza con el 36.62% de los votos.¹⁰⁵ El tercer lugar en la elección presidencial la ocupó el empresario José Piñera Echeñique, ex ministro de Trabajo de Augusto Pinochet con el 6.18% de las preferencias. Mientras que la izquierda opositara se aglutinó en la Alianza Alternativa Democrática de Izquierda (AADI) promoviendo como candidato presidencial al sacerdote católico Eduardo Pizarro Poblete, quien obtuvo el 4.69% de los sufragios. Esto lo ubicó en el penúltimo lugar de la carrera presidencial y en el tercer lugar de la representación parlamentaria pero a 30 puntos del segundo puesto ocupado por la derecha. En este sector están unidos, entre otros, el Partido Comunista, la Fuerza Amplia de Izquierda y socialistas disidentes del

oficialismo. En el último lugar de la disputa presidencial y parlamentaria quedó la Alianza Nueva Izquierda (ANI), integrada por el Partido Humanista, el Verde y el Movimiento Ecologista. Su candidato a la primera magistratura Cristian Reitzc Campos, consiguió sólo el 1.17% del total y sus aspirantes al parlamento el 1.44%.¹⁰⁶

En enero del año 2000, se celebraron las terceras elecciones presidenciales chilenas postpinochet resultando ganador Ricardo Lagos Escobar postulado por la (CPD). Ricardo Lagos a diferencia de los presidentes anteriores que surgieron de las filas del Partido Demócrata Cristiano, es un candidato que proviene del Partido Socialista lo que demuestra la madurez y solidez de la democracia chilena. Ricardo Lagos obtuvo el 51.32% de los votos, mientras el candidato de la derecha Joaquín Lavín Infante postulado por la alianza de partidos integrada por la Unión Demócrata Independiente y Renovación Nacional consiguió el 48.68%.¹⁰⁷ Así concluyó una de las competencias electorales más estrechas que se haya registrado en la historia de este país, y que contempló en forma inédita la realización de una segunda vuelta electoral, en virtud de que en las elecciones de diciembre de 1999 Lagos Escobar no obtuvo la mayoría absoluta.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

III. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL MÉXICO ACTUAL.

El sistema de partidos en México se ha transformado en los últimos años al pasar de un sistema no competitivo a uno verdaderamente democrático y con diferentes opciones. Por ello revisa la historia reciente y la situación actual de las instituciones políticas partidarias con representación nacional, el contexto ideológico y cultural donde se desarrollan, nos ayudará a comprender mejor este tránsito histórico del país.

Nuestros partidos políticos son según la Constitución Federal "entidades de interés público" que tienen como objeto promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder público mediante el sufragio universal, libre, directo y secreto. Además, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) los convierte en las únicas plataformas de lanzamiento de candidaturas para presidente, senadores, diputados, gobernadores y ayuntamientos, y reglamenta su derecho al financiamiento público, a coparticipar en la organización y vigilancia de las elecciones, a gozar de franquicias postales y telegráficas, a formar coaliciones, o fusionarse. De hecho la ley convierte a los partidos políticos en los sujetos centrales de todo el litigio electoral y los considera la fórmula idónea para procesar y agregar intereses, para crear un sistema de referentes ideológicos y para tender puentes entre el poder público y los ciudadanos.

Así, el presente capítulo hace referencia a cinco de las opciones partidistas con mayor tradición política, electoral y con registro legal reconocido por el Instituto Federal Electoral (IFE): el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM).

El (PRI) es el decano de los partidos políticos contemporáneos de México. Surgió primero como Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929, después como Partido de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938, hasta llegar a su nomenclatura actual de Partido Revolucionario Institucional desde 1946. El expartido oficial del país que retuvo la Presidencia de México ininterrumpidamente desde 1929 hasta el año 2000, la mayoría absoluta del Senado hasta 1997 y la mayoría relativa de este órgano político en la actualidad, la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión hasta 1994, y ahora sólo la mayoría relativa desde 1997. También la mayor parte de las Gubernaturas de los Estados, así como la mayoría de los Ayuntamientos del país. Aunque partido hegemónico durante prácticamente todo el siglo pasado la evolución de la sociedad, su diversificación ideológica, el desarrollo económico regional desigual, el crecimiento de la población, el mayor grado de desarrollo urbano, la concientización política creciente y la alfabetización de la población, la explosión de las comunicaciones, los referentes internacionales de cambios políticos entre otras razones, han hecho que la sociedad mexicana haya hecho crecer a otras opciones partidistas. Sin embargo, el (PRI) todavía sigue siendo una opción política nacional a pesar de sus actuales dificultades, si pretende seguir siendo alternativa partidista, deberá modernizar sus estructuras y prácticas políticas.

El (PAN) nació en 1939 es el segundo más antiguo partido con registro legal en México. Creado 10 años después del (PRI) ha sido consistente en su quehacer político desde entonces, no ha perdido su registro legal nunca y ha representado la oposición electoral tradicional más seria al (PRI) Su avance político y su consolidación como alternativa de poder después de 60 años son evidentes. Es el partido que organizacionalmente junto al (PRI) más tiempo tiene en la escena política del país. Su tenacidad como opción política pese a su debilidad inicial durante el predominio hegemónico casi absoluto del (PRI) le ha permitido legitimar su existencia política y cosechar actualmente triunfos y avances electorales significativos. Por fin alcanzó la Presidencia de la República el año pasado. Al mismo tiempo gobierna varios Estados y decenas de las alcaldías más populosas del país.

El (PRD) es la tercera gran fuerza política electoral del país, nacido en 1989 tiene antecedentes muy lejanos que se ubican en el Partido Comunista Mexicano (PCM) fundado en 1919. El (PCM) siempre vivió en la clandestinidad por estar vetado jurídica y políticamente por el régimen postrevolucionario, dado lo radical de su ideología. Hasta que en 1977 se reconoce política y legalmente su existencia histórica, evolucionó a través de los años hasta que en 1989, entonces conocido ya con el nombre de Partido Mexicano Socialista (PMS) junto a una gran coalición de partidos y fuerzas políticas fundan el (PRD). Este partido no sin grandes dificultades ha venido consolidando su institucionalidad interna y externa a pesar de las severas agresiones en su contra desde 1989. Ha pagado un precio muy alto no sólo en términos políticos sino incluso en la pérdida de vidas humanas tanto de simpatizantes como de militantes y dirigentes. Empero, resistió los embates en su contra para beneficio del pluralismo político, de la sana competencia partidista y de la consolidación de las instituciones democráticas.

El (PT) es la cuarta opción partidista fue fundado en 1990, obtuvo su registro legal en 1991, lo pierde el mismo año después del proceso electoral federal de mediados de ese año y lo vuelve a recuperar en 1993. Su origen se sustenta en el amplio movimiento urbano-popular que se presentó en México de manera más organizada a principios de los años 70's, donde una de sus banderas políticas más recurrente era la reivindicación de los derechos de los marginados de los centros urbanos a la vivienda digna y accesible. En el hacinamiento urbano, la no-obtención de los servicios elementales para las viviendas y las desigualdades en el acceso a los satisfactores materiales que la vida moderna ha desarrollado, está el génesis de las organizaciones previas que alimentaron el surgimiento del (PT). Su presencia y fortalecimiento en ciertas zonas del país como el Distrito Federal, Monterrey y Durango lo ubican como un partido más regional que nacional. Es un partido pequeño con relación a las otras tres tendencias ideológicas previas, sin embargo, sus antecedentes históricos respaldan su existencia y su posicionamiento regional lo tienen ubicado en el mosaico ideológico-político del país.

Por último, está el (PVEM), cuya principal bandera es la defensa de la ecología, el respeto al medio ambiente como la base del desarrollo sustentable y la conservación de la especie humana en armonía con la naturaleza. Sus referentes históricos datan de fines de la década de los años 70's cuando surgió una organización popular llamada "Brigada de Trabajo Domiciliario y Social" que se transformó en "Alianza Ecologista Nacional" hasta fundarse en 1986 el Partido Verde Mexicano (PVM), cambia su nombre en 1990 al de Partido Verde Ecologista de México (PVEM), obtiene su registro legal en 1991 lo pierde en las elecciones parlamentarias de ese mismo año para recuperarlo en 1993. Representa la opción política que hace de la preocupación mundial por la protección del medio ambiente su principal postulado ideológico. Es la quinta referencia partidista en México, su alianza electoral con el (PAN) en los comicios presidenciales del año 2000 ha sido hasta ahora su más rentable decisión política.

3.1. EL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI).

El "callismo" o "maximato" se desarrolló entre 1924 y 1935 diferenciándose de otro tipo de caudillismos en que cimentó su crecimiento en un sistema por definición, anticaudillista. Aunque lo anterior suene contradictorio, lo fue, siendo el mismo Plutarco Elías Calles víctima de ello. Calles concibió la necesidad y el beneficio de institucionalizar políticamente a México cuando su situación personal, y la de todo el país, alcanzaron, como consecuencia del asesinato de Álvaro Obregón Salido en 1928 y la prolongada guerra cristera (1926-1929), un estado crítico de inestabilidad política postrevolucionaria. Fue entonces cuando surgió la tesis que abogaba por la conveniencia de superar la etapa de los "hombres necesarios" mediante la creación de instituciones políticas. Esta fue la razón de la puesta en marcha de la institucionalización del país. Resulta interesante reconocer que ni Calles en su momento de mayor poderío, pretendió destruir la institucionalización política desarrollada a través del instituto político fundado por él, denominado Partido Nacional Revolucionario (PNR) el cual fue constituido el tres de marzo de 1929. Ya que seguramente nunca comprendió cabalmente como este partido, al que sentía dominar, estaba cumpliendo lenta, insensible e inconscientemente su auténtico papel; despersonalizar las fuerzas políticas. Calles luchó durante el "maximato" por canalizar un auténtico sentido de las instituciones políticas pero orientándolas hacia él. Aparentemente triunfó, y durante años le fueron serviles y obedientes a su voluntad. Pero mientras esto sucedía se llevaban a cabo procesos cotidianos, ninguno en sí mismo relevante, pero que en conjunto lograron articular y organizar la base política postrevolucionaria, la cual a su vez produjo un proceso de centralización política que culminó con la fortificación de las instituciones, colocándolas por encima de cualquier militar.¹⁰⁸

En sus inicios, él (PNR) también llamado partido oficial, por la protección que el Gobierno hacía de éste pretendió agrupar a todos los partidos y agrupaciones revolucionarias. Desde el mismo momento que se emitió la convocatoria se plasmó la confusión entre partido y sociedad; los delegados a la convención en que se constituiría él (PNR) fueron electos no para representar a los miembros de esos partidos y de esas agrupaciones, sino a la población (un delegado por cada 10 mil habitantes), aunque ésta no lo supiese. Con todo, el proyecto de declaración de principios del (PNR) prometía la lucha por "la libertad del sufragio y el triunfo de las mayorías en los comicios". Con un lenguaje nacionalista y social se proponía defender a todos los "sectores" de la sociedad por igual y desarrollar al país en todos los sentidos. En su organización interna se suponía que él (PNR) sería una confederación de partidos, pues en su seno subsistirían los partidos y demás organizaciones de carácter municipal, regional o nacional que se afiliaran a él. Muchos grupos que hasta entonces habían participado en los llamados gobiernos de la familia revolucionaria decidieron no incorporarse a un partido que los absorbería y que no satisfacía los intereses políticos, múltiples y plurales, de todos. Así, quedaron fuera obregonistas, moronistas, agraristas, antirreeleccionistas, vasconcelistas y partidarios de varios aspirantes a la Presidencia de la República.¹⁰⁹

Desde la convención en marzo de 1929 aparecían y se desintegraban delegaciones estatales. Casi ante la desbandada, cuando se supo de un levantamiento militar más de los Generales Gonzalo Escobar, Francisco Manzo, Jesús María Aguirre, Fausto Topete entre otros, los representantes de 148 partidos locales y regionales, provenientes de todas las entidades federativas, aprobaron los documentos internos del (PNR), designaron a su Comité Ejecutivo Nacional y por aclamación, al primer candidato oficial a la Presidencia de la República. El escudo que se adoptó fue el círculo con las iniciales del partido sobre los colores de la bandera nacional. El lema partidario fue "instituciones y reforma social". Décadas después en 1969, el primer presidente del (PNR), que 40 años atrás había dirigido los trabajos de la Convención en permanente comunicación con Plutarco Elías Calles, declaró que la creación del (PNR) fue parte del "carro del gobierno".¹¹⁰

Los más importantes partidos regionales integrados con sus propias siglas en él (PNR), devoraron o anularon a los menos fuertes y contribuyeron a borrar las expresiones de la pluralidad regional. En los comicios presidenciales de 1929 Pascual Ortiz Rubio candidato del (PNR) derrotó a los candidatos José Vasconcelos Calderón y Pedro Rodríguez Triana antirreeleccionista y comunista

respectivamente obteniendo el 93% de los votos (1,947,813 sufragios), Vasconcelos apenas (110,979) y Rodríguez Triana sólo (23,279). Los recursos de los contendientes resultaron ser bastante desiguales. Los fondos del vasconcelismo provinieron básicamente de colectas populares y de algunas donaciones de personas acomodadas, como Manuel Gómez Morín, Luis Cabrera o Federico González. Los recursos del (PNR), en cambio los facilitaron las autoridades locales y nacionales, así como una deducción salarial a la burocracia gubernamental que decretó el entonces Presidente Interino del país Emilio Portes Gil equivalente a siete días de sueldo por año. Nació así y se consolidaba la enorme maquinaria electoral en que se constituyó el (PNR) a lo largo del siglo XX.¹¹¹

EL (PRM).

La transformación del (PNR) en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) respondió a una iniciativa del Presidente Lázaro Cárdenas del Río. Es cierto que el Comité Ejecutivo Nacional del (PNR) había publicado el cuatro de septiembre de 1936 un manifiesto en el que proponía un nuevo programa de acción que acreditaba su disposición a radicalizar su papel político. Sin embargo, el 20 de octubre de 1937, el propio Comité Directivo del partido invocaba diversas entrevistas con el Presidente Lázaro Cárdenas para fundar un nuevo partido sobre bases de mayor firmeza política "para la concentración de todos populares, como el sostén político más sólido y de mayor garantía para los destinos del proletariado nacional los elementos". En efecto, fue el propio Lázaro Cárdenas quien en un manifiesto a la nación, el 18 de diciembre de 1937, habiendo hecho la crítica al (PNR), llamó a rectificar los diversos errores cometidos por el partido. En el mismo manifiesto, el Presidente Cárdenas, informaba haber acordado la derogación del acuerdo presidencial del 25 de enero de 1930, que autorizaba descontar al personal de la administración pública federal el sueldo correspondiente a siete días de cada año, para sufragar los gastos del (PNR), y la invitación a los Gobiernos de los Estados, a que hicieran lo propio. El manifiesto de Cárdenas no dejó duda sobre la iniciativa: la idea de transformar el instituto político de la Revolución pertenecía al "Ejecutivo Federal y a los dirigentes del partido".¹¹²

A partir de este manifiesto Cárdenas tomó el control del (PNR) y con ello de sus órganos de difusión y propaganda: su prensa y radio; además, nombró jefes militantes a personas que le eran leales, sustituyó a los callistas de su gabinete, destituyó a gobernadores con esa filiación y también organizó el respaldo a sus planteamientos y a su persona. El esquema para transformar al (PNR) no era ajeno a la estrategia adoptada previamente por el Gobierno de Cárdenas para hacer frente a la crisis política de 1935, precipitada por los intentos de Calles de seguir siendo el poder tras el trono presidencial, con aquellas declaraciones de éste el 13 de junio de ese año en donde cuestiona a Cárdenas, un año más tarde, el 11 de abril de 1936, se decretaba el exilio de Calles hacia Estados Unidos. Cuando esto sucedió se constituían al mismo tiempo las dos instituciones fundamentales del sistema político mexicano en el siglo XX: la Presidencia de la República y el Partido Oficial. Para ese momento, el (PRM) ya era lo que el Presidente Cárdenas había dicho que sería: organizador, asesor, gestor y espacio para la negociación de todas las agrupaciones políticas revolucionarias.

El (PNR) que llevó a Cárdenas a la Presidencia en 1934 era ya bastante diferente del formado por Calles en 1929. La coalición de partidos original, se había transformado radicalmente. En el Congreso Político realizado en octubre de 1932, se acordó disolver a todos los partidos que hasta ese momento constituían la estructura del (PNR) y en su lugar promover la afiliación directa e individual al partido. Fue un golpe para los innumerables líderes locales que hasta ese momento dirigían a los centenares de partidos y seudopartidos que proliferaron a lo largo y ancho de la república. Los ganadores de esta maniobra fueron sin duda el Comité Ejecutivo Nacional del partido y su entonces jefe máximo el General Calles.¹¹³

El 30 de marzo de 1938, en medio de la movilización general creada por la expropiación petrolera, se transformó al (PNR) en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), surgido ahora como una coalición de sectores: el campesino, representado por las ligas de comunidades agrarias,

por la Confederación Campesina Mexicana (CCM) núcleo del agrarismo moderado en los años finales del maximato y tras la disolución de ésta por la Confederación Nacional Campesina (CNC) creada en 1938; el obrero, constituido por la Confederación de Trabajadores de México (CTM) creada en 1936, la Confederación Revolucionaria de Obreros Mexicanos (CROM) fundada en 1918 y la Confederación General de Trabajadores (CGT) en 1921, el popular que se identificó de inmediato con la burocracia a través de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) creada en 1939 y también por la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP) constituida en 1943 y el sector militar, donde quedaron incluidos de hecho todos los miembros de las fuerzas armadas. Fue el gran mecanismo de afiliación predominantemente indirecto que permitió al (PNR) contar de inmediato con 4 millones de miembros, cifra nada despreciable en el contexto de un país de poco menos de 19 millones de habitantes.¹¹⁴

El nuevo partido significó un instrumento de movilización de masas. El mismo día de la Asamblea Nacional, él (PRM) acordó principios, programas y estatutos del nuevo partido. Sin embargo, el partido no fue sólo una continuación reformada del anterior; se constituyó como resultado de un pacto acordado entre los sectores participantes. En rigor, el nuevo partido surgió del acuerdo negociado entre sus sectores, más que la decisión mayoritaria de sus delegados. Los sectores fungieron como contratantes, no como órganos o componentes del partido. Así, por consenso, pactaron la constitución de un nuevo partido; la teoría del frente popular había triunfado. Con un lenguaje radical y encendido se reactivó la ideología y el proyecto de la Revolución Mexicana. Y la verdadera movilización de la sociedad habría de ser muy valiosa durante el proceso de la expropiación petrolera. En suma, este esquemático repaso histórico permite extraer conclusiones importantes sobre las relaciones entre partido y gobierno, y partido y sociedad, así como sobre la articulación de los sectores sociales en el seno del partido. Por lo demás, salta a la vista la decisión imperturbable del Presidente Cárdenas de generar un instrumento de movilización política de masas sobre cuyo destino no se perdiera el control. Cuatro interpretaciones convergentes y complementarias parecen explicar esta iniciativa:

- I. La táctica de la circunstancia.
- II. La transformación estructural.
- III. El momento en la estructura revolucionaria.
- IV. La consolidación del sistema político mexicano.¹¹⁵

I. La creación del (PNR) tuvo evidentes connotaciones tácticas. Los años intensos de movilización política y la realización del programa de reformas sociales habían generado un gigantesco potencial popular que convenía articular y capitalizar. Se imponía no sólo evitar vacíos políticos, sino asegurar la conducción orgánica de las fuerzas sociales. En el mismo sentido obraban las disensiones internas en el frente revolucionario, el encono de los antagonismos sociales y el realineamiento de las fuerzas en la perspectiva de 1940. El (PNR) consumaba la liquidación de las alianzas regionales como elemento decisivo, encuadraba y controlaba al sector militar y aportaba una salida honorable y eficaz a la movilización social. En lo sucesivo, habría que contar con el significativo potencial ideológico, político y social del partido como el articulador de las fuerzas postrevolucionarias y habría que contar, consecuentemente, con las reglas y mecanismos de conducción.

II. Esta se puede entender en dos sentidos:

- a) Se trataba de restablecer, para una nación en vías de integración económica y en movilización social, la coherencia entre las instituciones estatales y las fuerzas nacionales que conformaban el nuevo mapa político; se trataba de realizar un ajuste estructural, con las grandes líneas del desarrollo nacional y,
- b) Por otra parte, la recuperación de la actividad productiva y la aplicación del andamiaje constitucional para apoyar y reactivar la economía mixta, requerían la articulación y la institucionalización de las grandes fuerzas sociales. Culminaba así el pasaje de un sistema de jefes regionales, encuadrados en una organización política nacional en donde expresaban y

dirimían sus diferencias, para dar paso a una estructura de fuerzas populares nacionales, instrumento de integración y articulación de sus demandas y de mediación y agregación de intereses y liderazgos.

III. Esta también es entendida por cuatro razones:

- a) El abanico de fuerzas regionales organizadas en partidos obreros, agraristas, socialistas, entre otros locales y en él (PNR), es trascendido con la estructuración de una alianza nacional de fuerzas populares.
- b) Consecuentemente, los proyectos regionales y clasistas se integran en un proyecto nacional pluriclasista.
- c) La Revolución triunfante, constituida por los jefes políticos y militares de la coalición victoriosa, se transforma en la organización de masas que integra a sus diversos sectores en el cuadro de un proyecto político de gran aliento.
- d) En contrapartida la organización partidista, concebida para la conservación del poder, asume tareas de agregación e integración de intereses y también la representación política de los grupos mayoritarios. De acuerdo con esta lectura, la Revolución Mexicana quedaba "equipada" para emprender y consolidar nuevos avances en la realización de un proyecto nacional; contando con una palanca de estabilidad y de fuerzas para el cambio.

IV. La organización de un partido nacional de masas plantea la consolidación del sistema político mexicano postrevolucionario. Con la superación del maximato personalista de Calles cobra sus características fundamentales el sistema presidencialista mexicano. La consolidación de los intereses económicos, la transformación del mandato revolucionario en mandato institucional, la consolidación de las formas de propiedad mixta y la reactivación de la vida productiva en el campo, en la industria y los servicios, reclamaban y hacían posible la consolidación del sistema político mexicano.¹¹⁶

EL (PRI).

Es indiscutible que, en lo general, él (PRM) cumplió las finalidades que lo inspiraron y que consistieron entre otras respaldar al Gobierno de Cárdenas, ejecutar el magno programa de la Revolución en el que destacaron la reforma agraria, la educación popular, la expropiación petrolera, así como la lucha contra el nazifascismo y la conquista de beneficios para los trabajadores. Sin embargo, el 18 de enero de 1946 se inició la Asamblea que liquidaría al (PRM) y daría nacimiento al actual Partido Revolucionario Institucional cuya estructura mantuvo a los sectores obrero, agrario y popular. Al mismo tiempo se creó una organización territorial que formaban en la base los Comités Municipales y culminaba en la cúspide con la Asamblea Nacional, su máxima autoridad. Después de que en 1938 se iniciara la agitación interna en él (PRM) por la sucesión presidencial de 1940. El partido controló los escrutinios en casi todas partes, y en la noche de la jornada de votaciones proclamó el triunfo de su candidato Manuel Ávila Camacho, se le adjudicó el 94% de los sufragios, en tanto que a Juan Andrew Almazán se le adjudicó poco más del 5% y a Rafael Sánchez Tapia que participó como candidato independiente, menos del 1%.¹¹⁷

Como había sucedido hasta entonces, los partidos de oposición al (PRI) carecieron de posibilidades para saber de inmediato lo que había acontecido en la enorme mayoría de las urnas y para sustentar con algo más que airadas declaraciones sus protestas de fraude. En 1941 el diario oficial del (PRM) "El Nacional" se convirtió, por decreto presidencial, en órgano de Estado dependiente de la Secretaría de Gobernación. Igualmente se anunció que en periodos en que no hubiera elecciones él (PRM) se dedicaría a labores más sociales que políticas. En ese sexenio, las demás organizaciones políticas vivieron serias crisis y él (PRM) se consolidó como la única fuerza con verdadero poder hasta entonces. Quedó así centralizada la selección de candidatos: desde la Presidencia de la República hasta el último de los Regidores de un Ayuntamiento.

Por esta circunstancia en los procesos de elección de candidatos, en 1944 Vicente Lombardo Toledano criticó la antidemocracia del (PRM), lo acusó de organización totalitaria, esta afirmación le costó ser expulsado del partido. Lombardo Toledano concluyó que la democracia era inexistente en él (PRM), que las normas electorales eran ineficaces y que el partido se alejaba poco a poco de sus planteamientos básicos. En ese contexto y en la coyuntura de la Segunda Guerra Mundial, se logró concretar una política de unidad nacional que demandó el Presidente Manuel Ávila Camacho para hacer frente a las eventualidades del conflicto, no sin serias diferencias internas. Aún y cuando él (PRM) había cumplido con esa gran tarea nacional, acabó por burocratizarse, verticalizarse y no ser consecuente con las críticas internas. Era por lo tanto indispensable, ante la coyuntura complicada que atravesaba el partido crear una nueva organización de la Revolución Mexicana que compenetrada con las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales de los años 40's, acometiera la tarea de revitalizar al movimiento revolucionario. Enfrentar los retos del modelo de desarrollo industrial en que se enfrascaba el país; el de sustitución de importaciones y el crecimiento urbano.

De este modo, él (PRI) encarnaría esas condiciones a partir de 1946, la línea política que arrancó en 1910 y alcanzó su consagración constitucional y política en 1917. El nuevo organismo reconocía la lucha de clases como fenómeno inherente al régimen capitalista y el derecho de los trabajadores, junto con las otras fuerzas populares para alcanzar el poder a través del sufragio popular y mantenerlo en sus manos como instrumento de "democracia y justicia social", lema que desde entonces mantiene. No era un partido uniclasista. Era, como ha sido hasta la fecha, una amplia coalición popular, junto con los grupos emergentes creados por la Revolución Mexicana. El (PRI) se definía como una amplia asociación de mexicanos adheridos a las normas de la Constitución de 1917 y por ende a la Revolución Mexicana. La renovación del (PNR) en 1946 le permitió una y otra vez superar problemas internos. En 1951, diversas disidencias priistas desplazadas del proceso de selección de candidatos conformaron la Federación de Partidos del Pueblo Mexicano que postuló al General Miguel Henríquez Guzmán, para la Presidencia de la República. El resultado oficial de las elecciones de 1952 adjudicó a Adolfo Ruiz Cortines candidato del (PRI) más del 74% de las votaciones, es decir 2,713,000 sufragios. A Efraín González Luna del Partido Acción Nacional le correspondieron 72,500 votos.¹¹⁸

En 1965 cuando Carlos Alberto Madrazo Becerra encabezó al (PRI), se estableció en éste un mecanismo democrático para seleccionar candidatos a las presidencias municipales. Fue el inicio de un intento de democratización interna, pero las tensiones políticas que desencadenó ocasionaron que Madrazo Becerra dejara la dirección del partido. Tanto el esfuerzo desplegado que se reflejó en la calidad de las propuestas democratizantes, como la derrota de Madrazo alcanzaron proporciones nacionales impresionantes. La muerte prematura de éste dirigente renovador en 1969, nunca aclarada de manera satisfactoria, frustró las expectativas de muchos priistas y no priistas. La empresa democratizadora de Madrazo quedó trunca, aunque aparentemente pretendía continuarla fuera del (PRI), en un nuevo partido, convencido de que al interior de éste la democratización sería imposible, sobre todo después de los acontecimientos de 1968. Concluyó así el tristemente célebre sexenio de Gustavo Díaz Ordaz.

En el Gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez se presentan intentos de la tendencia política representada por uno de los grandes ideólogos del (PRI) Jesús Reyes Heróles quien definió como prioritaria la lucha por el pluralismo político. Bajo su dirección, en él (PRI) se trabajó en la elaboración de un Plan Básico de Gobierno para el candidato presidencial en las elecciones de 1976, que debería darse a conocer antes de que se seleccionara al candidato a la Presidencia de la República, pero también Reyes Heróles dejó la dirección de su partido sin concretar su contribución; antes de concluir el proceso, fue "destapado" el siguiente candidato presidencial oficial a la manera tradicional. El candidato del (PRI) recibió casi 15 millones y medio de votos. José López Portillo enfrentó únicamente a Valentin Campa Safazar del proscrito Partido Comunista, candidato sin registro. Para él, su partido reivindicó un millón de votos no computados oficialmente.¹¹⁹ En las elecciones legislativas intermedias de ese sexenio, en 1979, la Cámara de Diputados contó por primera vez con diputados de partidos de oposición de acuerdo a la fórmula

electoral de representación proporcional, adjudicados a cada partido según cierto porcentaje de votos ciudadanos. Hasta allí llegó la democratización electoral preconizada por el Presidente José López Portillo y su autor intelectual Jesús Reyes Heróles en la Reforma Política de 1977.

En 1986 nació dentro del (PRI) la Corriente Democrática (CD) encabezada primordialmente por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Porfirio Muñoz Ledo, Ifigenia Martínez Hernández entre otros miembros connotados del partido, todos ellos con importantes y amplias trayectorias partidistas y gubernamentales. El grupo así conformado criticó la organización y la orientación del (PRI) a las que calificó de antipopulares y antidemocráticas. La (CD) presentó como candidato presidencial del (PRI) a Cárdenas, pero la dirección del partido, usando los métodos que se le criticaban, lo marginó haciendo comparecer ante la dirigencia del partido a un equipo oficial de precandidatos que no lo incluyó. La batalla de la (CD) concluyó con su escisión del (PRI) En 1988 las urnas fueron mejor vigiladas que nunca, particularmente en las casillas urbanas y la asistencia ciudadana a ellas creció enormemente. Los porcentajes oficiales de participación es decir el 50.18% de los empadronados mostraron, sin embargo, que en el pasado todas las cifras dadas por el gobierno fueron infladas. Los resultados de la elección del candidato del (PRI) sólo pudieron adjudicarle el 50.36% de los sufragios, nunca fueron totalmente transparentes ni legitimados por la credibilidad ciudadana. La dirigencia del (PRI) había prometido que su candidato Carlos Salinas de Gortari obtendría más de 20 millones de votos, pero no se adjudicó ni la mitad de esa cifra. El (PRI) obtuvo 260 diputaciones de las 500 existentes y perdió por primera vez cuatro senadurías.¹²⁰

El Presidente Carlos Salinas de Gortari asumió el puesto en medio de expresiones de duda sobre los verdaderos resultados de la elección y esas dudas se expresaron a lo largo de todo su sexenio. Pese a ello, otras fuerzas políticas opositoras legitimaron su triunfo de manera implícita o en los hechos. Pero el panorama político ya se había transformado a tal grado que, antes de ser declarado presidente electo, el candidato del (PRI) tuvo que proclamar el fin de la era de un "régimen de partido prácticamente único". Si bien Cuauhtémoc Cárdenas, a quien sus partidarios le adjudicaron la victoria, fue el candidato de un frente formado por varios partidos y otras organizaciones políticas, lo más significativo de su campaña fue todo aquello que fundamentó la mayor escisión que se ha dado al interior del hoy expartido oficial. Esta confrontación entre las dos corrientes más importantes que se enfrentan dentro del (PRI) los nuevos tecnócratas y los viejos políticos tradicionales ocasionó un severo resquebrajamiento del principal partido que dominó la vida política de México durante el siglo XX. No será sin duda la última batalla ideológica interna del mismo en la búsqueda de la democracia y la modernización política.

En el (PRI) el debate frontal por la conducción del partido se da entre dos grandes tendencias: los políticos y los tecnócratas. Desde el Presidente Miguel de la Madrid hasta el último Presidente priista Ernesto Zedillo Ponce de León han operado claramente a favor de la representación de la tecnocracia. También se ha demostrado que mientras la pugna entre ambas corrientes políticas no se dé bajo reglas democráticas verdaderas, con legalidad interna, las deserciones y derrotas electorales del (PRI) continuarán. Esa es la historia que se ha escrito desde la salida de la Corriente Democrática de Cárdenas y Porfirio Muñoz Ledo, hasta lo sucedido en el proceso electoral del año 2000, donde muchos perdedores en la contienda interna por las nominaciones a puestos de elección popular no aceptaron las reglas, criticaron la antidemocracia y optaron por dejar en el vacío a militantes y dirigentes. Actualmente, ninguna de las dos grandes tendencias, garantiza por sí misma, la posibilidad de transformar al partido y evitar que el cisma interno se concrete. Y tampoco ninguna de ellas ha ofrecido un proyecto de reforma o refundación que obtenga el consenso de los otros grandes desplazados del debate; las bases y los cuadros medios de la estructura partidista. Precisamente en el seno de esos cuadros han surgido una multiplicidad de corrientes y agrupaciones (Democracia 2000, Corriente Crítica, Democracia para el Cambio, Foro por la Renovación, Pacto Nacional Revolucionario, Alianza Democrática Priista y muchas más), cuyo reclamo principal es uno básicamente, participar en el debate sobre el futuro del mando y del rumbo del partido en el siglo XXI.¹²¹

El grupo de los duros o de la línea tradicional del (PRI) puede operar la salida en bloque del partido para fundar otro, a la medida de sus intereses y su poder u operar una paulatina balcanización que provoque el retorno del (PRI) a sus orígenes, una especie de confederación de aparatos estatales bajo el mando de los exgobernadores de viejo cuño como Roberto Madrazo Pintado, Manuel Bartlett Díaz, Víctor Cervera Pacheco, Rubén Figueroa Figueroa, César Camacho Quiroz y Manuel Cavazos Lerma, además de gobernadores como Arturo Montiel Rojas, Manuel Andrade Díaz, René Juárez Cisneros, José Murat Casab, Antonio Gozález Kuri, Juan Millán Lizárraga y Armando López Nogales así como cuadros destacados del priismo tradicional como Carlos Jiménez Macías, César Augusto Santiago, Fernando Elías Calles, Leonardo Rodríguez Alcaine y Eladio Ramírez López que coinciden en una visión tradicional del partido, sus prácticas al antiguo estilo y su defensa a ultranza de la subordinación del (PRI) al aparato gubernamental. También militan en esta corriente dirigentes de los mandos corporativos del partido como la (CTM, CROC, CNOP y CNC), líderes seccionales con una clara incidencia territorial, y sobre todo, los poderosos clanes regionales político-económicos como el llamado Grupo Estado de México ó "Atacomulco" que era encabezado por el recientemente fallecido Carlos Hank González.

Entre el espectro de personajes identificados con los tecnócratas se encuentran los operadores de Ernesto Zedillo, Francisco Labastida Ochoa, José Angel Gurria Treviño, Guillermo Ortiz Martínez, Herminio Blanco Mendoza, Diódoro Carrasco Altamirano, Esteban Moctezuma Barragán, Luis Téllez Kultzner y Carlos Ruiz Sacristán. Entre otros que comparten visiones intermedias con este primer cuadro como Genaro Borrego Estrada, Emilio Gamboa Patrón, Dulce María Suri Riancho, María de los Angeles Moreno y Beatriz Paredes Rangel.

Sin ser un grupo claramente identificado, cohesionado y con definitivo poder propio, los cuadros clasificados como reformistas o democratizadores, de una u otra forma, han tenido que jugar el equilibrio entre los dos grandes polos. Del avance que ellos logren dependerá el grado de consenso que obtengan. Todos coinciden en que el viejo (PRI) ya no opera. Van desde los herederos de la Corriente Crítica, hasta dirigentes con redes de poder propio como Elba Esther Gordillo, Manuel Aguilera Gómez, José Antonio González Fernández, Agustín Basave Benitez, Rodolfo Echeverría Ruiz y el Grupo Galileo compuesto por los exsenadores entre los que destacan Eloy Cantú Segovia, Alberto Santos de Hoyos, Humberto Mayán Canabal, José Luis Soberanes Fernández entre otros, pugnan dentro de su partido por una toma de conciencia sobre la realidad actual del (PRI) y sus nuevas relaciones democráticas con la sociedad y el Gobierno.¹²²

En lo que respecta a los principios de doctrina del (PRI) destacan los conceptos que siguen: erigir a México en una sociedad democrática en la que exista pleno disfrute de la libertad y con base a una justa distribución de la riqueza, donde todos los individuos lleven a cabo, con su esfuerzo personal, una actividad socialmente útil, reciban una retribución suficiente para tener a su alcance los bienes materiales y culturales que se requieren para vivir con dignidad y contribuyan a la creación de un patrimonio material y cultural que asegure el desenvolvimiento y la superación de la colectividad nacional. Su empeño es erradicar los privilegios. El objetivo superior y culminante del partido es la instauración de una nueva sociedad mexicana. Proclama que un paso imprescindible para hacer posible la nueva sociedad es llevar hasta sus últimas consecuencias, en el terreno mismo de la realidad, el programa constitucional que el Estado mexicano hizo suyo al ser promulgada la Carta Magna del 5 de febrero de 1917. Aseverando que el Estado y él (PRI) marchan paralelamente, compenetrados en su misión histórica, pero no son la misma entidad ni forman un solo cuerpo, ni existe entre ambos subordinación o sometimiento alguno.¹²³

Afirma que los hombres y mujeres que integran el partido declaren su compromiso con los valores libertarios, sociales y nacionalistas de la revolución mexicana de 1910. También reconoce que la actuación política del partido debe desarrollarse en el marco de un Estado constitucional y dentro de una sociedad civil políticamente plural y culturalmente abierta Entendiendo a la política como forma institucional y civilizada de afirmar y conciliar intereses diversos, defendiendo el interés superior de la nación.¹²⁴

Podemos abreviar sus puntos cardinales más destacados en lo siguiente:

- Nacionalismo.
- Justicia social.
- Bienestar general.
- Mantenimiento del dominio directo de la nación sobre los recursos naturales.
- Defensa de la identidad nacional.
- Aceptación de la cooperación internacional sin condiciones políticas.
- Elevar la productividad y los niveles de ingreso de la población
- Diversificar los polos de desarrollo del país.
- Mejorar la calidad de vida en las zonas urbanas y rurales.
- Reforzar la calidad y cantidad de la educación pública.
- Una administración pública moderna y profesionalizada.
- Rescatar la seguridad pública en las calles del país.¹²⁵



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

3.2. EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL (PAN).

En la fundación del (PAN) participaron distinguidas personalidades de la época que provenían de diferentes horizontes ideológicos como Aquiles Elorduy García, Toribio Esquivel Obregón y otros más. Pero puede considerarse a Manuel Gómez Morín y Efraín González Luna como los "padres fundadores" ya que fueron ellos dos quienes organizaron al partido el 16 de septiembre de 1939, elaboraron su ideología y prácticamente lo dirigieron hasta su fallecimiento en la década de los años 70's. En general puede señalarse que los aspectos económicos de los principios de doctrina y los programas de acción se deben a Gómez Morín, mientras que los conceptos de Nación y Estado, fueron elaborados por González Luna. El primero oriundo de Batopilas, Chihuahua nació en 1898. A la muerte de su padre de origen español, se trasladó a León, Guanajuato y aunque realizó sus primeros estudios en una escuela católica ésta formación que recibió no parece haber sido decisiva en su vida. De mucho mayor importancia fue su paso por la Escuela Nacional Preparatoria, a la que ingresó en 1915 y donde conoció a Vicente Lombardo Toledano y al resto de la generación conocida como los "siete sabios", Alberto Vázquez del Mercado, Antonio Castro Leal, Teófilo Olea y Leyva, Jesús Moreno Baca, todos ellos discípulos de Antonio Caso y Andrade.

Durante los años 20's, Gómez Morín se dedicó al servicio del nuevo Estado postrevolucionario que surgía en México. Trabajó como secretario particular del General Salvador Alvarado Rubio Ministro de Hacienda con Álvaro Obregón y de ahí pasó a ser Subsecretario. Al llegar Plutarco Elías Calles continuó como asesor de la Secretaría de Hacienda con Alberto Julio Pani Arteaga. Entre 1925 y 1927 desarrolló una gran actividad; diseñó el impuesto sobre la renta, elaboró la Ley General de Instituciones de Crédito y Establecimientos Bancarios, organizó el Banco de México siendo nombrado primer Presidente del Consejo de Administración hasta noviembre de 1929. Así mismo, organizó el Banco Nacional de Crédito Agrícola antecedente del (BANRURAL) actual y preparó un proyecto para la creación del Seguro Social. La visión de Gómez Morín sobre el futuro de México era la de un funcionario de la época: "había que integrar una sociedad capitalista moderna, y por moderno debía entenderse un sistema muy lejano del "dejar hacer, dejar pasar", cooperativismo en el campo; la propiedad considerada sólo como un medio para la producción; establecimiento del seguro social; un eficiente sistema fiscal y, sobre todo, un Estado rector y administrador".¹²⁶

Mientras que González Luna nació en 1898 en Autlán, Jalisco en el seno de una familia profundamente católica. A los 12 años se trasladó con su familia a Guadalajara, ingresó a un colegio jesuita y posteriormente estudió Derecho. Prácticamente toda su vida la pasó en Guadalajara. Estos dos hombres, provenientes de horizontes geográfica y culturalmente diferentes, elaboraron la doctrina del (PAN). Mientras que Gómez Morín contaba con amplia experiencia nacional e internacional y poseía una visión fundamentalmente laica (durante la guerra cristera 1926-1929 colaboró con el régimen), el pensamiento de González Luna respondía a una actitud profundamente religiosa, habiendo asumido la actividad política como un deber e incluso como una carga que violentaba sus hábitos y aficiones. Al igual que otros miembros del grupo de "los siete sabios" particularmente de Vicente Lombardo Toledano, Gómez Morín poseía una energía incansable y un espíritu constructor. La experiencia de Gómez Morín en la Secretaría de Hacienda rápidamente le hizo comprender que no bastaba la posesión del "know how" para transformar al país. Además de hacer saber a José Vasconcelos Calderón sus fallas en la derrota electoral de éste último en las elecciones presidenciales de 1929, comprendió la debilidad de los "tecnócratas": carecer de una organización política propia verdaderamente estructurado, capaz de dar paso a sus proposiciones personales, es decir un partido político.

La experiencia frustrada del vasconcelismo, que Gómez Morín previó, no hizo sino confirmar sus ideas acerca de la necesidad de formar un partido político permanente. Todo ello lo hizo el hombre más adecuado para enarbolar la defensa de las tesis del liberalismo económico y del papel de la iniciativa privada en el desarrollo económico de México. Por su parte, en el pensamiento de González Luna se resume el pensamiento humanista y católico que completó el

andamiaje ideológico del nuevo partido. En la década de los años 30's, no sólo en México sino en la mayor parte del mundo occidental, la radicalización producida por las secuelas de la crisis económica de 1929 había polarizado al mundo entre los partidarios de la democracia y los del fascismo y el socialismo. Los fundadores del (PAN), defensores de los valores generados por la democracia liberal, se echaron a cuestras la tarea de plantear una alternativa al proceso de reformas emprendido por Lázaro Cárdenas, que según ellos desembocaría, en forma ineludible, en socialismo y dictadura. Su búsqueda de una tercera vía es palpable en la redacción de los puntos de doctrina. Por una parte se abunda en los criterios de orden moral como "recto ejercicio", "bien común" y "justicia social", que indistintamente pueden ser aplicados tanto a una economía de mercado como a una centralizada, y por otra se sostiene, basándose en el concepto cristiano de persona, su primacía y de las organizaciones intermedias sobre el Estado.

En la fundación del (PAN) como se ha señalado, confluyeron dos corrientes principales, personificadas por Gómez Morín y González Luna, las cuales a "grosso modo" podemos denominar como la laica y la cristiana. Desde el momento en que el régimen postrevolucionario inició su política de acercamiento al empresariado, él (PAN) perdió parte de su razón de ser original como una alternativa política viable para los empresarios y por lo mismo tuvo que apoyarse en forma creciente en la defensa de principios y valores acentuadamente religiosos. Ello implicó la salida de algunos panistas liberales como Aquiles Elorduy García, uno de los primeros diputados del partido, y el asentamiento de un numeroso grupo de dirigentes de Acción Católica, la mayoría de ellos carentes de la formación humanista de González Luna, que por lo mismo, únicamente contribuyeron a acentuar el tono confesional del partido.¹²⁷ A partir de las políticas que planteó el régimen del Presidente Luis Echeverría Álvarez así como el reforzamiento del papel del Estado y la actitud asumida por México en el exterior, provocaron la inquietud y desconfianza de los empresarios y el descontento de numerosos sectores de las clases medias.

Esta coyuntura, que fue comparada con el cardenismo, fue denunciada por el extremismo ideológico de José Ángel Conchello Dávila entonces Presidente del Comité Ejecutivo del (PAN) quién llegó a denunciar que el país iba al socialismo. Paralela a ésta corriente surgió otra encabezada por el hijo de González Luna, Efraín González Morfín, quién sucedió a Conchello y que se esforzó, nuevamente, en plantear una tercera vía de inspiración humanista y cristiana denominada "Solidarismo". El enfrentamiento entre estas dos corrientes produjo la primera división profunda en él (PAN) desembocando en la no-postulación de candidato a la primera magistratura del país, en las elecciones presidenciales de 1976. La crisis al interior del (PAN) no fue la primera, aunque sí la más amplia. Hasta fines de los años 60's el partido estuvo dominado por las figuras de sus dos fundadores Gómez Morín y González Luna, quienes sin mayores dificultades y gracias a su liderazgo natural, lograron imponer una línea de pensamiento y comportamiento político.

José Ángel Conchello fue electo Presidente del (PAN) en 1972, originario de Monterrey, abogado por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) trabajó en la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN), Cervecería Moctezuma, en el Centro Industrial de Productividad entre otras empresas. Su gestión al frente del partido coincidió con el inicio de las medidas populistas y demagógicas de Echeverría que radicalizaron la postura de la dirigencia panista. Para el dirigente panista el partido debería dejar de participar testimonialmente en las elecciones y debería hacer causa común con la gente en los casos concretos de injusticia y abuso y no sólo en el ámbito de grandes pronunciamientos nacionales. Naturalmente éste estilo chocó con el sostenido por la línea tradicional del partido, aunque también atrajo la simpatía de numerosos militantes y dirigentes seducidos por un liderazgo más radical, estridente y pragmático. Al convocarse el Consejo Nacional del partido en marzo de 1975 cuando terminaba el periodo de Conchello Dávila, el enfrentamiento entre estas dos corrientes era manifiesto. Conchello pretendía reelegirse y tuvo como contrincante a Efraín González Morfín. El nuevo Presidente del Consejo Nacional del (PAN) González Morfín ingresó en la Compañía de Jesús, fue diputado federal en 1967 y candidato presidencial en 1970 en donde los votos que recibió él (PAN) alcanzaron el 19% del total nacional.¹²⁸

En el partido pugró por la renovación de los puntos de doctrina y logró introducir cambios substanciales siguiendo el pensamiento de la iglesia católica. González Morfín sostuvo el "Solidarismo", cuya tesis fundamental formuló en los siguientes términos: "los valores humanos personales ni subsisten ni se perfeccionan si se agota o decae la colectividad". Esta tesis ha implicado cambios importantes con respecto a los principios sostenidos por los fundadores, ya que aceptó, entre otras cosas, la intervención más decidida y eficaz del Estado en el proceso de desarrollo". Estas concepciones sobre el papel y los objetivos del partido de González Morfín diferían radicalmente de las sostenidas en un principio por él (PAN) en torno al Estado, González Morfín afirmaba: "el partido debe ser un instrumento para el bien común global de la sociedad y no gestor transitorio o permanente de intereses parciales, de clases o grupos en función de oportunidades variables. El partido debe, así mismo, contribuir a la creación de una conciencia de responsabilidad en los miembros de las instituciones que permita fortalecer lo social, como cimiento indispensable de lo político".¹²⁹

González Morfín fue electo el 9 de marzo de 1975, los principales puestos del Comité Ejecutivo Nacional quedaron en su grupo político. Conchello sin embargo, fue nombrado suplente de la Secretaría Política y conservó además su lugar en el Consejo Nacional. Este demostró inmediatamente que no cedería el liderazgo del partido al menos no informalmente. Mes y medio después, Conchello lanzó la precandidatura a la Presidencia de la República de Pablo Emilio Madero Belden. Las primeras medidas que adoptó la nueva dirigencia fueron desconocer a Conchello como jefe de la diputación panista en la Cámara de Diputados y sustituirlo por Juan José Hinojosa Hinojosa y desautorizar públicamente las actividades del grupo Conchello-Madero. En respuesta Conchello manifestó que acataría las decisiones del alto mando, pero anunció que continuaría promoviendo la candidatura de Madero Belden. En octubre del mismo año se llevó a cabo la Convención Nacional del partido donde se aprobó la plataforma política, económica y social 1976-1982 del (PAN) la cual reflejaba claramente su inspiración "solidarista". Sin embargo, algunos partidarios de Conchello Dávila la objetaron, ya que consideraban que en esas tesis había formulaciones de doctrina "marxistas-jesuitas". Otros en cambio se preguntaron sobre el sentido de los cambios introducidos y censuraron el lenguaje utilizado, que según ellos resultaba incomprensible para la mayoría de la población.

El punto que dado la coyuntura política del momento era el más trascendente fue la elección del candidato presidencial panista, se postularon: Pablo Emilio Madero, Salvador Rosas Magallón y David Alarcón Zaragoza. Aunque Madero obtuvo la mayor cantidad de votación con el 53.6% del total, no obtuvo el 80% de los votos requeridos por los estatutos para obtener la candidatura presidencial.¹³⁰ Por lo que se convocó a una Convención Nacional Extraordinaria la cual se realizó en enero de 1976. Sin embargo, antes de ello Efraín González Morfín renunció en diciembre de 1975 a la presidencia del partido ante los ataques de la facción de Conchello y la radicalización del conflicto interpartidista que amenazaba con severas escisiones como finalmente sucedió. En su lugar se eligió como sustituto a Manuel González Hinojosa, viejo militante que ya había dirigido al partido entre 1969 y 1972. El nuevo Comité incluyó a miembros del anterior que eran fieles a González Morfín como Juan Manuel Gómez Morfín, Fernando Estrada Sámano, Raúl González Schmall, Juan José Hinojosa Hinojosa entre otros. El 25 de enero se efectuó finalmente la Convención Nacional Extraordinaria con un solo punto en el orden del día: la elección del candidato a la Presidencia de la República, los precandidatos fueron únicamente Madero Belden y Rosas Magallón. Después de más de medio día de sesión el Comité Ejecutivo decidió que al no haber obtenido Madero el 80% de los votos, él (PAN) no presentaría candidato a la presidencia. Días después de la Convención se aplicaron sanciones disciplinarias a Conchello y sus principales seguidores. El mismo González Hinojosa acusó a éste de ser de extrema derecha y tener una actitud fascista, y añadió: "existen repetidas coincidencias de Conchello Dávila con algunos grupos empresariales de Monterrey y de otras partes de la república".¹³¹

El término neopanista se generalizó a partir de la crisis partidaria de 1975 y se utilizó para describir a la nueva corriente dentro del partido que surgió como reacción al populismo presidencial de Luis Echeverría y se caracterizó por una parte, por una minimización de los aspectos doctrinales

originales del (PAN) y por un mayor grado de pragmatismo político así como, la radicalización del discurso ideológico recurriendo a tácticas y lenguajes propios de la publicidad comercial. A ésta corriente "neopanista" se sumaron algunos exdirigentes de organismos empresariales y grupos provenientes de numerosas organizaciones (autodenominadas intermedias), algunas de ellas creadas en los períodos del rechazo al populismo presidencial echeverrista y, otras, en diversas coyunturas electorales, principalmente en los estados del norte del país durante la década de los años 80's. Una de las primeras organizaciones fue la denominada Desarrollo Humano Integral Asociación Civil (DHIAC) en 1976, en la que participó activamente Conchello y algunos exdirigentes de la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX). El nuevo organismo pasó desapercibido a pesar de desplegar una intensa actividad política, dado el clima de la euforia provocada por la bonanza petrolera del sexenio del Presidente José López Portillo. En cambio, después de la nacionalización de la banca en 1982 comenzó a figurar en forma creciente en algunos procesos electorales, principalmente al norte de México, junto con otras organizaciones como el Comité de Lucha Democrática (COLUDE), Acción Cívica Femenil (ACF), Frente Democrático Electoral de Nuevo León (FEDEC), etcétera. Cuatro años después el propio Manuel de Jesús Clouthier del Rincón mencionó en su campaña por la Gubernatura de Sinaloa la existencia "de un ejército de la democracia, compuesto por organizaciones cívicas, empresariales y personas con pensamiento independiente de los estados de Nuevo León, Chihuahua, Sinaloa, Tamaulipas, Coahuila y Puebla".¹³²

Manuel Clouthier se constituyó así en el primer candidato neopanista a la Presidencia de la República en 1988, fue Presidente de la (COPARMEX) y después del Consejo Coordinador Empresarial (CCE) principales organismos cúpula del sector privado. La campaña de Clouthier representó un cambio importante en la cultura política del país, cuyos orígenes se remontarían muchos años atrás, pero que se precipitaron en la década de los años 80's como resultado de una serie de factores tanto nacionales como internacionales. Entre los primeros destacaron la nacionalización de la banca y la crisis del modelo de desarrollo económico nacional seguido desde los años 40's. De los segundos, habría que mencionar la crisis del otro gran referente ideológico mundial el marxismo, la difusión del nuevo pensamiento económico al final de la década y el fracaso del llamado "socialismo real" con epicentro en la caída del Muro de Berlín en 1989 y la disolución de la hoy extinta Unión de Repúblicas Soviéticas Socialistas (URSS) en 1991.

La época que Luis Héctor Álvarez presidió al (PAN) (1987-93) ha sido una de las etapas más intensas en la vida de este partido. Y tal intensidad le trajo problemas serios. En este periodo alvarista está presente la tensión entre un partido que busca resultados electorales reales y otro que busca mantenerse en la defensa y difusión de ideales originales y humanistas de su época de fundación. Como afirmó el expresidente del (PAN) Felipe Calderón Hinojosa rumbo a las elecciones de 1994: "ganar el poder sin perder al partido". Este trazo histórico panista está marcado por la estrategia panista y la creciente presencia del partido en la vida política nacional, estrategia que dio lugar a un fuerte conflicto interno, entre el grupo dirigente de Álvarez y sus opositores. El conflicto puso en la agenda de la discusión del panismo no sólo la estrategia político-electoral más adecuada a seguir, sino la democracia interna del (PAN) y una reforma a sus estatutos, es decir a su estructura formal de organización partidaria, para hacerla más democrática y descentralizada. A pesar de la escisión que ésta lucha provocó en las filas panistas. Saló fortalecido, superó la división interna y recobró su lugar como la segunda fuerza electoral tradicional del país.¹³³

Los cambios en el escenario nacional e internacional le dieron al (PAN) un nuevo y difícil lugar dentro de la vida política de México. Lo situaron como pieza clave en lo que muchos veían inminente: "la llamada transición a la democracia". En este tránsito político del peculiar y deteriorado autoritarismo mexicano a un régimen con elecciones reales, libres y competitivas, se les presentó a los partidos de oposición un dilema: enfrentarse al gobierno y forzarlo a la democratización, ó seguir una vía más flexible, por medio de una dialéctica de presión-negociación. El (PAN) optó por ésta última vía y lo hizo explícito en la publicación del documento "Compromisos por la Legitimidad y la Democracia", a mediados de noviembre de 1988. El Gobierno Federal

reaccionó a este hecho, y el dos de diciembre del mismo año se entrevistaron por primera vez los dirigentes panistas y el recién instalado Presidente de la República Carlos Salinas de Gortari. Se trató de un cambio importante en la estrategia panista. La década de los años 80's había sido de radicalización electoral para el partido, radicalización que se acentuó con la llegada de Álvarez a la dirigencia del partido en 1987 y en la elección de Clouthier como el candidato presidencial en 1988.

En febrero de 1989 él (PAN) presentó la nueva estrategia del partido sintetizándola en los siguientes puntos:

- Hemos comenzada la profesionalización de cuadros dirigentes y operativos.
- Hemos ido al diálogo con otras fuerzas políticas y el gobierno mismo.
- Hemos resuelto disponer de los recursos públicos a los que tenemos derecho.
- Hemos lanzado iniciativas como la del compromiso nacional por la legitimidad y la democracia, y la de organizar un gabinete alternativo, o de instrumentar acciones energicas, pero pacificas, dentro de las normas de la resistencia social.¹³⁴

La justificación de estos puntos era que el partido había llegado a un momento en el que no podía seguir siendo la "oposición leal"; tenía la obligación de ejercer con responsabilidad el poder otorgado por el pueblo y por 50 años de historia partidaria. Los cuatro puntos significaban pasos importantes hacia un partido con vocación de poder, alejando al panismo de la posición de ser un "partido testimonial", meramente participante de los procesos electorales, para ser protagonista y competidor real por el poder público. La concreción de estas medidas sin embargo, daría lugar a severas divergencias en el seno partidista. El nivel que tomó la oposición interna dentro del (PAN) hacia la dirigencia de Álvarez se explica además por la cercanía de la sucesión en la presidencia del partido. El primer periodo de Álvarez concluía en febrero de 1990, y sus opositores arreciaron sus críticas a la línea política del dirigente panista. Contra los "alvaristas" fue tomando forma una corriente que se hallaba ya arraigada desde que Álvarez llegó a la presidencia del partido. Su carácter minoritario se manifestó también en la selección del candidato a la presidencia de la república, donde fueron desplazados por Clouthier.

La crítica de ésta corriente hacia Álvarez coincide en términos generales con la crítica a la que se ha llamado "neopanismo": abandono de los principios doctrinarios del partido, seguimiento de una política pragmática, penetración y control del partido por grupos empresariales y organizaciones cívicas de extrema derecha. A estas críticas se añadía una que no se esgrimió nunca contra el "neopanismo" de los años 80's: el acercamiento al gobierno. Las relaciones del (PAN) con el gobierno en su periodo de institucionalización pasaron de una etapa de fuerte confrontación entre 1984 y 1988 a otra de diálogo y negociación desde 1988 hasta el año 2000. Más allá de la situación concreta que forzó este cambio (la cerrazón del régimen para limpiar la elección de 1988, la amplia movilización ciudadana generada por las campañas, la apertura a la negociación de parte del nuevo gobierno, la aparición y el desenvolvimiento del neocardenismo, las coincidencias programáticas del gobierno con el ideario panista y la consolidación del partido como opción electoral), también hay que reparar en el hecho de que esa actitud es muestra de la capacidad de adaptación del partido. El (PAN) obtuvo ventajas de su relación cercana con los Gobiernos de Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León.

Fue partícipe de reformas constitucionales de largo alcance, entre ellas (con una gran influencia) las modificaciones en materia electoral, fueron reconocidos sus triunfos en diversos comicios, pasó a formar parte del gobierno tanto en el plano local como en el federal, sus propuestas se reflejaban en las políticas gubernamentales, lo cual capitalizó en su favor, sus gobiernos locales (municipales o estatales) no tuvieron grandes problemas con sus superiores o con el centro.¹³⁵No deja de llamar la atención sin embargo, que muchos de los argumentos que este grupo levantó contra la dirigencia del partido sean los mismos que señaló Efraín González Morfín cuando renunció en 1976. Lo notable es que González Morfín dirigió sus críticas por lo menos a tres de los que ahora utilizaban esos mismos argumentos para criticar a la dirigencia de Álvarez, José Ángel Conchello Dávila, Pablo Emilio Madero Belden, Bernardo Bátiz Vázquez, Jorge

Eugenio Ortiz Gallegos entre otros fueron protagonistas de lo que en los años 70's González Morfín y su grupo denunciaron como abandono de los principios del partido y una entrega del mismo a grupos empresariales. Mientras tanto las tensiones aumentaban, se llegó a manejar incluso la idea de que se preparaba la expulsión de cuatro notables panistas, los anteriormente mencionados "por atacar la unidad y principios del partido, por pretender seguir siendo un organismo casero y no uno realmente moderno y nacional".¹³⁶

Conforme se acercaba la fecha del Consejo Nacional que elegiría al Presidente del partido la tensión al interior del (PAN) se acentuaba. Álvarez planteó su reelección. Los opositores, que no dejaron de criticar continuamente la estrategia alvarista, plantearon primeramente la candidatura de Madero Belden, quien la declinó para apoyar a Gabriel Jiménez Remus. La oposición a Álvarez no sólo criticó la estrategia que, según ellos, retrasaba la transición a la democracia y desprestigiaba al (PAN), sino que llegaron a señalar abiertamente que los alvaristas estaban más preocupados por sus intereses personales que por los del partido.

La situación en el partido se agravó durante la formación del Consejo Ejecutivo Nacional. Al no ser incorporados dos de los opositores a Álvarez, Bernardo Bátiz Vázquez y José González Torres. La división dentro del (PAN) alcanzó niveles que no había tenido desde (1975-76). Los descontentos con la reelección de Álvarez y excluidos del Consejo Ejecutivo tomarían una medida novedosa en la historia del panismo: constituirse como grupo interno, con el nombre de "Foro Democrático y Doctrinario". El 18 de marzo de 1990 surge esta corriente interna proponiendo además: impulsar la elaboración de un nuevo proyecto de principios de doctrina y reformar los estatutos del partido. Relacionado con lo anterior los foristas criticaban el autoritarismo y centralismo que el partido reflejaba en sus decisiones. Cuestionaban su estrategia política, su financiamiento, su relación con los grupos empresariales, en fin, planteaban prácticamente una redefinición integral de Acción Nacional.

Desde entonces los foristas mantendrían una postura crítica hacia la dirigencia panista. Uno de los momentos más álgidos de dichas críticas se dio sobre la candidatura y triunfo de Francisco Barrio Terrazas a la Gubernatura de Chihuahua. El hecho de que el candidato panista se entrevistara con el entonces Presidente Carlos Salinas y que apoyara públicamente sus políticas fueron vistas como señales de un acercamiento exagerado y nada sano para el futuro del partido. Una propuesta ampliamente difundida fue presentada en un documento formulado en diciembre de 1991 por seis destacados panistas: José González Torres, Jesús González Schmall, Jorge Eugenio Ortiz Gallegos, Bernardo Bátiz Vázquez, Pablo Emilio Madero Belden y José Ángel Conchello Dávila donde planteaban reformas profundas a la estructura del partido, a su organización y estatutos. Cuando el Consejo Nacional Extraordinario reunido en diciembre de 1992, se negó a aceptar la propuesta de los foristas, estos anunciaron su salida del partido. El siete de octubre de 1993 explicaron que habían tomado esta decisión porque el (PAN): "ha entrado en una etapa de pragmatismo, de simbiosis con el gobierno y de prácticas contrarias al espíritu de los fundadores". Sintetizaban en tres líneas políticas de la dirección alvarista lo que los llevaba a la escisión: indebido y antidemocrático acercamiento con el gobierno y apoyo abierto a la política estatal, injerencia creciente de las principales cúpulas empresariales en la vida del partido y autoritarismo interno, burocratización del partido e intransigencia con grupos y opiniones divergentes.¹³⁷ Se llegaba así a la segunda gran crisis interna del (PAN) de la cual sin embargo, salió fortalecido a diferencia de la de (1975-76).

Por otra parte y con relación a sus corrientes internas existen dos grandes tendencias en él (PAN), dentro de la primera vertiente panista se encuentra la tradicionalista, cuyos preceptos básicos se sustentan en el humanismo y la democracia, aspectos que rigen la concepción general de su doctrina. Por su influencia y número, puede considerarse como la corriente mayoritaria y la que le da sustento ideológico y político al panismo, aunque en los últimos años no ha sido la más exitosa en términos de conquista de posiciones de poder público. De hecho, desde 1975 a la fecha, ha tenido que enfrentar a la otra corriente con mayor fuerza impulsada por personajes con posiciones más proempresariales y pragmáticas. La disputa por el partido provocó severas

fracturas internas, como la ya señalada de 1993, cuando personajes de la talla de Pablo Emilio Madero Belden, José González Torres, Jesús González Schmall, Bernardo Bátiz Vásquez y Jorge Eugenio Ortiz Gallegos, entre otros, abandonaron el (PAN) por considerar que esta organización había perdido sus principios originales y por el radicalismo, la intolerancia y el exclusivismo de los neopanistas.

Con la llegada de Felipe Calderón Hinojosa en 1996 a la Presidencia del Comité Ejecutivo Nacional, los tradicionalistas recuperaron de alguna forma el timón del proyecto original panista. Sin embargo, cabe destacar que los últimos dos dirigentes nacionales no han estado exentos de adoptar posturas pragmáticas en ese sentido, permeados por esa fuerza que en los hechos ha resultado la más efectiva en el aspecto electoral. Después de las elecciones del seis de julio de 1997, la posición tradicionalista no es precisamente la que mejor quedó posicionada, pues no logró conseguir los objetivos de ganar el Congreso de la Unión y la capital del país. Frente a ello y mirando hacia el futuro cercano, la situación actual de corriente tradicional resultaba débil de cara a los decisivos comicios del año pasado como así quedó demostrado con el triunfo histórico del neopanista Vicente Fox Quesada.

La corriente neopanista también denominada "bárbaros del norte" puede ubicarse a mediados de los años 70's, cuando en el seno del (PAN) surgieron con gran fuerza posiciones de corte proempresarial encabezados por José Ángel Conchello y que años después tuvo su máximo representante en la figura de Manuel de Jesús Clouthier, quien a la postre, en 1988 se convirtió en uno de los candidatos del albi azul con más impacto político. A partir de ahí y con personajes de ese perfil, el (PAN) empezó a conquistar Gubernaturas y Municipios importantes, principalmente en el norte y el bajo del país, hasta convertirse en la segunda fuerza electoral. Su característica principal, como la definen destacados panistas es su energía ejecutiva, su política pragmática, es decir ganar el poder aquí y ahora sin importarles mucho los principios partidistas. Sus representantes más destacados son precisamente aquellos que conquistaron con base en su carisma y decisión, importantes posiciones de poder, Manuel de Jesús Clouthier del Rincón fue su hombre más emblemático y entre sus seguidores más conspicuos destacan Ernesto Ruffo Appel, Francisco Barrio Terrazas, Carlos Medina Plascencia, Alberto Cárdenas Jiménez, Fernando de Jesús Canales Clariond, Ignacio Noyola Vera y por supuesto Vicente Fox Quesada.

El (PAN) ha recorrido un largo trayecto político-electoral, los 16 millones de ciudadanos que votaron por él en las elecciones del año pasado son fruto de semillas de lenta maduración sembradas perseverantemente durante más de 60 años. Fue una mezcla de convicciones políticas, mercadotecnia y de hartazgo social fueron el detonante que el dos de julio del año 2000 hizo caer al partido oficial después de 71 años de dominio gubernamental. El (PAN) puso las convicciones ideológicas y la historia, Vicente Fox la temeridad y la mercadotecnia política y el (PRI) contribuyó con el hastío en su contra producto de la ineficacia gubernamental de las últimas décadas, de la corrupción, la arbitrariedad y la impunidad. Lo anterior se combinó con un instrumento electoral imparcial integrado y administrado con eficacia por ciudadanos lo que cambió radicalmente las condiciones políticas del país. El (IFE) se convirtió en uno de los mecanismos más significativos para asegurar la culminación de la larga transición mexicana a la democracia política.

No sólo simbólicamente, sino también en sentido práctico, el (PAN) cosecha ahora lo que sembró a lo largo de seis décadas. Su larga lucha ciudadana y cívica no fue eterna. No fue perpetua, pero sí faena persistente. La visión de Manuel Gómez Morin demoró en comprobar su acierto pero ha quedado ratificado por los hechos. Este partido de militantes cristianos que sufrieron marginación y hostigamiento aunque menor a la sufrida por los partidos de izquierda, éstos sí fueron perseguidos, encarcelados y hostilizados hasta la sangre, esperó siete años para sus primeras victorias legislativas en 1946. Y en cada legislatura abrumadoramente priista el reducido número de diputados panistas vivía la prepotencia del oficialismo. Sólo después de 60 años de su fundación alcanzó el (PAN) su primera Gubernatura, al siguiente año del primer gran aviso del cambio que se avecinaba, cuando el (FDN) se convertía en la segunda fuerza electoral del país cimbrando las estructuras del arcaico régimen político mexicano y mandando al (PAN) por

vez primera vez en su historia hasta la tercera posición electoral. Parecía muy injusto que su perseverancia y fe en su lucha sistemática por la *democracia* no recibieran una retribución correspondiente en las elecciones presidenciales de 1988 y a cambio lo obtuvieran los partidos de izquierda recién coaligados en él (FDN). Pero así como la naturaleza no evoluciona a saltos, en la sociedad la tarea transformadora requiere la acumulación paciente de esfuerzos que por frustrantes que resulten en lo inmediato sirven de una etapa más en el cambio continuo de las sociedades.

De esta manera la consistencia y perseverancia (PAN), no sin el esfuerzo y sacrificio de otras tantas organizaciones y ciudadanos de distinto corte ideológico han hecho posible el arribo a la máxima magistratura del poder público nacional a un panista: Vicente Fox Quesada.

Por otro lado, en lo que respecta a sus principios de doctrina él (PAN) expone los siguientes conceptos: el interés nacional es preeminente; todos los intereses parciales derivan de él ó en él concurren. No pueden subsistir ni perfeccionarse los valores humanos si se agota ó decae la colectividad, ni ésta puede vivir si se niegan los valores personales. La nación no está formada por individuos abstractos ni por masas indiferenciadas, sino por personas humanas reales, agrupadas en comunidades naturales, como la familia, el municipio, las organizaciones de trabajo ó profesión, de cultura o de convicción religiosa. La iniciativa privada es la más viva fuente de mejoramiento social. El Estado debe promover su mejor y más ordenado desenvolvimiento y garantizarlo. La propiedad privada es el medio más adecuado para asegurar la producción y constituye el apoyo y la garantía de la dignidad de la persona, y de la existencia de la comunidad humana fundamental, que es la familia.

El (PAN) concibe al ser humano como persona, dotada de cuerpo material y alma espiritual, cuya inteligencia y libre voluntad, le permiten actuar con responsabilidad sobre sus propias acciones. Así mismo, posee derechos universales, inviolables e inalienables, a los que corresponden obligaciones inherentes a la naturaleza humana individual y social.¹³⁶ Esta es su convicción y punto de partida en su ideario. Resumiendo las principales propuestas político-ideológicas, éstas se pueden catalogar en las siguientes:

- Desarrollo de una ética política en el ejercicio del poder público.
- Formación y adecuación en la cultura democrática.
- Combate a la corrupción endémica.
- Transformación en la impartición de la educación pública.
- Prioridad a zonas indígenas y rurales.
- Desarrollo regional equilibrado.
- Desconcentración de la vida nacional.
- Privatización de los organismos paraestatales.
- Reforma fiscal integral.
- Federalismo actuante y dinámico.
- Economía de mercado, sustentada en el trabajo libre y en la empresa privada.
- Financiamiento popular.
- Fomento al ahorro.¹³⁹

3.3. EL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (PRD).

Durante las dos últimas décadas, los partidos de izquierda y los incontables grupos que se reclaman de la misma orientación han emprendido una transformación general. Parte de ella ha sido el reconocimiento de su pasado stalinista y sectario. Pero también la crítica de las prácticas que, no obstante lo adecuado de muchos de sus análisis y lo oportuno de no pocas de sus propuestas democratizadoras los mantuvieron alejados de la posibilidad de actuar con fuerza en los procesos electorales. Varios contingentes de las fuerzas de izquierda, asociados con otros grupos políticos más bien centralistas, formaron en 1988 el Frente Democrático Nacional (FDN), en él confluyeron tradiciones políticas variadas, algunas con una historia larga y complicada, plena de distanciamientos y sectarismos. En la trayectoria de todas las izquierdas mexicanas se expresan no sólo aspiraciones democráticas, sino prácticas que revelan tanto la vocación libertaria de esas agrupaciones, como sus concepciones propias ó heredadas tanto del interior del país como del exterior, que han sido contradictoriamente antidemocráticas.

Para ubicar a las fuerzas de la izquierda mexicana que se coaligaron en 1988, y que dieron forma al (PRD) en 1989, es conveniente hacer un recorrido histórico para entender el nacimiento de este partido político. El Partido Comunista Mexicano (PCM) nació en noviembre de 1919. Durante las décadas de los años 20's y 30's tuvo diputados en la legislatura federal y en varios congresos locales. En esa época, propuso iniciativas legislativas tan importantes como la reglamentación del artículo 123 constitucional, la creación del seguro social y la aplicación efectiva de la reforma agraria. Al mismo tiempo, promovió la sindicalización de trabajadores tanto urbanos como agrícolas. También fue notable su aportación en las batallas contra las rebeliones militares que se levantaban contra el gobierno, como la insurrección encabezada por Adolfo de la Huerta a la que opusieron batallones obreros así como su participación en las luchas por la paz y contra el nazifascismo.

Pero desde que en 1920 el gobierno prohibió la publicación de su órgano de prensa, los miembros del (PCM) fueron constantemente perseguidos, a menudo encarcelados y no pocas veces asesinados debido a sus posiciones políticas y a su intervención en las luchas de obreros y campesinos. Por más de tres décadas su actividad fue reducida a una tolerancia gubernamental imprecisa que en algunos momentos pareció semilegalidad y en otros clandestinidad. Posteriormente, en 1950, el (PCM) cambió su caracterización del gobierno y reinició su lucha política por la democracia electoral y sindical. De este modo, en 1952 apoyó la candidatura presidencial de Vicente Lombardo Toledano y declaró que había sido Miguel Henríquez Guzmán y no Adolfo Ruiz Cortines el presidente electo por la ciudadanía. A partir de entonces se reiniciaron ataques muy virulentos contra los comunistas y sus locales, y el (PCM) readmitió en su seno a muchos de los que había expulsado, al tiempo que inició acercamientos con otras organizaciones.¹⁴⁰

Durante las batallas políticas de los años 50's, varios miembros del (PCM) estuvieron entre los principales líderes de los movimientos laborales de los ferrocarrileros y maestros. Durante 1958 en un esfuerzo por reunir a las izquierdas dispersas y atomizadas, Miguel Mendoza Schwertfeger fue candidato común a la Presidencia de la República, quién hizo campaña sin registro legal. La policía mientras tanto, continuó allanando locales del (PCM) y deteniendo y asesinando a sus militantes. Demetrio Vallejo Martínez, Valentín Campa Salazar y David Alfaro Siqueiros fueron algunos de los más conspicuos comunistas encarcelados. El (PCM) empero continuó adelante y en 1962 se integró al Movimiento de Liberación Nacional (MLN) participando en la construcción de una central campesina independiente y de otra nacional de estudiantes. En las elecciones presidenciales de 1964, otra vez sin registro jurídico reconocido por la autoridad electoral Ramón Danzós Palomino, líder campesino comunista fue candidato a la primera magistratura del país además, que de nueva cuenta hubo fuertes ataques policiacos contra manifestantes y locales comunistas. En la dirección del movimiento médico de 1965 también tomaron parte comunistas y jóvenes del partido estuvieron en 1966 entre las dirigencias de los movimientos estudiantiles de la (UNAM), las Escuelas Nacional de Maestros y Normal Superior. La acción política del (PCM)

perseguido incesantemente se limitó casi por completo, desde entonces y por un buen tiempo a las universidades públicas.

En esos años, las manifestaciones de apoyo a Cuba y a Vietnam, siempre encabezadas, entre otros, por comunistas, eran la expresión simultánea de sentimientos antiimperialistas y de crítica a la antidemocracia priista y gubernamental. El Gobierno mexicano reprimió muchas de esas manifestaciones con violencia y sangre por la policía. En 1967, se negó una vez más el registro de candidatos comunistas a las elecciones. Desde el inicio del movimiento estudiantil de 1968, los locales del (PCM) fueron nuevamente asaltados y muchos de sus dirigentes encarcelados. No obstante, resultó ser la única fuerza política capaz de proponer alternativas de organización pacífica a la juventud movilizada, pero fue perseguido y derrotado por el ejército y la policía. Muchos de los dirigentes del movimiento del 68 eran miembros del (PCM), y la mayoría de los presos políticos también. En 1969 se manifestó él (PCM) contra el monolitismo en el comunismo internacional y proclamó la existencia y necesidad de los diversos "puntos de vista". También declaró imposible e innecesaria la existencia de cualquier forma de centro dirigente, mundial o regional, en el "movimiento comunista". Simultáneamente acusó al Gobierno mexicano de "ejecutar a sangre fría" la matanza del 2 de octubre de 1968 y denunció la persistencia durante una década la prisión política a que eran sometidos los dirigentes ferrocarrileros y otros presos políticos.¹⁴¹

Ese mismo año, centenas de comunistas abandonaron su partido y muchos de ellos formaron guerrillas. Quiénes permanecieron en él (PCM) llamaron a reemplazar al gobierno con una amplia coalición opositora. Una vez que, en 1971, fueron liberados los presos políticos, él (PCM) comenzó a crecer con militantes nuevos los esfuerzos por unificar a la izquierda atomizada. En 1972 el gobierno acusaba al (PCM) de promover las guerrillas y comenzó de nuevo el acoso contra sus dirigentes y militantes. Al año siguiente se hacía más activa su presencia de manera masiva en las principales movilizaciones sociales de la época. En 1976 otra vez sin registro electoral él (PCM) postuló como candidato presidencial a Valentin Campa Salazar, quien aseguró que obtuvo más de un millón de votos que el gobierno no reportó. En 1977, él (PCM) inició conversaciones con otros partidos y grupos de izquierda con vistas a acciones comunes. Ese mismo año solicitó su registro electoral y pidió derechos políticos plenos para militantes y clérigos. En 1978 por fin obtuvo el registro legal como partido político de pleno derecho, con el que participó al año siguiente en las elecciones legislativas, llevando como candidatos no sólo a comunistas, sino también a militantes de los grupos con los que sostenía pláticas para la unificación política de la izquierda mexicana. El (PCM) alcanzó entonces el 5% de los sufragios, su registro definitivo y llevó a la Cámara de Diputados a 19 candidatos casi la mitad de los cuales provenía de otras organizaciones con la que actuó en la Legislatura como Grupo Parlamentario Coalición de Izquierda.

En 1981, las pláticas de los comunistas con otros militantes de izquierda condujeron a una nueva empresa política: la unificación de varias organizaciones de izquierda en un solo partido político. El (PCM) la más numerosa y activa de ellas, decidió disolverse y fundirse con las demás para conformar el Partido Socialista Unificado de México (PSUM). Habiendo instaurado en su seno relaciones democráticas hasta entonces desconocidas por los comunistas, él (PCM) consideró que la unidad de las izquierdas era más importante que su propia existencia. De esa manera, decidió dejar de existir para participar en la construcción de una organización democrática abierta a todas las tendencias. El (PSUM) fue resultado de la fusión del (PCM), Partido del Pueblo Mexicano (PPM) y Partido Socialista Revolucionario (PSR) así como del Movimiento Acción Popular (MAP) y otras pequeñas organizaciones. Todos estos organismos dejaron de existir en un esfuerzo por conformar la unión de las oposiciones de izquierda. De esto lo más importante fue, sin duda un profundo cambio en la izquierda que se alejaba -aunque no totalmente- de sectarismos y dispersiones, e iniciaba un nuevo camino en la unidad con pluralidad.

El (PSUM) se presentó a las elecciones federales de 1982 con Arnoldo Martínez Verdugo como candidato presidencial y registró el 4.37% de los votos. En 1984 algunos grupos del (PSUM) caracterizados por su tradicionalismo stalinista, lo abandonaron. Pero éste, siguiendo la línea de la

unificación de las izquierdas, también renunció a su existencia para fundirse con los partidos Mexicano de los Trabajadores (PMT) y Patriótico Revolucionario (PPR), así como el Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP) y la Unidad de Izquierda Comunista (UIC) consolidando en 1987 el Partido Mexicano Socialista (PMS). Lo más importante de esta fusión fue la participación del Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT) y la Organización Socialista Unificada de México (OSUM). El (PMT) se había fundado en 1974 que provenía del Comité Nacional de Auscultación, que tres años antes inició la formación del partido tras un manifiesto firmado por expresos políticos (como Heberto Castillo Martínez líder del movimiento del 68 y Demetrio Vallejo Martínez líder ferrocarrilero), escritores y artistas (como Octavio Paz Solórzano, Carlos Fuentes y José Luis Cuevas), periodistas (como Gastón García Cantú y José Pagés Reboilar). Desde su creación el (PMT) planteó la democratización electoral y de los sindicatos, así como la del Distrito Federal para el que pidió la elección de sus autoridades políticas.

En 1977 el (PMT) rechazó intentar obtener su registro legal como partido político, declarando que la Reforma Política de ese año era una puerta al fascismo. El (PMT) aceptó después solicitar su registro electoral que obtuvo definitivamente en 1985. Dos años después, decidió fusionarse con las demás organizaciones políticas de izquierda y creó el (PMS). Con objeto de designar candidato a la Presidencia de la República en 1988, el (PMS) fue el primer partido político mexicano que recurrió al sistema de elecciones primarias abiertas a la ciudadanía para designar a su candidato presidencial. En plena campaña política presidencial, el candidato así designado por el (PMS) Heberto Castillo Martínez, renunció a su candidatura ya que su partido resolvió no marginarse de la movilización democratizadora que día a día crecía en todo el país; y para ello acordó integrarse al Frente Democrático Nacional (FDN) y apoyar a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. Poco después, siguiendo la trayectoria política del (PCM) y del (PSUM), el (PMS) renunció a su existencia para fundirse con los grupos que crearon al Partido de la Revolución Democrática (PRD).

El 12 de enero de 1988 en Jalapa, Veracruz se constituyó formalmente el (FDN), Porfirio Muñoz Ledo fue designado el coordinador nacional y Cuauhtémoc Cárdenas como el candidato presidencial, el (FDN) fue integrado por la Corriente Democrática (CD) separada del (PRI), además del (PMS), el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN). En apoyo a la candidatura de Cárdenas se sumaron además de los partidos mencionados, el Movimiento al Socialismo (MAS), la Unión Democrática (UD), el Partido Social Demócrata (PSD), el Partido Verde Mexicano (PVM), Fuerzas Progresistas de México (FPM), el Partido Nacional del Pueblo (PNP), la Alianza Ecológica, el Consejo Nacional Obrero y Campesino (CENOC), la Organización Revolucionaria Punto Crítico, Organización de Izquierda Revolucionaria-Línea de Masas (OIR), la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR) y otras pequeñas agrupaciones políticas y sociales.¹⁴² La incapacidad del (PRI) y de su dirección para lidiar con una importante corriente política de ese partido representada por Cárdenas y Muñoz Ledo la (CD), llevó a la estelaridad a un hombre de ilustre apellido Cuauhtémoc Cárdenas. Su incorporación al (PARM) el 12 de octubre de 1987 le sirvió en primera instancia de plataforma partidista electoral para poder competir en los comicios federales de 1988, para posteriormente lograr una vasta coalición partidista, política y electoral que fue el (FDN).¹⁴³

Al (FDN) se le reconocieron oficialmente casi seis millones de votos equivalentes al 31.12% de la votación federal total desplazando al (PAN) por primera vez como la segunda fuerza política tradicional nacional. Estas cifras fueron impugnadas, pero resultó imposible probar lo que muchos sospechaban y sostenían: que el candidato del (FDN) había obtenido un triunfo que la maquinaria gubernamental impidió reconocer. Nunca antes un proceso electoral, pese a las trabas legales y a los manejos gubernamentales, había obligado a que se reconocieran cifras de la magnitud de las del (FDN). Sólo la movilización democrática general logró que el candidato del (PRI) alcanzara apenas una cantidad porcentualmente de unas cuantas décimas por encima de la mitad, para que su triunfo, pese a todo, pudiera aparecer como absoluto. Para que tal cosa sucediera, fue necesario que el recién inaugurado y moderno sistema de cómputo de la Secretaría de Gobernación "se

cayera".¹⁴⁴Desafortunadamente, la oposición no creó un sistema unificado paralelo de cómputo que revelara y contribuyera a detener la manipulación informativa que hizo el Gobierno con la complicidad de la radio y la televisión nacionales.

A raíz de la aleccionadora pero amarga experiencia de julio de 1988 La dirigencia del (FDN) el 21 de octubre del mismo año convocó a la formación formal de una amplia coalición de las fuerzas de izquierda, para constituir un nuevo partido. Así, él (PRD) nace como evolución natural de la izquierda mexicana y como concreción organizativa de la gran movilización popular que se generó en la campaña electoral de (1987-88), como respuesta al fraude electoral y como parte de la decisión de mantener la lucha política dentro de los marcos constitucionales y por vías pacíficas. Desde los días de la campaña presidencial fue planteada por muchos la necesidad de organizar un nuevo partido político. La fusión de partidos y organizaciones en él (PRD) se dio inmediatamente después de la experiencia político-electoral conjunta representada por él (FDN), que en 1988 se convirtió en la segunda fuerza electoral de México.

El 21 de octubre de 1988 un conjunto de políticos encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz Ledo convocó a la formación del (PRD). Por decisiones conscientes, se reunieron múltiples trayectorias, escuelas de pensamiento, aprendizaje y formas de quehacer político que selló un compromiso para unir destinos y construir un futuro común, sentado sobre una nueva alternativa política. El 18 de marzo de 1989 desde Jiquilpan, Michoacán, se convocó también a la realización de las asambleas distritales que permitieran al partido cumplir con los requisitos de ley para solicitar y obtener el registro como partido político nacional. En un lapso de 43 días éstas se organizaron en 223 de los 300 distritos electorales uninominales del país, se celebraron las asambleas y se afilió a 112 mil militantes; de estas asambleas 159 contaron con más de 300 asistentes con credencial de elector. Se cumplió así con los requisitos establecidos por el Código Federal Electoral para el registro de partidos políticos. Naciendo formalmente el Partido de la Revolución Democrática el 5 de mayo de 1989.¹⁴⁵

Antes de las elecciones históricas del año 2000 los grupos políticos más significativos del (PRD) se encuadraban en dos grandes corrientes. Inmerso permanentemente en un proceso de definiciones políticas e ideológicas, él (PRD) encuentra en sus corrientes internas un factor que ha enriquecido el debate en un régimen democrático pero también un riesgoso hecho a vencer dados los enfrentamientos intrapartidistas que han cimbrado, desde su creación, la estructura orgánica del partido. Las corrientes más influyentes eran aquéllas que se aglutinaban en torno a Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano y Porfirio Muñoz Ledo hasta que en enero del año pasado éste último renunció al (PRD), pasando a engrosar las filas del (PARM) él cual lo postuló a la Presidencia de la República para luego renunciar también a éste partido y sumarse a la candidatura de Vicente Fox Quesada a la Presidencia. Alrededor de estas corrientes giraron otras menos conspicuas, pero no menos importantes para la vitalidad de este instituto político.

En la corriente cuauhtemista, liderada por el representante moral de la organización, ésta tendencia privilegia una concepción del partido organizado y muy vinculado al movimiento social. Hasta hace poco, proponía una transición democrática para el país que sí bien coincidía en que fuese pacífica no debería pactarse, ya que él (PRI) no estaba dispuesto a negociar su salida del poder público. Fue esa idea del partido, movimiento en el que convergieron corrientes y grupos de interés, así como sus alianzas con los sectores más radicales del partido, incluyendo prozapatistas, la que hizo posible crearle durante el sexenio de Salinas de Gortari una imagen intransigente al (PRD), cuyo punto crítico fue en 1995 en el caso de la elección para Gobernador de Tabasco la cual generó la toma de pozos petroleros como consecuencia del fraude electoral. El (PRD) propuso ante estos problemas políticos y las consecuencias sociales de la enésima crisis económica provocada por "el error de diciembre" un Gobierno de Salvación Nacional dirigido por el propio Cárdenas, donde se pedía la renuncia del Presidente Ernesto Zedillo. Su entonces Presidente Nacional ahora Gobernador del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador simpatizaba con esta concepción.

Con Porfirio Muñoz Ledo a la cabeza, confluían las posiciones que se inclinaban por una transición a la democracia pactada, como resultado de un gran acuerdo nacional entre las diferentes fuerzas sociales y políticas, incluyendo al Gobierno y su partido él (PRI). La llamada línea de la moderación y el diálogo pretende convertir al (PRD) en un partido institucionalizado de centro izquierda. Otros ponderaron la formación de un partido político que propone un movimiento que en definición es más amplio que un partido y permite la amalgama de fuerzas y partidos dentro de uno solo. Tuvo apoyo en los exmiembros del antiguo (PCM) como Amalia García Medina, Alejandro Encinas Rodríguez, Iván García Solís y también de expriistas como Ifigenia Martínez Hernández y Ricardo Valero Becerra. A éstos se integraron otros hombres de izquierda que más que una corriente bien estructurada representan una alianza coyuntural, cuyas principales demandas son reafirmar la dirección del partido y reafirmar su institucionalidad, Mario Saucedo Pérez, Jesús Martín del Campo y Camilo Valenzuela Fierro destacan entre los más activos.¹⁴⁶

Impulsada por el extinto líder histórico de la izquierda mexicana Heberto Castillo, ésta corriente hebertista la integran descendientes de la izquierda nacionalista, y se manifiesta por sostener relaciones permanentes con todas las fuerzas políticas y sociales del país y el gobierno en todas sus instancias. Su propuesta de partido se refiere a la construcción de un (PRD) que retome las banderas de la izquierda que desde los años 50's, se solidarizaba con obreros, campesinos y empleados. Castillo criticaba la tendencia cuauhtemista, de la que cuestionaba el caudillismo y la pretensión de coordinar los movimientos sociales. Tras la muerte de Heberto Castillo en 1997, los hebertistas, conformados por aquéllos políticos provenientes del (PMT) y de la disidencia cuauhtemista comparten la visión negociadora. Entre estos, destaca la propia hija de Heberto Castillo, Laura Itzel Castillo Juárez.

La Corriente de la Izquierda Democrática (CID) es un grupo capitalino que se formó en 1993 para respaldar la política emprendida por Cuauhtémoc Cárdenas contra el régimen salinista. Polémica desde su inicio dadas las circunstancias de claro enfrentamiento con el sistema la (CID) representa según René Bejarano Martínez y Armando Quintero Martínez, sus máximas cabezas, una reivindicación histórica de la izquierda mexicana con objetivos políticos más allá de las coyunturas electorales donde se valoran las organizaciones sociales. La (CID) está conformada por distintas fuerzas sociales y una efectiva y poderosa red de organizaciones urbanas.

Después de las elecciones del año pasado se redefinieron las diversas corrientes dentro del (PRD) destacando así el grupo "Refundación y Regeneración Vamos Todos" encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, Rosario Robles Berlanga, Lucas de la Garza González, Carlos Imaz Gispert, Lázaro Cárdenas Batel, Imanol Ordorika, Ifigenia Martínez Hernández, Graco Ramírez Garrido Abreu, Ramón Sosamontes Herreramoro, Jesús Martín del Campo entre otros. Mientras la corriente "Nueva Izquierda" está encabezada por Jesús Ortega Martínez, Jesús Zambrano Grijalva, Lorena Villavicencio Ayala, Carlos Sotelo García, Carlos Navarrete Ruiz, Eduardo Espinosa Pérez, Rafael Hernández Estrada, Rubén Aguirre Ponce, Genoveva Domínguez Rodríguez y otros más. Está también la corriente de Andrés Manuel López Obrador integrada por Leonel Godoy Rangel, Bernardo Bátiz Vázquez, Alejandro Encinas Hernández, Pedro Centeno Santaella, César Raúl Ojeda Zubieta, César Buenrostro Hernández entre otros. Otra más de las corrientes importante es la denominada "Foro Nuevo Sol" que lleva actualmente la dirigencia del partido encabezada por Amalia García Medina, Ricardo Monreal Ávila, Raymundo Cárdenas Hernández, Hortensia Aragón Castillo, Magdalena Núñez Monreal, Uc Kib Espadas Castillo, Gregorio Urias Germán, Elías Miguel Moreno Brizuela, Martha Dalia Gastélum, Jesús Humberto Zazueta, Sivano Aureoles Conejo, Armando Quintero Martínez entre otros.

Por otra parte números rojos arrojó la elección del dos de julio del año 2000 para él (PRD). No obstante el ritmo de crecimiento que mantuvo en los últimos años al obtener cuatro Gubernaturas, una importante presencia en el Congreso de la Unión y la Jefatura del Gobierno del Distrito Federal, él (PRD) sigue posicionado como la tercera fuerza política del país, pero muy por debajo de su más cercano contrincante, él (PRI) ahora de oposición.

Pérdida de espacios legislativos y de gobierno, disminución en el número de sufragios en comparación con elecciones anteriores y, principalmente el alto costo político y económico que produjo la alianza con partidos minoritarios, son algunos de los problemas por los que atraviesa éste instituto político en el futuro democrático de México durante el siglo XXI. Un par de semanas antes de los comicios del año pasado, el representante de la Alianza por México (el gran y fallido intento del perredismo de su coalición electoral) Jesús Ortega Martínez ante él (IFE), éste había manifestado que la meta era conseguir 17 millones de votos, apoyados por una estructura de más de 350 mil personas que colaborarían en acciones proselitistas. Empero, los resultados oficiales presentados por él (IFE) mostraron que su candidato presidencial Cuauthémoc Cárdenas sólo obtuvo el 16.64% de la votación, es decir 6 millones 259 mil sufragios. Unos 10 millones de votos menos que los estimados.

Aún cuando la campaña contaba con el apoyo de partidos de reciente creación que conformaron la Alianza por México (el Partido del Trabajo, el Partido Alianza Social, el Partido de la Sociedad Nacionalista y el Partido Convergencia por la Democracia) la cifra de votos alcanzada sólo superó a la lograda en 1994 por poco más de 400 mil sufragios, cuando Cárdenas fue postulado únicamente por él (PRD). Tres años después de haber logrado la mayor cantidad de curules en la Cámara de Diputados en sus 12 años de existencia, 125 legisladores, él (PRD) sólo obtuvo menos de la mitad de esa cantidad, 53 escaños. Esta cifra es menor incluso a la alcanzada en 1994, cuando llegaron a tener 71 parlamentarios. Estos resultados electorales aunque le permitieron ganar por segunda ocasión consecutiva la capital de la república no cumplieron sus expectativas originales lo que sin duda obligará al (PRD) a un replanteamiento de fondo en su estructura organizacional, oferta y comportamiento político para recuperar sus avances anteriores y ganar el Gobierno Federal.

Haciendo una síntesis de su declaración de principios, él (PRD) sostiene que es una organización política creada por la libre voluntad de los ciudadanos. Afirma que la democracia a la que aspiran se origina en el respeto al voto ciudadano. En su vigencia y en la garantía de la alternancia en el poder, dice deben fundarse la legitimidad de los gobernantes y el orden constitucional. El (PRD) también sostiene que se nutre de las ideas, los movimientos sociales y las instituciones que la evolución nacional engendró en sus etapas más creativas y en sus definiciones más radicales. Por vocación democrática y herencia invaluable, se dice, hace suya la tradición que va de los insurgentes y liberales del siglo XIX a los movimientos sociales de las últimas décadas, de los sufragistas de principios del siglo XX a las feministas de hoy, de los obreros y campesinos que han defendido los ideales revolucionarios, a los sindicalistas democráticos. La democracia en el país tiene como primer requisito y condición, postula él (PRD), la vigencia plena del Estado de Derecho, la eliminación del Partido Oficial y un verdadero Federalismo, para arribar a un régimen cabalmente democrático se debe superar el presidencialismo concentrador de facultades legales y extralegales; la subordinación de los otros poderes públicos; la centralización autoritaria, la dependencia de los gobiernos estatales con relación al federal y de los municipios con relación a ambos; la violación de los derechos humanos y de las garantías individuales y sociales, el fraude electoral y la impunidad gubernamental.¹⁴⁷

En resumen las principales tesis del (PRD) se pueden concretar en lo siguientes:

- Dar vigencia universal a los derechos humanos.
- Suprimir el régimen de Partido Oficial.
- Prohibir la afiliación colectiva a los partidos, dar plena libertad de asociación gremial.
- Equilibrar los Poderes del Estado.
- Restablecer el Estado de Derecho.
- Dar vigencia a un cabal Federalismo.
- Respeto a la autonomía de las comunidades indígenas.
- Democratizar los medios de comunicación masiva.
- Nuevo modelo económico más equitativo.
- Rendimiento de cuentas del Gobierno a la sociedad.¹⁴⁸

3.4. EL PARTIDO DEL TRABAJO (PT).

En 1980 se llevó a cabo en Monterrey el primer Congreso Nacional de los nuevos Movimientos Urbano-Populares. Quince movimientos populares fueron representados en este Congreso a través de 700 delegados. Este Congreso fue organizado por los tres movimientos más fuertes en el país: la Unión de Colonias Populares de la ciudad de México, el Frente Popular Tierra y Libertad de Monterrey y el Comité de Defensa Popular de Durango. El propósito del Congreso era construir una Confederación Nacional de Movimientos Populares Urbanos, y un abanico de organizaciones que uniera a los líderes y representantes de sus bases para discutir estrategias, condiciones sociales e ideología política. La Confederación Nacional del Movimiento Urbano Popular (CONAMUP), fue realmente creada durante el segundo Congreso nacional llevado a cabo en Durango en 1981. Se hizo evidente que los tres movimientos en la ciudad de México, Monterrey y Durango tenían sus orígenes comunes en organizaciones político-clandestinas que germinaron después de la derrota política del movimiento estudiantil de 1968 y que instrumentaron principios maoístas. Estos movimientos urbano-populares estaban relacionados a lo largo del país porque sus líderes eran cuadros de organización que se encontraban viviendo entre los pobres de las ciudades, les proporcionaban bases teóricas e ideológicas para la organización popular y se mantenían en contacto a través de encuentros periódicos que realizaban de manera clandestina.

Aunque los mismos movimientos populares fueron fundados a principio de los años 60's, la presencia de militantes estudiantiles entre los pobres de las ciudades se debió a transformaciones previas en el seno de la izquierda mexicana, desde finales de los años 50's hasta los 60's. Una revisión abreviada de la historia de la izquierda mexicana es necesaria para explicar no solamente la salida de estudiantes de las universidades para irse a vivir entre los pobres, sino la ideología que los guió para organizar los movimientos populares. El (PCM) era un partido comunista ortodoxo que se adhería a la línea política desarrollada por el partido comunista de Moscú. Durante los años 50's, él (PCM) era un partido stalinista rígido y autoritario que había creado un ambiente de temor y represión entre sus miembros. La crisis del (PCM) -como la de todos los partidos comunistas del mundo- surgió en 1956 después del XX Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética, durante el cual, Nikita Sergievich Kruschev reveló el alcance de los crímenes stalinistas, justo después del aplastamiento de la revolución húngara de ese año. Así, surgió un feroz debate en él (PCM) entre quienes sostenían la adhesión a las políticas stalinistas y los que abogaban por reorganizar al partido según la definición original del comunismo expuesta por Lenin. En 1958, la polarización entre los miembros del partido llevó a la expulsión de la facción disidente dirigida por el renombrado intelectual mexicano José Revueltas y también, a la formación de un nuevo grupo llamado Liga Leninista Espartaco (LLE).

En esta organización se retornó a la ortodoxia leninista, a un partido vertical considerado como la vanguardia revolucionaria de la clase obrera, organizado clandestinamente y cuyos cuadros inscribían células bajo el mando de un comité central. Metafóricamente, la (LLE), aludía en su nombre a Espartaco, quién fue el líder de una rebelión de esclavos contra el imperio romano. La (LEE) expresaba así su apoyo para que la clase obrera llegara a ser una clase para sí. Como partido leninista ortodoxo y situaba a la clase trabajadora en el centro de la lucha de clases, tendía a ignorar al campesino y a los pobres de las ciudades en la esfera de la reproducción, y se oponía a la actividad guerrillera argumentando que no emanaba de los trabajadores ni de la fábrica.

La (LLE) no fue el único grupo que a principios de los años 60's surgió en un intento por recobrar el leninismo y adoptar una visión más amplia de los lazos entre el partido y el proletariado. En esa época hubo muchos grupos políticos y corrientes ideológicas que emprendieron furiosos debates, argumentaciones e inclusive rupturas en torno a una serie de cuestiones: primero, en torno a la forma de relacionarse con las masas y cómo conectar al partido con las organizaciones espontáneas de masas; segundo, cómo definir la realidad mexicana y qué alternativas proponer, y tercero, cómo adaptar las formas comunistas de organización a las características de la realidad nacional. Posteriormente, la (LLE) se fusionó con una serie de pequeñas organizaciones para formar la Liga Comunista Espartaco (LCE). El nuevo nombre marcaba un distanciamiento del ideal

leninista, en el que el partido era la vanguardia y el obrero el protagonista de la revolución socialista. En su lugar, se dio a las masas el papel central como sujeto revolucionario. La (LCE) tuvo mayor predisposición para trabajar con las masas populares y para desarrollar más contactos con los movimientos sociales reales de ese entonces. La nueva dirección fue formada por un subgrupo de la (LCE), que se autonombraba la sección Ho Chi Minh. La (Ho), como se conocía, logró crear vínculos con diferentes grupos: obreros militantes en pequeñas fábricas de la ciudad de México, grupos de campesinos en Morelos y Guerrero, y maestros militantes en Hidalgo, Tlaxcala, Oaxaca, Guerrero y el valle de México. La sección Ho Chi Minh fue prácticamente la única que organizaba masas en la (LCE).¹⁴⁹

El movimiento estudiantil de 1968 escindió a la (LCE). Por un lado, los líderes de la (LCE) reconocieron que la insurrección social más importante desde la época de la Revolución Mexicana ocurrió sin intervención alguna de su parte o de su organización y que la (LCE) como organización no tenía ningún lazo o influencia sobre el movimiento estudiantil. Los únicos cuadros que realmente estaban relacionados con las masas eran los militantes de la sección Ho Chi Minh. Sin animosidad, los líderes de la (LCE) tuvieron que recapacitar y la organización fue disuelta. En los últimos años de la década de los años 60's, algunos grupos leninistas, así como ciertos líderes de la (LCE), empezaron a inspirarse en las obras de Mao-Tse-Tung. La Revolución Cultural en China, "El Libro Rojo" - en particular su idea de "partir de las masas para regresar a las masas"- y el apoyo de los pobres de la ciudad al movimiento de 1968 (que contrastaba con el escaso apoyo de los obreros sindicalizados), hizo que los grupos de izquierda respondieran a las preguntas de los anteriores debates decidiendo irse a vivir con los pobres, escucharlos, asesorarlos, organizarse en torno a sus necesidades, y construir el partido directamente entre ellos. Mientras que los grupos de inspiración maoístas eran recientes. La mayor parte de sus militantes provenía de los anteriores grupos de izquierda; algunos habían participado en la izquierda desde antes del (PCM) de 1958, otros en los debates ideológicos de los grupos espartaquistas-leninistas de los años 60's y otros más se habían activado políticamente gracias a su participación en el movimiento estudiantil de 1968. Si bien los grupos maoístas eran nuevos, su existencia constituía una respuesta a los antiguos debates en el seno de la izquierda mexicana.

La praxis exigida por el maoísmo produjo resultados inmediatos. Al abrazar la "línea de masas maoístas", los estudiantes dejaron la universidad para vivir en las comunidades rurales y urbanas. Algunas veces no fueron capaces de formar el tipo de relaciones que querían, pero otras sí lo lograban. En los casos más exitosos, su actividad organizadora los llevó a la formación de movimientos sociales con ellos a la cabeza. Los estudiantes lograron construir un liderazgo real en parte por su instrucción y por tener la capacidad de moverse entre diferentes clases sociales y negociar con los funcionarios del gobierno. Incluso se comprometieron a dedicar sus vidas al movimiento de masas, pues los estudiantes eran militantes profesionales que recibían entrenamiento y apoyo por parte de sus grupos políticos, permitiéndoles dedicarse de tiempo completo a los nuevos movimientos sociales.

Fue en las áreas urbanas donde los estudiantes tuvieron sus mejores logros. Vivieron entre los pobres a fines de los años 60's y principios de los 70's, justo cuando los problemas urbanos en México llegaban a niveles críticos. La alta tasa de migración del campo a las ciudades durante las décadas de los años 50's y 60's, la alta tasa de natalidad en los centros urbanos, la insuficiencia de empleo para las poblaciones urbanas y las inversiones gubernamentales tan inadecuadas en vivienda y servicios públicos, significaron que miles de mexicanos se vieran obligados a invadir tierras para construir sus viviendas, exactamente en el momento en que los estudiantes maoístas trataban de construir movimientos de masas al vivir y trabajar con los marginados. Los cuadros de los grupos maoístas fueron a vivir en los vecindarios más pobres, ya que los consideraban la base del movimiento con el cual confluían los trabajadores. Los primeros movimientos se localizaron sistemáticamente en la periferia de las ciudades donde los líderes pensaban que era más fácil construir y sostener organizaciones autónomas.

El eje maoísta incluía tres grupos principales, los cuales operaban bajo diferentes grados de clandestinidad durante la década de los años 70's: Política Popular (PP), la Organización Regional Compañero (ORC) y la Sección Ho Chi Minh la (HO), pero las dos primeras tuvieron un impacto mayor y más duradero. Política Popular fue formada en 1969 por un joven mexicano, Adolfo Oribe Berlinguer, recién egresado de París donde fue influido por el pensamiento maoísta francés. Desde su arribo a México, empezó a dar clases en la Facultad de Economía de la (UNAM) y en el Instituto Politécnico Nacional (IPN), e hizo contacto con los líderes medios del movimiento estudiantil. Entre 1969 y 1970, Oribe formó la (PP) junto con un grupo de profesores y estudiantes, excluyendo específicamente a los miembros del (PCM). Sin embargo, en los primeros seis meses hubo una seria ruptura en el seno de la (PP) los que se quedaron aceptaban la ideología maoísta y apoyaron la consigna de salir de la ciudad de México y del entorno universitario para dirigirse al pueblo en el campo y en las ciudades de provincia. Los que no continuaron formando parte de la (PP) eran intelectuales que querían basar su trabajo político en la universidad y no adoptaron el maoísmo ni la estrategia de "ir hacia el pueblo".

Después de la ruptura, Adolfo Oribe comenzó un serio entrenamiento de los cuadros de la (PP) y estableció los contactos necesarios para desplazarlos fuera de la ciudad de México hacia otras regiones del país. La estrategia de Oribe Berlinguer favorecía mucho más la organización rural que la urbana, siguiendo estrictamente el plan chino de movilizaciones rurales y de cercar a las ciudades con núcleos revolucionarios. Esto constituyó una importante diferencia entre la (PP) y la (HO), esta última a pesar de su trabajo en el campo, continuó pensando en la revolución proletaria, y mantuvo fuertes lazos con los obreros industriales del valle de México. La (PP) se concentró en los movimientos campesinos y populares, creyendo que la revolución socialista iría de la periferia hacia el centro, desde el campo y las ciudades de provincia hacia la capital, con muy poca participación de la clase trabajadora. La teoría maoísta visualizaba la revolución socialista como un resultado de la acción coordinada del ejército revolucionario, el partido y el frente popular (por ejemplo, las organizaciones de masas campesinas, obreras o de pobres de las ciudades). En México no había ejército popular, por lo tanto, la actividad militante de la (PP) se centró en el partido y en el frente popular. Además, se le dio preferencia al frente popular en relación con el partido. Las organizaciones de masas serían el motor de la revolución, y las actividades del partido debían estar a su servicio. De hecho, la formación del partido se pospuso a favor de un cuerpo coordinador temporal que guiaría y apoyaría a los militantes en sus primeros esfuerzos organizativos. Con el paso del tiempo la dirigencia del partido y sus afiliados de base surgirían de las mismas organizaciones de masas.¹⁵⁰

En forma lenta, pero segura Adolfo Oribe envió los cuadros de la (PP) hacia el campo para hacer "trabajo de masas". Sin embargo, el éxito más importante de la (PP) provino de su trabajo entre los pobres de las urbes. Cambiar el interés por el campo hacia lo urbano fue también fortuito, y de ninguna manera estaba dentro de los planes o las estrategias de Oribe Berlinguer. Los intentos por organizar a los campesinos duranguenses tampoco fructificaron. En 1971, uno de los cuadros de Durango, Alberto Anaya Gutiérrez, fue invitado a Monterrey por otro militante de la (PP), Hugo Andrés Araujo ahora miembro de la Confederación Nacional Campesina (CNC) para asesorar a inquilinos en el centro de la ciudad. Anaya Gutiérrez terminó quedándose en Monterrey involucrándose en cuestiones de vivienda y ayudando a dirigir las primeras invasiones en los suburbios de la ciudad. Mientras, los cuadros de la (PP) en Durango también encaminaron su participación del campo hacia la capital del Estado, dirigidos por Marcos Cruz Martínez y Gonzalo Yáñez Oscar. La consolidación de los esfuerzos para organizar a los pobres de las ciudades en Monterrey y Durango contribuyó a la crisis de la (PP). Primero, Oribe Berlinguer estaba ideológicamente en contra del giro hacia el contexto urbano; segundo, el éxito de la labor urbana, en contraste con la rural, había desafiado la estructura de poder de la (PP). Sin embargo, en 1973, cuando Adolfo Oribe tuvo que abandonar Nayarit, a pesar de sus recelos contra la organización urbana, fue a parar a Monterrey al lado de Alberto Anaya porque era en esta ciudad donde mejor se había consolidado la organización.

A mediados de la década de los años 70's, el núcleo de la (PP) se había movido hacia el norte de México, con sede en Monterrey. En 1973, Alberto Anaya y otros cuadros estudiantiles habían llevado a cabo una exitosa invasión de tierras urbanas que rápidamente creció para convertirse en una colonia de posesionarios llamada "Tierra y Libertad". En 1976, Anaya Gutiérrez, Héctor Camero Haro e Ignacio Staiens Orozco eran los líderes de uno de los movimientos urbano-populares más importantes, el Frente Popular Tierra y Libertad (FPTYL), organización que representaba a 26 colonias a lo largo y ancho de Monterrey. Los cuadros habían salido airosos en la organización urbano-popular e incursionado favorablemente en algunos sindicatos. Sin embargo, la presencia de Adolfo Oribe y Alberto Anaya en Monterrey llevó a un áspero conflicto por el poder de la organización que no sólo se redujo a la lucha por la dirigencia del movimiento popular en Monterrey y el de Política Popular, sino que también incluía cuestiones ideológicas y formas internas de organización del movimiento.¹⁵¹

Mientras Oribe Berlinguer proponía que en lugar de un partido formal hubiera una estructura descentralizada llamada Organización Ideológica Dirigente (OID), en la práctica ésta tendía hacia una centralización extrema en la persona de Adolfo Oribe. Además, había desacuerdo sobre si el movimiento debía centrarse en las industrias o en las colonias. En 1976, en una colonia de Monterrey bajo la dirección de Adolfo Oribe, el asesinato de seis ocupantes de lotes irregulares por parte de la policía del Estado fue el acelerador que provocó la ruptura en la (PP), la expulsión de Oribe Berlinguer de la ciudad y la formación de dos nuevos grupos: Línea de Masas, capitaneada por Anaya y Línea Proletaria, por Oribe. Los cuadros que formaron Línea de Masas habían argumentado a favor de una mayor descentralización de la estructura partidaria, mientras que los que dieron lugar a Línea Proletaria estaban a favor de una organización más centralizada, que tomara la función directriz, la (OID).

Cuando la (PP) se dividió en Monterrey, sus cuadros en todo México tomaron partido, unos por una Línea, otros por otra. Los cuadros de Línea Proletaria de Monterrey se fueron a Coahuila y Durango donde ésta organización tenía sus bases. Línea de Masas prevaleció en Monterrey, representada por el (FPTYL), con Alberto Anaya, Héctor Camero e Ignacio Staiens como sus líderes. El movimiento de Durango, que no estaba tan avanzado como el de Monterrey, se alió con Línea de Masas. La ruptura en Política Popular ocurrida en Monterrey, también ocurrió en Durango. En 1976 el movimiento duranguense enfrentó un debate entre los cuadros que apoyaban la democracia a través de asambleas populares, y los que querían la democracia directa. Los "asambleístas", quienes tenían el más amplio apoyo entre las masas y se consideraban a sí mismos como miembros de la corriente Línea de Masas, se dividieron, fundaron nuevas colonias y se convirtieron en uno de los movimientos urbano-populares más importantes de México: el Comité de Defensa Popular de Durango.

Al finalizar los años 70's, las organizaciones más importantes que seguían la ideología maoísta empezaron a reunirse para tratar de crear un solo partido revolucionario. Estas reuniones fueron más o menos clandestinas, con no más de 20 personas, todas ellas líderes de sus respectivos movimientos. Serias diferencias entre estos dirigentes los llevaron a abandonar la idea de un partido único y en su lugar crearon un cuerpo coordinador para discutir la ideología y la estrategia para los movimientos urbanos, considerados como la base para la revolución socialista. Este grupo director fue llamado Coordinadora Línea de Masas (COLIMA). La estrategia de concentrar la actividad militante en la periferia de las ciudades fue abandonada, al igual que la idea de cercar a la capital con bases revolucionarias.

Esto permitió impulsar la organización en la ciudad de México y permitió a Línea de Masas reconocer que ahí, durante los años 70's, se había desarrollado una valiosa organización, pero que no se había consolidado y que aún podía llegar a fortalecerse y crecer. Los miembros de (COLIMA) resolvieron sobre la necesidad de desplazar los movimientos locales consolidados hacia un Frente de movimientos populares coordinado por un órgano preparatorio que con el tiempo llevara a la formación de un partido. De esta forma las decisiones tomadas por los líderes en las reuniones de (COLIMA) fue lo que los llevó en 1981 a la creación de la Confederación Nacional de Movimientos

Urbano-Populares (CONAMUP) para darle voz a las bases militantes y sociales, y en 1982, a la organización anterior a su futuro partido. La Organización de Izquierda Revolucionaria, la Línea de Masas y el Movimiento Revolucionario Popular (OIR-LM y MRP), en 1990, dieron origen al Partido del Trabajo (PT).

Durante el Congreso Constitutivo del Partido del Trabajo, realizado en el Distrito Federal los días ocho y nueve de diciembre de 1990, se elaboraron los documentos que definen los objetivos, la organización y los medios de este partido para iniciar su participación en los procesos electorales. Entre los miembros fundadores del partido destacan Alberto Anaya Gutiérrez, Gonzalo Yañez Oscar, José Narro Céspedes, Marcos Cruz Martínez, Zeferino Juárez Mata, María Guadalupe Rodríguez de Anaya, Pedro Vázquez González, Ricardo Cantú Garza entre otros. En su primera participación en las elecciones de 1991, sólo obtuvo 270 mil votos, por lo que no consiguió el 1.5% que fija la ley para conservar el registro. Comenzó así una campaña para realizar las asambleas constitutivas en más de la mitad de las entidades federativas del país. Pudo realizar 18 asambleas en otras tantas entidades. El 13 de enero de 1993 recibió su registro definitivo por resolución del (IFE). En la elección del 21 de agosto de 1994, el (PT) obtuvo una votación cercana al millón de sufragios del total emitidos en todo el país.

El (PT) se formó a partir de la coordinación de varias organizaciones sociales: Comités de Defensa Popular de Chihuahua y Durango; Frente Popular de Lucha de Zacatecas; Frente Popular "Tierra y Libertad" de Monterrey, así como personas procedentes de la Unión Nacional de Trabajadores Agrícolas (UNTA); Coordinadora Nacional "Plan de Ayala" y del movimiento magisterial independiente.

El (PT) desarrolla actividades de movilización y gestoría en favor de diversos movimientos y organizaciones sociales. Se gestionan créditos para vivienda y equipamiento urbano en general. Como partido político, desarrolla la doctrina: línea de masas, que consiste en apoyarse en la movilización de los grupos sociales más humildes, para conseguir la transformación del país. La participación en elecciones forma parte de su lucha política, está orientado a organizar y acumular las fuerzas de la sociedad.

Este partido lucha por una sociedad socialista, plural, democrática y humana; por la construcción de instancias de poder popular independientes, que asuman tareas generales, dando cauce a la iniciativa del pueblo para administrar y gobernar, hasta que todo el poder sea del pueblo organizado. Resumiendo sus principales principios ideológicos estos se centran en los siguientes:

- Libertad de culto religioso.
- Lucha contra el presidencialismo.
- Por un auténtico federalismo y respeto a la autonomía de los Estados.
- Mejores salarios para los obreros, campesinos y empleados.
- Libre derecho de huelga y sindicalización.
- Inversión productiva para crear empleos.
- Por una nueva política crediticia, que fomente la pequeña y mediana empresa (rural y urbana).
- Fomento al campo. Mayor inversión en infraestructura y crédito rural.
- Cultivos ecológicos. Contra las plantas nucleoelectricas.
- Sindicatos campesinos.
- La educación, derecho de todos los mexicanos.
- Mejores sueldos y prestaciones a los maestros.
- Vivienda digna y servicios para todos.
- Contra la opresión de los grupos indígenas.
- Por la autonomía de las etnias.
- Que el (TLC) sea revisado, para adecuarlo a las necesidades de la economía nacional.¹⁵²

3.5. EL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO (PVEM).

A finales de la década de los años 70's surgió una organización de carácter popular que se llamó "Brigadas de Trabajo Democrático y Social", dedicada al auxilio y solución de problemas en colonias populares y áreas marginadas. Más tarde en 1980, debido a la creciente inquietud de la población por los problemas ambientales que afectan directamente su calidad de vida. La Brigada se transformó en una agrupación ambientalista; así fue como nació la "Alianza Ecológica Nacional". Este grupo trabajó durante seis años y se extendió en el ámbito nacional logrando llamar la atención de la sociedad mexicana sobre temas, tales como, los peligros de la planta nuclear de Laguna Verde en Veracruz, la destrucción de los bosques y las selvas tropicales y la contaminación del aire en las grandes ciudades.

Con la llegada de nuevos y numerosos miembros a la Alianza Ecológica se tomó la decisión de buscar distintas formas de participación ciudadana, que se vincularan a la vida político-social del país. De esta forma, en 1986 se fundó el Partido Verde Mexicano (PVM) con la intención de participar en las elecciones federales de 1988, lo cual no fue posible pues no obtuvo el registro como partido político. Sin embargo, él (PVM) se integró al (FDN) y apoyó la candidatura presidencial del Cuauhtémoc Cárdenas con el compromiso de impulsar un programa de carácter ecológico en caso de resultar electo. Al concluir el proceso electoral de 1988, él (PVM) se separó del (FDN) para buscar su conformación como partido político nacional y lograr reconocimiento autónomo.

En 1989 se decidió modificar el nombre y llamarle Partido Verde Ecológico de México (PVEM). El (PVEM) es una organización política ecologista interesada fundamentalmente en el cuidado y conservación de la naturaleza y el medio ambiente, y en el uso racional de sus recursos. Busca también la recuperación y el afianzamiento de los auténticos valores culturales de México, en especial de las tradiciones y conocimientos de los pueblos indígenas, que son profundamente respetuosos de los seres vivos humanos, animales y vegetales, así como de los elementos naturales en general.¹⁵³

Después de una intensa campaña nacional de afiliación de militantes, en 1990 se solicitó el registro condicionado bajo el nombre de Partido Verde Ecológico de México (PVEM). Esta solicitud fue rechazada por el Consejo General del (IFE) por considerar que las acciones ecologistas no eran actividades de índole política.

En su dictamen el (IFE) señalaba: " que de las constancias aportadas se advierte que la organización de que se trata ha realizado una labor constante en defensa de la ecología, del medio ambiente, de la flora y de la fauna y que ha organizado y participado en diversos eventos como son el Día Mundial del Medio Ambiente, Marcha del dos de Octubre, Día del Arbol". A juicio del Consejo General éstas actividades no se consideraban políticas en el espíritu del artículo 41 constitucional y de lo dispuesto en él (COFIPE). Este hecho motivó la apelación ante el Tribunal Federal Electoral, el cual falló en favor de esta organización política de corte ecologista, otorgándole su registro condicionado como partido político nacional el nueve de febrero de 1991. La Sala Central del Tribunal fincó un importante precedente jurídico al resolver por unanimidad que "las labores realizadas por él (PVEM) en defensa de la ecología, estaban claramente orientadas a una participación activa y pública en la vida político-social del país, por lo tanto pueden considerarse como actividades de naturaleza política."

No obstante, él (IFE) condicionó la decisión del Tribunal al cambio de nombre y emblema de la organización, por lo que se denominó entonces Partido Ecológico de México (PEM) y su emblema tuvo que ser modificado.

Tras su participación en las elecciones federales de 1991, él (PVEM) perdió su registro por no haber alcanzado -según las autoridades- el 1.5% de la votación nacional (obtuvo oficialmente 1.44%). A pesar de ello, el trabajo continuó y el 13 de enero de 1993, después de realizar 167

asambleas constitutivas en 24 estados de la república y contando con 86 mil afiliados (ahora son 500 mil), se recuperó el registro definitivo para participar en los comicios federales de 1994.¹⁵⁴

El 14 de mayo de 1993 la Asamblea Nacional de este instituto político resolvió cambiar el nombre y emblema del partido, con el objeto de tener una mejor comunicación visual apegada a los principios motores de la organización. Entonces se denominó finalmente Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y su emblema se conformó por un tucán real que representa a la naturaleza el cual está posado sobre una "V" que significa la Vida, la Verdad y la Victoria; dos serpientes emplumadas rodean al tucán y miran de frente a un círculo que simboliza la concepción de unidad cósmica de las culturas autóctonas; el nombre del partido aparece con letras blancas alrededor del emblema de fondo verde.

Para las elecciones de 1994 él (PVEM) postuló a Jorge González Torres como su candidato a la Presidencia de la República, por su destacada labor como ecologista y fundador del partido. Tras su participación en la elección, y a pesar de las marcadas diferencias e inequidades de la contienda electoral, él (PVEM) incrementó su votación y logró el ingreso a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal al ganar dos escaños. Pero lo más destacable es que consiguió los votos suficientes para mantener su registro legal como partido político.

En 1997 la Asamblea del (PVEM) en el Distrito Federal eligió por unanimidad como su candidato a Jorge González Torres a la Jefatura de Gobierno de la capital de la república. Como resultado de este proceso electoral él (PVEM) accedió por primera ocasión a la Cámara de Diputados con 8 escaños y uno al Senado en la persona de Adolfo Aguilar Zinser. Lo más trascendente de todo es que mantuvo el registro legal como partido político y su proceso de consolidación política.

De los ocho partidos pequeños que junto con él (PRI), él (PAN), él (PRD) formaron las alternativas políticas del proceso federal electoral del año pasado, mantuvieron su registro legal y tienen presencia parlamentaria cinco de ellos, ya que se aliaron con una fuerza política mayor. Quedaron fuera del escenario electoral en cambio, quienes compitieron en solitario. El más beneficiado de los chicos es él (PVEM). Su dirigente Jorge Martínez Torres, hizo un gran negocio político al aliarse con él (PAN). No sólo compartió con la "Alianza por el Cambio" encabezada por Vicente Fox el prestigio de haber conseguido la derrota del régimen de partido oficial autoritario, sino que también logró avances sustantivos en el Congreso de la Unión. Hace tres años llevó al Senado a un sólo candidato, que además era independiente aunque ganara su curul con el emblema del partido. Ahora en cambio contará con un senador de mayoría y cuatro de representación proporcional a cuya cabeza está Jorge Emilio González Martínez hijo de González Torres que fue el líder del pequeño grupo de diputados en la pasada legislatura de la Cámara de Diputados.

En la Cámara Baja a donde llegó con ocho diputados, dos de los cuales se independizaron según pacto previo, él (PVEM) quedó con cinco diputados luego de la deserción de uno. Ahora triplicará su presencia, pues llegó a 15 curules.¹⁵⁵

Esta fuerza política se caracteriza todavía por tener un carácter patrimonialista al tener a Jorge González Torres como su fundador y único presidente nacional desde hace 15 años, algunas agrupaciones ecologistas lo califican como un "negocio familiar". Sin embargo, desde noviembre de 1998, la disidencia al interior del partido se formalizó en el denominado Movimiento Verde Ecologista (MOVEVERE). Carlos Alberio Macías Corcheneuc y Miguel Ángel Garza Velázquez cabezas visibles de éste movimiento aseguran tener ya presencia en 24 Estados y agrupar a 100 mil militantes, los cuales buscan institucionalizar al partido y hacerlo más profesional.¹⁵⁶

Este partido se caracteriza por tener una filosofía particular con básicamente orientada a la naturaleza y la ecología. Postula gobernar en equilibrio con la tierra, el aire, el agua, los animales y vegetales. También plantea, como sus máximas aspiraciones, no violentar el equilibrio de la

naturaleza y preservar los ecosistemas. Para proteger el medio ambiente, se inclina por establecer la verificación obligatoria de contaminantes de a toda la industria y población vehicular del país. Igualmente pretende implantar la reforestación obligatoria. Su propuesta cultural se centra en promover el amor a la naturaleza, el respeto a los grupos étnicos y en recuperar nuestras tradiciones históricas. Sintetizando sus principales postulados ideológicos estos son los siguientes:

- Desarrollo sustentable.
- Equilibrio demográfico.
- Reforestación obligatoria.
- Protección al medio ambiente.
- Respeto a las culturas autóctonas.
- Combate global a la contaminación.
- Desarrollo de tecnologías ambientales.
- Abatir el desequilibrio del desarrollo regional.
- Dignificación de la vida urbana.
- Divulgación masiva de información sobre la ecología.
- Control ecológico a la inversión extranjera.
- Democracia, federalismo y derechos humanos.
- Educación democrática y ecológica.¹⁵⁷



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

IV. RÉGIMEN POLÍTICO Y TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN MÉXICO.

La etapa de transición hacia la democracia en México se inscribe dentro de un proceso de transformación del sistema político que está sometido a momentos de aceleración y de estancamiento. Quizá más que en otras situaciones latinoamericanas de transformación de regímenes autoritarios, en el caso mexicano su especificidad del proceso de democratización debe ser entendida a partir de las características de la institucionalización del régimen postrevolucionario y de las formas de cambio que en él han imperado. La ruptura que significa el paso de un orden autoritario -él que tiene que ser calificado y estudiado en cada caso nacional- a uno democrático plural presenta en México menos visibilidad que en experiencias similares de América del Sur. A diferencia de esas experiencias, el autoritarismo nacional no es producto del quiebre institucional anterior (vía Golpe de Estado) sino de una revolución, por lo que el regreso a una normalidad política, democrática y civil anterior está excluido de la retórica del proceso de transición; no existe el recurso discursivo de reducir la dicotomía autoritarismo-democracia a la pareja militares-civiles, exigiendo el retorno de los actuales gobernantes a un espacio institucional distinto. Así, la lucha por la democracia en México tiene que ser estudiada a partir de las reglas de operación que regían el vértice del funcionamiento del sistema político nuestro: la institución presidencial y el expartido oficial él (PRI).

La transición mexicana aparece aquí a diferencia de otros países, como particularmente lenta y compleja ya que el peso de la continuidad revolucionaria, adquiere un carácter restrictivo en el desenvolvimiento de un proceso cuyo ritmo estuvo marcado por la capacidad de despliegue de recursos políticos y de toda índole por parte de los actores esenciales del sistema mexicano, que competían con otros en condiciones asimétricas. Así, los partidos políticos de oposición al (PRI) avanzaron no sin grandes dificultades y costos altos para legitimar su participación en el escenario político. Por ello, el carácter desigual de las condiciones de competencia política y por ende arbitrario de muchas de las reglas que regían el intercambio político no descartó la irrupción de fenómenos de ruptura radical y el recurso de la violencia como de su posterior represión desde el poder público. A pesar de las elecciones del dos de julio del 2000 y el cambio democrático que representa existen todavía las manifestaciones de ese autoritarismo que caracterizó a México en su historia nacional.

No obstante, desde el sistema político su característica fundamental había residido en un cuidadoso manejo de los límites del cierre y de la apertura política del (PRI) y de su representante máximo el detentador del Poder Ejecutivo Federal. La tan resaltada capacidad de adaptación del sistema residió en gran parte en esta dosificación de la inclusión y la exclusión de grupos e individuos, lo que se ha denominado como la función tutelar del régimen. Esta función había estado vinculada directamente a la percepción de la gobernabilidad política del país y que éste había entendido como el monopolio exclusivo de la dirigencia de la nación, por parte del (PRI) y su entonces jefe nato, el Presidente de la República. Este control de los mecanismos de cierre y apertura se manifestó en el carácter desigual de las condiciones de participación, competencia y representación política, ya que el ejecutivo federal y su expartido oficial fueron por mucho tiempo la fuente última de reconocimiento del estatus político de los actores que participaban en el sistema de representación de intereses.

En comparación con otras formas de autoritarismo el caso mexicano pudo ser calificado de pragmático y de moderado, incluyente hasta cierto punto, privilegiando la cooptación y la incorporación aunque no dudó en el uso de la represión selectiva cuando lo consideró necesario. Se apoyó también en un sistema institucional de representación de intereses que suponía la existencia de reglas formales e informales que iba adaptando en función de las circunstancias políticas. Entre los elementos específicos que resultaron del proceso de consolidación del régimen revolucionario autoritario, los cuales marcaron los límites entre la inclusión política y la persistencia en el poder del mismo grupo político cabe mencionar los siguientes: el ejecutivo federal, él expartido oficial, el centralismo político, control sobre las libertades y derechos públicos, las elecciones no competitivas hasta 1988 primero y después los primeros comicios completamente

democráticos de México en el siglo XX que implicaron el traspaso histórico del mandato presidencial del partido oficial a otro, en este caso él (PAN).

Pero, la descomposición del pacto político de 1929 que fijó las reglas formales e informales postrevolucionarias en torno a la lucha por el poder público ha afectado seriamente el ámbito económico del país. Los negativos y recurrentes efectos de las crisis de fines de sexenio desde 1968 se extendieron a un ámbito cada vez más amplio de la realidad mexicana, con lo que puso en entredicho el desarrollo económico futuro de México y se arriesgó la estabilidad social. En este sentido, es urgente para el país consolidar un tránsito democrático definitivo con las reformas a las principales instituciones políticas de la nación comenzando con la Presidencia de la República, mediante su delimitación estricta y de completo apego a la ley, la instauración de un pleno Estado de Derecho, una real División de Poderes, la institucionalización y consolidación de un verdadero y competitivo sistema de partidos políticos, la vigencia verdadera del Federalismo, la institucionalización de los mecanismos electorales independientes: el (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y con todo ello una verdadera profesionalización de la Administración Pública que garantice la eficiencia en el manejo del erario público, la eficacia en la atención a las necesidades más elementales de la sociedad y la resolución de los problemas del país.

Por ello, estratégicamente hablando, la transición a la democracia mexicana supone un proceso complejo de consolidación institucional que permita a las principales fuerzas políticas realizar sus estrategias dentro de un marco de referencia moderno. Y por más complejo que sea ese marco de referencia institucional, en última instancia descansa siempre sobre principios de confianza mutua y controles recíprocos de los principales actores interesados en participar. En México hasta ahora, los avances en la democracia que se han adquirido tienen más visibilidad en la esfera electoral y, por ello, los partidos políticos y los organismos encargados de las elecciones se han convertido en protagonistas principales del proceso. Se podría discutir la capacidad que tienen de asumir ese nuevo protagonismo pero el hecho es que se encuentran en el centro del proceso y eso es indiscutible. La naturaleza misma del autoritarismo mexicano contribuyó ampliamente a atribuirles esa centralidad. La exclusión política y el reconocimiento monopólico que por mucho tiempo practicó el sistema autoritario en contra de otros actores políticos hacen que la lucha por la democracia se canalice hacia la esfera de los partidos y del régimen electoral, pero ésta transición democrática no puede terminar ahí. La transición supone que las principales fuerzas políticas logren, por medio de la negociación y el consenso político, crear el clima de confianza mutua necesario para la elaboración de un nuevo e integral marco de competencia institucional. Al mismo tiempo, el carácter protagónico de los partidos políticos no desconoce la importancia de la participación de otras fuerzas sociales, dado el carácter globalizador de la transición, es indispensable sumar la participación y compromiso de otros organismos intermedios representantes de la sociedad civil así como de los ciudadanos mismos.

El presidencialismo autoritario ha sido la característica esencial del régimen político mexicano, nada lo distingue más que el predominio excesivo de su poder ha ejercido sobre las otras instancias de gobierno (los organismos legislativo y judicial). Sobre los ámbitos de la estructura federal (estados y municipios) y sobre el resto de los actores políticos, partidos, sindicatos, iglesias, organizaciones empresariales, etcétera. La construcción del régimen político postrevolucionario fincó en la Presidencia de la República casi de manera absoluta la conducción del país, árbitro final de todos los conflictos políticos, sin contrapesos de poder efectivos, terminó monopolizando la acción política independiente por décadas. Su éxito para mantener la estabilidad política, la paz social y un grado importante de desarrollo económico durante las primeras décadas de su existencia legitimaba su accionar, no exento de excesos y de irracionalidad creciente en los últimos tiempos que ha minado su otrora legitimidad incontrastable para dirigir a la nación. La naturaleza de un régimen presidencialista autoritario nacional ya no es garantía de equilibrios políticos regionales y locales. Debe dar paso a una presidencia sólida, fuerte pero con una legitimidad fundada en la democracia y ajustada a un estado de derecho, que logre evitar su irracionalidad política, económica y administrativa.

El expartido oficial fue el complemento natural al régimen presidencial, él (PRI) copó el espacio público partidista, juntos construyeron el modelo político del siglo XX mexicano. Fue aglutinador de la clase política postrevolucionaria, de partidos menores, clases sociales, grupos étnicos, organizaciones, regiones y ciudadanos. Sin duda la fórmula política priista fue un esquema inédito en el país que funcionó bastante bien durante el siglo pasado en comparación a los regímenes políticos totalitarios de otras naciones. La evolución natural de la sociedad nacional alteró de manera definitiva ese sistema autoritario diseñado para un país cerrado, con condiciones sociales, políticas, económicas de carácter rural muy atrasadas como lo eran las del México postrevolucionario pero que ya no es viable en condiciones modernas e internacionales de apertura mundial, modernidad económica y urbanización del país. El expartido oficial tuvo limitaciones de origen que se le impusieron como "camisa de fuerza"; ya que su supeditación en última instancia a la voluntad presidencial, condicionó su desarrollo interno en términos democráticos. No tuvo la autonomía necesaria que le permitiera instrumentar mecanismos sólidos, abiertos, de tolerancia y autocritica suficientes que le hayan facilitado una evolución natural, de dependencia absoluta del gobierno a una independencia racional para una mayor eficacia colectiva en un mundo político nacional completamente distinto, al que le vio surgir en los años 20's.

Paradójicamente mientras el modelo político postrevolucionario mexicano se consolidaba, al mismo tiempo no evolucionaba al ritmo de la sociedad en las últimas décadas, así, en los años 60's da inicio la pretransición democrática (1968-76) del país, el movimiento ferrocarrilero (1958-59), el movimiento de los maestros (1964-65), el movimiento de la universidad en Morelia, Michoacán (66) y fundamentalmente el movimiento del (68) avisaban ya de los reacomodos que sufría la sociedad nacional y que no encontraban correspondencia en el sistema político mexicano. Estos movimientos tenían un denominador común, demandaban democracia, apertura, reivindicación de mayores libertades políticas y sindicales. Los años 60's significaron el arranque de la pretransición de un régimen autoritario a uno de plena normalidad democrática. La década de los años 70's manifestó la transición inicial (1977-94) en términos de cambios institucionales. Después de la violencia guerrillera de la primera mitad de la década de los años 70's, que exigía la modificación de las prácticas políticas autoritarias del régimen. Este respondió con la primera Reforma Política del México moderno en 1977 a través de una nueva Ley Electoral y en 1979 con una Ley de Amnistía para presos políticos. La Ley Electoral implicó el reconocimiento jurídico al Partido Comunista Mexicano (PCM) que casi siempre había estado proscrito por la autoridad, la creación de más partidos políticos, la apertura del Congreso de la Unión a una mayor representación de otras fuerzas partidistas diferentes al (PRI) y un intento de reconciliación con los grupos guerrilleros que habían tomado las armas como el único camino existente para la expresión de sus ideales políticos.

La segunda Reforma Política se remite a 1986 que trajo consigo otra Ley en la materia, el Código Federal Electoral (CFE) el cual aumentó el número de diputados federales de 400 a 500. La creación de un Tribunal de lo Contencioso Electoral teóricamente autónomo y designado por el Congreso de la Unión para dirimir las controversias en las elecciones. Sin embargo, esta reforma tuvo muy poco alcance, es a partir de las elecciones de julio de 1988, cuando el nuevo (CFE) es severamente cuestionado por la oposición política en su conjunto en su aplicación concreta, dado que la integración de los órganos electorales seguía como siempre favoreciendo al (PRI) y no aseguraban la imparcialidad de la organización electoral. La crisis político-electoral de ese año abrió las puertas a la tercera Reforma Política de ese periodo, en (1989-90), en ese último año se aprobó la Ley Electoral vigente actualmente en el país el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE). Esta reforma fue distinta a las anteriores en virtud de que él (PRI) no la aprobó como en el pasado, es decir, él solo "mayoriteando" su promulgación sino en acuerdo político por primera vez con otro partido él (PAN). Este hecho obedece a que la reforma debió ser sinónimo de garantía de un mínimo de reglas electorales consensadas que generasen confianza en los procesos electorales y ayudara a superar la crisis de legitimidad suscitada por el cuestionamiento jurídico y político de las elecciones 1988. El (COFIPE) introdujo ciertos avances cualitativos importantes como la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) formalmente autónomo, la presencia de Consejeros Magistrados que representan a la sociedad abierta, se

revivió la vía del registro condicionado para el reconocimiento jurídico de los partidos políticos, desaparecido por el Código Federal anterior e introducido originalmente en la Ley Electoral de 1977. Se limitó la fórmula de autocalificación de las Cámaras de Diputados y Senadores, y se redefinió la llamada cláusula de gobernabilidad.

En 1993 se reformó él (COFIPE), desapareció la cláusula de gobernabilidad y entonces le correspondió a los Consejos del (IFE) emitir la declaración de validez de las elecciones de Diputados y Senadores, también el Tribunal Federal Electoral se constituyó en la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal, se abrió el Senado a los partidos minoritarios, entre otras disposiciones. En 1994 se volvió a reformar él (COFIPE) ante la crisis de Chiapas y el asesinato del candidato presidencial priista Luis Donald Colosio Murrieta. Con la intención de garantizar la legitimidad de las elecciones federales de ese año se introdujo la figura de los Consejeros Ciudadanos, electos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de los mismos partidos representados en la Cámara y ya no a propuesta presidencial como lo estipulaba él (COFIPE) desde 1989. Mientras que los representantes de los partidos ante él (IFE) tendrían derecho a voz pero no a voto, de tal manera que las decisiones fundamentales de éste organismo electoral serían tomadas por el representante del Poder Ejecutivo, los cuatro del Poder Legislativo y los seis Consejeros Ciudadanos. También en esta reforma se tipificaron en el Código Penal los delitos electorales, con el objeto de desalentar irregularidades en los comicios. Así, la elección de 1994 se llevó en condiciones pacíficas sin grandes conflictos postelectorales como si había sucedido en la sacudida electoral en 1988, esto sin embargo, no resolvía otros problemas de fondo del sistema político mexicano.

La denominada Reforma Electoral Definitiva (1995-2000) esgrimida por el Presidente Ernesto Zedillo fue aprobada en 1996 y mostró sus primeras bondades democráticas un año después con la elección directa del Gobernador en el Distrito Federal y la cual fue ganada por el candidato del (PRD) Cuauhtémoc Cárdenas, además de la obtención de la mayoría absoluta de toda la oposición coaligada en la Cámara de Diputados, él (PRI) perdió por primera vez en su historia la mayoría absoluta de diputados federales en el ámbito nacional. Entre los cambios más significativos que contiene la más reciente reforma electoral están los siguientes: el Poder Ejecutivo deja de tener representación en el Consejo General del órgano encargado del proceso electoral, es decir él (IFE) éste se vuelve verdaderamente autónomo sin subordinación político-electoral a otro poder, se introduce el sistema electoral de representación proporcional en el Senado para ampliarlo a los partidos de oposición, el Tribunal Electoral fue incorporado al Poder Judicial de la Federación y el otorgamiento de facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver sobre conflictos de constitucionalidad de leyes electorales, la tradición histórica de que el Poder Judicial no interviniese en materia electoral quedó superada. Con relación al Distrito Federal, además de la elección directa del poder ejecutivo, su Asamblea de Representantes se convirtió en Asamblea Legislativa ampliando sus atribuciones. Además se instituyó la elección directa de los Titulares de las 16 Delegaciones en que está dividido política y geográficamente el Distrito Federal a partir del año 2000.

Sin embargo, considerar a este avance fundamental en materia político-electoral como la última reforma que requiere la normalización de la democracia en México, es equivocado. Hay una Agenda Pendiente que tiene que ver con la nueva forma del funcionamiento del Gobierno, es decir: la División de Poderes debe ser efectiva, de cooperación y de equilibrio y no de supeditación ó confrontación, que el Federalismo sea una realidad, que prevalezca el Estado de Derecho, que termine la impunidad gubernamental, que la Administración Pública sea profesional no prebendaria con altos grados de rendimiento institucional. La Agenda Pendiente atraviesa por pactos consensados entre todas las fuerzas políticas del país para consolidar la nueva gobernabilidad democrática.

4.1. EL PRESIDENCIALISMO.

En principio, el término presidencialista no significa otra cosa que el Gobierno Presidencial, es decir, un sistema donde el Poder Ejecutivo, no surge del Legislativo, como en el caso del Parlamentario, sino que es el resultado de la consulta directa a la sociedad por medio de elecciones. En tanto que la forma de Gobierno Parlamentaria tiene su raíz histórica en Inglaterra, el Presidencialismo es producto de la independencia norteamericana en el siglo XVIII. Fue en el Congreso Constituyente de Filadelfia donde por primera vez se le dio forma a la Presidencia, institución que en poco tiempo se convirtió en la característica distintiva del sistema político de los Estados Unidos de América. En junio de 1787 Alexander Hamilton había propuesto a la Asamblea Constituyente de Estados Unidos hacer de esa nueva institución, -la Presidencia- el centro del sistema político norteamericano. Si bien al principio las ideas de Hamilton no ganaron el respaldo de los fundadores de la nueva nación norteamericana, el tiempo terminaría por darle la razón al que fuera ayudante de campo del General George Washington en la lucha por la independencia. Fue justamente la personalidad y el papel desempeñado por Washington en el liderazgo durante la revolución de independencia lo que inspiró a Hamilton a imaginar a Estados Unidos como un Gobierno Presidencial, con un Jefe del Poder Ejecutivo que desempeñara, en tiempos de paz, el papel de líder indiscutible que el General Washington había tenido durante la guerra. Según Hamilton, ese era el único medio para concentrar el poder y neutralizar las fuerzas centrífugas y amenazas externas que ponían en peligro la viabilidad de la nueva república en un mundo dominado por las monarquías.

En casi todos los países que se inspiraron en el modelo norteamericano, como los latinoamericanos, la Presidencia terminó por convertirse en la institución política dominante. Las razones fueron varias. En primer lugar, el carácter de órgano unipersonal que tiene la Presidencia, le permite tener una unidad de criterio y de acción y que contrasta con las divisiones propias de estructuras colectivas de los Poderes Legislativo y Judicial. En segundo lugar, el Presidente resultó ser la única figura política que desempeñaba su cargo como resultado de una elección nacional, y por ello su legitimidad es vista como superior a la de cualquiera de los integrantes de los otros poderes. En tercer término, y como consecuencia de todo lo anterior, la Presidencia se convirtió en la fuente principal de las iniciativas políticas y su aparato administrativo y burocrático en el más complejo dentro de la estructura gubernamental. Finalmente, la centralidad de la Presidencia deriva también del hecho de que su titular es la personificación de la soberanía nacional, es el jefe de gobierno, de las fuerzas armadas, de la administración pública y eje de la política internacional.¹⁵⁸

Claro que el predominio de la presidencia sobre legisladores y magistrados no tiene necesariamente que conducir a la destrucción de la clásica División de Poderes y el Estado de Derecho, condiciones indiscutibles de la democracia contemporánea. El modelo presidencial debe tener un sustento constitucional y democrático de otra forma sería un régimen presidencial autoritario. El problema de un Ejecutivo eficaz es que sea lo suficientemente poderoso para actuar oportunamente y resolver los problemas que enfrenta la nación y al mismo tiempo no lo sea tanto como para avasallar y dominar a los otros poderes del Estado: el Legislativo y el Judicial, y estos puedan conservar su autonomía contrabalanceando los posibles excesos del Ejecutivo.

El régimen presidencial es un sistema de gobierno cuya rígida separación de poderes, crea el problema de cómo coordinarse con los otros poderes estatales, para llevar a cabo una acción política, unificada y eficaz. A él corresponde ejecutar las leyes, lo que podría denominarse facultad administrativa la cual permite la permanencia decidida del Poder Ejecutivo. Por esta circunstancia, el Presidente es el poder activo, realizador que objetiva y materializa los fines primordiales del Estado. De ahí que las actividades fundamentales queden bajo su arbitrio, realizando la única actividad permanente del Gobierno los 365 días del año, es decir la Administración Pública.

Además, también elabora iniciativas de ley, que cada vez más quedan en manos del personal especializado que depende directamente de él y que al llegar al Congreso éste modifica, adiciona o rehusa. Presenta también el presupuesto de ingresos y egresos de la nación y propone

los impuestos y gravámenes necesarios para cubrirlo, pudiendo con ello realizar la función económica y social de los órganos administrativos que dependen de él. Sin embargo, el Presidente está sometido al orden jurídico, al Estado de Derecho que constriñe su funcionamiento a los cánones constitucionales, pudiendo ser sancionado con su destitución en caso de incurrir sistemáticamente en arbitrariedades o violaciones a la ley.¹⁵⁹ El Gobierno Presidencial, con todas sus prerrogativas y amplias facultades, no constituye empero una dictadura en los Estados Unidos. El Congreso y el Poder Judicial funcionan correctamente realizando lo que los teóricos anglosajones denominan "checks and balances", es decir "pesos y contrapesos", en donde los poderes públicos se limitan recíprocamente, haciendo posible el mantenimiento del orden y el equilibrio político dentro de la Constitución.¹⁶⁰

Las repúblicas latinoamericanas siguieron el modelo americano en sus constituciones políticas. Sin embargo, como bien lo ha señalado el politólogo español Juan José Linz, en la práctica latinoamericana, el sistema presidencial exacerbado ha puesto en entredicho el equilibrio de poderes y con ello al modelo democrático, según este punto de vista, es en buena medida la naturaleza arbitraria del presidencialismo de los sistemas políticos de América Latina lo que explica la inestabilidad y el autoritarismo que ha caracterizado hasta fechas muy recientes la historia política de la región. A partir de ésta perspectiva se sostiene que en sociedades fragmentadas desde su origen por profundas divisiones económicas y culturales, -como el caso latinoamericano- la concentración excesiva del poder político en la Presidencia ha hecho difícil construir equilibrios estables y si en cambio, ha contribuido a excluir o marginar sistemáticamente a los actores políticos perdedores en este caso a los partidos políticos de oposición, lo que llevó a polarizar la vida política de la región.¹⁶¹

EL PRESIDENCIALISMO MEXICANO.

Según la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de Febrero de 1917 vigente en nuestro país, México es una república representativa, democrática y federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental (art. 90). La soberanía de la nación, dice la Carta Magna, reside esencial y originalmente en el pueblo (art. 39), el cual la ejerce por medio de los Poderes de la Unión y los de los Estados (art. 41). El régimen federal en México se traduce en la unión de 31 Entidades Federativas de la República y un Distrito Federal, capital del país donde se asientan los Poderes de la Unión (arts. 43 al 47). Dicho Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial (art. 49). El Poder Legislativo, a su vez, se deposita en un Congreso que se divide en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores (art. 50). La Cámara de Diputados es la representante de la nación y se integra por 300 diputados electos según el principio de mayoría relativa o uninominales a partir de igual número de distritos en los que se divide el territorio nacional y 200 diputados de representación proporcional que surgen de listas planteadas por los diversos partidos políticos para compensar las desviaciones de la fórmula electoral uninominal, en hasta cinco circunscripciones territoriales en que se divide a la república. La Cámara de Senadores, por su parte, se integra por 3 senadores por cada Estado y 32 de acuerdo al sistema de representación proporcional hasta alcanzar un total de 128 senadores.

Mientras que el ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en una sola persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (art. 80), su elección es directa (art. 81). El propio Presidente nombra a su Gabinete, a los Secretarios de Estado y a los Directores de los Organismos Paraestatales. Es decir, a los miembros de la Administración Pública Federal que en México está dividida en Centralizada y Descentralizada (arts. 90 al 93). El ejercicio del Poder Judicial se deposita en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los Tribunales de Circuito, Colegiados en Materia de Amparo y Unitarios en Materia de Apelación, el Consejo de la Judicatura, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en Juzgados de Distrito (art. 94). La Suprema Corte se compone de 11 Ministros y funciona en pleno o en salas (art. 94). Dichos Ministros los designa el Presidente de la República, con la ratificación del Senado (art. 96)

Cada entidad federativa reproduce, a su vez, la División de Poderes Federal. El Gobernador encarna el Poder Ejecutivo Estatal, se elige un Congreso Local el cual es unicameral es decir, compuesto sólo por diputados estatales y se establece un Poder Judicial representado por el Tribunal Superior de Justicia, los Juzgados de Distrito y un Consejo de la Judicatura. Los Estados que constituyen a la Federación, están obligados a adoptar igualmente un gobierno republicano, representativo y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, al Municipio libre (art. 115). Cada Municipio es administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa. Este Ayuntamiento es encabezado por un Presidente Municipal el cual es electo junto con el número de Regidores y Síndicos que cada Constitución Estatal establece.

Hasta aquí aparece el esquema formal, legal y constitucional del régimen político mexicano sin embargo, a éste modelo en la práctica se le sobrepuso y todavía en muchos sentidos un esquema que desde entonces prevaleció, un sistema de Gobierno ultrapresidencial-autoritario y hoy de expartido oficial. Este sistema político formal que instituyó la Constitución de 1917 se vio rebasado por condiciones de poder real que suplantaron al esquema constitucional. Las características de la sociedad mexicana postrevolucionaria y la falta de una tradición histórica y de cultura democrática facilitaron un modelo político de una presidencia imperial y de partido casi único por espacio de 71 años. A la "cultura del súbdito" que todavía en alguna medida moldea a la población mexicana se sumó la necesidad posterior a la revolución de 1910, de tener un Estado que vertebrara al país, lo unificara, garantizara el orden, estabilizara al nuevo régimen y con ello creara condiciones de paz social para iniciar el camino al desarrollo económico. Un rasgo particular del sistema político mexicano postrevolucionario fue su marcado carácter presidencialista, centralista y patrimonialista.

Durante la revolución mexicana resaltaron en primera instancia las fuerzas caudillistas y regionales del país, para luego volver a reforzar las viejas tradiciones centralistas de nuestra vida pública. Pero esta vez el centralismo dejó de ser caudillista para volverse institucional en el marco de la Presidencia de la República. Esta concentración excesiva y autoritaria del poder público en la institución ejecutiva federal explica en buena medida la estabilidad política alcanzada por el país a partir de 1929 pero también los conflictos mayúsculos en la vida política de México a partir de 1968. Los amplios poderes que la Constitución de 1917 concedió al Presidente, así como los poderes metaconstitucionales que fue adquiriendo a partir de entonces -indiscutiblemente el de ser el único Jefe del expartido oficial -, llevaron a que la Presidencia de la República haya sido el centro indiscutible y casi incontestable del sistema político mexicano. Sin embargo, es posible que el punto máximo de dicha centralización ya haya tenido lugar, y esté comenzando una tendencia en sentido opuesto, las prácticas que en los orígenes del modelo actual dieron gran fuerza a la Presidencia, hoy día parecen ser obstáculo para conservarla.¹⁶²

Las estructuras constitucionales que proveen mecanismos de contrapeso a la Presidencia hace tiempo que dejaron de funcionar, si es que alguna vez funcionaron, y algunos simplemente nunca funcionaron. El presidencialismo mexicano es un sistema de gobierno en el que, de entrada, el documento constitucional otorga al Jefe del Poder Ejecutivo facultades muy amplias. Sin embargo, en la práctica el poder presidencial rebasó y con mucho el marco de sus amplios poderes formales, que muchas veces suele desbordar el marco legal y llegar incluso al terreno de lo verdaderamente anticonstitucional. En términos generales, y con base tanto en las facultades originales como en las posteriores, el Presidente ha sido el Jefe de Estado, Jefe de Gobierno, Jefe del Ejército, de la Política Exterior, Jefe de la Administración Pública y fue Jefe del expartido oficial. También ha sido la instancia que ha tomado las decisiones sustantivas en materia impositiva, de gasto público, política crediticia, financiera, agraria, laboral, educativa, minera, energética, de comunicación, de seguridad pública, seguridad social y culto religioso. Igualmente es el Presidente quien nombra y destituye a los Secretarios de Estado, a los representantes diplomáticos, a los directores de los organismos descentralizados, de él depende el Ministerio Público Federal y nombra con la aprobación del Senado a los miembros más importantes del ramo judicial.

Es la principal fuente de legislación y llegado el caso puede asumir poderes de emergencia. A las amplias y numerosas prerrogativas derivadas de la Constitución, el Presidente de México en la era autoritaria priista añadió las metaconstitucionales. De éstas últimas la principal y de la cual derivaron muchas otras es la que le otorgó el control indiscutible del expartido oficial. De ese control absoluto, estaba la capacidad del Presidente para ser el gran elector del (PRI), al designar a su sucesor, así como el control sobre la designación (y remoción) de los Gobernadores de las entidades federativas salidos de su instituto político, de los integrantes del Congreso Federal y de muchos de los Presidentes Municipales de las más importantes ciudades del país.

Pero los poderes metaconstitucionales del Presidente fueron más allá del mero control de la vida interna de su partido. Ese poder no constitucional pero verdadero del expresidencialismo autoritario tuvo claros efectos en los medios de comunicación masivos: televisión, radio y prensa. Por la vía del control del mercado del papel, concesiones y dádivas a televisoras, radioemisoras y empresas periodísticas la Presidencia había controlado con gran efectividad la información política en beneficio del monopolio político del hoy expartido oficial. La acumulación de poderes de todo tipo, había permitido que el poder presidencial rebasara los límites legales y se haya manifestado en situaciones tan contrarias al Estado de Derecho, como la alteración de resultados electorales, el uso ilícito de recursos públicos, la impunidad de funcionarios gubernamentales, la represión de opositores políticos y el hostigamiento a medios de comunicación independientes. En resumen, uno de los mayores obstáculos para consolidar la democracia integral en el país, similar a la que tuvo lugar en el grueso de los países latinoamericanos así como en España y Portugal, es justamente limitar la omnipotencia del Ejecutivo Federal.

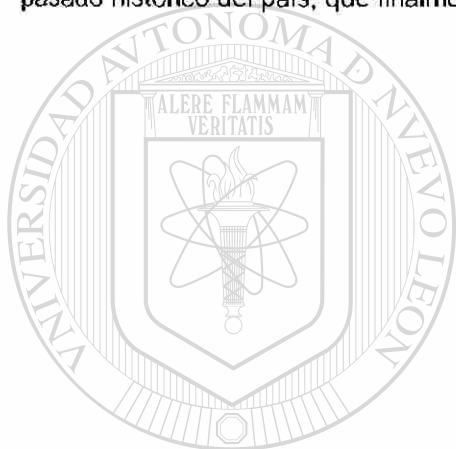
El presidencialismo mexicano fue producto de una larga y accidentada historia política. Sus raíces pueden encontrarse primero en la época indígena, después en el proceso de centralización política de la vida colonial, aunque para entenderlo no se tiene que ir más allá de la segunda mitad del siglo XIX durante el porfiriato. En su origen, la revolución de 1910 pareció ser un rechazo definitivo de la sociedad al autoritarismo presidencial, pero finalmente no fue así. En efecto, tras separar definitivamente a la Presidencia de la República de la persona que temporalmente ocupa el puesto, el presidencialismo mexicano se fortaleció pero sin perder su carácter autoritario. La revolución no dio paso a un régimen democrático plural y competitivo, el nuevo poder, dueño absoluto del campo político tras la derrota del ejército porfirista en 1914, puso desde el principio límites muy efectivos al pluralismo, e institucionalizó la transmisión del mando gubernamental de tal forma que sólo tuviera lugar dentro de la autodenominada y única heredera del poder político; "la familia revolucionaria". El marco jurídico formal que instituyó la Constitución de 1917, haciendo del país una república representativa, federal, popular y democrática, simplemente sirvió de velo a otro marco real: el de un presidencialismo autoritario.

Sin embargo, es ya generalizado el reconocimiento del agotamiento del modo de funcionar del sistema político mexicano fundado casi absolutamente en la preeminencia de un Presidente autoritario. En correspondencia, se empieza a valorar seriamente la importancia del poder presidencial en la estabilidad política del país, pero a condición de que sea un Gobierno firme y moderado, es decir sujeto a un estricto marco democrático y constitucional siempre institucional y políticamente controlado aunque no necesariamente débil. Como resultado de la evolución política de la sociedad, el esquema según el cual era suficiente un Gobierno Presidencial fuerte apoyado en un partido omniabarcante él (PRI) ha terminado, ahora se necesita dar paso a un sistema de interrelaciones políticas que recree y procese la pluralidad de las opiniones políticas. Así, un presidencialismo acotado no es, ni debe entenderse, como un poder debilitado, al contrario, se requiere de un nuevo diseño acorde al pluralismo político que renueve las bases de legitimidad social de la institución presidencial. El diseño institucional surgido de la revolución fundado en la idea de un Estado de Presidente omnipotente ha ido empero, perdiendo eficacia y legitimidad.

La irracionalidad evidente del poder absoluto de un solo hombre en una sociedad más plural y compleja ya no funciona. Si bien la revolución mexicana triunfó cuando fue capaz de sustituir el aparato de dominación que sostenía la dictadura personalísima de Porfirio Díaz Mori por

un conjunto propio de instituciones políticas y administrativas. la despersonalización del poder en México dejó intactos los mecanismos de autoridad que se habían consolidado desde la segunda mitad del siglo XIX, con la ventaja que ahora les otorgaba el hecho de no depender del término vital de un solo hombre, pero sí de uno cada seis años.¹⁶³

El presidencialismo acabó por definir al régimen postrevolucionario: se convirtió en su piedra angular, en su punto de equilibrio y con el tiempo en una de sus principales limitaciones. Construido sobre la base de las experiencias históricas del poder, que identificaban al Estado con el caudillo en turno, el presidencialismo mexicano se convirtió en una fórmula política avanzada con respecto al ejercicio del poder público durante el siglo XIX. Los grandes márgenes de arbitrariedad e impunidad que caracterizaron al poder presidencial de México en el siglo XX son tan notables como las reglas que lo limitaron en el tiempo y en el espacio de la misma forma que frente a otros actores internacionales y nacionales del sistema político. Por ello, el presidencialismo autoritario fue, a pesar de su aura de primitivismo político la única institución que logró sujetar el poder real en México a constreñimientos abstractos y permanentes. Contra lo que comúnmente se piensa, como pieza clave de la lógica del sistema postrevolucionario, fue la fórmula muy "sui generis" que culminaba una modernidad política mexicana cualitativamente más avanzada con respecto al pasado histórico del país, que finalmente está llegando a su fin.¹⁶⁴



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

4.2. EL EXPARTIDO OFICIAL.

El otro elemento que explica al régimen político mexicano a lo largo del siglo XX después de la Presidencia de la República es el otrora partido hegemónico surgido en 1929, primero con la denominación de Nacional Revolucionario (PNR), después de la Revolución Mexicana (PRM) en 1938 y actualmente Revolucionario Institucional (PRI) llamado así desde 1946. Fundado por Plutarco Elías Calles después del asesinato del Presidente reelecto Álvaro Obregón Salido en 1928. El partido nació con la pretensión de institucionalizar la política en el país. La violencia física reaparece en cada sucesión presidencial desde 1910. La desaparición violenta de Obregón puso en peligro de desmembramiento a la "familia revolucionaria". El (PRI), se constituyó entonces como una confederación de partidos y hombres fuertes postrevolucionarios, con el fin de establecer, de una vez por todas las reglas del juego necesarias para resolver el relevo presidencial. El partido se propuso como el único foro de negociación política que aglutinó intereses diversos y adquirió una perspectiva nacional. Para obtener la base popular que lo sustentara se apoyó en las masas políticamente inconscientes que controlan los caciques regionales.

Bajo la forma de una institución política no personalista, vivió la clara influencia de su fundador Elías Calles, quien, al controlar al Congreso de la Unión y a los caciques militares relega a segundo término a los Presidentes Emilio Portes Gil (1928-30), Pascual Ortiz Rubio (1930-32) y Abelardo Rodríguez Luján (1932-34). En su informe presidencial del primero de septiembre de 1928 Calles declaró: "La desaparición del presidente electo ha sido una pérdida irreparable que deja al país en una situación particularmente difícil, por la total carencia, no de hombres capaces o bien preparados que afortunadamente los hay, pero sí de personalidades de indiscutible relieve, con el suficiente arraigo en la opinión pública y con la fuerza personal y política bastante para merecer por su sólo nombre y su prestigio la confianza general..... la misma circunstancia de que quizá por primera vez en su historia México se enfrentó con una situación en la que la nota dominante es la falta de "caudillos", debe permitirnos, va a permitirnos, orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional".¹⁶⁵

Esta reflexión de Calles es la que meses más tarde animaría el proceso de conformación del (PNR), proyecto bajo el cual se consiguió la unificación de las fuerzas revolucionarias. De ésta manera se convocó para el día primero de marzo de 1929 en la ciudad de Querétaro la constitución del (PNR). Siendo el tres de marzo del mismo año su fundación formal. La creación del (PNR) no fue un hecho fortuito e improvisado, Calles designó a un grupo de sus asesores para que hiciera un estudio de la formación y proceso histórico recorrido por los partidos organizados en Francia, Inglaterra, Italia y Estados Unidos, y adaptar las características de esos modelos partidistas al caso mexicano. El (PNR) se apropió del nacionalismo, del reformismo económico y la vanguardia social de la Constitución de 1917. Se presentó como pluriclasista y ecuménico, pues pretendió atraer a sus filas a la totalidad de la sociedad mexicana, autodesignándose como el heredero exclusivo del legado de la Revolución Mexicana.

Además, otro rasgo característico sobresaliente del partido es precisamente el de haber acabado con el caudillismo desordenado e independiente y también haber institucionalizado la política, es decir, formalizar y legalizar pacíficamente la transmisión del poder público, a pesar de que los primeros años fueron de ajustes, de lucha entre grupos y facciones políticas. Otra característica del partido es su verticalismo con el que fue creado y el cual pudo observarse desde el nombramiento del Comité Organizador hecho por Calles en donde éste aparecía como su Presidente; este mismo verticalismo se reflejó en primer lugar en la forma como fue conducida la propia Convención constituyente en la cual no hubo ninguna práctica democrática y también en la derrota de Aarón Sáenz Garza el hombre favorito como precandidato presidencial en las elecciones de 1924 frente a Pascual Ortiz Rubio, siendo este último un candidato sin fuerza política real pero que contaba con el apoyo de Elías Calles.

Así, desde su nacimiento, el (PNR) funcionó como una estructura vertical, en el cual las decisiones fundamentales son tomadas desde la cúspide. Si bien el (PNR) tuvo en sus primeros

años una vida accidentada en donde las pugnas entre grupos políticos eran permanentes, así como entre la dirección nacional y los grupos de caciques regionales y locales, avanzó como proyecto, el partido de la revolución en vías de institucionalizarse, se consolidó poco a poco. Popularmente él (PNR) de Calles es visto sólo como el instrumento electoral del grupo en el poder, pero ésta es una visión corta en torno a su propia naturaleza del país, pues él (PNR) desarrolla una importante labor centralizadora e institucional de la vida política, es decir, cumple con un papel de agente modernizador postrevolucionario, autoritario si pero cualitativamente más avanzado con respecto al pasado histórico nacional.

El (PNR) transformó la mecánica del poder, bajo el nuevo esquema partidista se agruparon los principales y más importantes hombres de la revolución, así como los caciques regionales y locales, lo que puso fin a la inestabilidad política del país desde 1910. Sin embargo, poco es reconocida la mecánica que convirtió al (PNR) en un instrumento de centralización política. Si hoy el término "centralización política" tiene un halo negativo es porque en el curso de 71 años ésta ha llegado a ser excesiva y disfuncional para el sistema político en su conjunto. No obstante, en 1929 la centralización política era una meta indispensable para lograr la estabilidad, pacificación y viabilidad del Estado postrevolucionario ante las fuerzas disgregadoras propias de la dinámica que genera una guerra civil.¹⁶⁶ En otras palabras se necesitaban acuerdos políticos fundamentales y mecanismos para gobernar con las mismas reglas a todo el país.

El éxito por más de medio siglo de estabilidad política alcanzado por la nación en un marco de gobernabilidad es prueba de ello. No debe perderse de vista que la nota particular de la época revolucionaria es el fraccionamiento político y que, en esas circunstancias, resulta totalmente novedosa la creación de una burocracia partidista capaz de organizar a los caciques regionales en una relación jerárquica vertical, permitiendo la consolidación del poder central y la uniformación en el funcionamiento del Gobierno. Esta nueva burocracia política nacional hizo uso de los mecanismos de persuasión y control necesarios para someter a la mayoría de las organizaciones políticas, nacionales, regionales, estatales y municipales. Las incorporó y desmovilizó en aras de la unidad-estabilidad, resultó obvio que éste aparato atacó despiadadamente a los disidentes y a cualquier esbozo de oposición organizada por fuera del partido.

El (PNR) fue producto del grupo en el poder, ni concibió ni hizo la revolución, a diferencia del partido bolchevique ruso, ya que fue creado por la fracción victoriosa de una revolución. No nació para ganar el poder sino para conservarlo sobre la base de una legitimidad respaldada por los ideales de la revolución y a partir de la eficacia de la acción gubernamental del partido en el poder. El instituto político de Elías Calles surgió para permitir el paso de la época de los caudillos a la de las instituciones. En aras de ese objetivo, muy pronto debió enfrentarse a su propio creador, Calles, que en 1935 pretendió perpetuar el "maximato" y con ello abrió una crisis que se resolvería a favor del poder presidencial de Lázaro Cárdenas del Río en 1936 cuando éste lo obligó a exiliarse en los Estados Unidos. A partir de entonces el partido encontró su lugar en el nuevo sistema político mexicano: instrumento del poder legalmente constituido, esto es, al servicio del Presidente en turno.

Dos hombres marcaron la segunda y tercera etapa del (PNR) Lázaro Cárdenas y Miguel Alemán Valdés. El primero fundó el partido en torno a los sectores y lo subordinó a los designios del Presidente; lo hizo correa de transmisión para el reparto de cargos públicos de elección popular, ayuntamientos, diputados, senadores, gobernadores y la herencia presidencial: al sucesor en el cargo del ejecutivo federal. Cárdenas realizó el ideal de Calles, nunca más el partido quedó al servicio intemporal de un hombre, sino dependiente temporal a los designios del Presidente en turno. Así, todo el poder político a un hombre, pero sólo por seis años, y cada sexenio la renovación del grupo en el poder, el relevo presidencial como garantía de la capilaridad del sistema político mexicano y de su grupo gobernante. El 30 de marzo de 1938, en medio de la movilización general creada por la expropiación petrolera, se transformó él (PNR) en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), surgido como una coalición ahora de organizaciones: el sector campesino, representado por las Ligas de Comunidades Agrarias y por la Confederación Nacional Campesina

(CNC), el sector obrero constituido por la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Revolucionaria de Obreros Mexicanos (CROM), la Confederación General de Trabajadores (CGT) y los grandes sindicatos de industria afiliados a las centrales: el minero y el de electricistas; el sector popular que se identificó de inmediato con la burocracia del Estado y el sector militar, donde quedaron incluidos de hecho, todos los miembros de las fuerzas armadas. Fue un mecanismo de afiliación indirecto que permitió al flamante (PRM) contar de inmediato con cuatro millones de miembros, cifra nada despreciable en el contexto de un país habitado por poco menos de 19 millones de habitantes.¹⁶⁷

Con Lázaro Cárdenas el partido cambió por primera vez de nombre y adoptó la ideología popular-radical de la revolución, fue antiimperialista, nacionalista, estatista y populista. Pasó a ser un partido de sectores, corporativo, de afiliación colectiva y en no pocos casos sin nexos con los ciudadanos que por la vía de sus organizaciones gremiales o campesinas pasaban a ser, sin saberlo, miembros del partido. La revolución mexicana encontró en él (PRM) su expresión e instrumento. El Estado hizo de él un gran mecanismo de control autoritario, herramienta electoral y de continuidad política. El reparto de las posiciones de Gobierno fue, desde ese entonces, negociación que pasaba por el partido. La fórmula política que estableció Cárdenas y en la cual se cimentó el régimen político hasta fecha reciente, se articuló sobre estos dos mecanismos, la institución presidencial omnimoda pero sexenal y un partido oficial que está hoy en retirada con sus organismos corporativos que eran los principales instrumentos políticos de representación y negociación de intereses.

Además, como contraparte a lo anterior las organizaciones empresariales deberían guardarse de toda intervención política, aunque a título personal los empresarios pudieran participar en dicha actividad, a cambio de salvaguardar sus intereses por parte del Estado. En consecuencia el campo de lo público quedó socializado y monopolizado por los organismos corporativos, afiliados al partido oficial y el espacio económico fue neutralizado.¹⁶⁸ Es indiscutible que en lo general él (PNR) cumplió las finalidades que lo inspiraron y que consistieron en respaldar al Gobierno de Cárdenas, quien fue el ejecutor del magno programa de la revolución mexicana; reforma agraria, educación popular, rescate de los recursos de la nación de manos extranjeras así como la pacificación del país y el fortalecimiento de los mecanismos de control; políticos, económicos y administrativos del Gobierno Federal.

La Presidencia de la República quedó afianzada definitivamente como la pieza central de nuestro sistema político y con un partido que le sirvió de brazo electoral, formador de cuadros políticos y elemento legitimador de los procesos electorales rutinarios al final de cada periodo constitucional. Ni el Congreso de la Unión ni el Poder Judicial recuperaron en éste periodo de 71 años la jerarquía estatal que la ley y la teoría política recomiendan como sinónimo de buen Gobierno. La autonomía de las entidades federativas siguió tan precaria como siempre. Ningún Presidente promovió tantas destituciones de Gobernadores como Cárdenas, hasta el sexenio de Salinas de Gortari, pero todos los sucesores del General Cárdenas echaron mano de este expediente para acabar con gobiernos locales caídos de la gracia del centro. Después del Gobierno de Lázaro Cárdenas quien fue el verdadero artífice del sistema político mexicano tal y como se le conoció (Presidencia Imperial y Partido Oficial como diría Enrique Krauze).

El Gobierno del último General Presidente Manuel Ávila Camacho, y el hoy expartido oficial corporativo ratificaron también y extendieron su dominio monolítico, sin adversarios que por ese entonces pudieran hacerles sombra. En diciembre de 1940, apenas iniciado el periodo constitucional de Ávila Camacho el sector militar del (PRM) desapareció de su organización interna. Fue una prueba simbólica de la profesionalización alcanzada por el ejército revolucionario y de su subordinación institucional al Jefe del Poder Ejecutivo, una tendencia que habría de volverse realidad política permanente a partir de 1946, con la elección del primer Presidente civil de la era postrevolucionaria, Miguel Alemán Valdés, quien inició la larga lista, ininterrumpida desde entonces, de mandatarios no militares de México en el siglo XX. Con Alemán Valdés él (PNR) cambia y adopta su actual nombre de Partido Revolucionario Institucional (PRI), el 18 de enero de

1946 se inició la Asamblea que transformó al (PRM) en él (PRI). Además, se creó una organización territorial que formaban en la base los Comités Municipales y culminaba en la cúspide con la Asamblea Nacional, su máxima autoridad. El (PRI) se pronunciaba por un programa nacionalista, democrático y pacifista, que destacaba además, las cuestiones y oportunidades económicas derivadas de la Segunda Guerra Mundial con el fin de impulsar el desarrollo industrial y urbano de México. También se definía como una amplia asociación de mexicanos adheridos a las directrices de la Constitución de 1917 y a los ideales de la Revolución Mexicana. Destacaba el acento, que ponía a su política en lo relativo a las reivindicaciones sociales.¹⁶⁹

Aún cuando él (PRI) conservó su estructura sectorial y el énfasis de la afiliación colectiva, junto con la individual en menor medida, las secuelas de la Segunda Guerra Mundial y la Guerra de Corea por un lado y los requerimientos de estabilidad política y de concordia social con fines de garantizar un desarrollo industrial-urbano sostenido por el otro, hicieron que desde el Gobierno se tuviese una injerencia excesiva en las decisiones partidistas claves como: la designación de dirigentes y la nominación de candidatos. Así, terminaron por atenuarse algunos de los rasgos característicos de los primeros años del (PRM) como lo era la práctica de llevar a cabo plebiscitos internos y la movilización de masas. La mayor interferencia gubernamental en los asuntos internos del (PRI) exaltó la centralización nacional en perjuicio de los regionalismos, mermando con ello la vital retroalimentación centro-periferia.

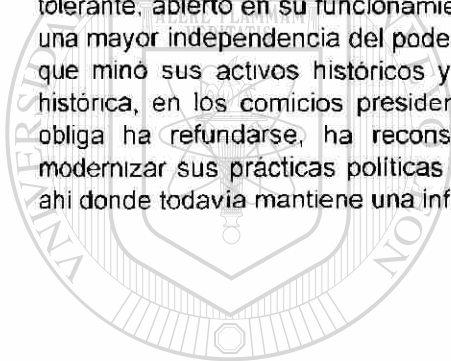
Así mismo la exaltación del poder presidencial y el retraso de la competencia electoral ante la ausencia de otros partidos que rivalizaran con él (PRI), impidieron que éste desarrollara algunas de las funciones que la teoría política moderna asigna a los partidos como la educación democrática y el ejercicio de la autocrítica interna y del Gobierno, quedando a su cargo otras de entidad no menor, como lo son el encauzamiento de las fuerzas sociales y su vinculación con el Gobierno; la articulación y atención de las demandas populares, el manejo de un sistema de comunicación política, de la socialización ideológica; y, lo que constituye su mayor aporte, la estabilidad política y la legitimación del relevo de los cuadros gobernantes. Contra lo que puede asegurarse él (PRI) no fue concebido como tampoco lo fueron en su tiempo él (PNR) y él (PRM), exclusivamente como un mero aparato electoral dominante, puesto que el proceso democrático de México mostraba todavía un abultado déficit de alternativas partidistas reales en ese preciso momento histórico. De hecho, se vivió hasta época reciente una verdadera paradoja, desde 1920 se han observado escrupulosamente los ciclos electorales (donde los gobernantes se han sucedido indefectiblemente a través de los métodos comiciales), pero no se construyó un sistema competitivo de partidos, el cual sólo se empezaría a insinuar hasta finales de la década de los años 80's.

El (PRI), como sus antecesores ejerció el Poder Ejecutivo del Gobierno Federal en México desde 1929 en forma ininterrumpida hasta noviembre del año 2000. Fueron 71 años en los cuales vio cambiar al mundo, desaparecer y aparecer nuevos Estados y partidos. Su competidor en antigüedad el Partido Comunista (PCUS) de la extinta (URSS) gobernó a ésta de 1917 a 1991, hasta desaparecer, hundiéndose al mismo tiempo que el Estado y el sistema político que construyó. La solidez que alcanzó el dominio priísta sobre la política de México la ilustran cifras de difícil comparación; entre 1929 y 1989 no perdió una sola de las elecciones para Gobernador; ganó en procesos electorales constitucionales más del 96% de los 2 mil 400 municipios que conforman la geografía del país; nunca hasta 1992 perdió la mayoría en un Congreso Local. Llevó a 11 candidatos a la Presidencia de la República de un sexenio cada uno, más los tres del "maximato" callista y desde 1929 todas las Legislaturas del Congreso de la Unión con mayoría absoluta, sólo hasta 1988 se vio obligado a aceptar Senadores de oposición.¹⁷⁰ Es hasta 1997 cuando pierde por primera vez la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, también la perdió de nuevo en las elecciones del año pasado, y la mayoría absoluta del Senado, además de perder por primera vez la titularidad del Poder Ejecutivo Federal.

Sin embargo, la tradicional dependencia del (PRI) con respecto al Presidente de la República no se modificó nunca a lo largo de los sexenios, es más, el Presidente Salinas acabó por

desfigurar la identidad propia del (PRI) con tantos cambios sin sentido, que sólo buscaban reforzar su posición política personal y no la de su propio partido. El partido siguió apareciendo como una especie de coto cerrado del Presidente hasta el año 2000, tampoco es nueva la decisiva influencia ideológica que éste ejerció y tuvo sobre su partido. Así mismo se mantuvo inexorablemente la supremacía que el Presidente observó con su "voto de calidad" que tenía para la designación del Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del (PRI), pero al mismo tiempo destacó el hecho incontrovertible de que la última palabra acerca del candidato presidencial y de los tiempos de la designación le correspondía a él. Atravesado por una cadena tradicional de intereses, muchos de ellos en conflicto, la esperada "refundación estructural del partido", enfrenta la verticalidad autortaria del sistema y las poderosas relaciones de clientela.¹⁷¹

De esta forma la crisis del presidencialismo autoritario de fin de siglo arrastró a un partido antes invencible con él. En este ámbito, uno de los principales problemas que enfrenta el sistema político mexicano es la irracionalidad en el funcionamiento de un régimen presidencial desbordado por la incoincidencia entre, por un lado la complejidad de las demandas sociales, políticas y económicas y por el otro lado, la enorme autoridad que se concentra en un solo hombre. La institución presidencial que sin contrapesos efectivos al ejercicio de su poder favoreció las crisis político-económicas recurrentes de los últimos sexenios. Crisis sobre todo la de los últimos 12 años que política y electoralmente está padeciendo él (PRI) por los excesos de los Presidentes de la República salidos de sus filas políticas y por su incapacidad para mantener un espíritu democrático, tolerante, abierto en su funcionamiento interno, una actitud crítica de los actos de sus gobernantes, una mayor independencia del poder estatal, y de la corrupción generalizada de la autoridad pública que minó sus activos históricos y con ello acabó hundiéndolo electoralmente hasta su derrota histórica, en los comicios presidenciales del año 2000. Esta debacle política necesariamente lo obliga a refundarse, a reconstruirse ideológicamente, a reorganizar sus estructuras, a modernizar sus prácticas políticas y a ejercer el poder público de manera responsable y eficaz, ahí donde todavía mantiene una influencia política importante.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

4.3. LA TRANSICIÓN INICIAL 1977-1994.

No hay legitimidad democrática sin régimen de partidos y elecciones competitivas. Los pilares del sistema monopartidista autoritario del país comenzaron a erosionarse desde finales de los años 60's, si se quiere en forma lenta y hasta confusa pero progresiva e irreversible. Nuevas generaciones y segmentos de la sociedad no encontraron (y no quisieron hacerlo) espacio político en el entramado corporativo cuyo pilar -él hoy expartido oficial- se encontraba algo más que atrofiado. La vieja ideología de la revolución mexicana cada vez más difusa, empezó a ser relativizada y cuestionada a partir de otros paradigmas. Y la bonanza económica se tradujo en más de un cuarto de siglo de crisis económica que sirvió como acicate para la participación política independiente por fuera de los espacios consagrados oficialmente para ello. Procesos combinados de alfabetización, urbanización, industrialización, comunicación y educación, forjaron una pluralidad política e ideológica que no se reconoce en un sólo referente partidista, por muchas condecoraciones históricas que lo arropen.

Por el contrario esa pluralidad busca y crea nuevos espacios para el quehacer político, diseña códigos, diagnósticos y programas propios expresando una diversidad de aspiraciones, formas de pensar y comportamientos que no caben ya bajo el manto del monolitismo partidista. En realidad es y fue reforzada por él quiebre de la ideología de la revolución mexicana y la crisis económica. La complejidad y diversificación de la sociedad nacional puso en jaque a muchos de los mitos y principios, en su momento productivos de la revolución. Valores, reclamos y aspiraciones de los años 60's y 70's encontraron marcos ideológicos distintos a los de la Revolución Mexicana, aunque, paradójicamente, el litigio por la herencia del movimiento fundador del Estado mexicano del siglo XX no es cuestión del pasado, sino del más beligerante presente. Todo ello, sin embargo, tiende a la construcción de discursos ideológicos variados que sólo el autoritarismo del más viejo cuño puede pretender "mediatizar".¹⁷²

Entre (1968-76) el régimen político mexicano experimentó profundos y dramáticos cuestionamientos políticos en su relación con la sociedad civil, los cuales pueden ser ubicados como la pretransición política y democrática en México; de un modelo autoritario presidencialista y de partido casi único a uno democrático de división de poderes efectiva, de partidos en verdadera competencia y elecciones transparentes. Esto significó el fin de la estabilidad social que se mantuvo durante más de 40 años, así como su ingreso en una fase permanente de franca inestabilidad política y desequilibrios económicos, cuyos signos comenzaron a hacerse evidentes de manera recurrente en las últimas tres décadas. El año de 1968 bien puede ser calificado como el momento que marcó el fin de la consolidación del régimen político postrevolucionario mexicano y el arranque de México en su camino a la democracia política.

En ese año la terrible represión al movimiento estudiantil, que sintetizaba de alguna manera el reclamo de diversos sectores del país contra el monopolio político del régimen, por una verdadera democracia y por mayores garantías para la participación electoral y respeto al disenso. Evidenció el peor rostro autoritario del sistema político y marcó el ascenso gradual de muy diversas formas de protesta pública y de lucha social; tanto en fábricas, escuelas, colonias, como a nivel de guerrilla urbana y rural. Estas nuevas condiciones políticas, alimentadas por un proyecto económico que había mostrado su incapacidad para redistribuir la riqueza generada por el crecimiento económico de manera más equitativa (1940-70) ó para atemperar la acelerada pauperización y marginalización de amplios sectores de la población, exigían del Gobierno un renovado esfuerzo de tolerancia y diálogo. La política redistributiva y de apertura conciliadora con los sectores universitarios que habían sido duramente reprimidos en el sexenio del Presidente de Gustavo Díaz Ordaz, fue característica del Presidente Luis Echeverría Álvarez. Sin embargo, no fue suficiente para revertir el estado de desequilibrio político que había alcanzado el país y que se había acendrado durante el mandato de su antecesor en el poder presidencial.

Ante el autoritarismo político, la insuficiencia económica y la marginación social en el país arrojaron entonces la guerrilla urbana, rural y serios conflictos con el sector empresarial que

terminaron en la primera de las más severas crisis económicas de fines de sexenio que se han repetido cíclicamente desde 1976 primero, después 1982, luego 1987 y finalmente 1994. De esta manera el nuevo Presidente, José López Portillo (1976-82) asumió el Gobierno en muy adversas condiciones políticas, económicas y sociales. La fase de persistente inestabilidad en que habían entrado las estructuras de autoridad obligaba a medidas políticas sustantivas e imaginativas o dejar abierta la puerta al agravamiento de la crisis política, con otra posible salida autoritaria de carácter violento de incalculables consecuencias. En esas circunstancias, en 1977 el Gobierno de López Portillo sometió a la consideración del Congreso de la Unión una iniciativa que debería modificar considerablemente la normatividad vigente en materia de organizaciones políticas y procesos electorales. En poco tiempo, la iniciativa presidencial sería conocida como la primera gran Reforma Política de fines del siglo XX la cual incluía una nueva Ley Electoral, la de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) y una Ley de Amnistía para los guerrilleros y presos políticos.

La siguiente etapa de la transición mexicana va de 1978 a 1994 caracterizada también por una serie de crisis económicas y políticas recurrentes. Esta fase comenzó precisamente con la implementación de los novedosos cambios de la reforma política de López Portillo y concluyó con las cuestionadas elecciones presidenciales de 1988, que pusieron en evidencia absoluta las disfunciones autoritarias del régimen. Entre 1940 y 1976 el régimen político nacional experimentó pocos y aislados cambios en su estructura autoritaria original. No fue sino hasta el Gobierno de López Portillo cuando se planteó una Reforma Política y Administrativa que en términos formales planteaba la posibilidad de mayores y cualitativas transformaciones al modelo institucional postrevolucionario.¹⁷³

Por lo que respecta a la Reforma Administrativa, que es importante referir pues por varios motivos constituye un complemento de la Reforma Política, dada la búsqueda de un Gobierno efectivo que neutralizara el conflicto político por vías institucionales, ésta se concebía como un medio para promover la participación conjunta del Gobierno, los empresarios, las organizaciones de los trabajadores y los ciudadanos en la formación de las políticas gubernamentales. Sin embargo, los límites autoritarios del Gobierno no permitieron un mayor alcance en los objetivos de la Reforma Administrativa para hacer de la Administración Pública una herramienta moderna del Estado mexicano. En el nivel discursivo, un programa como éste revelaba sobre todo la necesidad de restablecer las alianzas tradicionales del régimen pero bajo la tutela del Gobierno, con el objetivo implícito de evitar una profundización desestabilizadora en el conflicto social. Más allá de los propósitos oficiales divulgados a la opinión pública, la Reforma Política y Administrativa de López Portillo buscaba reunificar a la coalición gobernante y neutralizar institucionalmente el impacto de la movilización política y social creciente por fuera del (PRI), que comenzó a revelar niveles de combatividad y contestación peligrosa para la supervivencia del régimen antes de intentar buscar el objetivo fundamental de guiar una verdadera transición democrática que significará en términos cualitativos un nuevo modelo político.

El pluralismo partidista consentido por el régimen político oficial permitió el surgimiento de una vida política más intensa, al tiempo que buena parte de las confrontaciones que antes no tenían manera de canalizarse institucionalmente, establecieron lazos con las fuerzas políticas emergentes con la esperanza de dirigir sus demandas a las estructuras de autoridad correspondientes. Así, la Reforma Política de esos años fue funcional a los objetivos de corto y mediano plazo del régimen. Al tiempo que el incremento electoral y la extensión de los partidos políticos de oposición contribuían a reforzar la aparente legitimidad del dominio oficial, la liberalización política que no democrática, en cuanto limitada y controlada, no puso en mayores riesgos al Gobierno sino hasta 1988, es decir, 10 años después. Ya que a través de sus estructuras tradicionales de dominación -el Presidente y el Partido Oficial- así como del control del aparato de la Administración Pública, el régimen garantizaba todavía su permanencia.¹⁷⁴

Sin embargo, a partir de la Reforma Política de 1977, la participación política independiente del (PRI), comenzó a verse como algo normal, y no como actividad de ingenuos e ilusos que desde posiciones de abnegación inútil pretendían enfrentarse contra un gigante invencible. Ese cambio de

imagen de los partidos políticos opositores conduciría a que poco tiempo después comenzaran a ser utilizados como uno de los vehículos fundamentales para expresar las disidencias legítimas de la ciudadanía, tanto por parte de los operadores políticos de las capas altas, medianas y bajas, como desde los propios grupos pertenecientes a la coalición priista. Con todas sus limitaciones, la Reforma Política de 1977 tuvo resultados importantes sobre la vida pública del país. El hecho mismo de convertir a los partidos políticos en entidades reconocidas constitucionalmente como de interés público condujo a la legitimación de nuevas formas de hacer política, distintas a las practicadas por la coalición en el poder estatal. El clima de apertura informativa, que entonces sólo incluyó a la prensa escrita, y una actitud más tolerante del régimen frente a la disidencia política contribuyeron a que existiera un ambiente político más habitable. De entonces a la fecha, el sistema de partidos, se ha ido construyendo gradualmente, no sin dificultades. A partir de 1977 ya nada fue igual en la relación entre los partidos y el poder público. A pesar de que se trataba de organizaciones débiles y mal implantadas su presencia comenzó a ser fundamental en el conjunto de los equilibrios políticos. Aunque muy lentamente, su actividad en la vida del país fue aumentando en la misma medida que iban logrando ampliar la justicia de las condiciones de competencia electoral en un proceso equívoco y contradictorio, sin una dirección clara, pero que no por casualidad se caracterizó por reformas electorales sucesivas, en las que con grandes avances y retrocesos al mismo tiempo los partidos políticos fueron poco a poco consolidando sus posiciones y derechos.¹⁷⁵

En los primeros días de enero de 1994 la sociedad mexicana sufrió una gran conmoción, cuando la paz social y la estabilidad política fueron puestas en entredicho de manera dramática por un grupo armado, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que en las lejanas tierras de Chiapas se levantó sorpresivamente en armas, reclamando justicia y democracia, así como la "renuncia del dictador" (el Presidente de la República). La guerrilla chiapaneca cuestionó uno de los grandes mitos nacionales construidos a lo largo del sexenio del Presidente Carlos Salinas de Gortari: el del México primermundista que gracias a la modernización económica, a la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y a las políticas de corte neoliberal, casi automáticamente se convertiría en una nación desarrollada, como lo mostraría su ingreso en el mismo año a un club de países ricos, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). El impacto que el surgimiento del (EZLN) tuvo en la sociedad mexicana, en el Gobierno y para la imagen que del país había intentado proyectarse en el exterior, resultó a todas luces significativo, y obligó a repensar al país desde una óptica diferente: la de los costos sociales, económicos y políticos que el proyecto neoliberal autoritario trajo aparejados desde su implantación en 1982.

Sin embargo, pese a los abundantes problemas sociales, a la guerrilla en Chiapas, a una sucesión de atentados dinamiteros en el Distrito Federal y otros lugares del país, al asesinato del candidato presidencial priista Luis Donald Colosio Murrieta y al secuestro de importantes hombres de empresa, las elecciones presidenciales de ese axial año de 1994 se llevaron a cabo con entera calma. En un país caracterizado por elevados índices de abstención, se produjo una votación tal, que redujo los niveles abstencionismo, ésta copiosa votación alcanzó al 77.8% de los ciudadanos habilitados. De éstos, 48.8% votaron por el candidato del (PRI), Ernesto Zedillo Ponce de León, 25.9% por Diego Fernández de Cevallos, candidato del (PAN), y 16.6% por Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, del (PRD). Los resultados electorales otorgaron al (PRI) no solamente la Presidencia de la República, sino una amplísima mayoría en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Estos resultados, sin embargo, fueron inmediatamente objetados por Cárdenas, quién acusó al Gobierno y al (PRI) de haber perpetrado un "inmenso fraude". Mientras que él (PAN) y su candidato presidencial, reconocieron los resultados, aunque señalaron la falta de equidad en el conjunto del proceso y denunciaron irregularidades aisladas.¹⁷⁶

A similares conclusiones llegaron la mayoría de las organizaciones de observadores nacionales y visitantes extranjeros: las elecciones de agosto de 1994 fueron hasta entonces las más limpias y concurrecidas de la historia de México, y no cabe duda de que en ellas ganó él (PRI). Diferente fue la posición de la principal de entre las organizaciones de observadores (Alianza

Cívica-Observación 94), quien denunció un "fraude por componentes"(pequeños fraudes aquí y allá), que sin alterar el resultado de la elección presidencial, sí habría afectado a la correlación de fuerzas entre los partidos, la integración de la Cámara de Diputados, y posiblemente la de Senadores. Sin embargo, la mayoría de los alegatos de fraude no se tradujeron en impugnaciones suficientemente fundadas ante el Tribunal Federal Electoral y la Fiscalía Especial para Delitos Electorales.

Como quiera que sea, la alta participación ciudadana, la ratificación del (PRI) como el partido del gobierno por la mayoría del electorado, y la ausencia de hechos de violencia durante la jornada electoral e inmediatamente después, disiparon temporalmente los nubarrones de tormenta que se cernían sobre México desde el día primero del año. Nubarrones que volvieron a oscurecer el horizonte político cuando el 28 de septiembre del mismo 1994 fue asesinado el Secretario General del (PRI), José Francisco Ruiz Massieu, como resultado de una conspiración en que habrían participado -según las primeras investigaciones- miembros de su propio partido.

Para tener una imagen más completa del panorama electoral y postelectoral de 1994, es necesario recordar que las elecciones federales de 1988 habían sido las primeras en la historia contemporánea del país en las que contendieron partidos de oposición con reales posibilidades de triunfo electoral. Los comicios presidenciales de 1976 habían sido ganados por el partido oficial con el 100% de los votos -ya que no se presentaron candidatos de oposición- y, los de 1982 fueron ganados por él (PRI) con el 70% de los sufragios emitidos. Pero en las elecciones de 1988, él (PRI) apenas obtuvo el 50.7% de los votos, la presencia de la oposición fue realmente significativa, ya que por primera vez un candidato opositor, Cuauhtémoc Cárdenas obtuvo más del 30% de la elección. En tanto que el tercer candidato importante, Manuel de Jesús Clouthier, del Rincón, se acreditó el 16% de los votos. De modo tal que las primeras elecciones presidenciales realmente competitivas en décadas habían puesto en jaque al sistema político mexicano, diseñado para gobernar sin oposición, sin elecciones competitivas y obviamente sin la posibilidad de alternancia en el poder. Los comicios presidenciales de julio de 1988 fueron el inicio de procesos inéditos en la política mexicana: la necesidad de elecciones limpias, la relevancia de los partidos políticos, y la necesidad y posibilidad real de un tránsito a formas democráticas de Gobierno. Los resultados electorales de 1988 se reflejaron en la composición de la Cámara de Diputados, ya que de 500 legisladores, él (PRI) sólo logró 260, lo que le otorgó la mayoría absoluta, pero no el margen suficiente para poder llevar a cabo modificaciones constitucionales por sí solo, por primera vez en su historia él (PRI) tuvo que negociar con otras fracciones parlamentarias, preferentemente con él (PAN), para poder realizar reformas a la Constitución Política del país.¹⁷⁷

Antes de 1988, las elecciones locales eran fenómenos políticos sin trascendencia nacional, y cuando se presentaban conflictos postelectorales éstos se circunscribían al ámbito regional. En los años 90's el escenario cambió, las disputas a consecuencia de elecciones competidas pasaron a tener una importancia no sólo local y nacional, sino también internacional, lo que derivó en presiones del exterior al Gobierno mexicano, pues los reiterados conflictos electorales ponían en entredicho la imagen del sexenio, tan cuidadosamente pulida por Carlos Salinas de moderno y democrático. El grupo político que llegó al poder en 1988 definió como objetivo central de su línea política estratégica, la recuperación de la legitimidad perdida en las conflictivas y poco creíbles elecciones federales de ese año. Para alcanzar su objetivo, el Gobierno de Salinas de Gortari abrió dos frentes de batalla. El primero fue el económico, el "triunfo" de su política económica fue un factor de peso que inclinó la balanza de la legitimidad hacia el grupo gobernante, el cual creyó que mientras la economía se fortaleciese las acciones democratizadoras podrían retrasarse casi indefinidamente. El otro frente atendido por el Gobierno de Salinas fue el político, que estaba dividido en diversas trincheras. En primer lugar fue necesario reagrupar las fuerzas del grupo gobernante y restañar las heridas dejadas en el seno de la élite política por la selección de los candidatos priistas a la Presidencia de la República en 1987, 1993 y 1994. En segundo lugar, estaba la necesidad de diseñar una política para relacionarse con la oposición real: él (PAN) y él (PRD). En tercer sitio, había que redefinir a los partidos paraestatales que apoyaron la candidatura

de Cárdenas en 1988. Y por último, diseñar una política de contención para enfrentar a la posible, pero nada deseable, insurgencia social, que se manifestó claramente con la rebelión del (EZLN).

Todos los elementos anteriores tenían que ver con la definición de una política nacional para aplicarse en las elecciones locales. Los rasgos esenciales de esa política fueron cuatro. En primer lugar, la experiencia de 1988 demostró al grupo en el poder lo peligrosa que podía ser la unidad opositora. En consecuencia se dio un trato diferenciado según el partido de que se tratara, buscando en todo momento hacer fracasar cualquier intento unitario de las fuerzas de oposición. Es así como el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) la nueva Ley Electoral del régimen de Carlos Salinas instituido en 1990, y sus posteriores reformas de 1993 y 1994 hicieron prácticamente imposible las coaliciones en elecciones federales. Además, desapareció la figura del candidato común, que hacía muy sencilla la alianza electoral de diversos partidos, pues lo único que se requería era la anuencia del candidato para que fuera registrado por más de un partido. Otro aspecto, esencialmente político, de esta intención de fragmentar a la oposición, fueron las facilidades para la creación y registro de partidos nacionales y locales. En el ámbito federal se dio registro definitivo en 1993, al (PT), al (PVEM) y al (PDM). En el ámbito local, cuando el escenario electoral para él (PRI) tenía signos de que sería competido, particularmente por él (PRD), se promovió la participación de partidos locales, ya fueran existentes o de nueva creación, y de fuerzas políticas reales o artificiales, para restarle posibilidades de triunfo a este partido político.

En segundo lugar, el Gobierno llevó a cabo una redefinición de sus relaciones con él (PAN) y él (PRD). Es así como aprovechó la coincidencia con el programa económico del (PAN) para limar asperezas y buscar un acercamiento con éste instituto político al cual pronto le daría sus primeros frutos electorales. De esta manera, quedaron lejanos los tiempos en que se calificaba al (PAN) como el partido de la reacción. En cambio la relación del Gobierno con él (PRD) fue muy diferente a la observada con el resto de los partidos. La renuencia perredista a reconocer la legitimidad del Gobierno salinista, provocó un trato áspero y violento hacia éste partido en los procesos electorales. El (PRD) reportó 276 asesinatos de sus miembros y simpatizantes desde julio de 1988 hasta abril de 1994. De 1989, fecha de su nacimiento, él (PRD), a ojos del Gobierno, era un partido intransigente, violento y maximalista. La insurgencia indígena que floreció el primero de enero de 1994 cambió las definiciones de la geometría política de los primeros años del sexenio. El (PRD) dejó de ser de extrema izquierda, y automáticamente pasó a ocupar la centroizquierda del espectro partidario.

En tercer lugar, se buscó por todos los medios hacer retornar a su tradicional papel de apoyadores de los gobiernos priistas, a los denominados partidos paraestatales que en 1988 se habían sumado a la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas. Al (PFCRN), al (PARM) y al (PPS) pronto se les convenció de las bondades de la cercanía con el poder ejercido por Salinas de Gortari.

Estas nuevas condiciones políticas hacían necesario, para el Gobierno, que las elecciones fueran creíbles, con el fin de recuperar legitimidad política nacional e internacional. Aunque el principal flanco para hacerlo era la gestión gubernamental en materia económica, el frente político-electoral no fue abandonado, sobre todo para establecer una alianza estratégica con él (PAN), que iba más allá de lo electoral. El objetivo sustancial en ésta relación por parte del Gobierno, era utilizar al (PAN), que era la entidad política tradicional con mayor prestigio democrático, como legitimador de acciones gubernamentales. A su vez, él (PAN) logró que se le reconocieran triunfos en diversas elecciones locales, sobre todo en la primera mitad del sexenio, guardando prudente medida o silencio cuando las irregularidades electorales, no lo afectaban. Esta actitud facilitó la acción gubernamental cuando no le reconoció triunfos al (PRD), particularmente en los casos de Michoacán, Guerrero, Estado de México y Tabasco, haciendo más fácil el manejo de los escenarios electorales para que la aceptación de triunfos opositores no representara el riesgo de traer consigo una espiral de derrotas interminables para él (PRI). De haber sucedido este escenario, la puesta en práctica del proyecto gubernamental habría sido entorpecida. La estrategia

gubernamental, en caso de que la oposición defendiera hábil y efectivamente sus triunfos electorales, fue dejar en manos del Presidente de la República el reconocimiento a triunfos electorales de la oposición, lo que reforzaría la imagen de una supuesta voluntad democratizadora del titular del Poder Ejecutivo Federal. Lo anterior se convirtió, en la práctica, en una "democracia selectiva" reconociendo triunfos panistas pero no perredistas. En ésta lógica se desarrollaron los procesos electorales durante los años de la gestión gubernamental de Salinas de Gortari.

Y en cuarto lugar es importante señalar las remociones ó sustituciones de Gobernadores durante este sexenio las cuales fueron numerosas, entre 1989 y 1994 llegaron a 17. Estas se han efectuado por promoción, cuando se va a ocupar algún puesto de importancia en el Gobierno Federal; ineptitud política cuando el Gobernador ya no *satisface las expectativas políticas del centro*; o por conflicto con la oposición (en esta situación encontramos a los Gobernadores que tuvieron que renunciar ó aquellos que ni siquiera tomaron posesión de sus puestos). Pero detrás de estas tres causas la realidad es que siempre estuvo presente la voluntad presidencial, esa potestad metaconstitucional del viejo presidencialismo autoritario mexicano, la destitución de más de la mitad de los Gobernadores de las entidades federativas le permitieron a Salinas de Gortari *mantener el control político del país y redefinir relaciones políticas regionales a su favor*. Otro aspecto que no se puede dejar de lado en ese período es que las elecciones locales adquirieron plena importancia nacional y en algunos casos hasta internacional, como las elecciones para Gobernador en San Luis Potosí y Guanajuato en 1991. Pero no sólo eso, sino que definieron políticas de carácter nacional como la *lucha antirreeleccionista en San Luis Potosí, que desembocó en una declaración pública del Presidente Salinas de Gortari de no promover ninguna modificación en la Constitución para no hacer posible su reelección, ante el insistente rumor de que éste quería reelegirse*.

La fuerza electoral del (PAN) se había concentrado en el norte del país como su principal zona de influencia, además de otros bastiones como Yucatán y Jalisco. En las elecciones federales de 1994, éste partido se colocó como la segunda fuerza electoral en 25 entidades del país, con lo que consolidó la posición de segunda fuerza política nacional nuevamente, después que la había perdido en 1998. El (PRD) se había consolidado como segunda fuerza electoral en estados del centro-sur y del golfo: Nayarit, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Veracruz, Tabasco, Chiapas y Campeche. En algunas otras entidades, él (PRD), como tercera fuerza, se situaba a escasa distancia del (PAN). Es decir, se tenían dos fuerzas de oposición que empujaban ideológicamente en sentidos opuestos aunque con el mismo objetivo político de derrotar al (PRI). Con los matices que requiere el tratamiento de este complejo problema la política gubernamental abrió espacios de acción a los partidos opositores, con el propósito de aparentar voluntad democrática, pero el fraude electoral persistió como política oficial en los comicios locales. Mientras tanto, paralelamente se da un movimiento social en la periferia del país que muestra la voluntad de transformación democrática y la madurez cívica de la ciudadanía. Contradictoriamente, la política gubernamental no pudo evitar el crecimiento y el avance en la consolidación de la oposición y, sobre todo, la maduración cívica de la sociedad. Esta dinámica, indudablemente, jugó a favor de la transición democrática empujada por las más diversas fuerzas sociales y políticas, al margen de la voluntad gubernamental.

El asunto nodal de la política y de la transición a la democracia en México se centraba en la realización de elecciones limpias, con partidos políticos en verdadera competencia y con alta participación popular. De allí que los partidos de oposición hayan reclamado siempre una legislación que garantizará organismos electorales imparciales, equidad en la distribución de los fondos públicos y de los tiempos de difusión en los medios de comunicación asignados a los diversos partidos, pero sobre todo, un justo conteo y calificación de los resultados de los comicios. Las presiones de la oposición, junto con las necesidades del (PRI) de asegurarse una mayoría legislativa, en tiempos en que los resultados electorales no siempre le favorecían en tan gran medida como antaño, llevaron a que durante el sexenio de Salinas de Gortari se aprobasen tres sucesivas reformas a la legislación electoral: la primera, en 1989-90; la segunda, en 1993, y la tercera en 1994.

En los sexenios anteriores la normatividad electoral ya había sido objeto de una obsesión reformadora muy peculiar, gracias a la cual cada proceso electoral se desarrollaba con reglas del juego distintas a las del proceso anterior. Así, con Luis Echeverría se promulgó una nueva Ley Electoral en 1973; durante el Gobierno de López Portillo se promulgó la (LFOPPE) en 1977; y finalmente en el sexenio de Miguel de la Madrid se elaboró el (CFE) en 1986-87. Las reformas a la Constitución y la elaboración de la nueva Ley Electoral, realizadas en 1989-90, no se pueden explicar sin tomar en cuenta los efectos del shock político-electoral de 1988 sobre el sistema político mexicano. El propio candidato presidencial del (PRI), Carlos Salinas de Gortari, cuyo triunfo electoral fue severamente cuestionado por la oposición en su conjunto, tuvo que reconocer públicamente que los tiempos del "partido virtualmente único" habían llegado a su fin.

LA PRIMERA REFORMA: EL (COFIPE) 1989-1990.

En julio de 1990 se aprobó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) sobre la base del proyecto presentado por la diputación priista y algunas modificaciones introducidas por él (PAN). Entre las novedades más significativas destacaban las siguientes:

- Se estableció el Instituto Federal Electoral (IFE), formalmente autónomo, con patrimonio propio, encargado de la función estatal de organizar las elecciones, con lo que se modificó la tradicional estructura de los órganos electorales heredados desde la Ley Electoral de 1946. Una novedad relevante consistió en la integración de "Consejeros Magistrados" en el Consejo de Dirección Política del (IFE), los que teóricamente representaban a la ciudadanía y realizaban un contrapeso político-jurídico a los representantes de los Poderes de la Unión y de los partidos políticos. El caso del Consejo General del (IFE) ilustra este punto con claridad. El Poder Ejecutivo tenía un representante, su Secretario de Gobernación, quien además presidía el Consejo. El Poder Legislativo tenía cuatro representantes: dos Diputados y dos Senadores, con la particularidad de que cada Cámara tenía derecho a un representante de la mayoría legislativa y a otro de la primera minoría. Los partidos estaban representados en función del porcentaje de su votación, con un mínimo de uno y máximo de cuatro representantes, lo cual contrastaba con la situación permitida por el anterior Código Federal Electoral de 1986, de sobrerepresentación del partido mayoritario el cual por sí solo controlaba a la Comisión Federal Electoral (CFE) el antecedente del (IFE). La figura de los "Consejeros Magistrados" (normalmente seis y con posibilidad de incrementarse si los representantes de partido llegasen a ser más de diez) como representantes de la sociedad intentarían mantener las condiciones de imparcialidad y objetividad. Sin embargo, se estableció que estos "Consejeros Magistrados" serían nombrados por la Cámara de Diputados a propuesta del Presidente de la República, además de limitar el universo de los elegibles a aquellos individuos que fueran abogados de profesión. De manera que, en el terreno de los organismos electorales, el resultado final de la reforma mostró que el Gobierno y el (PRI) estaban dispuestos a ceder mínimamente para restituirles credibilidad, pero no al grado de poner en riesgo su control sobre la institución encargada de las elecciones.
- Gracias a la negociación entre el (PRI) y el (PAN) se revivió la vía del registro condicionado de los partidos políticos, desaparecida por el anterior Código Electoral e introducida originalmente por la (LOPPE) de 1977. Desapareció la figura de "candidatura común", que había posibilitado la postulación de Cuauhtémoc Cárdenas en 1988 por varios partidos. Al mismo tiempo, se establecieron múltiples candados a las coaliciones electorales para disuadir a los partidos opositores de recurrir a ellas.
- Se limitó la facultad de "autocalificación" del Congreso de la Unión, al erigirse éste en Colegio Electoral que consistía en que los presuntos legisladores electos calificaban la elección de la que surgían, al ampliarse la capacidad del Tribunal Federal Electoral para incidir sobre los resultados definitivos. Para modificar alguna resolución jurídica del Tribunal referida a resultados electorales ahora se exigía una votación de al menos dos terceras partes de los miembros del Colegio Electoral. Debe recordarse que el anterior Código Electoral no establecía criterios para que el Colegio Electoral modificara resoluciones del Tribunal, por lo cual la última instancia indiscutible era precisamente el Colegio Electoral del Congreso de la Unión.

- Se redefinió la llamada "cláusula de gobernabilidad", expresada por primera vez en el Código Federal Electoral. La nueva formulación establecía que si un partido obtenía el mayor número de constancias de mayoría (triumfos distritales) y tenía una votación de al menos 35%, debería recibir tantos diputados de representación proporcional como fueran necesarios para alcanzar la mitad más uno de la Cámara (251) es decir, la mayoría absoluta. Además, por cada punto porcentual que su votación excediera el 35%, hasta menos del 60%, obtendría dos diputados adicionales. Por si no bastara con lo anterior, en diciembre de 1990 se reformó el (COFIPE) para perfeccionar aún más dicha cláusula. El añadido se refería a la eventualidad de que el partido con mayor número de triunfos distritales hubiera logrado por esa vía 251 o más diputados, en cuyo caso se le concederían dos diputados adicionales por cada punto porcentual por encima del 5% hasta un máximo de menos del 60% de las curules. En realidad, la cláusula de gobernabilidad no llegó a aplicarse en las elecciones de 1991, debido a la recuperación de la votación del (PRI) que de nuevo se elevó por encima del 60%. Sin embargo, puede suponerse que el diseño de la cláusula revelaba el temor del Gobierno y del (PRI) ante la posibilidad de que la votación cayera por debajo de los niveles de 1988 y con ello perder el control del Congreso de la Unión.¹⁷⁸

LA SEGUNDA REFORMA AL (COFIPE) 1993.

La segunda reforma trascendente al (COFIPE) tuvo lugar entre agosto y septiembre de 1993, después de meses de forcejeos entre los principales partidos. A pesar de la recuperación del voto priísta en 1991, éste proceso electoral mostró que algunas de las estructuras fundamentales del sistema electoral mexicano tenían grandes fisuras. Por ejemplo, la "autocalificación" era ya una figura jurídica y política severamente desprestigiada; la "cláusula de gobernabilidad" se revelaba como un mecanismo tramposo para garantizar la mayoría en el legislativo a quien no la obtuviera en las urnas; la no apertura y acceso al Senado de los partidos minoritarios resultaba cada vez más difícil de justificar apoyándose en un federalismo ilusorio. Así, las modificaciones más importantes que sufrió la ley electoral fueron las siguientes:

- La "autocalificación" desapareció y ahora correspondía a los Consejos Estatales y Distritales del (IFE) emitir la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores. Esta fue una modificación sustantiva, la derogación del principio de "autocalificación" del Poder Legislativo, de tal manera que ahora el Tribunal Federal Electoral se constituyó en la "máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral federal". El Tribunal se integró por una sala central, cuatro salas regionales y una sala de segunda instancia. Su principal limitación era que los magistrados de las salas de primera instancia seguían siendo nombrados por la Cámara de Diputados sobre la base de una propuesta del Presidente de la República y la sala de segunda instancia era presidida por el Presidente de la sala central de primera instancia, lo cual reducía sus posibilidades reales de independencia.
- Se elevó de seis a nueve el número de "Consejeros Magistrados". Esta resolución no se alcanzó a realizar porque se estableció un artículo transitorio que difería su plena vigencia hasta 1997, y porque en 1994, se realizó otra reforma electoral que nuevamente modificó la composición del Consejo General del (IFE).
- En lo relativo a la regulación de los partidos políticos, se perfeccionó aún más el sistema de candados en torno a las coaliciones hasta hacerlas virtualmente imposibles. Se introdujeron premios explícitos a los partidos que no realizarán coaliciones y se ratificó la proscripción de las candidaturas comunes. Se detalló el aspecto de financiamiento de los partidos, con la prohibición expresa a los poderes de la federación, los estados y los municipios de realizar aportaciones a los partidos. Se circunstanció también el acceso de los partidos a los medios electrónicos de comunicación, en cuanto a la contratación de tiempo en estos y las tarifas aplicables.
- En lo que se refería a la jornada electoral, se incluyó la regulación de los observadores nacionales, la doble insaculación del funcionario de casilla, la certificación de la tinta indeleble para marcar el dedo del elector -para evitar votaciones dobles-, la prohibición de realizar reuniones o actos públicos de proselitismo electoral el día de la votación, etcétera.

- En lo concerniente a la integración del Poder Legislativo, se produjeron dos grandes cambios, el primero de los cuales abrió el Senado a los partidos minoritarios, mientras que el segundo se concretó con la desaparición de la "cláusula de gobernabilidad". A partir de esta reforma, se elegirían cuatro senadores por entidad federativa, tres de los cuales serían de mayoría relativa y el cuarto sería asignado al partido que por sí solo obtuviera el segundo lugar de la votación en la entidad federativa, lo cual garantizó que los partidos políticos de oposición tuvieran asegurado al menos el 25% de la Cámara Alta. La gran virtud de esa reforma fue la apertura del Senado a la oposición, lo cual no fue poca cosa si se considera que por décadas el Gobierno y el (PRI) se resistieron a ello. Sin embargo, la fórmula adoptada permitió todavía un cómodo margen de sobrerrepresentación para éste partido, pero menor al contenido en él (COFIPE) original. Un artículo transitorio estableció que en el año de 1994 se elegirían dos senadores de mayoría y el de minoría; en 1997 se eligió solamente uno de mayoría que duraría en funciones sólo tres años, para finalmente regularizar todo el nuevo mecanismo en el año 2000, es decir que todo el Senado sería electo para permanecer en el cargo seis años.
- Por otra parte, también se precisó que el partido mayoritario que resulte de un proceso electoral nunca podría tener más del 63% de la Cámara de Diputados, es decir 315 diputados el límite superior era de 70% en él (COFIPE) original. Así mismo, el nuevo mecanismo establecía que el partido que obtenga más del 60% de la votación tendrá derecho a recibir tantos diputados como requiera para igualar su porcentaje de representación en la Cámara a su porcentaje de votos, tomando en cuenta el límite del 63%. Por último, el partido mayoritario que haya alcanzado un porcentaje de votación inferior o igual al 60% nunca podrá tener más de 300 diputados sumando ambos principios, el de mayoría relativa y el de representación proporcional, ya que 300 diputados son justamente el 60% de la Cámara Baja.¹⁷⁹

LA TERCERA REFORMA AL (COFIPE) 1994.

Se necesitó un sacudimiento externo al sistema electoral y de partidos; la rebelión del (EZLN) y el magnicidio de Luis Donaldo Colosio para hacer ver al Gobierno y al (PRI) la necesidad de acelerar la transición democrática del país, a través de mecanismos institucionales. Así se emprendió una reforma que realmente modificara la composición, atribuciones de los órganos electorales y su completa imparcialidad en las elecciones presidenciales de ese neurálgico año de 1994. Era preciso asegurar con ello la legitimidad democrática del Gobierno, la gobernabilidad de la república y la paz social que estaban seriamente amenazadas por los acontecimientos políticos, que se desbordaban peligrosamente poniendo en riesgo la escasa institucionalidad de los órganos estatales. Por ello se llevó a cabo la última reforma electoral de Carlos Salinas entre abril y mayo de ese año cuyos aspectos más relevantes fueron los siguientes:

- La reforma al artículo 41 constitucional modificó la denominación y forma de elección de los "Consejeros Magistrados". Ahora se les denominaba "Consejeros Ciudadanos" y serían electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las personas propuestas por los grupos parlamentarios de la propia Cámara, y ya no a propuesta presidencial. La reforma a varios artículos del (COFIPE) se produjo, con el voto a favor del (PRI), el (PAN), el (PARM) y la mitad de los diputados del (PRD). El núcleo de la reforma estuvo constituido por la modificación de la composición del Consejo General del (IFE) y el nombramiento de los "Consejeros Ciudadanos". Por lo que hace al primer aspecto, los representantes de los partidos políticos tendrían derecho a voz, pero no a voto, de tal manera que las decisiones serían tomadas solamente por el Consejero del Poder Ejecutivo es decir el Secretario de Gobernación, los cuatro miembros del Poder Legislativo y los seis "Consejeros Ciudadanos". En cuanto al segundo aspecto la reforma desarrolló la mecánica mediante la cual la Cámara de Diputados elegiría a los "Consejeros Ciudadanos" a propuesta de los grupos parlamentarios. Además, se eliminó el requisito de ser abogado de profesión y se estableció que los candidatos a "Consejeros Ciudadanos" deberían tener al menos tres años alejados de cargos de dirección nacional y estatal de algún partido político.
- Coherente con lo anterior, se produjo la eliminación del derecho al voto de los representantes de los partidos en los Consejos Locales y Distritales del (IFE), al mismo tiempo que estableció

que de los Vocales de cada nivel, solamente el voto ejecutivo, que funge como Copresidente de estos Consejos, participa con voz y voto, al igual que los seis "Consejeros Ciudadanos" (ya no nueve como aprobó la reforma de 1993). De esta manera, la capacidad de decisión de los Consejos, en todos los niveles, ahora recaía en última instancia en los "Consejeros Ciudadanos", lo que constituyó un giro radical en la historia de los organismos electorales desde 1946. El 24 de mayo de 1994 la Cámara de Diputados eligió a los seis "Consejeros Ciudadanos" a partir de un acuerdo entre él (PRI), él (PAN) y él (PRD). Ellos fueron: José Agustín Ortiz Pinchetti, Miguel Ángel Granados Chapa, José Woldenberg Karakowsky, Ricardo Pozas Horcasitas, Santiago Creel Miranda y Fernando Zertuche Muñoz. Los tres primeros se habían distinguido por ser acérrimos críticos del Gobierno mexicano e inclusive por militar abiertamente en la oposición. Por primera vez en la historia, la integración del Consejo General del (IFE) no prefiguró una mayoría predeterminada a favor del (PRI) y del Gobierno, como ocurría tradicionalmente tanto en la antigua (CFE) y hasta el (IFE) de 1993.¹⁸⁰

Sin lugar a dudas, que en las reformas de 1993 y 1994 se produjeron avances cualitativos importantes, más por necesidad del grupo gobernante ante las tensiones políticas acumuladas, que por una verdadera virtud democrática. Sumado a lo anterior se presentaron los reiterados anuncios del entonces Presidente Carlos Salinas y su Secretario de Gobernación, Jorge Carpizo McGregor (quien no era miembro del PRI), de que los resultados electorales de los comicios de 1994 serían escrupulosamente respetados, la ciudadanía acudió en cantidades nunca antes vistas a las urnas (incluso en el territorio controlado por él (EZLN), dando el triunfo al (PRI) y a su candidato a la Presidencia de la República, a sus 64 candidatos a Senadores de mayoría relativa él (PAN) y él (PRD) ganaron los 32 Senadores de minoría), y a 277 de sus candidatos a Diputados de mayoría relativa de los 300 distritos uninominales del país. Tan contundente victoria sorprendió a todos. En primer lugar al (PRI), que no esperaba un triunfo tan rotundo en especial en lo que hacía a la integración del Poder Legislativo donde mantuvo contra todos los pronósticos la mayoría absoluta.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

4.4. LA TRANSICIÓN DEFINITIVA 1995-2000.

Después de poco más de año y medio de haberse discutido la realización de una nueva Reforma Política, a la que se añadió el adjetivo de "definitiva", se aprobó un conjunto de modificaciones a la Constitución Política, al (COFIPE), a la Ley Reglamentaria del Artículo 105 Constitucional, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y al Código Penal Federal, así como la creación de una nueva Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral. No se trataba de cambios menores. Por el contrario, puede afirmarse que fueron modificaciones determinantes. Y, sin embargo, no hubo consenso en que en esta nueva reforma se hubieran resuelto algunos de los problemas tradicionales del sistema electoral y de partidos mexicano. El escepticismo que privó en muchos analistas en torno a la reforma que precedió al proceso electoral de 1997 no es casual. Después de todo, durante varios sexenios se sucedían las reformas electorales, y, sin embargo, al final de cada proceso electoral, siempre se producía una buena dosis de decepción. Pareciera que la historia del reformismo electoral mexicano era interminable. Durante el sexenio del Presidente Salinas de Gortari tuvieron lugar tres reformas, en cada una de ellas la visión oficial (es decir, la visión del Gobierno y el PRI) se aseguraba que se trataba de auténticos parteaguas en la historia democrática del país; pero, después de los comicios de 1991 y 1994, se tuvo de nuevo la sensación de que aún faltaba mucho por modificar para acelerar la transición democrática.

El sexenio del Presidente Zedillo inició de hecho con la promesa política de impulsar los consensos necesarios entre los principales partidos políticos para arribar a una reforma electoral que, ahora sí, sería definitiva. En su discurso de toma de posesión, Ernesto Zedillo señaló que: "Ha llegado el momento de que la democracia abarque todos los ámbitos de la convivencia social". Con lo cual aceptaba tácitamente que la democracia aún no comprendía el ámbito del sistema electoral y de partidos. Entre el primero de diciembre de 1994 y el primero de agosto de 1996 (20 meses) transcurrió el proceso de discusión y negociación entre los partidos políticos y el Gobierno Federal en torno a los puntos básicos de la "Reforma Definitiva". Acercamientos, rupturas, retiro de algunos partidos de la mesa de negociación, caracterizaron esos casi dos años, al final de los cuales se produjo el esperado consenso en torno a la reforma constitucional. Debieron transcurrir tres meses y medio más para que los cambios constitucionales pudieran traducirse en reformas al detalle de los ordenamientos legales.¹⁸¹

Sin embargo, la virtud principal de la reforma constitucional, que se produjo por medio del consenso de los cuatro partidos con representación parlamentaria, se perdió a la hora de discutir y aprobar la reforma a la legislación secundaria, de tal manera que, debido a los desacuerdos en torno a la propuesta del (PRI) sobre financiamiento a los partidos, se rompieron los consensos y el partido gobernante gracias a su mayoría absoluta aprobó solo la reforma en las dos cámaras. Sin lugar a dudas, esta situación empañó la reforma electoral de 1996, a pesar de los evidentes avances que logró. Lo cierto es que la reforma se inscribió en el proceso de reformas iniciado durante el sexenio salinista en respuesta al shock político-electoral sufrido por él (PRI) en 1988. El hecho de que haya debido producirse esta nueva reforma evidenció hasta qué punto las tres anteriores (1989-90, 93 y 94) dejaron aspectos sin resolver o agudizaron problemas que teóricamente debieron solucionar. No deja de ser revelador que los dirigentes de los partidos y el propio Presidente Zedillo, cada uno a su manera, hayan ubicado la propuesta de reforma en el contexto de la transición a un sistema político, electoral y de partidos que realmente pudiera calificarse como democrático.

LA REFORMA ELECTORAL DE 1996.

LOS ORGANISMOS ELECTORALES.

Se concluyó finalmente el retiro del representante del Poder Ejecutivo en el Consejo General del (IFE), aspecto solicitado de manera insistente por los partidos opositores, de tal manera que el Secretario de Gobernación quien tradicionalmente presidía el máximo organismo electoral, ahora ya no participa en él. Además, los representantes del Poder Legislativo ya no

tienen derecho a voto, pero están representados todos los partidos que cuentan con legisladores en alguna de las dos cámaras también con voz pero sin voto. Con la nueva normatividad, el Consejo General se integra por un Consejero Presidente y ocho Consejeros Electorales con voz y voto, los cuales son propuestos por los grupos parlamentarios y elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados. Estos Consejeros durarán en su cargo siete años y no pueden tener otro empleo remunerado, a diferencia de la situación de los Consejeros Ciudadanos de la reforma de 1994. De tal manera que la toma de todas las decisiones en el Consejo corresponde ahora a estos nueve Consejeros. Una novedad relevante fue la creación de la figura del Secretario Ejecutivo, quien es nombrado por las dos terceras partes del Consejo a propuesta del Consejero Presidente, que concentra las atribuciones que el (COFIPE) anterior reservaba al Director General y al Secretario General. La reforma mantuvo la separación entre dos áreas que desde 1990 han caracterizado al (IFE): a) la de dirección política, representada por los Consejos, desde el General hasta los Distritales (300), pasando por los Locales (32), y b) la de ejecución operativa de las tareas cotidianas del (IFE), representadas por las Direcciones Ejecutivas en el ámbito nacional y las Vocalías Locales y Distritales.¹⁸²

REGULACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

Un avance significativo fue la inclusión en el texto constitucional del derecho de los ciudadanos para afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Desapareció el registro condicionado de los partidos políticos, con lo cual se cerró una puerta para la renovación permanente del sistema de partidos, abierta por primera vez con la reforma de 1977, clausurada temporalmente en 1987 y reabierta con él (COFIPE) de 1990. Queda solamente la vía del registro definitivo, cuyo diseño cambió: en lugar de exigir una afiliación de 3 mil miembros en cada una de al menos la mitad de las entidades federativas (16), ahora se deben acreditar en sólo 10 entidades. Puede escogerse también la otra vía electoral, la de la afiliación de 300 miembros que ya no se deben demostrar en la mitad de los distritos sino solamente en una tercera parte (100). El criterio numérico total, que antes se establecía de 65 mil afiliados en todo el país, ahora se fija en el 0.13% del padrón de la elección inmediatamente anterior al del proceso para el cual se solicita el registro. También se elevó del 1.5 al 2% el porcentaje requerido para que un partido pueda conservar su registro y prerrogativas.

En materia de financiamiento de los partidos se introdujo el precepto de que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado, de tal manera que los partidos acabarán dependiendo en lo fundamental del erario público. Por lo que hace a la estructura del financiamiento público, se establecieron dos grandes partidas: la primera para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, y la segunda para las actividades relativas a la obtención del voto durante los procesos electorales. En ambos casos, un 30% del financiamiento público total se distribuye entre los partidos de manera igualitaria y el 70% restante de acuerdo a su porcentaje de votos en la elección inmediata anterior. Esto constituye un avance en la ruta de la disminución de la inequidad característica del sistema electoral mexicano.¹⁸³

CONTENCIOSO ELECTORAL Y SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

La principal novedad en este ámbito es la integración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su constitución en la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, aún para la elección presidencial. Debe recordarse que la reforma de 1993 ya había desaparecido el principio de autocalificación de las Cámaras de Diputados y Senadores, pero mantuvo la calificación de la presidencial en manos de la Cámara de Diputados. Ahora, la última palabra en esta materia corresponde de manera plena al Tribunal. Este se integra por una sala superior y cinco salas regionales. Los Magistrados Electorales son propuestos por la Suprema Corte de Justicia y elegidos por mayoría calificada en la Cámara de Senadores, lo que constituye un avance con respecto al mecanismo anterior que depositaba en el Presidente de la República la facultad de proponer a los candidatos a Magistrados. Seguramente hubiera podido introducirse la facultad de los grupos parlamentarios del Senado para proponer candidatos, con la finalidad de

introducir una mayor pluralidad en el Tribunal Electoral que ahora tendrá la última palabra en todas las elecciones. De hecho, existe un antecedente al respecto. Los Magistrados que integraron el Tribunal Electoral de 1988 tuvieron su origen en propuestas de los partidos. Por supuesto, en aquella época las atribuciones de ese Tribunal eran bastante más reducidas debido a que la última palabra la seguían teniendo los Colegios Electorales.

Una novedad relevante consiste en que ahora el Tribunal Electoral puede resolver las impugnaciones contra resoluciones de las autoridades electorales de las entidades federativas, siempre y cuando sea antes de la fecha de instalación o de toma de posesión de los órganos o los funcionarios elegidos. Esta facultad implica, entonces, la posibilidad de que el Tribunal Federal resuelva conflictos electorales propios de procesos electorales locales. La reforma detalla dos atribuciones específicas en materia electoral de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La primera consiste en que puede decidir acerca de la inconstitucionalidad de algún acto o sobre la interpretación de algún precepto constitucional sobre el cual se haya pronunciado alguna de las salas del Tribunal. La segunda es que puede resolver controversias iniciadas por los partidos políticos en contra de leyes electorales federales o locales, con la finalidad de declarar su inconstitucionalidad, si ésta procede. Esta segunda atribución constituye un cambio de gran trascendencia porque le da al máximo Tribunal del país la posibilidad de incidir en la elaboración de las reglas electorales de los Estados. Debe recordarse que también se ha dotado al Tribunal Electoral de la facultad de resolver acerca de las controversias en torno a resultados electorales locales.¹⁸⁴

EL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN.

En la esfera de las reglas que transforman los votos en representación política en el Poder Legislativo, se introdujeron cambios en las dos cámaras, siguiendo la tendencia desarrollada durante el pasado reciente en el sentido de ampliar los espacios de representación de las minorías. En la Cámara de Diputados se mantuvo la estructura de 300 diputados de mayoría relativa, electos en distritos uninominales (el 60% de la cámara), y 200 diputados de representación proporcional, electos en circunscripciones plurinominales (el 40% restantes), pero se elevó el porcentaje mínimo para que un partido tenga derecho a participar en la asignación de estos últimos, del 1.5 al 2%.

Se mantuvo el mecanismo electoral introducido en 1993 en sustitución de la "cláusula de gobernabilidad", en el que los diputados de representación proporcional se asignan en función del porcentaje de votación de cada partido, tomando en cuenta dos limitaciones. La primera es que ahora ningún partido podrá tener por sí sólo más de 300 diputados por los dos principios (es decir, el 60% de la cámara), en lugar del tope de 315 introducidos por la reforma de 1993 (el 63%), que a su vez había sustituido al límite máximo de 350 diputados (el 70%) del (COFIPE) de 1990. Esto significa que el partido mayoritario aceptó reducir el límite de su mayoría a un nivel que le tornará más difícil hacer modificaciones a la Constitución por sí solo de lo que le resultaba con la regla de 1993. Para lograr esto, ahora necesitará forzosamente confluir con otro grupo parlamentario que tenga al menos el 6.7% de la Cámara, en torno a sus posiciones políticas para poder modificar la Constitución, suponiendo, evidentemente, que logre tener el máximo de 300 diputados¹⁸⁵

En la Cámara de Senadores se combinan ahora tres mecanismos de asignación. Cada entidad tiene garantizados tres senadores, dos de ellos elegidos por mayoría relativa y uno asignado a la primera minoría, con lo cual se tienen 96 senadores (el 75% de la Cámara). De hecho este principio data de la reforma de 1993, cuando se preveían tres de mayoría y uno para la primera minoría. La novedad ahora consiste en que los restantes 32 senadores (el 25% de la cámara) son elegidos por representación proporcional, mediante listas votadas en una sola circunscripción plurinomial, de tal manera que éstos no corresponderán en sentido estricto a algún Estado en particular. Buena parte de la polémica suscitada por esta modificación se ha concentrado en este aspecto. Si estos 32 Senadores no representan a algún Estado, o si debido a su origen algunos Estados tendrán más representantes que otros, algunos analistas han planteado que en los hechos se rompe la representación paritaria de los Estados en la Cámara Alta y se

lesiona el pacto federal. En este tema están implícitas varias discusiones. En primer lugar, la que atañe a la formalidad federalista del Estado mexicano, misma que contrasta fuertemente con la realidad centralista. Es difícil aceptar que hasta hoy realmente el Senado haya representado un pacto federal que solamente ha existido en el papel. En segundo lugar, la suposición de que la organización federal implica necesariamente la representación paritaria de los Estados en el Senado.

En el caso de México, el problema central no es si la nueva fórmula rompe una lógica federal que nunca ha tenido vigencia real. La aprobación de este mecanismo de asignación de senadores (64 para la mayoría, 32 para la primera minoría y 32 de representación proporcional), disminuye el margen de sobrerrepresentación del partido mayoritario que permitía el mecanismo de 1993, pero aún así le garantizó la mayoría, aún con la reducción que su votación registró en 1977 y por supuesto en el 2000. La fórmula introducida por la reforma de 1996 disminuyó el radio de control del partido hoy exoficial sobre la Cámara Alta e inyectó una dosis de incertidumbre bastante saludable en la traducción de los votos en escaños en esta zona del Poder Legislativo, debido al ascenso de los niveles de competencia que se observan en las distintas entidades federativas, que en los últimos años ha conducido a un fenómeno que hace pocos años era impensable: la obtención de triunfos en elecciones para Gobernador en los Estados por parte de la oposición política al (PRI). Además, la nueva fórmula tiene una virtud: es la prueba viviente de que es posible implementar un mecanismo de representación proporcional en la Cámara de Senadores, cosa que durante mucho tiempo fue negada por el Gobierno y él (PRI) apegándose al dogma jurídico del todavía lejano federalismo mexicano.

EL DISTRITO FEDERAL.

Atrás quedaron los tiempos en que los gobernantes negaban la falta de democracia en la capital de la República y sostenían que la ausencia del derecho de elegir a sus gobernantes era la única democracia posible para los ciudadanos del Distrito Federal. A partir de 1997, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal es elegido por el voto de los ciudadanos. El año pasado también se eligió por primera vez a los actuales Delegados de los órganos político-administrativos de las 16 demarcaciones territoriales en que está dividido geográficamente el Distrito Federal, éstos anteriormente eran designados por el Regente de la ciudad capital. Sin embargo, no todo es avance en este terreno. La reforma constitucional estableció la facultad de la Cámara de Senadores, o, en sus recesos, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, para remover al Jefe de Gobierno por "causas graves que afecten las relaciones con los Poderes de la Unión ó el orden público en el Distrito Federal". En este caso, el Presidente de la República propondrá un sustituto al Senado, que finalmente hará el nombramiento. Esta previsión constituye una evidente limitación al poder del Jefe de Gobierno del Distrito Federal.

Se ampliaron también las facultades de la Asamblea Legislativa, incluyendo, entre otras, la relativa al nombramiento del sustituto del Jefe de Gobierno en caso de falta absoluta y la de elaborar el marco normativo que regirá las elecciones locales después de 1997. Los integrantes de la Asamblea se denominan ahora Diputados, 40 de los cuales se eligen por mayoría relativa y 26 por representación proporcional. La facultad de elaborar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal (equivalente a una Constitución Local), sin embargo, sigue correspondiendo al Congreso de la Unión. La reforma también mantuvo el diseño de la cláusula de gobernabilidad para la Asamblea Legislativa. Este mecanismo establece que el partido que obtiene por sí solo el mayor número de triunfos de mayoría relativa y por lo menos el 30% de la votación, tiene derecho a que le sean asignados dos diputados de representación proporcional necesarios para alcanzar la mayoría absoluta de la Asamblea (es decir, 34). Adicionalmente, le es asignado un diputado más por cada cuatro puntos porcentuales que obtenga por encima del 30%.¹⁸⁶

Así, la Reforma Electoral de 1996 produjo avances sustanciales, pero está lejos de poder ser considerada como la reforma "definitiva" ó última en esta materia que anunció el Presidente Zedillo al inicio de su administración. Por supuesto, no puede haber reforma legal que ponga punto

final a las modificaciones en esta materia o en cualquier otra. Dado que la ley es una expresión de las condiciones de la vida social y política, resulta evidente que su transformación nunca llegará a su fin. Sin embargo, al concluir el proceso electoral de 1994 resultaba claro que debía producirse una nueva reforma que construyera las condiciones básicas para terminar definitivamente con la eterna desconfianza en la imparcialidad de los procesos electorales.

Los cambios aprobados, primero en la Constitución y luego en las leyes respectivas, fueron de tal trascendencia que constituyeron pasos significativos en la normalización democrática del sistema político y electoral mexicano, como lo demostraron los comicios federales del año 2000. En esta reforma prácticamente no hay ámbito del sistema electoral que no haya experimentado transformación en sentido progresivo. Sólo en la perspectiva del ciclo de reformas electorales es posible ubicar la importancia histórica y ver hacia el futuro.

La Reforma Electoral de 1996, en términos de relevancia política destaca los siguientes postulados.

- La modificación de las fórmulas de integración de las dos cámaras del Congreso de la Unión. En la de diputados se establece un tope de 300 curules para un solo partido, lo que reafirma y consolida el principio de que una sola fuerza parlamentaria no puede modificar por sí misma la Carta Magna. En el Senado se establece una integración con tres senadores por entidad -dos de mayoría y uno para la primera minoría- y una lista de 32 senadores de representación proporcional, asignados por una fórmula de proporcionalidad pura y resto mayor.
- El régimen legal para el reconocimiento de nuevos partidos experimentó cambios de significación. El mínimo de votación requerida para conservar el registro legal se incrementó del 1.5 al 2%, pero lo más importante está en la derogación del sistema de registro condicionado y la modificación del sistema de registro definitivo, que se convierte en la única vía de acceso a su reconocimiento jurídico.
- El (IFE) experimentó cambios sin precedente. El Poder Ejecutivo Federal por fin no tiene más representación en el Consejo General y en consecuencia el Secretario de Gobernación dejó de presidir dicho órgano, que a partir del primero de noviembre de 1996 se integra por ocho Consejeros Electorales y un Consejero Presidente con voz y voto; un representante de cada fracción parlamentaria del Congreso de la Unión, sin voto; un representante de cada partido político, sin voto, y el Secretario Ejecutivo del (IFE), sin voto, que sustituyó y fusionó los anteriores cargos de Director General y Secretario General.
- Se redistribuyen funciones y facultades entre los órganos de dirección y los ejecutivos del (IFE). Las facultades sustantivas del Presidente pasan al Consejo, mientras que las del Director General pasan al Presidente, quien propondrá los nombramientos tanto del Secretario Ejecutivo como de los funcionarios superiores de la Junta General Ejecutiva; ésta última dejó en manos de los Consejeros Electorales la facultad de proponer y nombrar a los Consejeros de los órganos de dirección locales y distritales. Así, la llamada "ciudadanización" del (IFE) avanza hacia los niveles local y distrital, fortaleciendo además de manera inédita las facultades del Consejo General.
- En materia del Registro Federal de Electores se estableció la disposición de que los listados nominales de electores deberán contar con la fotografía del ciudadano, quedando abierto el camino para contar con el Registro Nacional Ciudadano y la cédula de identidad a partir del año 2000.
- El Tribunal Federal Electoral fue objeto de la más profunda reforma desde su creación en 1986. Con su incorporación al Poder Judicial de la Federación y el otorgamiento de facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer y resolver sobre conflictos de constitucionalidad de leyes electorales, la tradición de que el Poder Judicial no interviniese en materia electoral quedó superada. Además, el Tribunal Electoral podrá conocer de querrelas en contra de actos firmes y definitivos de autoridades electorales locales, lo que constituye un paso sin precedente al centralizar la justicia electoral de última instancia en un órgano de carácter federal. En correspondencia con estas modificaciones, han sido derogados los libros correspondientes del (COFIPE), y en su lugar se ha expedido una nueva Ley General del

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la cual contiene las reglas a que habrá de sujetarse todo el procedimiento contencioso.¹⁸⁷

No se puede considerar cerrado el ciclo de las reformas electorales; asumiendo que, por fin, iniciamos la era de la normalidad democrática en esta materia. Sin haber conseguido un acuerdo unánime en 1996 respecto a un punto fundamental de las condiciones de la competencia política -el financiamiento público para los partidos- el camino para nuevas querellas quedó abierto. Como en una espiral que repite la historia en nuevas dimensiones, a la reforma de 1996 le puede ser atribuido lo que a su antecesora de hace 25 años, posibilitar cambios de enorme trascendencia, y al mismo tiempo ser calificada, por ganadores y perdedores, de la causa de sus males. En 1988 él (PRI) pudo conservar la titularidad del Poder Ejecutivo y la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, pero lo hizo en una situación de tal conflicto que dentro del priismo y del nuevo Gobierno existió durante meses la convicción de que su precaria situación política y cuestionada legitimidad tenían como su origen el Código Federal Electoral de 1987; mientras que para las oposiciones, el primer reclamo derivado de aquella contienda fue una nueva reforma electoral. En 1988 y 1991 el saldo de los comicios federales dejó la convicción en los partidos políticos de oposición de que sin reglas y autoridades electorales imparciales y de equidad en las condiciones de la competencia política no habría manera alguna de abrir la posibilidad de la alternancia democrática en el poder público.

En cada nueva reforma se anticipó, desde el Ejecutivo, su importancia y perdurabilidad, para después de la elección dar curso a nuevas negociaciones y nuevos cambios. Incluso en el dramático año de 1994, aun cuando gracias a las conversaciones entre las fuerzas política del país y al consenso entre ellas alcanzado para realizar los cambios constitucionales, reglamentarios y procedimentales fue posible llevar a cabo las elecciones más concurridas y menos impugnadas de nuestra historia. Sin embargo, lo inmediato volvió a ser de nueva cuenta el reclamo en favor de otra reforma. La cual se formalizó en 1996.

Lo que quizá haya llegado a su término son las reformas de la transición democrática y se inicien las reformas de la consolidación democrática. La suma de las parcialidades partidistas nos entrega una legislación electoral perfeccionada a través de sus múltiples desconfianzas. Lo que en la perspectiva queda es una autoridad electoral mejor integrada, mejor dotada legalmente, para cumplir y hacer cumplir los principios rectores que la rigen y conduzcan los procesos electorales de manera imparcial y categórica, así como un Tribunal Electoral convertido en la autoridad máxima para conocer y dirimir los conflictos comiciales. No es poca cosa, estos cambios constituyen avances fundamentales en la vida política de México, que en la práctica validaron las elecciones históricas del año pasado, las cuales por fin nos hizo arribar a la democracia política vía la alternancia de diferentes partidos políticos en las principales instituciones del Gobierno de la República.

4.5. LA AGENDA POLÍTICA PENDIENTE.

La reforma de las principales instituciones políticas del país es el paso siguiente para asegurar la consolidación del sistema democrático, el desarrollo económico y administrativo de México. La reforma institucional, imposible hace algunas décadas, ahora es perfectamente factible de lograrse, no sólo la sociedad mexicana lo está demandando con fuerza creciente, sino que los grupos políticos más renuentes al cambio han perdido gran parte de su control e influencia que en otro tiempo era incuestionable. Sin embargo, la reforma sólo se dará a condición de que los actores más importantes lleguen a acordar un proceso que les permita definir un nuevo esquema institucional aceptable para todos. México en los albores del siglo XXI es un país completamente diferente al de principios del siglo XX. No sólo sus estructuras económicas y sociales se han transformado de manera irreversible sino que también el sistema político, surgido del pacto callista de 1929 entró en un proceso de descomposición irreversible que demanda nuevas y mejores instituciones democráticas.

El proceso de modernización experimentado por el país en las esferas económica y social se puede definir en cierto modo como un proceso de creciente participación de todas las actividades individuales. Este proceso implica una creciente racionalidad de las acciones sociales, la creación de nuevos mecanismos e instituciones para reducir la incertidumbre en el ambiente y en generar una mayor transparencia de todos los procesos públicos. Para consolidar este proceso institucional, que las inéditas condiciones del país exigen, se requiere la construcción de consensos previos, en el que se definan algunas reglas básicas de procedimientos. La gran reforma institucional de principios de milenio supone y requiere de la consolidación de los avances que se han dado en la democracia del país y en su estructura económica. También requiere que en su seno se alberguen las reglas del juego político, consensualmente aceptadas por todos los actores, que le restituyan a un sistema político integralmente democrático su carácter de arena privilegiada en el que se dispute institucionalmente el poder público.

El proceso de reforma institucional que México debe considerar incluye globalmente a tres grandes instancias:

- La definitiva transición del régimen político actual a uno de plena normalidad democrática.
- La reforma del gobierno.
- La del marco legal.

Sin embargo, la reforma institucional sería imposible si el Presidente de la República, todavía el principal actor político del país, no se aboca y utiliza el poder de la Presidencia a construir los consensos básicos sobre los diversos procedimientos a seguir para poder avanzar en el proceso de reforma y formalización de las nuevas instituciones, así como de liderar y terminar de concluir propositivamente la transición del viejo régimen autoritario mexicano a uno plenamente democrático. Es decir, la tarea esencial y condición preliminar de nuestro proceso de reforma institucional es lograr el acuerdo democrático más amplio posible de los actores sociales sobre las bases de un estricto y eficaz Estado de Derecho neutral, oportuno y transparente que asegure una verdadera igualdad de oportunidades de todos en el acceso a los beneficios de la normalidad institucional. Sin esta condición previa, cualquier proceso de reforma de las instituciones parece estar condenado de antemano al fracaso.

La falta de un consenso mínimo de los principales actores políticos y sociales sobre el problema de la legalidad que es en esencia el de la democracia, es decir sobre la naturaleza y las reglas del juego político, hace imposible reformar con posibilidades reales de éxito las instituciones nacionales fundamentales. En este sentido, tanto la actitud frente a la ley como la conducta de liderazgo del Presidente de la República son de capital importancia ya que en gran parte él es el responsable principal de articular en forma clara y consistente, los principios fundamentales de la legalidad así como de hacerlos efectivos en su conducta y actuación como encargado del Poder Ejecutivo Federal y como el Jefe de Estado que es y no como representante exclusivo de un grupo

político específico. El todavía enorme poder de la Presidencia conlleva la responsabilidad personal del Jefe del Ejecutivo en la tarea de la crear una percepción general de que las instituciones formales y sus procedimientos están orientados efectivamente a crear una arena institucional democrática en el que puedan todos los interesados participar en la disputa por el poder público en igualdad de condiciones y respeto mutuo.

LA REFORMA DEL SISTEMA POLÍTICO.

La reforma del sistema político nacional tiene como condición "sine qua non" un nuevo arreglo o pacto entre los actores relevantes que busque como objetivos esenciales el desterrar las formas violentas en la lucha por el poder; al incorporar a los nuevos actores políticos que han surgido en la sociedad; el establecer e institucionalizar las reglas democráticas del juego político para posteriormente iniciar la reforma del gobierno, de la administración pública y del sistema legal que promuevan el crecimiento económico acelerado de la actividad productiva que urgentemente necesita la población mexicana, tras de más de un cuarto de siglo de marasmo económico y de pauperización del nivel de vida del común de los ciudadanos. Este cambio estructural en el nivel político es inevitable ya que demostró ser y es una variable fundamental para garantizar la certidumbre que requieren los actores económicos nacionales e internacionales para invertir con plena seguridad sus recursos. Las crisis económicas recurrentes del 76, 82, 87, 94 no son coincidencias en el tiempo y en el espacio, son los síntomas más graves del deterioro del arreglo institucional de 1929.

El sistema político mexicano había tenido en sus 71 años la capacidad de transformarse para enfrentar las diversas circunstancias del país y del mundo. Sin embargo, ya es evidente que no es posible avanzar en el país sin que se llegue a un nuevo acuerdo político fundamental. Para evitar la magnitud de los desastres de finales de sexenio, ahora los cuales también se presentan al inicio de estos como en 1994, y de consecuencias más nefastas para el Estado en su conjunto y para la sociedad en particular. Por ello es indispensable planear, dirigir y supervisar al nuevo modelo político que hará frente a los retos del siglo XXI.

Ahora es posible constatar como los aspectos más importantes del esquema político original mexicano cambiaron gradualmente, sin que necesariamente se hubiera logrado dar una reforma democrática integral del sistema básico de hacer política. Entre esos cambios se pueden observar la aparición de nuevos partidos políticos y la consolidación de otros como opciones reales de poder nacional o regional. El (PAN), él (PRD), él (PT) y él (PVEM). La formación gradual del sistema de partidos en el sistema político mexicano sirvió durante mucho tiempo más como válvula de escape a las presiones sociales y políticas que como un mecanismo competitivo de acceso al Gobierno. A pesar de la proliferación y desaparición de partidos desde la época de los años 70's, el partido en el Gobierno pudo mantener su monopolio de acceso al poder público en forma casi absoluta hasta bien entrados los años 80's.

A partir de la experiencia electoral de 1988 se puede evaluar la problemática que aquejó al modelo político en México. Las elecciones presidenciales de ese año representaron la culminación de un proceso irreversible que comenzó a desarrollarse desde los años 60's y que se aceleró con el cambio del modelo de desarrollo económico iniciado a partir de 1982, es decir, el deterioro irreversible del régimen político postrevolucionario y su modelo económico interventor. En este sentido la contienda electoral de ese período fue un claro reflejo tanto de una crisis de representación política -debido a la falta de pesos y contrapesos institucionales -como de la inoperancia de las reglas del juego político aún prevalecientes. Por lo tanto a partir de ellas es posible enumerar las principales manifestaciones de estos dos problemas.

La falta de pesos y contrapesos que se ha revelado en la vida política de México se debe a que las estructuras y el funcionamiento del sistema político mexicano autoritario original dejaron de funcionar, dejando ver la creciente ineficiencia de los mecanismos de representación y participación, para vigilar las acciones del Gobierno y constituir un equilibrio a su poder. De esta

manera, el antiguo sistema político exageró el ejercicio del poder público: una extrema centralización presidencial, un claro desequilibrio entre los poderes, la subordinación del Legislativo y Judicial al Ejecutivo, el agotamiento de un sistema de partido ultradominante, la carencia de un verdadero Estado de Derecho, la debilidad en la protección a los derechos humanos, un federalismo de ficción y una limitada productividad de la Administración Pública frente al ciudadano, entre otras deficiencias. Por todo lo anterior, aquí se remarca que la actualización estructural del sistema político en México requiere de un paso definitivo a la normalidad democrática, de éste punto se derivan los otros problemas ya señalados, ya que no se pueden ver en forma aislada el cúmulo de conflictos políticos que enfrenta el Gobierno, todos de una u otra forma se derivaron de la falta de un régimen realmente democrático. Las elecciones del año pasado son sólo el inicio del proceso de la consolidación democrática mexicana.

LA REFORMA DEL GOBIERNO.

A esta la debe caracterizar el fortalecimiento constitucional de la división de poderes, una federalización efectiva y la subordinación del Gobierno y la Administración Pública a un estricto orden jurídico, sancionado imparcial y oportunamente por el Poder Judicial. Es importante señalar que, aunque el sistema político general y el Gobierno en particular mantienen estrechas relaciones en la práctica, sus funciones características son distintas y no deben confundirse. En el México moderno, la estructura de gobierno antecede a la formación del sistema político actual. Su origen se encuentra en la Constitución de 1917, que estableció los principios de separación de poderes, la organización federal, la supremacía de la Constitución sobre otra cualquier norma o persona, las garantías individuales, la propiedad de la nación sobre sus recursos naturales, etcétera. Por su parte, el sistema político autoritario postrevolucionario sólo se inicia con el poder callista de 1929. Sin embargo, el presidencialismo, heredero natural de la "jefatura máxima de la revolución" que se desarrolló en el sistema político, y el monopolio partidista de acceso al poder público federal hasta julio del año pasado han tendido a confundir a ambas estructuras. Lo que se requiere es regresar al espíritu del constituyente de 1917.

EL SISTEMA CONSTITUCIONAL DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

Es necesario destacar que el fortalecimiento de la división de poderes no implica el debilitamiento artificial de la fuerza requerida por el Poder Ejecutivo para gobernar, sino su sujeción a la ley y el robustecimiento de los otros poderes constitucionales, el Legislativo y el Judicial no pueden permitirse su subordinación frente al Ejecutivo, deben ubicarse en un plano de igualdad cada uno en su ámbito de acción establecido, pero de mutuo respeto, cooperación pero sobre todo de estricta supervisión de unos con respecto a los otros. Sin exceder ni rebasar los campos de actividad reservados por ley a cada uno de ellos, es preciso revalorizar una costumbre de las democracias constitucionales, el Gobierno está constituido generalmente por tres órganos: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial y no solamente por uno de ellos. En plena cooperación de igualdad y jerarquía pero con límites legales y radios de acción distintos, donde la Constitución de la República contiene los principios a aplicar en caso de diferencia o conflicto entre alguno de ellos. Es la Constitución la que debe garantizar un armónico desempeño de sus responsabilidades públicas y la que provee en un estricto Estado de Derecho lo que debe realizarse en un régimen democrático.

El Poder Legislativo es un órgano de control y balance político al Ejecutivo, cuya principal función dentro de la división de poderes es el contrapeso democrático y plural que asegura en mayor o menor medida, que las políticas gubernamentales coincidan con la voluntad popular y evita así que el Poder Ejecutivo se ejerza de manera unilateral y autoritaria. En México el Legislativo no ha ejercido sus funciones propias de un régimen democrático. Para el fortalecimiento del Legislativo es necesario establecer nuevas bases políticas para hacer efectivas las facultades del Congreso que ya están reconocidas en la Constitución, y esto sólo se logra a través de una verdadera competencia político-electoral de los partidos políticos. En otras palabras, la funcionalidad del Legislativo como medio de contrapeso al Ejecutivo depende de que éste se

vuelva verdaderamente representativo de la pluralidad de intereses y grupos de la sociedad y se encuentre influido decisivamente por la oposición política. Ya que la pluralidad obliga a que las decisiones se tomen a partir de la negociación y acuerdos entre los distintos partidos políticos del país. Así, el principal papel del Legislativo sería el de constituir el foro institucional más importante del debate político entre el partido en el poder y las distintas fuerzas de oposición. Sólo así, su facultad de controlar al Ejecutivo a través de leyes y el establecimiento del presupuesto podrán hacerse efectivos.

En un sistema constitucional, es decir, en el que la Constitución es la última fuente de la legitimidad de las decisiones del Gobierno, el Poder Judicial debe jugar el papel central que le corresponde, porque éste es la única instancia capaz de vigilar que la Constitución sea efectivamente observada. En el delicado balance entre las atribuciones que el Poder Ejecutivo detenta frente a aquéllas que la ley asigna al Poder Judicial, éste puede ser visto como la autoridad neutral en el equilibrio de poderes, y además como el único órgano estatal capaz de hacer efectiva la supremacía de las leyes sobre todo el Gobierno. Ambas funciones son esenciales para el adecuado funcionamiento del sistema político democrático y para la legitimidad de un Gobierno. Por un lado, si el Poder Judicial se constituye como un órgano autónomo, podría hacer que efectivamente se respeten las así llamadas limitaciones externas y las internas del poder que se consagran en la Constitución -la división de poderes y las garantías individuales- reduciendo así los excesos del Poder Ejecutivo y sus efectos negativos sobre la legitimidad del sistema político en su conjunto.

Por otro lado, el Poder Judicial, una vez consolidada su independencia política puede hacer posible la existencia escrupulosa de un Estado de Derecho en el que las distintas autoridades actúen, en todos los niveles con base a leyes preestablecidas y de no hacerlo así, seguras estén que serán sancionadas severamente por este órgano competente. En México, la existencia efectiva de un Gobierno de leyes y no de personas aseguraría que el ejercicio del poder fuera percibido por los ciudadanos como legítimo, no sólo por fundamentarse en reglas claras, sino además porque sería una garantía en contra de los posibles abusos del poder por parte de las autoridades. Según la teoría de la división de poderes, las principales funciones del Poder Judicial son el control de la legalidad y el control de la constitucionalidad, lo que asegura que el gobierno, en sus relaciones cotidianas con los ciudadanos, actúe sometido a leyes.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Esta tiene sus principios, fundamentos y prácticas que sustentan sus metas en lo político. La modernidad exige que la Administración Pública se respalde de acuerdo a valores positivos y humanistas. Aspectos tales como las libertades públicas, la democracia, la racionalidad, la eficiencia, la responsabilidad ante los ciudadanos, su sentido social, etcétera. Son la justificación histórica última de su propia existencia. No cabe ya una Administración Pública fundada en modelos autoritarios de poder político debido a la antifuncionalidad que implica operar en las complejidades del mundo en el siglo XXI. Las ideas democráticas y liberales tienen un sentido reivindicador frente a los privilegios autoritarios y patrimoniales que se expresan en un régimen de poder sin control ciudadano. Estas postulan derechos universales que toda sociedad plural y abierta ha institucionalizado, tanto los derechos del hombre como del ciudadano dan testimonio de cómo la sociedad civil impone límites a la acción estatal y por ende a su Administración Pública. Límites que tienen por objeto un ejercicio prudente y responsable del poder público para evitar excesos y arbitrariedades políticas y administrativas.

La democracia es más que un régimen político o forma de Gobierno es un "modo de vida". Se caracteriza por ser un movimiento universal que impulsa el advenimiento y desarrollo de la sociedad civil haciendo posible con ello que el poder público se someta a frenos y equilibrios. Concibe al Estado como una organización de poder sujeta a reglas claras que condicionan y regulan la diversidad de atribuciones que lo sitúan como el centro de la organización de la sociedad. El Estado Democrático, Liberal y Social de Derecho es un modelo político que se

manifiesta en un marco jurídico expreso, el derecho escrito y los mandamientos supremos como obligaciones ineludibles de su existencia. Que dentro de las leyes últimas es decir las Constituciones formalizan su actividad en la sociedad. Con estas Cartas Magnas, la autoridad política y administrativa del Estado se legaliza y legitima atendiendo al interés general siempre con base democrática. En las mismas Constituciones se consagra la libertad, la propiedad, la igualdad política y la seguridad como el eje fundamental de la vida moderna. Por su parte, en el espacio político se garantiza la diversidad de posturas ideológicas así como, los derechos del ciudadano tanto en el sufragio universal y secreto como la participación y representación en el ámbito del poder estatal.

En sentido estricto, la Administración Pública moderna es producto histórico de la sociedad liberal y democrática. Es en el siglo XIX tiempo en que se acuñó el concepto de Administración Pública. La Revolución Francesa constituyó el marco político en donde germinó la Administración Pública, no sólo como la actividad organizadora del Estado, sino como la institución responsable de cumplir los fines sociales es decir, de materializar él "bien común", última razón de ser del Estado. Son los valores, hábitos, expectativas y objetivos de la sociedad los que influyen en la concepción que de ella se tiene. Son el liberalismo político y la democracia los que dan lugar a la formación del Estado moderno y los que le confieren un sentido social a su respectiva Administración Pública.

Así, los fundamentos sociales de ésta son los siguientes:

- Su misión es cuidar de las personas y las cosas. Tiene en este sentido un carácter positivo. Este modo de existir no depende únicamente de las leyes, sino que éstas organizan su "modus operandi", es decir, su forma de relación con los individuos.
- Su naturaleza social depende del tipo de asociación que se constituye y de las relaciones de sociabilidad que se dan entre los individuos. Esto explica tanto las formas de gobierno como de los regímenes políticos.
- El interés público, suma de intereses particulares, se integra con las necesidades y relaciones que los individuos tienen.
- Se constituye en el Gobierno de la comunidad, ya que se considera como un medio para conseguir el bienestar social y el individual.¹⁶⁸

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NECESARIA PARA LA DEMOCRACIA.

El crecimiento del "rol histórico del Estado", impulsado en parte importante por las presiones para su intervención que surgen del tipo de problemas estructurales, característicos de los países latinoamericanos como el nuestro, produjo en el campo de la gestión organizacional y del rendimiento público de los recursos una verdadera explosión de complejidad y un déficit sustantivo de la eficiencia en el resultado de la aplicación de la hacienda estatal. El Estado ha ampliado y diversificado continuamente sus objetivos y metas. Consecuentemente, ha multiplicado sus medios de acción y en ese marco ha establecido numerosos organismos públicos. Debe gerenciar esta vasta red institucional con base en un conjunto de variables fuertemente extendidas por la incidencia directa de la economía internacional, las deficiencias en el aparato productivo nacional y el crecimiento exponencial de las demandas ciudadanas y sociales. Estas variables han conducido a un crecimiento sustancial de la demanda por capacidad administrativa en el sector público. Las respuestas han sido sin embargo, hasta hoy, de efectividad limitada y el Estado latinoamericano como el nuestro se debate en medio de significativos déficits de capacidad de gestión. En este sentido, la eclosión de las crisis económicas y la aspiración a la institucionalidad de sólidos sistemas democráticos, generan demandas adicionales de carácter diferente que en conjunto con las históricas, determinan la necesidad de sustanciales cambios en el modelo de administración pública.

Al margen de discusiones con frecuencia dominadas por fuertes sesgos, y escasa información, el Estado y por ende su administración pública tiene por delante todavía tareas centrales que cumplir. En ello coinciden amplios sectores del mundo político y de la experiencia

económica de la región latinoamericana. Las crisis económicas regionales son percibidas claramente como de carácter estructural y no meramente cíclicas. Hay un acuerdo general en que los problemas económicos que irrumpieron abruptamente en los años 80's y que continuaron en los 90's no representan un movimiento meramente cíclico - por pronunciado que este sea- de la economía mundial, sino que son sintomáticos de males profundamente arraigados que afectan a sectores económicos fundamentales, tanto en los países industrializados como en los países en vías de desarrollo. Se observa un amplio consenso en la necesidad de encarar la crisis mediante la formulación integral de aspectos básicos del actual modelo económico. Las propuestas de cambio enfatizan particularmente la necesidad de adelantar líneas de acción que reduzcan la extrema vulnerabilidad presente frente a la economía internacional, que desenvuelvan a fondo las potencialidades productivas nacionales y conduzcan a patrones de desarrollo más equitativos, atacando las amplias brechas sociales que actualmente se presentan.

Organismos económicos regionales como el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) han elaborado al respecto un extenso catálogo de recomendaciones en materia de política económica, centradas en la dinamización interna de las economías y el aprovechamiento profundo de las posibilidades de integración regional. Además, de acuerdo a esta agenda pueden llevarse a cabo múltiples operaciones de cooperación regional en: la explotación conjunta y racional de los recursos naturales y la compensación de desequilibrios regionales, la energía, la integración física y la cooperación en el transporte, las comunicaciones y otros servicios públicos, la agricultura, la alimentación, la ciencia y la tecnología, la industria, el financiamiento, los servicios, en particular los de consultoría e ingeniería y la promoción de exportaciones. Pero para enfrentar semejantes traumas económicos se requiere más que buenos deseos, es preciso instrumentar una serie de reformas que permitan contar con el instrumental administrativo para hacer frente a tales responsabilidades.

Las alternativas sugeridas para las economías de la región necesitan, entre otros aspectos de la institucionalización plena de regímenes democráticos, de vastas reasignaciones de recursos, de la optimización de las posibilidades de producción, de la reordenación y respeto irrestricto de las estructuras jurídicas, de la instalación y activación orgánica de mecanismos eficientes de integración. Así, para llevar a cabo tal transformación estructural, sectores mayoritarios, ven en el Estado un instrumento "maestro" de acción al respecto, con una Administración Pública ampliamente institucionalizada y eficaz. Sin embargo, la imagen prevaleciente del aparato del Estado y su Administración Pública actual se haya totalmente distante de las exigencias de eficiencia, optimización, racionalidad, que plantea la situación histórica. La demanda latente es, en el fondo, la de casi una "nueva Administración Pública", la de "reconvertir al Estado", transformándolo y poniéndolo en efectiva capacidad de responder a los complejos roles que se le pide desempeñar.

De este modo entre las principales demandas que debería satisfacer una nueva Administración Pública para encarar los retos de la economía globalizada del siglo XXI se encuentran las siguientes:

- Productivizar el gasto público. En este sentido se requiere una transformación a fondo de este aspecto. El problema no consiste, como con frecuencia se ha planteado, en la mera reducción cuantitativa de esta variable económica. La cuestión de fondo es rediseñar su gestión bajo criterios cualitativos distintos. La "nueva Administración Pública" debería entre otros aspectos, planificar nuevos patrones de asignación de los recursos que maneja, movilizándolo integralmente la capacidad material y humana actualmente ociosa. Utilizar las múltiples economías de escala derivadas de las dimensiones y magnitud de operación de los recursos públicos. Así mismo, es fundamental garantizar el uso del gasto público de manera legítima, evitando desvíos en su asignación, despilfarros, corrupción en su utilización, ineficacias en su manejo y controles institucionales, jurídicos, técnicos y sociales que sólo un régimen democrático puede asegurar.
- Articulación sustantiva del aparato estatal. En diversos países como el nuestro el aparato público presenta exteriormente las líneas precisas de un ordenamiento formal pero en la

práctica se encuentra fuertemente desarticulado. La Administración Pública Central y la de las entidades federativas a menudo tienen escasos vínculos orgánicos no sólo de cooperación sino de coordinación y por ende deficiente en los planos fundamentales de su gestión. Los aparatos regionales y municipales se encuentran, a su vez disociados entre sí y con débiles nexos con el aparato central. Los niveles de eficiencia son seriamente afectados por estas anarquias. Sólo un auténtico federalismo y una administración profesional con mayores grados de autonomía técnica podrán generar los mecanismos de articulación sustantiva que se requieren y desarrollar la planeación estratégica de vertebración organizacional que pueda conducir a su efectiva implementación.

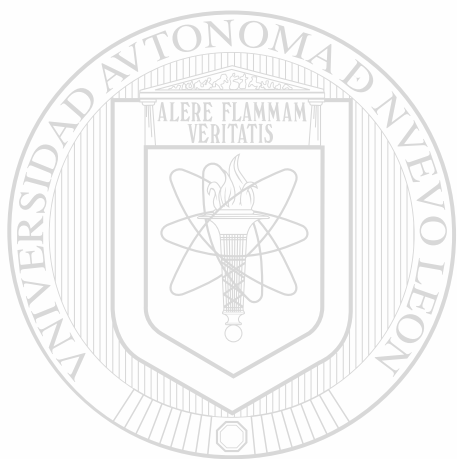
- Estímulo decidido a la creatividad organizacional. Para corresponder a las nuevas necesidades sociales se requiere repensar profundamente los modelos organizacionales vigentes en la Administración Pública. Se precisa situar ésta revisión en el marco histórico que la condiciona para que responda efectivamente a las características de ese medio ambiente geográfico y cultural. La Administración Pública necesaria para la democracia debe caracterizarse por un impulso que sistemáticamente haga un cuestionamiento riguroso de la validez de los esquemas de gestión empleados y la orientación cotidiana hacia la innovación permanente.
- Énfasis en el desenvolvimiento de las capacidades para manejar al fenómeno de la complejidad actual. La gestión estatal en las condiciones dinámicas presentes, exige particularmente en los altos niveles de decisión, una gerencia especializada e integrada a la vez para enfrentar los grados profusos de complejidad creciente. La Administración Pública necesaria ha de reforzar las capacidades de inteligencia para dicha gerencia. Ello supone entre otros aspectos la preparación rigurosa de los niveles superiores para este tipo de gerencia, la introducción de nuevos mecanismos presentes de apoyo como las unidades de análisis de políticas públicas y el uso intensivo de la investigación como instrumentos de análisis de la realidad concreta.
- Fortalecimiento y sentido de la oportunidad de los sistemas de información. La Administración Pública que requiere la competitividad económica mundial y necesaria para el fortalecimiento de la democracia demanda disponer de información estratégica, confiable, permanente y oportuna para la toma de decisiones en altas condiciones de incertidumbre. Los mecanismos de información presentes, muestran múltiples déficits, y hasta se muestran verdaderamente insuficientes para aportar la información requerida en casi todos los campos del quehacer público. Se precisa una reconstrucción planificada de la producción, circulación y utilización de la información en el aparato público.¹⁸⁹

La Administración Pública necesaria para la democracia, debe efectuar mayores esfuerzos para dar representatividad y participación a la diversidad de grupos sociales y posibilitar la reproducción permanente del juego democrático hacia su interior. Para ello, no debe dificultar -sino, por el contrario, facilitar y promover- la expresión de los intereses sociales, especialmente de los correspondientes a los sectores mayoritarios de la sociedad civil, en muchas ocasiones con múltiples dificultades, para articular efectivamente sus demandas. El aparato público está sujeto, entre otros, a dos riesgos de fondo: su "copamiento" de hecho por sectores minoritarios poderosos, bien articulados y su consiguiente utilización por los mismos, y la consolidación en su interior de grupos burocráticos de poder que lo emplean a favor de sus restringidos intereses. Debe existir un vigoroso esfuerzo de implantación y protección de mecanismos institucionales que abran al máximo la posibilidad de desplegar una real confrontación democrática en torno a cada una de sus decisiones de fondo, de modo que las mismas respondan efectivamente a la sociedad civil.

La década de los años 80's y la de los 90's, se caracterizaron en América Latina como en otras partes del mundo por adelantar procesos democratizantes y afianzar y consolidar las democracias existentes. Hay una conciencia creciente, en el marco de esas luchas políticas, del papel clave que le concierne a la Administración Pública en el proceso de desarrollo democrático. Por una parte, el aparato del Estado, uno de los protagonistas centrales del desenvolvimiento de la región latinoamericana, puede jugar roles determinantes en la creación de condiciones favorables a la consolidación democrática, o por el contrario, obstruirla y debilitarla. Por otro lado, la capacidad del Estado democrático de producir una gestión eficiente, ha sido tomada repetidamente como indicador de su misma legitimidad. En tal sentido, el sistema democrático presenta potencialmente

condiciones estructurales que, desde el punto de vista de la moderna teoría organizacional, son altamente favorables a la eficiencia, dado las posibilidades de identificación, motivación, elaboración colectiva de decisiones, información abierta, deliberación consensada, etcétera, que contiene. Así como el sistema democrático es el modelo con mejores posibilidades de *enfrentar* la crisis económica, constituye también el marco apropiado para la estructuración de la Administración Pública que se requiere. Pero se trata de una posibilidad latente. Es necesario implementar en la práctica, a partir de ella, el laborioso, pero viable proceso de construcción de un aparato público de altos niveles de rendimiento.

La historia latinoamericana en general y la de México en particular ha demostrado con importantes evidencias que la opción opuesta, el autoritarismo, es estructuralmente *impotente* para generar la productividad deseada en el sector público y, por el contrario, su naturaleza intrínseca conduce, a través de un conjunto de leyes perversas en sí mismas, a patologías y degeneraciones burocráticas múltiples. Surge entonces que la única alternativa viable política, económica, social y éticamente hablando en los albores del presente siglo es la democracia, que conlleva valores morales reproducibles y definitivos para ejercer el mando político y una Administración Pública responsable, que rinda cuentas por sus actos y sea igualmente productiva.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

V. PERSPECTIVAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN UN MÉXICO DEMOCRÁTICO.

En un sentido estricto, la administración pública democrática es producto histórico de la sociedad liberal. El siglo XIX es el tiempo en el que se acuña el concepto de administración pública, como institución política y técnica. Es la revolución francesa el marco político en donde germina la administración pública, no sólo como actividad del Estado, sino como institución responsable de cumplir fines sociales. El liberalismo democrático postula los derechos universales que la sociedad moderna ha institucionalizado. Tanto los derechos del hombre como del ciudadano son testimonio de cómo la sociedad civil impone límites a la acción estatal. Límites que tienen por objeto un ejercicio prudente del poder, para evitar excesos arbitrarios y privilegios indebidos.

La primera perspectiva a tratar en este capítulo se refiere a ese binomio indisoluble que existe entre la acción política y la administración pública. Con las constituciones escritas, la autoridad política y administrativa del Estado se legaliza y legitima atendiendo al interés general. En las propias constituciones se consagran la libertad, la propiedad, la igualdad y la seguridad personal como eje de la vida moderna y como ámbito donde se desarrollan los derechos del hombre. Por su parte, el espacio político da cabida a los derechos del ciudadano y tanto el sufragio universal y secreto como la participación y la representación dan un contenido democrático al poder. La administración pública es una instancia del poder político, tiene su grado de autonomía material y espacial, pero finalmente es una extensión del sistema político. En este sentido su definición específica en la naturaleza del modelo político se reflejará necesariamente en el perfil, valores y comportamiento de la administración pública. Si el entramado del régimen político es de carácter autoritario la administración pública indefectiblemente será también autoritaria, y en sentido contrario si el primero es democrático la segunda tendrá el mismo cariz democrático. Ambos son una dupla diferente pero complementaria e indivisible que se influyen mutuamente. Y si en algún momento se pretendió independizarlas como entidades totalmente diferentes como lo intentó el norteamericano Frank Goodnow quien a principios de siglo XX en su obra "Politics and Administration" pretendía separarlas. La realidad es que esto no es posible.

La segunda perspectiva relevante del presente capítulo tiene que ver con la descentralización política y administrativa, entendida ésta como un verdadero régimen federal. Las fórmulas organizacionales: centralización y descentralización son modelos administrativos distintos pero complementarios para vertebrar a las organizaciones. Pero una centralización sana que degenera en un desproporcionado centralismo se manifiesta en detrimento de una descentralización necesaria y proporcional de las instituciones. En la estructuración del Estado mexicano desde siempre ha prevalecido un excesivo centralismo político, económico, administrativo, cultural, social, etcétera. Que no ha permitido el desarrollo equilibrado, independiente, propio, natural de las diferentes zonas geográficas que conforman el mosaico nacional. La ausencia histórica de un real federalismo ha constreñido, limitado y retrasado un desarrollo integral del país. Urge descentralizar poderes, y recursos nacionales que hagan de los Estados y Municipios ámbitos de Gobierno y administración pública sólidos, que permitan un desarrollo equilibrado entre las diversas regiones de México. Para ello debe consolidarse un federalismo real que haga del respeto constitucional, político, económico y administrativo entre los diversos ámbitos de Gobierno nacional, estatal y municipal su divisa más preciada. Su columna vertebral la descentralización administrativa gubernamental, es en primera instancia una descentralización política. Y sólo puede darse en un régimen democrático que no concentra y monopoliza todo el poder público. De ahí que deba antes que nada resolverse la cuestión política autoritaria para dar paso al verdadero federalismo.

La tercera perspectiva de la administración pública que aborda este apartado es la relativa a las políticas públicas como estrategia de la administración pública mexicana para mejorar su rendimiento institucional. Este modelo administrativo pretende recuperar el principio de racionalidad en el ejercicio del poder público. Ajustar los mejores medios a los mejores fines en términos técnicos, si, pero también en términos político-democráticos. Política pública es una estrategia gubernamental que se nutre de la ciencia, la tecnología pero que se desenvuelve en un modelo

democrático. De origen norteamericano "Policy Sciences of Democracy" su nombre original advierte que las bondades de este método, sus resultados en términos de eficiencia, alcance de objetivos, solución de problemas sociales, racionalidad en el manejo de los recursos, etcétera están sujetas a una condición de entrada; política pública es consubstancial a la democracia. No se entiende en un régimen autoritario, es decir política pública es más que estrategia y técnica administrativa, es un proceso político-democrático.

La gerencia pública es la cuarta perspectiva de la administración pública aquí tratada. No constituye una moda ni tampoco es una mera extrapolación de conocimientos y esquemas de la gerencia privada a la esfera de Gobierno. Por el contrario, es un campo de conocimiento propio, amplio, complejo y especializado. Para contextos donde la planeación ortodoxa así como los pronósticos y la probabilidad no alcanzan a responder con eficacia a los intensos cambios de la situación actual, la gerencia pública aporta categorías tales como: incertidumbre, turbulencia y crisis que permiten abordar, para fines de Gobierno, las realidades del proceso de cambio. La intervención de la gerencia pública en los procesos de cambio es deliberada y nacional obedece a la noción de cálculo. Esto significa que los equilibrios de la vida social y política tienen que preservarse con eficiencia y eficacia.

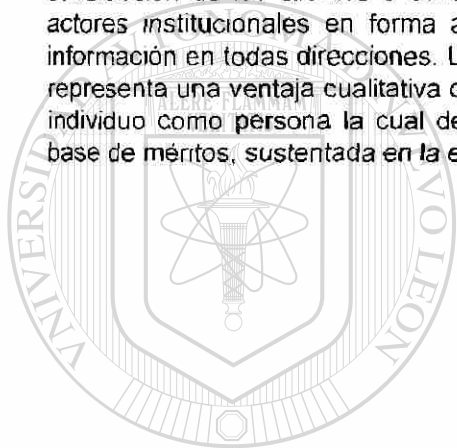
En este sentido, la gerencia pública se relaciona estrechamente con el destino de la democracia y con las capacidades que tienen los gobiernos y sus administraciones públicas para institucionalizar lo que las sociedades contradictorias y complejas de nuestro tiempo demandan y necesitan. A diferencia de los patrones convencionales de la acción de gobierno, la gerencia pública es una tecnología renovadora desde el momento en que con ella es posible concentrarse en la selección de alternativas y en los posibles escenarios del futuro. Para circunstancias del presente, también la gerencia pública contribuye a gobernar y administrar con inteligencia desajustes, reajustes, presiones y conflictos sociales. Es por eso, una tecnología que, insertada en los procesos del Gobierno, permite a los decisores tener diversas y mayores opciones para enfrentar los problemas de la administración pública. Por eso, gerenciar equivale a gobernar y manejar objetivamente la realidad de la vida pública y gerenciar la vida pública pone a prueba la aptitud de gobernar con apego a las leyes, instituciones y procesos de la democracia política para conseguir el bienestar colectivo.

La quinta perspectiva aquí tratada se refiere al servicio civil de carrera que es otra asignatura pendiente de la administración pública mexicana. Max Weber acuñó el concepto de "administración patrimonial" haciendo referencia a aquella que se distingue por la inexistencia de una carrera laboral del personal administrativo al servicio del Estado de manera institucional, la ausencia de funcionarios profesionales y de los demás principios inherentes a las organizaciones modernas. Con relación a la actividad política, la administración pública es considerada como propiedad de un monarca, lo que permite a sus miembros beneficiarse del poder político y económico del aparato gubernamental. En México el sistema de administración pública nos fue transmitido por la corona española, durante la época colonial, los funcionarios de más alto rango de la Nueva España eran designados por las autoridades metropolitanas, es decir el Rey. Al interior de la colonia los puestos restantes eran distribuidos según el principio de patrimonialidad de los cargos. Donde éstos, eran vendidos a los interesados, quienes a su vez designaban a sus sucesores. Los puestos más altos eran para los españoles peninsulares y los demás eran para los criollos con exclusión de los indígenas. La particularidad central de este modelo era considerar el acceso a la función pública como un modo de enriquecimiento personal, más que un sistema diseñado para elevar el rendimiento productivo del sector público.

Después de la independencia en 1821 el sistema fue sensiblemente modificado sin embargo, el patrimonialismo y la utilización de los puestos como fuente de enriquecimiento, siguen moldeando las prácticas administrativas desde entonces. El autoritarismo sigue significando la fuente del patrimonialismo, para terminar con él es necesario transitar por la democracia. Para ello la solución propuesta para que un Gobierno modernice la administración del personal burocrático, amén de la democracia y el Estado de Derecho como condiciones primarias es la introducción de

un tipo particular de carrera administrativa pública. La cual debe fundarse en los méritos, capacidad y competencia técnica del personal estatal, que eleve realmente la eficiencia de la administración pública. Esto es, se requiere institucionalizar lo que los anglosajones denominan "civil service", es decir el servicio civil de carrera, como componente esencial de la calidad en la administración pública democrática.

Por último, en este capítulo se toca el concepto de calidad total en el trabajo público más como filosofía de vida que como una estrategia técnica que eleve la eficacia en la prestación de los bienes y servicios que ofrecen los gobiernos. El control total de calidad moderno comenzó en los años 30's en Estados Unidos con su aplicación en la actividad industrial. La Segunda Guerra Mundial fue el catalizador que permitió aplicar de manera generalizada tanto en el sector privado como en el público los principios de calidad. Aunque empresas privadas, instituciones de toda índole y dependencias del Gobierno citan interpretaciones distintas. El control de calidad total significa en términos amplios, el control de la administración misma que busca siempre resultados de alta eficacia. Es decir, es una filosofía de vida, que a través de distintas estrategias busca integrar los esfuerzos de individuos y grupos de una organización, de modo que sea posible producir bienes y servicios a los niveles más económicos y que sean compatibles con la plena satisfacción de los clientes o consumidores. Esto implica la participación colectiva de todos los actores institucionales en forma abierta, tolerante, democrática, retroalimentadora en flujos de información en todas direcciones. La integración global, conjunta e integrada de personas y grupos representa una ventaja cualitativa del sistema de calidad al considerar básicamente la dignidad del individuo como persona la cual debe ser capacitada permanentemente, recompensada sobre la base de méritos, sustentada en la excelencia y el servicio a los demás.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

5.1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMPONENTE DEL SISTEMA POLÍTICO.

El doble papel de la administración pública en su relación con el sistema político es una especie de movimiento pendular en uno de cuyos extremos se establece una relación de subordinación al mandato político y en el otro aquélla funciona como elemento independiente dentro del sistema. Algunos especialistas en administración pública tienden a justificarla como mero instrumento del Gobierno y de los intereses de una clase o grupo, lo que supone una relación de absoluta subordinación, ó a identificarla con procesos técnicos en los que, efectivamente, aparece como un elemento independiente con su propia manera de actuar y por ende con un grado grande de autonomía. Sin embargo, una vez superados ambos extremos ideológicos se expresan otras alternativas que destacan la diversidad en el comportamiento de la administración pública, pero también los lazos que la siguen uniendo, la unen a cada dependencia en particular, con elementos del régimen político. Lucien Nizard nos plantea que para analizar a la administración pública se requiere utilizar el concepto de dimensiones entre las que se incluyen para deslindar el papel administrativo a las siguientes: la visión instrumental, la representatividad de los medios de intervención y la burocrática.

La primera se refiere a la administración pública como instrumento del poder político; aquí no se niega la influencia de las clases sociales en la administración pública, particularmente de las dominantes. Pero esa influencia se ejerce por medio del poder político-estatal del que la administración pública es, estructuralmente su brazo ejecutivo. Por poder político estatal debemos entender el conjunto de órganos de Gobierno: ejecutivo (presidente y estructura gubernamental), legislativo (cámaras de diputados y senadores) y judicial (tribunales y juzgados). Ahora bien, si se acepta que la administración pública tiene un papel esencialmente instrumental, de hecho se estaría suponiendo la separación radical entre política y administración. Esto es imposible porque la selección de fines, donde la estrategia pertenece al poder político, no sería suficiente sin la participación de la administración pública.¹⁹⁰

Es complicado distinguir, en nuestra disciplina, fines y medios; de hecho todo medio es fin para el proceso o el instrumento que debe realizarlo y todo fin es medio para la finalidad que lo engloba y lo rebasa. También debería suponerse que la ejecución debe ser exclusivamente operación de normas superiores, lo que significaría que no se puede agregar ninguna otra medida que no fuera establecida previamente por la política. De esta manera, las normas impedirían a la administración dar directrices, y si lo hicieran, esas directrices serían incompatibles con las disposiciones normativas. Peor aún, las normas superiores condicionarían las ejecuciones del aparato administrativo. Con esos supuestos, la administración pública sería instrumento del poder político bajo ciertas condiciones, algunas, que se refieren a la organización interna, las cuales nos remiten a dos modelos clásicos: el weberiano y el kelseniano. El primero, centrado en la organización burocrática pone énfasis en distintas situaciones que le permiten reconocer el principio de jerarquía como aspecto fundamental y llegar a la conclusión de que la maquinaria burocrática es racional en tanto obtiene resultados previsibles. Así, Max Weber, señala que el nivel jerárquico inferior dependa estrictamente del superior de tal suerte que el conjunto de la burocracia se somete al poder político. La subordinación del estrato inferior al superior, se postula como integral. Hans Kelsen, por su parte, supone que existe una pirámide de normas jurídicas, consecuencia de la jerarquía social. De esa manera, la burocracia se presenta como una maquinaria totalmente integrada; si no fuera así, incluso la autonomía parcial de una norma o de un funcionario comprometería la instrumentación legal.

Por otra parte, al subordinarse la administración pública, sus intercambios con el régimen político se sustentarían sólo en iniciativas del poder ejecutivo; así la administración pública establecería contacto con el sistema social cuando pusiera en práctica esas decisiones e iniciativas. El problema es que éstas sólo se transmiten en los niveles superiores, tanto de la jerarquía administrativa como de otros sectores que participan en la práctica administrativa. Si se estableciera otro tipo de relaciones - por ejemplo bilaterales lo que sucede normalmente - se estaría permanentemente bajo el supuesto de que la administración pública dejará de ser,

únicamente, instrumento del órgano ejecutivo de Gobierno. El modelo diseñado así a partir de la dimensión instrumental tiene limitaciones claras por la incapacidad para incorporar las complejas relaciones sociales y sus contradicciones. No son relaciones unilaterales; las matizan e incluso modifican los intensos intercambios que se establecen entre los distintos cuerpos burocráticos y entre éstos y la sociedad.

En la segunda dimensión de Nizard, según la calidad de su representatividad, la administración pública influirá en la legitimidad política del ejecutivo, e incluso del legislativo. Desde un punto de vista teórico, cada administración se erige sólo en representante del medio ambiente en que interactúa, cada administración se erige sólo en representante del medio en el que interviene, pero no podría competir por la representación nacional. Sería paradójico presentar cada administración pública como actor político, practicando en el mismo papel de un sindicato que presiona desde afuera del Estado. Sucede que en casos excepcionales casi siempre como empresas públicas, que tienen el monopolio de productos y/o servicios (En México, por ejemplo, la empresa paraestatal PEMEX, que a pesar de su estrecha vinculación con el desarrollo económico y el futuro del país, por momentos parece tener una autonomía tal que le permite actuar de forma más independiente). Esto es factible porque son dependencias que están en contacto con una clientela específica: con el público y con organizaciones profesionales, entre otros. Si esta relación pudiera durar, lo que es algo difícil, no podría ser unilateral, porque significa efectos de regreso del medio en donde interviene, y por lo tanto, sobre las relaciones de la administración con el poder político.¹⁹¹

Esta dimensión se adapta de diferente manera a las organizaciones gubernamentales. En algunas organizaciones tradicionales y muy burocratizadas parece adaptarse mal, pero en el caso de Secretarías cuya aparición inicia y termina en un sector social específico (Reforma Agraria, Trabajo y Comunicaciones y Transporte) es grande la contradicción entre su calidad como instrumento de poder político y la del medio que representan. Es decir, para ser eficaz instrumento del poder político, sólo debe servir de intermediaria entre éste y su ámbito de acción, pero se ve obligada a establecer relaciones de reciprocidad con su entorno para conseguir la legitimidad necesaria y ejecutar las decisiones políticas sin conflicto. Se establecería, por un lado, un nuevo juramento de fidelidad con el poder político, pero la administración pública obtendría su autonomía en relación con dicho poder; por otro lado desempeñaría un doble papel, contradictorio sólo en apariencia. La administración pública se apoyará en la legitimidad del poder político de la que es brazo ejecutor para penetrar en un medio particular y se presentará ante el poder político como representante de ese medio, es decir como poder político en competencia.

La tercera dimensión es la burocrática. Está claro que en toda administración pública tiende a constituirse la organización burocrática, situación de la que se derivan dos consecuencias; las conscientes, que se transforman en estrategias de autonomización, y las menos conscientes, que son producto de disfunciones internas en las dependencias gubernamentales. En cuanto a la estrategia que permitiría a la administración pública funciones de manera autónoma, se puede señalar que tiende a constituirse en una organización cerrada, burocrática en el sentido peyorativo del término. Esto sucede porque todos los elementos que Weber presenta como fundamentos de la competencia y la eficacia hacen también que la continuidad, la práctica constante y sistemática, se transformen en rutina. Pero quienes forman las organizaciones imprimen sentido a las relaciones jerárquicas, al lugar que se ocupa en la división del trabajo, a la utilidad que proporcionan al medio con el que están en contacto; en pocas palabras adquieren valores y actitudes respecto a la organización burocrática. El desarrollo de estos valores tiene efectos, generalmente negativos, en el funcionamiento del aparato administrativo. Los funcionarios (la burocracia) pueden frenar o retrasar la ejecución de decisiones con lo que desvían el impulso político. Frenar la ejecución de la política o aplicarla incorrectamente puede tener consecuencias difíciles de controlar, sobre todo si el régimen político pasa por momentos de poca estabilidad, está menos seguro de sus objetivos o hay divisiones entre los grupos dirigentes. Existen tensiones y conflictos que entran en el espacio burocrático como si provinieran del entorno exterior, además de los que en efecto, son externos.¹⁹²

La burocracia puede atentar contra la estabilidad del sistema político si hace mal uso del sentido de los tiempos y de los recursos que tiene a la mano. Puede influir para que una política se aplase hasta el punto de poner en entredicho el prestigio de un Gobierno. También puede invocar el interés general para apoyar el aplazamiento de cualquier decisión. La burocracia fundó su resistencia con su propia legitimidad; la que resulta del tiempo y de su capacidad experta. El arreglo burocrático se transforma de piramidal en circular y la administración pública tiende a comportarse como un sistema autónomo, pero si este sistema se independiza en exceso, ya no se puede hablar de él como un conjunto integrado. Llegando este sistema a privilegiar sus fines, en lugar de los que forman el proyecto político que el Gobierno en torno le asigna.

Por otra parte, pero en el mismo sentido, para tratar de comprender la relación político-administración pública tenemos que a la separación de la sociedad y el Estado le es consciente una forma de relación; las clases sociales. Pero el Estado político también se relaciona con la sociedad y el medio por el cual se realiza esta función es la administración pública. Así, a la sociedad le concierne el desempeño de actividades particulares sobre el fundamento del intercambio mercantil y de la propiedad privada a efecto de impulsar la producción de los valores de uso y la circulación de mercancías. De este modo, la sociedad civil es el marco de la vida particular y su presencia en el Estado se capitaliza con las clases sociales, esto es, las clases sociales son el lazo que une a la sociedad con el Estado. En contraposición a la sociedad, el Estado representa lo general y lo universal, da vida a los ciudadanos políticos y no a los privados, está inmerso en la vida pública y no en la vida civil, es el depositario del interés general y no del interés privado, desempeña funciones generales y no particulares. El Estado se vincula a la sociedad civil a través de la administración pública que funge como brazo mediador del Estado en dos niveles el político y el económico. En lo político, la administración pública ejecuta detalladamente la aplicación de las normas generales a los individuos privados de la sociedad, es decir individualmente el carácter universal de las leyes a efecto de hacer valer el poder del Estado sobre la sociedad. En lo económico crea las condiciones materiales y sociales para que la sociedad civil se reproduzca en su carácter privado sin destruirse.¹⁹³

Por lo tanto, si los delegados políticos de las clases sociales son los encargados de edificar el orden político y jurídico de la sociedad, la administración pública es la responsable de aplicarlo de manera particular aún en contra de la voluntad de los individuos privados. Es sabido que la sociedad civil no se caracteriza por el orden, la armonía y la convivencia pacífica creada por ella misma. Al contrario es el Estado político el que asume las funciones generales, tales como el manejo de la seguridad y la impartición de la justicia para evitar el desgarramiento de la vida civil ya que los individuos privados y egoístas, al enfrascarse en una lucha de todos contra todos, jamás podrían fin a sus diferencias, y aunque el Estado tampoco las elimina, cuenta con los medios coercitivos para contenerlos y reprimirlos en caso necesario. Desde ese punto de vista, el Estado mediante la administración pública, concreta el ejercicio de sus funciones generales al aplicar de manera particular las normas jurídicas y políticas creada en el parlamento.

Desde el momento en que la administración pública hace valer la generalidad del Estado en la sociedad civil, ésta acrecienta su autonomía relativa frente a la sociedad y la propia administración pública se torna más especializada y perfeccionada. Es pues, la administración pública el ente que organiza la presencia de Estado en la sociedad y mediante la ramificación de sus Ministerios, Secretarías de Estado, Organismos Descentralizados, Comisiones, Fideicomisos, dan un contenido político y administrativo al Estado político para diferenciarlo del carácter civil de la sociedad. Por eso, la administración pública es la vida real del Estado, es la organización que contiene los embates de la lucha de clases, tanto en el consenso como en la represión. Así, la universalidad del Estado es concretada por la administración pública, porque a diferencia del parlamento que vive de la decisión y la confrontación de las ideologías, la administración pública se caracteriza por la ejecución inmediata de las leyes.

La administración pública como centro del poder político, no es una abstracción abierta, sino que, como ente real, cobra vida en la esfera del ejecutivo. El ejecutivo como supremo

depositario de la administración pública, es el encargado de unir el Estado y la sociedad, es el Gobierno en acción y es el enlace mediante el cual la sociedad recibe el poder del Estado. Hablar de la administración pública es destacar la acción del ejecutivo en la sociedad civil, es destacar el supremo poder político del Estado, es destacar que el Gobierno político y la administración pública no son entes divorciados, sino que configuran una unidad dialéctica que cobra realidad política en el ejecutivo. De esta manera, el ejecutivo, al concentrar el poder del Estado, refuerza la autonomía del mismo frente a la sociedad y por lo tanto, amplía su espacio político para que las fuerzas privadas de la sociedad queden subordinadas al imperativo del poder estatal.

El hecho de que la administración pública se encuentre organizada en el ejecutivo, pone de manifiesto que no sólo es una entidad formal ni desligada de la vida material, sino que se encuentra inmersa en las condiciones del sistema predominante de producción: el capitalista. Por eso es imprescindible la existencia de una voluntad política que ejecute de manera particular la universalidad estatal con el fin de que la lucha de clases no desemboque en la anarquía, esa voluntad es precisamente la administración pública, que al fungir como mediación entre el Estado y la sociedad, garantiza la estabilidad del sistema capitalista. En efecto, la fuerza del Estado, esto es, sus acciones constitucionales y organizadas, se plasman en la sociedad civil, a través de la administración pública, es decir, el ejecutivo. El ejecutivo, unidad política y administrativa, da al Estado capitalista, mayor poder que el legislativo. La administración pública, eje principal del Estado capitalista, es su manifestación real en la sociedad, dichas manifestaciones se consuman mediante cuerpos burocráticos, es decir, por funcionarios y agencias del poder gubernamental, con el fin de que la sociedad civil pueda reproducirse en los marcos de la estabilidad política¹⁹⁴

Así, la función mediadora de la administración pública testimonia la autonomía del Estado frente a la sociedad; esta administración pública es la delegación material del Estado en la sociedad y, por lo tanto, da validez al poder del Estado en la sociedad, ya que con sus acciones particulares hace respetar el interés general. Las acciones de la administración pública en la sociedad son realizadas por la burocracia que, como ente diferenciado de las clases sociales, se erige en el apoyo principal del ejecutivo para que éste gobierne a la sociedad civil de acuerdo a la generalidad y el derecho. De este modo, la burocracia es el cuerpo político del Estado que dirige a la sociedad; sus directrices políticas y administrativas son definidas por el ejecutivo que las instrumenta y ejecuta mediante funcionarios, es decir, cuerpos burocráticos.

La administración pública, como brazo mediador del Estado en la sociedad, crea las condiciones sociales que conllevan la reproducción de las clases sociales. La administración pública, concebida como centro del poder estatal, establece las reglas del juego político y así fortalece su autonomía frente a la clase dominante; al mismo tiempo que suma el apoyo de las clases dominadas para contener las presiones políticas de esta misma clase. En este sentido, y conforme avanza el modo de producción capitalista, la sociedad civil genera cada vez mayores conflictos que sólo pueden ser encauzados por la administración pública. De esta forma, tanto las clases sociales como la administración pública, confirman como instancias de mediación la división del Estado y la sociedad. En la época del feudalismo prevaleció la indiferenciación entre ambos entes, ya que se comprendían producto de la misma naturaleza feudal de la sociedad. Corresponde al capitalismo iniciar y consumar la distinción entre el Estado y la sociedad como un producto del avance de las fuerzas productivas, la renovación de los medios de producción y el comercio. Es decir que la economía mercantil primero y la industria después derrumban el predominio de las actividades agrícolas, estableciendo la diferenciación de las estructuras políticas y sociales que se manifestó entre la vida pública y vida privada, esto es, la distinción entre el Estado y la sociedad.

Por lo tanto, al dividirse el Estado y la sociedad, surge también la necesidad de una comunicación entre ellos y es entonces cuando las clases sociales, como agrupamientos colectivos de los individuos privados, se convierten en instrumentos en la relación de la sociedad y el Estado, eligen delegados conforme su interés con el propósito de ser representados en el parlamento. Así, los diputados y los senadores son los delegados y representantes de las clases sociales en el

ámbito del parlamento y los encargados de elaborar las normas jurídicas y políticas mediante las cuales el Estado conducirá a la sociedad a partir de lo general y lo particular.

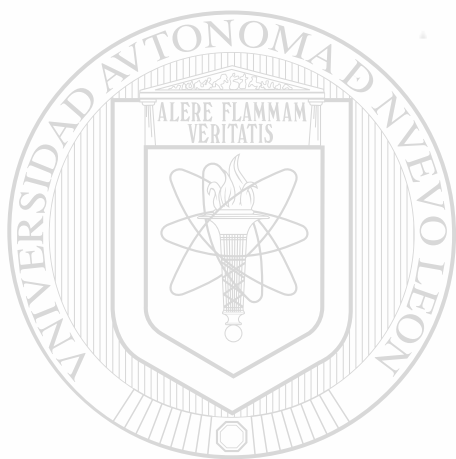
Pero también el Estado se vincula a la sociedad y esto lo concretiza a través de la administración pública. Es la administración pública la mediación entre el Estado y sociedad; es el centro rector y ejecutivo de la universalidad del Estado, que se hace realidad cuando la aplica de manera individual. Por lo tanto, si el Estado es la organización política de la sociedad, la administración pública es la actividad organizadora del Estado en la sociedad civil. Es pues la administración pública la que concreta la materialización del Estado en la sociedad y a diferencia del parlamento, le corresponde ser ejecutora de actos particulares, esto es, plasma la generalidad de la vida política en el ámbito particular de la sociedad. Así, las clases sociales y la administración pública son el eje de la vida política y las instancias que atenúan la división entre el Estado y la sociedad. En este sentido diputados y senadores son la presencia de la sociedad en el Estado, particularmente en el parlamento y los funcionarios del cuerpo burocrático, esto es, de la administración pública, son la presencia del Estado en la sociedad.

La división del trabajo en el marco del modo de producción capitalista generó la diferenciación y especialización de los órganos del Estado. El Estado como la organización política de la sociedad, desarrolla las funciones ejecutiva, legislativa y judicial, para dar origen y cohesión al ámbito de la vida civil y política. Sin embargo, el poder no se divide, sino que se especializan las funciones del Estado a partir de la división social del trabajo. En el régimen capitalista, el modelo político se ha sustentado básicamente en el legislativo, ejecutivo y judicial. Durante la etapa de la monarquía absoluta predominó el ejecutivo, por lo tanto, la conducción de la sociedad se realizó de manera unitaria. Con la república parlamentaria subió también a la cúspide de la vida política, el legislativo y el judicial, donde el legislativo como poder colectivo, dio cabida a los delegados de las clases sociales. De esta forma, sus delegados políticos los senadores y los diputados articulan el proyecto político e ideológico de sus representados para hacerlos valer en la lucha política. En oposición la administración pública es la instancia que relaciona el Estado con la sociedad, ésta organiza, induce y regula la vida social, además garantiza a través del consenso y en caso necesario de la coerción, el orden político, a efecto que la sociedad civil no degenerare en la anarquía.¹⁹⁵

En este sentido, el sistema político resume las relaciones del Estado y la sociedad, y mientras las clases sociales enlazan la sociedad con el Estado, los miembros de la burocracia política, esto es, los cuadros de dirección y operación, relacionan al Estado con la sociedad. Así, el régimen político como eje de los centros del poder político, además de comprender la división funcional del Estado y la relación que guarda con la sociedad, también considera a los partidos políticos, como organizaciones que utilizan estrategias a fin de obtener, ejercer y mantener el poder público. Como organizaciones que contienden en la lucha por el poder del Estado, los partidos políticos articulan las necesidades, los valores y los intereses de los miembros de la sociedad civil en su plataforma de principios y programas de acción, para movilizar a segmentos sociales en calidad de militantes y como fuerza organizada puedan conquistar el timón del Estado.

También en el sistema político desempeñan un papel relevante los llamadas grupos de presión, tales como los grupos de comerciantes, industriales y financieros. Su función es influir en la toma de decisiones del aparato gubernamental, para salvaguardar posiciones políticas e intereses económicos. De esta forma, el régimen político es la suma de los centros del poder político del Estado y la sociedad. En consecuencia, se integra sobre la base de la división social del trabajo para dar cauce a las funciones de ejecución, legislación y jurisdicción. Se integra también por las formas de relación que establece la sociedad con el Estado, es decir, por las clases sociales y por la relación del Estado con la sociedad a través de la administración pública. Además, comprende a los partidos políticos, grupos de presión, sistema electoral, el papel de la opinión pública y por supuesto a la administración pública.

El régimen político está indisolublemente ligado a la división social del trabajo y mientras más avanza y se desarrolla la economía capitalista, más especializadas son las funciones legislativa, ejecutiva y judicial del Estado. En particular, la administración pública, por ser la acción del Estado en la sociedad, se tornará más diferenciada, especializada, jerarquizada y voluminosa porque los requerimientos de la vida civil y política son mayores. En este sentido, el ejecutivo como titular de la administración pública es el encargado de gobernar a la sociedad civil a través del diseño, instrumentación y ejecución de planes y programas, del manejo de los cuerpos de seguridad política, del ejército, de la policía, de la conducción de las relaciones exteriores, del manejo del presupuesto, gasto público y del mantenimiento del orden interno.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS



5.2. LA DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA: UN AUTÉNTICO FEDERALISMO.

La descentralización y la centralización son formas de organización de las instituciones de un sistema político que nunca se presentan en forma realmente pura. Un Estado descentralizado donde el poder se encuentre totalmente dividido entre entes locales, implica la negación del mismo Estado; en cambio uno totalmente centralizado, que conserve el poder exclusivamente en los órganos centrales; sería incompatible con la complejidad del Estado moderno. De acuerdo con las demandas y necesidades que la realidad va presentando, las instituciones deben ir adaptándose. La descentralización es en este sentido un proceso de reorganización de las instituciones públicas. El concepto de Federación es, a diferencia, una forma de creación de un Estado a partir de la unión entre entes soberanos.

La descentralización, como forma de delegación de facultades desde el centro, puede adoptar un carácter administrativo y un carácter político. La descentralización administrativa implica la transferencia de facultades a organismos con recursos, personalidad y capacidad operativa autónomos. Esto se realiza con el fin de que los entes políticos puedan desarrollar sus actividades con mayor eficiencia, respondiendo a las necesidades locales. No obstante, la descentralización administrativa, al ser una estrategia de carácter esencialmente burocrático - de delegación de funciones, desconcentración y coordinación de acciones - no rompe con la relación jerárquica hacia el centro, donde se toman las decisiones políticas fundamentales. La descentralización política, en cambio, consiste en conceder una real autonomía y poder políticos a los entes territoriales, lo cual implica un complejo proceso político por el que la sociedad que los integra y sus autoridades puedan definir su propia organización y crear un orden político, jurídico, administrativo y económico, aunque bajo la jerarquía de la Constitución Federal.

En este sentido, la descentralización política coincide con la descentralización federal, mientras que la descentralización administrativa puede ocurrir en Estados de tipo unitario. En otros términos, un Estado federal, que de hecho opere como tal, es incompatible con la centralización autoritaria, ya que está indisolublemente ligado con la noción de la dispersión del poder entre entes territoriales autónomos y con efectiva capacidad de dirección política. En cambio un Estado unitario puede estar centralizado o descentralizado en términos administrativos, pero es incompatible con la noción de descentralización política: sus provincias o departamentos no tienen autonomía política real, sino que están subordinados a la dirección política-administrativa del poder central.¹⁹⁶

En la historia de México, cuando se dio origen constitucional al sistema federal, existían los antecedentes indígenas y virreinales de una unidad administrativa exageradamente centralizada, desde entonces se intentó organizar el poder dispersándolo entre distintos órganos. La intención del constituyente de 1824 de promover un proceso de descentralización no sólo administrativo, sino también político, fue producto de la influencia de Estados Unidos y del pensamiento liberal. Los constituyentes, inspirados por las ideas del liberalismo económico y de la democracia, veían en el sistema federal, compuesto por entidades territoriales con autonomía política y con capacidad de dirección administrativa local - tal como operaba en Estados Unidos - un ideal para lograr la democratización y la eficiencia económica, basado en el respeto a la heterogeneidad regional, a la autonomía de los pueblos y a los derechos políticos.¹⁹⁷

A pesar de la voluntad política de los constituyentes federalistas de 1824 primero, de 1857 y 1917 después, para lograr una descentralización política así como un Estado basado en los principios democráticos. La realidad y las herencias del pasado se impusieron sobre los ideales. Al desplomarse el imperio español y durante casi todo el siglo XIX, México se vio azotado por el caos político, la falta de recursos y las fuerzas centrífugas que, entre otros hechos, provocaron la independencia de Texas. La reorganización del sistema político mexicano se fue dando paulatinamente en torno a una estructura jerárquica, centralista, autoritaria y piramidal, a pesar de que existían Constituciones de carácter democrático y federal. La forma de organización centralista consolidada durante el Porfiriato y continuada durante los años que siguieron a la Revolución de

1910, fue ciertamente la base para la consolidación de la identidad y cohesión nacionales. Estos patrones políticos, verticales y jerárquicos de organización fueron en buena medida producto de una herencia histórica: primero de la estructura indígena y después del control hispánico-virreinal. No obstante, habiéndose, en la actualidad, integrado ya la identidad nacional y dados los nuevos retos económicos como la liberación de los mercados y la apertura comercial. Los retos políticos - como la consolidación de la competitividad democrática entre partidos, la exigencia de cuentas de la sociedad a sus gobiernos y el cese a la impunidad gubernamental via un verdadero Estado de Derecho -, la centralización autoritaria del régimen político priista perdió la eficacia y racionalidad de objetivos. El mayor reto que ahora se enfrenta es, precisamente lograr que las instituciones se reorganicen democráticamente, adaptándose a la nueva realidad política, económica y social; ello implica necesariamente la descentralización política y administrativa esto es, un verdadero Federalismo.

Existe un vínculo indiscutible entre la descentralización político-administrativa y la democracia percibido desde 1824 por los primeros constituyentes mexicanos. Para Alexis de Tocqueville, el gran teórico de la democracia norteamericana, el fundamento de las virtudes cívico-democráticas y de la participación política estaba en la existencia de vigorosos gobiernos locales. No obstante, este vínculo no existe con una mera descentralización administrativa. Al ser una forma de delegación de facultades en unidades jerárquicamente subordinados, que no tienen plena capacidad de dirección y decisión política, la descentralización administrativa no rompe por sí misma con las estructuras políticas verticales. Esta puede servir, en cambio, para volver más eficientes y operativas a las instituciones del Estado, e incluso como un mecanismo de pesos y contrapesos entre burocracias, al constituir una forma de estrategia y organización administrativa complementaria.

Sin embargo, la conexión entre descentralización política y democracia es sólo evidente en aquellos países que como los Estados Unidos, se originan en un pacto federal entre estados originalmente autónomos. Como estrategia de reorganización de las instituciones iniciada desde el centro, la descentralización política sólo conducirá a la democracia si involucra efectivamente a la sociedad y a los centros de poder regionales, iniciándose un proceso paralelo de flujo de poder de arriba a abajo: es decir del centro a la periferia, y de abajo hacia arriba, de la sociedad a los poderes locales y federales. En México este proceso durante el siglo XIX y todo el XX, nunca existió invalidando el espíritu democrático y federal de la Constitución de 1917.

Las profundas transformaciones económicas, políticas y sociales que México ha estado experimentando en las últimas décadas imponen un mayúsculo reto a las instituciones del sistema político. En especial la reforma económica, que implica una importante disminución de la intervención estatal y un incremento de los espacios a los particulares y regiones para incidir en los procesos económicos y sociales, requiere cambios políticos a la estructura del poder central. Por un lado implica un cambio en los vínculos de los sectores tradicionalmente privilegiados y el sistema político. Por el otro, la liberalización de los mercados y la apertura económica han abierto nuevos espacios de participación en los procesos económicos, lo que lleva necesariamente al surgimiento de nuevos actores políticos a lo largo del país que demandan, cada uno, formas distintas de relación con el Gobierno central y mejores mecanismos de interlocución con el régimen político.

La reorganización de las relaciones políticas, económicas y sociales fundamentales, como consecuencia de la nueva estrategia de desarrollo, requiere de un cambio en el marco institucional que hasta ahora había proporcionado estabilidad, aglutinamiento de la sociedad desde el centro, en torno a la Presidencia de la República y al hoy expartido oficial. Es en este contexto donde es importante analizar el significado de la descentralización política y administrativa, y la posible capacidad de respuesta de los gobiernos locales ante el inédito marco de relaciones y demandas que el proceso de reforma económica y la diversificada sociedad nacional plantean a la estructura gubernamental, así como el papel que el Federalismo debe jugar en el éxito del desarrollo integral del país.

La concentración del mando político autoritario fue como ya hemos señalado el arreglo real del sistema político postrevolucionario, por la correlación de poder entre las fuerzas sociales claves y el Gobierno. En muchos casos, se desarrolló una diferencia entre el orden institucional de carácter federal y una práctica político-administrativa de corte más centralizado - ó, como se suele decir, entre el país legal y el país real. En el caso mexicano es conocido que por varias razones históricas el Poder Ejecutivo Federal representado por la Presidencia de la República, un poder unipersonal, ha sido el dominante, tanto en el eje horizontal de la división entre los tres órganos de gobierno clásicos (ejecutivo, legislativo y judicial) como en el eje vertical de ella división de poderes y competencias (entre la federación, las entidades federativas y los municipios). En la dimensión federativa política, las luchas intestinas, las tendencias (inducidas o espontáneas) a la secesión territorial del país y en las que tuvieron lugar invasiones extranjeras, en los primeros años de vida del México independiente produjeron el efecto de fortalecer al Gobierno Federal y hacer necesaria su superioridad.¹⁹⁸

De esta forma, el mérito histórico del Gobierno centralista de Porfirio Díaz más allá de su estabilidad política fue hacer de México un Estado Nacional en el triple sentido de la integridad territorial, monopolio de la coacción y generar un sentido de identidad nacional en un tiempo en el que la mexicanidad, el ser mexicano, era una identidad colectiva débil y de poco significado vital, frente a las identidades regionales, étnicas, religiosas y económicas. El centralismo fue parte de una herencia histórica, pero también una estrategia que respondió a una necesidad política; institucionalizar el proceso gubernamental y sentar así las bases para el desarrollo económico del país. Por ejemplo, la creación del (PNR) en 1929 significó la incorporación política de las diversas fuerzas y partidos que en el ámbito regional habían hecho eclosión a partir de la lucha armada de 1910. En México el regionalismo se había presentado como un obstáculo para la consolidación del Estado Nacional y como una fuente de participación política violenta, por parte de caciques, terratenientes, militares y gobernadores que rebasaban los canales institucionales. Así mismo, representaban un serio obstáculo para la instrumentación de políticas que llevaran al país al logro de sus objetivos de desarrollo económico. De esta manera después de la gesta armada de 1910 hubo que socavar y disminuir los centros de poder regionales para centralizarlos en instituciones nacionales.

El momento culminante de este proceso de organización política lo constituyó el cardenismo, que incorporó a campesinos y obreros como actores centrales subordinados dentro del sistema político. Esto aunado al modelo de economía cerrada y a la estrategia de sustitución de importaciones, que hicieron que los polos de desarrollo se localizaran en y hacia el centro, vino a nulificar los espacios de autonomía política y económica regional. El centralismo, a pesar de que logró consolidar la unidad y las instituciones nacionales, ha implicado muchos costos e ineficiencias.¹⁹⁹ Otro mérito histórico del centralismo mexicano de este siglo lo constituyó así su dimensión económica. La modernización, industrialización y crecimiento económico del país tuvieron su motor natural en el Gobierno Nacional ante el atraso de las regiones, su falta de comunicación y su precariedad en recursos humanos y capital. Fue obligado y realista pensar en un modelo de desarrollo desde el centro a la periferia, con la expectativa de que las ondas modernizadoras se fueran expandiendo en círculos cada vez más amplios hasta cubrir todo el territorio del país. Sin embargo, defectos y fallas estructurales del mismo modelo no permitieron la realización de esta premisa, incluso tuvieron el efecto contrario, el centro tendió a pauperizar a muchas regiones del país.

Sin embargo, políticamente, el predominio del Gobierno Federal mexicano sobre los otros ordenes de gobierno; estados y municipios ha impedido el desarrollo de la democracia al favorecer la consolidación de un centro autoritario, el ejecutivo alcanzó metas históricas, pero se fortaleció siempre a costa de los otros poderes, de los locales y de las regiones. A partir de la crisis económica de 1982, de la reforma económica subsiguiente y de la apertura comercial las limitaciones y defectos funcionales del centralismo político se han hecho más evidentes. La organización de la economía desde y hacia el centro impide que se consoliden nuevos polos de desarrollo, que se aprovechen las ventajas competitivas de las distintas regiones, que los recursos

fiscales federales se asignen más eficientemente y no con criterios políticos, además que se desarrolle una infraestructura que pueda satisfacer las necesidades de los nuevos mercados nacionales e internacionales.

Actualmente la reforma económica y la apertura de fronteras están modificando significativamente la estructura social, volviendo a la sociedad más dinámica, compleja y participativa así como la misma estructura regional y geográfica del país. La liberalización de los mercados y la transnacionalización de la economía inducirán el surgimiento de nuevos polos de desarrollo. No obstante, la efectividad en el cambio del modelo de desarrollo, así como el crecimiento económico, va a depender no sólo de factores económicos, sino de que exista un marco institucional, jurídico y político que lo permita. Un sistema autoritario, centralista, cerrado y controlado corporativamente se opone a la liberalización económica.

Esto se va a reflejar en la existencia de una sociedad plural y participativa, en la transformación de las regiones y en un incremento de las demandas y presiones al sistema político. Las implicaciones de poder de estos cambios son profundas y obligan a que se reorganicen las formas tradicionales de negociación política, los vínculos de representación y las instituciones. En este contexto, es imposible seguir manteniendo los controles centrales y, en cambio, será indispensable proporcionar espacios para que los estados, municipios, grupos e individuos puedan incidir en los procesos económicos y políticos. Esto, sin embargo, requiere de un sistema político descentralizado y democrático capaz de incorporar las demandas de los nuevos actores políticos, de proporcionar vehículos legítimos para la negociación política y asegurar la autonomía regional y estatal.

En síntesis, tres son los procesos históricos interdependientes que son claves para explicar el centralismo en el Gobierno Federal mexicano; la formación del Estado Nacional y su consecuente actitud nacionalista, la configuración postrevolucionaria del sistema político, estructurado por el liderazgo presidencial y la hegemonía de un partido casi único que organizaba y contenía en su interior a las principales fuerzas políticas y sociales. Recientemente, a partir de los años 80's, la insurgencia democrática del país, en conexión causal con la debacle fiscal del Estado, que había sido el eje central del primer modelo de desarrollo económico, protegido (hacia dentro o substitutivo de importaciones), provocó un sismo político, institucional, económico y administrativo, que no sólo cuestionó el arreglo del sistema político postrevolucionario, sino que ha redescubierto y denunciado también el desequilibrio en favor de la Presidencia de la República, en el eje de la división de los poderes del Estado y en favor del Gobierno Federal en relación con los gobiernos estatales y municipales.²⁰⁰

Así, factores de orden político (el reclamo democrático, la alternancia partidista en los gobiernos estatales, un proceso electoral imparcial, medios de comunicación masivos libres de censura y control gubernamental, etcétera) y administrativo (la apreciación de que los gobiernos subnacionales son más eficientes, participativos, flexibles y responsables en la gestión pública) presionan fuertemente hacia la ejecución y cumplimiento cabal del proyecto constitucional fundador de México como república representativa, democrática y federal. Estando inmersos en un proceso de transición democrático se abre profusamente el proceso de federalización-descentralización, una empresa política e institucional conectada con el desarrollo regional que será mucho muy compleja y no menos turbulenta. La meta de esta empresa será la construcción de un verdadero Federalismo en el que los tres órdenes de Gobierno, reconocidos y garantizadas sus autonomías recíprocas, participan de manera articulada (ya sea vertical u horizontalmente) y con suficiente capacidad administrativa y económica en la solución de los problemas públicos y sociales de las distintas regiones del país.

En este sentido, es imprescindible que se revisen las bases constitucionales, las leyes secundarias, los mecanismos institucionales, los instrumentos administrativos y financieros públicos que sustentan actualmente la relación, coordinación y cooperación intergubernamental. Esto no sólo permitirá identificar los vicios, límites y alcances de la constreñida estructura federal

actual, sino que también ayudará a definir las líneas de acción que deberán seguirse para instituir el nuevo Federalismo del siglo XXI. De este modo, para la reactivación del Federalismo, el punto de partida es la configuración política, democrática y administrativamente ponderada del Gobierno Federal, el cual resulta todavía muy centralizador, protagónico, controlador y aún repleto de funciones y programas que, en los casos límites atropellan la autonomía de los municipios y la soberanía de los Estados. Esta configuración sigue vigente, no obstante las reformas constitucionales emprendidas del artículo 115 en 1983 y en el año 2000, además de las políticas de privatización, las desregulaciones, la disminución de programas, organismos, personal federal y la descentralización (federalización) de servicios de salud, educación y de política urbana entre otros.

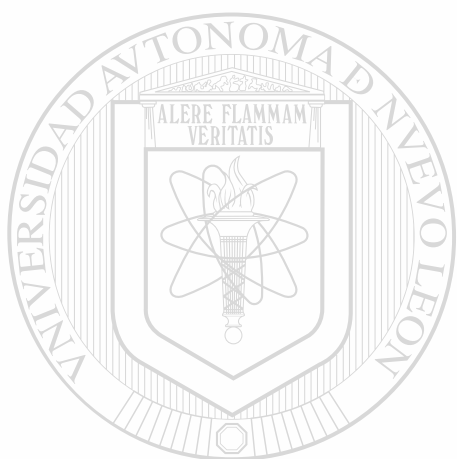
Otro punto de partida es también el efecto no calculado, pero presente, que originó el patrón de decisiones centralizado, a saber, el de la desigualdad regional (estatal y municipal). En los hechos, por la inercia y distorsiones del proceso de industrialización, así como por el estilo *discrecional* en la asignación de los recursos públicos, el Gobierno Central no fue eficiente, ni equitativo en la promoción del desarrollo regional. Incapaz de implantar esquemas eficaces en la solución de los problemas sociales, el Gobierno Central privilegió, obligado o deliberadamente, algunas regiones y desatendió otras. En consecuencia existen zonas que carecen no sólo de recursos públicos suficientes, tanto económicos como institucionales para promover un desarrollo autosostenible, semejante a las regiones más desarrolladas. Hoy existe un injustificado contraste también en infraestructura y disponibilidad de servicios ente el norte y el sur del país, que podría agudizarse si las oportunidades del Tratado de Libre Comercio no se distribuyen de manera equilibrada en todo el espacio nacional. Y un tercer punto de partida es el desequilibrio fiscal, un tema tan crucial como el de la consolidación de la competencia democrática entre la Federación, Estados y Municipios. Sin la existencia de una distribución más equitativa de los recursos públicos entre la Federación y los Estados, no se dispondría de una condición fundamental para llevar a la práctica un real Federalismo. Del total de los ingresos del Gobierno Central el 80% corresponden a éste, 15% a los Estados y sólo el 5% a los Municipios.²⁰¹ En países federados como Estados Unidos, el 50% lo tiene la Federación y el otro 50% lo tienen los Estados, en Suiza el 50% lo tienen los Cantones y el otro 50% lo tiene la Confederación Helvética.²⁰²

Esto ocurre en un momento en que han aumentado substancialmente las tareas y responsabilidades de los gobiernos locales en las actividades de beneficio social (educación, salud, medio ambiente, desarrollo urbano, servicios públicos básicos, etcétera) debido a la retracción del Gobierno Federal en ciertos campos de acción pública y, en ocasiones como consecuencia de la transferencia de funciones a los gobiernos municipales por la vía legislativa - como la reforma al artículo 115 constitucional y la federalización de la educación y la salud - a través de convenios de desarrollo.

Estos procesos se han dado sin que el aumento de recursos haya sido congruente con el crecimiento de las funciones y responsabilidades, aún si estas se pactaron en convenios. Por ello, sin la redefinición del sistema de coordinación fiscal, que tendría como resultado incrementar efectivamente los recursos de los gobiernos locales, el tránsito a un Federalismo efectivo sería una mera declaración de buenas intenciones. Así, alcanzar un Federalismo cooperativo entre los tres órdenes de Gobierno y poder ser eficaz en la solución de los problemas sociales significa cumplir al menos con cuatro asignaturas pendientes:

- La tarea político-institucional que, dado el proceso de democratización del país en todos sus órdenes de la vida, debe plasmarse en una clara, ponderada y equitativa distribución de funciones y competencias entre el Gobierno federal y los gobiernos locales. Así como un respeto absoluto recíproco a las diversas esferas de Gobierno.
- La cuestión fiscal, que consiste en encontrar una fórmula eficaz que mejore la equidad en la distribución, en materia de ingresos y gasto entre el Gobierno Central, los estados y municipios.
- La materia administrativa, que debe localizar una manera más eficiente de equipar las capacidades de gestión entre regiones y localidades, considerando sus desigualdades en equipamiento técnico, profesional, físico, de sistemas, etcétera

- El trabajo económico del desarrollo regional, **una** tarea común en la que deberán concurrir los sectores público, privado y social, pero en la que el Gobierno Federal, por su propia naturaleza ha de ser regulador y promotor con miras a afirmar la unidad nacional dentro de la pluralidad regional. El Gobierno Central deberá también mostrarse activo, complementario y respetuoso de la diversidad política y geográfica, con sus instrumentos (regulatorios, hacendarios, económicos, administrativos, etcétera) para reducir desigualdades entre las regiones e inducir oportunidades de desarrollo para todas las localidades.²⁹³



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

5.3. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Dos momentos han sido determinantes para el desarrollo de la configuración del análisis de políticas públicas. El primer momento es el de su fundador Harold Lasswell, quien en los años 50's, entendía el movimiento de las "ciencias de política" (Policy Sciences) como la actividad teórica que producía conocimiento relevante y útil para la toma de decisiones del Gobierno, en un contexto social en que los problemas públicos, objeto de la decisión gubernamental se caracterizaban por una complejidad a gran escala, apareciendo en el marco de sociedades nacionales cada vez más pluralistas, informadas y críticas, y teniendo lugar en el contexto internacional de la "Guerra Fria" con su visión dual y enfrentada entre democracia capitalista y socialismo autoritario. Así, en ese primer momento, la propuesta disciplinaria se ubicaba dentro de la gran tradición político-administrativa que exigía no sólo legalidad al Gobierno sino racionalidad, eficacia y eficiencia en sus decisiones y organizaciones. La novedad de su propuesta estaba tal vez en el hecho de recuperar y centrar la atención en el Gobierno, en su proceso de decisión e implementación de políticas, en un momento en que la ciencia política se ocupaba de otros temas, dejando fuera de su atención al Gobierno mismo, y en el que la disciplina de la administración pública se encargaba sólo de descubrir y formalizar las técnicas que permitieran ejecutar con precisión y eficiencia las políticas decididas por los altos gobernantes.

En el fondo, ese primer movimiento buscaba producir sistemáticamente información y conocimiento con el fin de mejorar la toma de decisiones gubernamentales. Asumía una tarea teórico-práctica de racionalización de la acción de Gobierno, orientada a la racionalidad y atenta a la factibilidad y la economía en la realización de los fines públicos. En la búsqueda de esta gestión de Gobierno más informada, razonada y eficaz se incorporaban todos los más sofisticados avances del análisis matemático, análisis de sistemas, informática, estadística, microeconomía, teoría de las decisiones y organizaciones, bajo la aspiración del Gobierno como actor racional que reconoce y trata de superar los límites y restricciones (informativos, políticos, económicos, etcétera) que pesan en las elecciones públicas.

En un segundo momento el de los años 70's, 80's y 90's el movimiento del análisis de política pública se configuró a partir de las críticas al Estado interventor. Las políticas de Gobierno, basadas en una extrema recaudación fiscal y amplia regulación de las relaciones sociales, habían mostrado ser una empresa fracasada de gestión pública, no obstante que los gobiernos reformistas hubieran invocado para su intervención argumentos de justicia social y/o de estabilización y expansión de la economía en su conjunto. Los gobiernos no sólo no habían resuelto los grandes problemas nacionales a través del intervencionismo y la protección estatal, sino que las políticas fiscales, regulatorias y distributivas, además de sus negativos impactos sobre la economía pública y privada, habían terminado por ser influidas, determinadas o capturadas por poderosos grupos de interés (del capital y del trabajo), por clientelas electorales y por movimientos sociales de demandas exclusivas, incluso por los freeriders.²⁰⁴

El agravamiento de los problemas sociales, el estancamiento del aparato productivo de la economía, el desprestigio de la política, la crisis de las finanzas públicas, el déficit de rendimiento de las acciones gubernamentales conformaban un sombrío panorama del Gobierno y la administración pública, lo que exigía la búsqueda de racionalidad en el Gobierno, liberando a éste de sus premisas y compromisos particularistas, devolviéndole su sentido y obligación de lo público. Así, a la corriente cultural mayor, de Occidente, que reclama y construye un Gobierno ilustrado, basado y cuestionado por la razón, pertenece la propuesta de (Policy Sciences of Democracy de Lasswell). Su programa de investigación, "el conocimiento del proceso" de la política y "en el proceso de la política", busca articular sistemáticamente ciencia (interdisciplinaria) y decisión (democrática) de Gobierno. Se puede considerar a las ciencias de políticas, como el conjunto de disciplinas que se dan por explicar los procesos de elaboración y ejecución de políticas, de la recopilación de datos y de la producción de interpretaciones relevantes para los problemas de políticas en un período determinado. En sí mismas, las ciencias de políticas son aquellas cuyo interés de conocimiento (y de intervención científica) es el proceso a través del cual se hace una

política, se le elige. Pero sin perder de vista que el proceso decisorio es un hecho concreto, determinado, relativo a problemas públicos precisos.

Pero no es cualquier decisión de política su objeto de conocimiento. Su foco analítico son las decisiones relativas a "los problemas fundamentales del hombre en sociedad", a "los conflictos básicos de nuestra civilización" y, en positivo "la plena realización de la dignidad humana". El nombre recapitulador de este programa de investigación de Harold Lasswell es "Policy Sciences of Democracy". Sólo las decisiones políticas democráticas, en tanto decisiones substancialmente públicas, en busca de representatividad y racionalidad colectiva, son las que requieren la "función inteligencia". En la democracia de matriz liberal el nexo entre decisión y racionalidad es intrínseco e imperativo. No así en los totalitarismos y autoritarismos, que pueden permitirse decidir sin ofrecer razones y completar con coacción los defectos de sus manías y desatinos.²⁰⁵

Se descartan entonces las cuestiones inmediatas o los tópicos particulares, imposibles de colocar en el ámbito mayor de una problemática social más significativamente universal y básica; "pública". Se descartan también las decisiones autoritarias, ajenas al imperativo de la racionalidad democrática. La naturaleza de las nuevas ciencias de políticas es entonces multidisciplinaria, valorativamente comprometidas con la democracia y orientadas a la solución de problemas públicos. (The Policy Sciences) tienen un compromiso valorativo fundamental con la idea liberal, libertaria de la política y de la democracia. Un compromiso humanista. A la luz de esta valoración primera se organiza el estudio de las políticas y se interviene para mejorarlas. Conllevan entonces restricciones intelectuales y morales básicas; quedan fuera las patologías gubernamentales y las de sus asociados.²⁰⁶

Se trata en suma, de ciencias que desatan el ejercicio científico desde referencias básicas de valores racionalmente defendibles. De ahí la exigencia del esclarecimiento de las metas y de los propósitos valorativos que subyacen en una política. De ahí también que su objeto no sean de suyo las actividades de rutina de los gobiernos en el cumplimiento de sus funciones ni los tópicos del momento, ni tampoco seudoproblemas de políticas que, a pesar de los esfuerzos interesados de sus abogados por amplificarlos, no alcanzan el rango genuino de problemas públicos. Son, en cambio, su objeto los grandes problemas de la política en su sentido clásico de realización colectiva de la libertad y dignidad de la persona humana. En este sentido (Policy Science) constituye una práctica social, no un evento aislado, y es el efecto producido por una necesidad para conciliar situaciones conflictivas o establecer incentivos para la cooperación social. La orientación del (Policy Science) fundada por el grupo de científicos norteamericanos encabezados por Lasswell tiene como propósito introducir mayores dosis de calidad y rendimiento al desempeño gubernamental. Dicha orientación, substancialmente, implicó el desarrollo de una noción inédita para las Ciencias Sociales en función de la aplicación a los problemas del Gobierno. El proyecto de la orientación de policy era el de suministrar las generosidades del método de las Ciencias Sociales a la formación de las policies, (policy making) y a su aplicación. Se trata brevemente, de dar énfasis al papel de la inteligencia en la racionalidad de la policy.²⁰⁷

GOBERNAR POR POLÍTICAS PÚBLICAS.

Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales insolutos parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por políticas y gobernar con sentido público. Las estrategias de Gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de Gobierno autoritarios, centralistas, secretos, excluyentes y clientelares, están previsiblemente condenadas en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad política.

Los viejos patrones de gobierno tendían a uniformar los problemas y homologar las políticas para resolverlos. El gobierno mexicano como muchos otros gobiernos pudo operar de esa manera porque contaba entonces con una red de organizaciones sociales monopólicas y políticas obligatorias para controlar el flujo de las diversas demandas y compatibilizarlas selectivamente en

un mismo e idéntico formato, de acuerdo al interés de las diversas demandas y compatibilizarlas selectivamente en un mismo esquema de solución de acuerdo al interés de los gobernantes. Dar un formato general a las demandas sociales diversas fue el objetivo que perseguían los grandes cuerpos colectivos del sistema. Tal vez porque así se consideraba equitativo, pero particularmente porque aseguraba con ello el control político de los demandantes, que integraban y legitimaban sus reivindicaciones en la medida que recorrían dócilmente los diversos escalones de la jerarquía política. Fue así que todos los asuntos y prioridades de las comunidades políticas locales se volvieron agenda del Gobierno Federal, asuntos nacionales. Y las necesidades de los diversos grupos y movimientos sociales, para ser atendidos tuvieron que encuadrarse en el marco de las grandes confederaciones, los sectores del partido político hegemónico, y a la postre en el formato establecido por el Gobierno mismo que determinaba el tipo de problemas a tratar y la fórmula general y autoritaria de solución en función de sus intereses. Obviamente muchos formatos generales de política fueron particularistas, clientelares, en el sentido de que atacaban los problemas de muchos de maneras que terminaban por privilegiar inmerecidamente a algunos, concentrando en ellos los beneficios y dispersando los costos en el conjunto.

Ahora bien en los años 80's, a contrapunto de la progresiva ineficiencia de los aparatos de representación de intereses ha ido tomando forma un nuevo orden político-administrativo que insiste en la libertad de la representación política y en la especialidad de las políticas públicas. Los dos reclamos son interdependientes: a mayor libertad política, mayor independencia en definir los problemas y seleccionar los objetivos e instrumentos para resolverlos. Por ende, mayor especificidad de las políticas y viceversa, es más probable reivindicar políticas específicas mientras más autónomos de las grandes corporaciones y del Gobierno mismo sean los individuos y grupos en sus demandas e iniciativas. En la medida en que se han ido levantando voces independientes y conocedoras de sus asuntos - y que los políticos y funcionarios han comenzado a revisar y reemplazar sus viejos patrones autoritarios y uniformes de acción -, se ha ido recuperando y afianzando la idea de que los problemas públicos, sociales difieren substancialmente los unos de los otros, poseen su propia especificidad y circunstancia y, por tanto, que las políticas para su atención y tratamiento deben ser también diferenciadas y específicas en sus objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, recursos, agentes, tiempos, reglas, etcétera.

No existe en abstracto el comercio, la industria, el campo, la contaminación, la deserción escolar, la salud pública, el desempleo, la inseguridad, etcétera sino diversas situaciones, modalidades, causas, oportunidades, problemas, percepciones. Más aún, una cosa es el problema educativo, otro el agrícola, la cuestión ecológica no es la habitacional, ni todos los problemas tienen escala e importancia nacional. La obviedad de la diferencia fue oscurecida cuando el protagonismo gubernamental autoritario y su intervención innecesaria sin el contrapeso de las libertades y las ideas alternativas, terminó por imponer un único formato a todos los problemas; una misma definición y explicación y, sobre todo, un mismo tratamiento (gasto masivo, sobrerregulación, empresa pública, proteccionismo, subsidios, etcétera) y los mismos agentes (la burocratización de todos los programas).²⁰⁸

La actitud favorable a un Gobierno por asuntos, por temas consiste, en que capta la singularidad de los problemas y diseña opciones de acción ajustadas, peculiares, éste es el espíritu que anima el análisis y el Gobierno por política pública. Gobernar no es intervenir siempre y en todo lugar ni dar un formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas sociales. Una política puede ser aquí una regulación jurídica, ahí una distribución de diversos tipos de recursos (incentivos o subsidios en efectivo o en especie), allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos. El análisis y diseño de políticas públicas justamente por su carácter público, abre todo un abanico de estrategias de acción corresponsables entre Gobierno y sociedad. No sólo privatizaciones y desregulaciones, sino administraciones conjuntas que, según las características y la magnitud de los problemas, puede englobar al sector privado, a las organizaciones no gubernamentales, a organismos internacionales, a las organizaciones sociales de los directamente interesados en encontrar una solución a su problema. La administración pública es cada vez más público-privada, público-social sin los excesos

gubernamentales del pasado autoritario frente a cualquier asunto social o público. Y, sobre todo, sin la propensión por usar siempre los mismos instrumentos y procedimientos frente a los problemas.

El pluralismo político deviene en pluralidad de políticas. Este es el estilo administrativo de la democracia, de las sociedades abiertas. El carácter de las demandas y la forma posible del consenso ciudadano van recortando, vez por vez, el tipo de política, la singularizan. Es previsible entonces que habrá muchos asuntos cuya solución no será aceptable mediante la planeación de la actividad, burocratización del programa o centralización de la gestión administrativa. Y se descubrirá que hay muchos asuntos privados que no tienen porque convertirse en públicos y despertar la atención de la administración pública, y otros muchos asuntos que tienen escala de gobierno local y otros de escala nacional.

El estilo de gestión diferenciado se basa en el estilo público de decisión y se complementa con él. Gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir de los contribuyentes fiscales y actores políticos autónomos y, a causa de ello ni pasivos ni unánimes. Política pública no es sin más cualquier política gubernamental. En efecto, supone gobernantes con legitimidad democrática, elaboración de políticas que son compatibles con el marco constitucional y que se sustancian con la participación intelectual y práctica de los ciudadanos, políticas que no mortifican arbitrariamente las libertades, las oportunidades y las utilidades de los ciudadanos ni introducen un trato desigual inmerecido entre ellos. Política pública hace también referencia al carácter manifiesto del principio de libre acceso, a la transparencia y la apertura. Las políticas públicas que a todos conciernen incorporan la dimensión de la franqueza. Acceso franco a la decisión de Gobierno y carácter franco de la decisión. A la luz pública, en vez de acuerdos secretos entre cúpulas sin representación política. Convocan a la conversación visible, transparente. Las decisiones públicas resultan de diálogos, argumentos, polémicas, transacciones, acuerdos accesibles y visibles, en las cuales los ciudadanos realizan sus libertades públicas de expresión, manifestación, reunión, opinión, crítica, asociación y prensa.

Este estilo de decidir va a suponer o exigir democracia representativa y participativa, opinión pública vigilante y activa, uso de la razón y rendimiento de cuentas, pero sobre todo, leyes y arbitrajes imparciales, observancia escrupulosa del principio de la legalidad. Al mismo tiempo política pública significa hacer referencia a recursos públicos, recaudaciones fiscales. Dejada atrás la propensión a un endeudamiento excesivo y a nuestra costumbre de gobernar como sinónimo de gastar - resolver los problemas públicos era llenarlos de dinero -, hoy la posibilidad de resolver nuestros problemas y de alcanzar los objetivos depende enteramente de la capacidad hacendaria y de nuestra productividad, de nuestra iniciativa y trabajo. Gobernar por políticas públicas va a significar el redescubrimiento del componente costos (de oportunidad y de operación) de la decisión pública y poner fin a la ilusión fiscal de recursos públicos ilimitados, tan propia del Estado intervencionista y propietario. Por consiguiente, supondrá cuidadosos cálculos del gasto público, estimaciones rigurosas del costo-beneficio en las decisiones, economía pública realista, evaluación pertinente del componente racional de las decisiones y operaciones, búsqueda de las políticas que maximizen beneficios y minimicen costos a los ciudadanos contribuyentes. Los costos de oportunidad pública y el dispendio serán denunciados. Y la corrupción, severamente sancionada.²⁰⁹

En síntesis al hablar de políticas públicas se quiere señalar, decisiones de gobierno plenamente democráticas que incorporen la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los ciudadanos. En esta perspectiva se reduce el protagonismo gubernamental y se enfatiza una administración pública dinámica. Y se abren las puertas para nuevas formas de diseño y gestión de las políticas: singulares, descentralizadas, corresponsables, en las que Gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos. Hoy se trata de formular y desarrollar las políticas públicas con estricto fundamento legal, apegadas al marco del derecho, con apoyo político de quienes recibirán sus beneficios, con una viabilidad administrativa dentro del esquema organizacional de la administración pública y con mayor racionalidad económica.

5.4. LA GERENCIA PÚBLICA.

La naturaleza de la gerencia pública se caracteriza por tener un alcance de estatalidad. Si bien es cierto que su contenido principal son los procesos técnicos y tecnológicos, también es cierto que por su aplicación, se relaciona con las decisiones medulares del Estado. Lo que al Estado concierne tiene connotación pública. Lo público es, por oposición a lo privado, de cobertura general. En consecuencia, lo que ocurre en la gerencia pública no sólo tiene un impacto interno, es decir, únicamente en la esfera del trabajo gubernamental. Las decisiones que se adoptan llegan a la sociedad civil.

Su papel en la toma de decisiones le confiere un lugar clave en el comportamiento de los fenómenos gubernamentales. En una primera aproximación pareciera que ésta no tiene diferencia con la gerencia privada. Incluso se decía que eran idénticas, considerando sus funciones análogas. Sin embargo, las fronteras plausibles entre la gerencia pública y la privada que nace de la distinción entre la sociedad civil y el Estado, distinción que comprende también la esfera administrativa que las concierne. La gerencia pública corresponde al Estado y la privada a la sociedad civil, ya que la sociedad y el Estado no son idénticos. En primer lugar, la sociedad es el ámbito de la vida privada donde tiene existencia la gerencia privada. En segundo el Estado, es el continente de lo público y el lugar donde se ejercen las funciones de la gerencia pública. Lo anterior no significa enfatizar lo que resulta obvio y evidente. Es la base para acertar en la interpretación conceptual de la gerencia pública. Esta es entendida como: "la suma de procesos tecnológicos que dan vida a las decisiones que el Estado adopta, hay que situarla como pieza central de la administración pública, universo multifacético donde la gerencia pública adquiere cuerpo de decisiones, programas, proyectos, políticas y procedimientos que permiten el diseño y ejecución de las decisiones públicas".²¹⁰

Por tanto, el concepto de gerencia pública no es algo sencillo ni improvisado. Tiene exigencias, lógica y desarrollo propios. La complejidad del Estado se manifiesta desde luego en su administración pública. Si ésta es la encargada de organizar al Estado en la sociedad, entonces la gerencia que le es consustancial tiene que aspirar a lo mejor, sin descartar que a veces puede conseguirse y otras no. La gerencia pública es la suma de procesos y procedimientos concatenados. Sus relaciones, además de funcionales son estructurales. En el primer caso, el de las relaciones funcionales, concierne a la diferenciación y especialización que nutren las actividades específicas que desarrolla cada órgano administrativo. En el segundo caso, el de las relaciones estructurales, se refiere a la red de atribuciones que cumple y se vincula no sólo con el espacio gubernamental, sino que se enlaza con las fibras de la sociedad. Es decir, lo estructural abarca la totalidad que envuelve a los procesos administrativos, sin dejar de lado su incidencia social. El hecho de que los Estados incorporen los progresos de su tiempo al trabajo administrativo, no significa reducir a la gerencia pública a lo estrictamente tecnológico. Por el contrario la misión del Estado a través de la administración pública le confiere a la gerencia pública un significado histórico, político, sociológico y cultural.²¹¹

Desde el ángulo de la vida del Estado, la gerencia pública se inserta en la consecución de los valores relacionados con la libertad, la soberanía, la autodeterminación de los gobiernos y el respeto a la democracia tanto representativa como participativa. Tales valores, si bien son elementos que se cuidan y preservan con el concurso de la política democrática, también es cierto que ponen a prueba la capacidad gerencial de los Estados, pues ésta, como medio que permite fines políticos (asegurar la gobernabilidad democrática y conseguir el bienestar general) contribuye a fortalecerlos y ampliarlos en cuanto se encarga de que los programas gubernamentales tengan éxito.

Para cumplir cabalmente con su función, la administración pública cuenta con la gerencia pública la cual también se puede definir como: "el conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos de justicia social y política relativos al aseguramiento de los valores de la democracia. Es en este sentido en

cuanto práctica, que se nutre de un contenido teórico cameral, pues retoma la preocupación por la preservación, ampliación y uso de los medios con los que cuenta el Estado para organizarse y servir mejor a la sociedad a través de la administración pública".²¹²

Así, la gerencia pública se ocupa del diseño, ejecución y aplicación de los medios y prácticas necesarias para que la administración pública cumpla su objetivo. Esto es, hacer manifiesta la actividad del Estado en la sociedad en beneficio de ésta. Por tanto, los objetivos de la gerencia pública corresponden a los objetivos del Estado. Su interés es el interés general y su autoridad y poder concluye donde surge la vida privada. La gerencia pública entonces, ocupa un lugar fundamental en la organización política de la sociedad que es el Estado pues de ello depende la conformación eficaz de la administración pública. El ejercicio de la gerencia pública tiene implicaciones directas en el seno de la sociedad, pues a partir de ella se determinan las acciones del Estado y los beneficios que éste puede proporcionarle. La preservación y la conservación eficaz de la comunidad a la que sirve así como del Estado, son premisas básicas que sintetizan la acción y naturaleza de la gerencia pública.

El ejercicio de la gerencia pública tiene tres características inherentes a su naturaleza estatal: la racionalización, la calculabilidad y la politización. Es racional porque realiza su actividad con base en procesos bien diseñados, que la dotan de regularidad ardua. Así mismo, porque su acción debe ser manifiesta, específica y clara. Por lo tanto, se debe constituir en expresión cuantitativa y cualitativa de los propósitos que se pretenden alcanzar en un tiempo y espacio determinado, especificando por qué y para qué se proyectan las acciones administrativas. La racionalidad técnica se define por la eficiencia con que se organizan, programan, distribuyen y evalúan los recursos que el Estado tiene para cumplir sus fines. Resalta en este sentido, que la toma de decisiones se apoye en un proceso de trabajo metódico y ponderado respecto a lo que se necesita y lo que en realidad se dispone.²¹³

Es calculable porque sus acciones deben fundarse en el uso de medios que le permitan medir con exactitud el cumplimiento de sus objetivos y metas programadas, optimizando los recursos siempre escasos e insuficientes y las capacidades disponibles. A estos factores de racionalidad y calculabilidad de la gerencia pública se deben vincular los objetivos y valores de lo que constituye su razón de existencia: el bienestar social colectivo en un estricto marco jurídico y régimen democrático. Este es el contenido de la politización de la gerencia pública. Su carácter racional y calculable debe estar comprometido con los fines del Estado y con los valores de las sociedades abiertas como lo señalara Karl Popper, surgiendo así la racionalidad política. Esta última puede definirse con base en lo que el Estado hace, cómo lo hace, en qué condiciones y tiempo, con qué medios, con qué acuerdos, consensos, negociaciones, considerando a los intereses de los diferentes grupos sociales, apegado a Derecho y a los valores democráticos, conjugando la capacidad administrativa y la sensibilidad negociadora sobre todas las cosas.²¹⁴

En este sentido, la politización de la gerencia pública persigue valores superiores históricamente posibles y políticamente reales. Por ello, la racionalidad técnica y la política deben combinarse para impulsar la vida pública y social de una nación. La erradicación de la irracionalidad es un asunto político que trasciende el ámbito institucional de competencia y acción de la administración pública; por ello la vía más factible de hacerlo es primero replantear el uso del poder estatal en términos democráticos y constitucionales y después reorganizar interna y funcionalmente a la administración pública para poder aumentar cuantitativa y cualitativamente sus desempeños, logrando así una racionalidad tecnológica en beneficio de la estabilidad social. En este sentido, el papel de la gerencia pública es fundamental para mejorar la racionalidad administrativa del Estado. La politización de la gerencia pública es inevitable, atrás quedaron los enfoques que la aislaban de lo social y político, pretendiendo reducirla sólo a un conjunto de prácticas especializadas, diferenciadas y jerarquizadas que se relacionan con "el cuánto", "el cómo" y "el por qué" de los recursos del Estado. Además, de la utilización de métodos, tecnologías y técnicas que tienen por objeto la utilización eficiente de los recursos financieros y materiales.

En la aceptación neutra la gerencia pública implica fundamentalmente que con base en modelos organizacionales y tecnológicos se ejecuten las funciones adjetivas de la administración pública entre las cuales están: la planeación, programación, evaluación y control. Las actividades sustantivas de la administración pública consisten en cuidar de la vida de los seres humanos y de sus cosas. De su progreso, del bienestar general y del desarrollo cualitativo de la población. Esto es lo sustantivo lo que justifica su razón de ser como actividad continua del Estado. Esta es su necesaria politización, la gerencia pública no es como concepto moderno un esquema meramente burocrático de organizar a la administración pública. Ahora la gerencia pública se vincula estrechamente con las categorías grado de Gobierno, gobernabilidad e ingobernabilidad. En el primer caso, el grado de Gobierno, las capacidades y potencias de la gerencia pública sólo se acreditan y legitiman si la sociedad consigue alcanzar el crecimiento económico y el desarrollo que atenúen las desigualdades. Si la población no accede al bienestar material, moral e intelectual, el grado de Gobierno se pone en entredicho. En el segundo caso, el de la gobernabilidad, constituye para la gerencia pública una condición del desarrollo administrativo y de la modernización política. En tal caso, el objetivo del bienestar económico y social debe traducirse en que el conflicto político sea asimilado por instituciones democráticas. Así la institucionalización de la lucha de contrarios vía gerencia pública, se manifiesta por la capacidad con que el Estado atiende y resuelve demandas sociales.²¹⁵

La institucionalización de los conflictos significa que con el concurso de la gerencia pública los Estados desarrollan la capacidad para asimilarlos y que mediante programas administrativos eficaces se disminuyan las carencias sociales, se atenúen aspectos críticos y se resuelvan demandas en conflicto. Ello significa que la calidad de vida conseguida con decisiones y acciones administrativas, permite vía gerencia pública que el conflicto político se dirima de manera racional. Y en el tercer caso, el de la ingobernabilidad, la gerencia pública ha de evitar que los problemas sociales y políticos permanezcan en la indiferencia estatal. En la medida en que se gobiernan, se alejan los Estados de erupciones que puedan desembocar en conflictos mayores. Evitar la ingobernabilidad, significa que en la agenda política de los Estados hay lugar para la diversidad de los problemas sociales y que la gerencia pública es capaz de darles respuesta oportuna y eficiente.²¹⁶

Los fines de la gerencia pública son los del Estado. Son fines que se relacionan con la conservación y estabilidad del mismo. Claro está que se trata de la conservación y estabilidad entendidas a partir del conflicto que brota en la sociedad y que el Estado se responsabiliza de gobernarlo, es decir de encauzarlo con criterio de institucionalidad. La dirección administrativa del Estado es clave para orientar a la gerencia que le es consustancial. La dirección administrativa contribuye a que en términos estatales el grado de comunión entre sociedad y Gobierno sea amplio y vigoroso. Grado que se manifiesta en que el Estado no sólo se diferencia de las fuerzas sociales, sino que además de crear las instituciones reguladoras, imprime a sus acciones racionalidad y eficiencia para gobernar adecuadamente. La racionalidad del poder estatal tiene en la gerencia pública un punto de apoyo y orientación para asegurar la gobernabilidad de la sociedad.

Se ha insistido en los últimos años en concebir a una nueva administración pública. No tanto como un aparato "reformado" o "achicado" o con la incorporación de "técnicas modernas" en su estructura o funcionamiento, sino un aparato más ágil y legítimo, es decir un aparato gubernamental permeable a la sociedad y sintonizado con sus expectativas e ideales. Uno que deberá conciliar necesariamente su eficiencia técnica con su legitimidad política, y que un primer aspecto es romper con el juego de racionalidades excluyentes. Un aparato administrativo moderno implica una capacidad de inclusión de racionalidades aparentemente contrapuestas como la política y la técnica. La mayor complejidad en la gestión de los asuntos públicos implica una perspectiva de este tipo, que requiere de nuevas estructuras técnicas y enfoques de la relación Estado-sociedad, así como de nuevas actitudes en el decisor, esto es, la incorporación de nuevas premisas y de una convicción, mística e identidad de su quehacer cotidiano. Este es el trabajo de la gerencia pública actual.²¹⁷

Las condiciones del contexto de hoy impulsan inextricablemente de una forma intensa a la concepción de un aparato administrativo que funcione efectivamente como vínculo del Estado con la sociedad, incluyente de la racionalidad técnica y política y con capacidad para integrarlas, permitiendo así el surgimiento de acciones que se desencadenen de abajo hacia arriba concertando ambas instancias. En este sentido, la visión de la gestión pública daría aquí también su función mixta (política y administrativa) que permitiría exigir a nivel de prerequisite básico no sólo contar con la legitimidad del mundo moderno que es la político-democrática ante la sociedad, sino también el mantenimiento de la misma como condición inevitable ante un contexto mundial agresivo y de recursos limitados, a través de una efectiva dirección del aparato público.²¹⁸



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

5.5. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

ANTECEDENTES EN EL MUNDO. EL CASO DE INGLATERRA.

Para entender el origen y necesidad del servicio civil de carrera, debe recordarse que en Inglaterra durante el siglo XVIII y principios del siglo XIX la administración nacional estaba confiada principalmente a personas que ocupaban sus puestos por algún tipo de nepotismo, más que por su capacidad o competencia individual. Muchos de los nombramientos burocráticos, si no la mayor parte, recaían no sólo en neófitos, sino obedecían casi exclusivamente a que el designado, tenía amigos influyentes en el Parlamento. La mayoría de ellos eran hijos de poderosos terratenientes o políticos. Otros, parientes necesitados o individuos sin mérito alguno, que pertenecían a la órbita de algún magnate. Buen número de ellos se dedicaba a su trabajo personal al que consideraban más importante que el trabajo público, hubo que pasar más de la mitad del siglo XIX, después de la presentación de un informe sobre la efectividad administrativa, para que se hiciese algo para mejorar la calidad de los jefes de los servicios nacionales. En este sentido, el esfuerzo por formar un cuerpo de administradores profesionales, con capacidad para desempeñar los cargos públicos, se inició en la fase de selección. Se creó así una Comisión de Servicios Civiles (1855), más tarde se instituyeron obligatoriamente los exámenes de competencia (1870). A partir de entonces, poco a poco se fue perfeccionando el servicio civil y encontrando las características necesarias al medio en que se desarrolla la función pública, hasta llegar a consolidarse como un sistema centralizado de administración del personal público y al servicio del Estado, al que se ingresa por rigurosa selección y se asciende previa capacitación, méritos y exámenes hasta los niveles técnico-administrativos más elevados.²¹⁹

El concepto de Servicio Civil de Carrera tiene las siguientes particularidades:

- Sistema centralizado. Establecimiento de una estructura única mediante la cual el Estado administra a su personal civil, lo que significa inicialmente, que la relación jurídica se establece entre el servicio público y el Estado, independientemente de la función o lugar de adscripción. También significa un manejo de criterios uniformes para cualquier actividad, una atención especializada, permanente y constante hacia el personal, similares beneficios y prestaciones, y la perspectiva amplia de hacer carrera en la estructura gubernamental sobre la base estricta de méritos
- Ingreso por rigurosa selección. El paso más importante para evitar el nepotismo, favoritismo o cualquier otro de los vicios que facilitan el acceso a la ineptitud y corrupción del servicio público, surge y radica en la tarea de seleccionar e identificar con el mayor grado de precisión posible, las cualidades, actitudes, conocimientos, capacidad, experiencia y demás elementos que configuran la personalidad del aspirante, así como sus perspectivas de desarrollo.
- Ascenso previa capacitación y examen. De manera más significativa que en el caso anterior, en este proceso se insiste en la necesidad de tener el conocimiento absoluto y permanente de todas las particularidades de cada puesto o posición burocrática. El esfuerzo de capacitación es siempre más provechoso cuando se conoce la meta, pues se puede programar el mejor camino para llegar a ella.²²⁰
- Hasta los niveles técnico-administrativos más elevados. En todo sistema gubernamental existen funciones políticas propiamente dichas y las técnicas o administrativas; las primeras desempeñadas por el más elevado de los niveles, ministerios o secretarías; las segundas, por los subordinados que hacen operativas esas decisiones. La esencia de un buen Gobierno es aquél que acierta a combinar estas dos cualidades.²²¹

Es imposible encontrar en todos los países un modelo universal de servicio civil de carrera para todos, dada las características particulares de cada Estado. No obstante que en cada uno de ellos el servicio civil opera con determinadas particularidades, lo importante es que persista la voluntad político-democrática de su funcionamiento y permanencia, así como el interés por mejorarlo. En el servicio civil de carrera, la prohibición de la participación política del personal burocrático asegura su lealtad al Estado, a cambio de la estabilidad laboral y estímulos para su

propia productividad no a su titular o al partido al que se pertenece, evitando la utilización irregular de sus recursos y bienes, así como el uso del personal en actividades ajenas a sus funciones oficiales.²²²

EL SISTEMA DE BOTÍN.

Dentro de este concepto se han clasificado aquellos sistemas de organización de personal burocrático que carecen de disposiciones legales sobre la profesionalización de su estructura de personal, o cuando menos, de políticas estrictas orientados en este sentido. En vez de ello se basan en prácticas viciadas tendientes a consumir el patrimonialismo, el nepotismo, el compadrazgo y tomar como feudo a la administración pública. Los puestos o posiciones políticas o administrativas se otorgan en función de criterios no técnicos, sin más limitación, requisito u oposición. En estos sistemas, el poder del Estado ejercido en los altos cargos y todo de lo que él se deriva, es considerado similar al botín que en su momento obtenían piratas o conquistadores, quienes distribuían a voluntad entre sus compañeros de aventura. Este sistema tiene más semejanza con el feudal-patrimonial en el que se acostumbraba a premiar a algunos de los súbditos con territorios y siervos en el que ejercían su poder sin limitación alguna.²²³ Como en la actualidad esta especie de absolutismo para asignar puestos o distribuir entre estos las funciones estatales no se presenta, a los sistemas de botín se les ha agregado el término "evolucionados". Este se define de la siguiente manera: "es un sistema de organización del personal público en el que existe un mínimo de requisitos de ingreso y de ascenso, así como un desarrollo limitado estrictamente a posiciones operativas o administrativas secundarias, el cual imposibilita el profesionalismo de la carrera burocrática, de la función pública".²²⁴

En todas las etapas del proceso de administración de personal, la participación de los representantes laborales encuentra siempre justificación, sobre todo en el sistema de botín. La ausencia de reglas escritas o de la voluntad democrática y legal de obedecer las existentes genera como contrapartida autoritarismo o prepotencia por parte de los representantes gubernamentales, quienes como receptores de una parte del botín, deben a su vez distribuirlo o pretender ejercer el poder que representan sin limitación alguna. En el mejor de los casos se da una negociación (complicidad) entre los representantes de los trabajadores y los de las dependencias gubernamentales, con el consecuente beneficio para algunos de ellos y el obvio perjuicio y desinterés del propio servicio. Al régimen de botín, la administración patrimonialista de la cosa pública Max Weber la define así: "es aquella que se caracteriza por los siguientes elementos: la inexistencia de carrera administrativa, la ausencia de funcionarios profesionales y de los demás principios inherentes a las organizaciones modernas, tales como: rendición de cuentas, selección y ascensos sobre la base de méritos, criterios estrictos de eficiencia, arbitrariedad, abuso del mando, etcétera. Con relación a la política, la administración pública es patrimonio del monarca, lo que permite a sus miembros beneficiarse del poder político y económico del soberano".²²⁵

EN MÉXICO.

En la Constitución de 1917 no existen antecedentes sobre el establecimiento de un sistema de servicio civil de carrera en México, a pesar de los intentos por regular esta institución durante el siglo XIX. No fue hasta que en 1929, Amicar Zentilla elaboró un proyecto de Ley de Servicio Civil sólo para el Poder Legislativo. La Ley Federal del Trabajo de 1931 determinó en su artículo segundo que las relaciones entre el Estado y sus trabajadores estarían regidas por las leyes del servicio civil que se expidieran. Poco tiempo después, en el año de 1934, se llevó a cabo un acuerdo sobre la organización y funcionamiento del servicio civil, que tuvo vigencia de tan sólo unos cuantos meses. En 1938, mediante un decreto presidencial, se formuló el Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que tenía por finalidad reglamentar el servicio público y la relación entre el Estado y los trabajadores federales distinguiéndolos en dos categorías: de base y de confianza. Este decreto fue derogado y en 1941, se estableció el nuevo Estatuto de Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, que incluyó una ampliación general de los empleados de confianza y reguló el sistema de ascensos.

Para 1975, bajo el marco de la Reforma Administrativa de esos años, se acordó establecer normas y mecanismos encargados de mantener la regularidad, seguridad y estabilidad en el trabajo para los servidores públicos. En 1980 se creó la Dirección General de Administración de Personal Federal dependiente de la entonces Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), con el propósito de dar congruencia y uniformidad a la política global en materia de administración de personal. No obstante, hasta 1982, bajo la fuerte presión social que demandaba eficiencia y honestidad en la gestión pública, se consolidó la idea de establecer un sólido servicio civil de carrera.²²⁶ El Plan Nacional de Desarrollo (1982-88), en los lineamientos para asegurar la eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto público propuso explícitamente la instauración del servicio civil de carrera como una medida necesaria para el desarrollo y la superación de los administradores públicos. Para tal efecto en 1983, se reestructuró la Dirección General de Administración del Personal Federal, convirtiéndose en la Dirección General del Servicio Civil, dependiente de la Subsecretaría de Control Presupuestal de la (SPP).

La creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil en 1983, definió y fortaleció los alcances y metas del servicio civil de carrera en México ya que su misión fue servir como un instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo al respecto. El servicio civil de carrera se conceptualizó como un sistema coordinado de administración y desarrollo de recursos humanos, que tenía como finalidad promover una vocación de servicio en los empleados públicos, a través de la motivación y los estímulos necesarios, se buscaba mayor transparencia y una mayor eficiencia en el funcionamiento de la burocracia. Al instaurarse en junio de 1983 la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo Federal para la instauración del Servicio Civil de Carrera en la Administración Pública Federal. Esta se integró por la Secretaría de Gobernación, la hoy desaparecida (SPP), la Contraloría General de la Federación, la de Educación Pública y del Trabajo y Previsión Social, con el Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y con la posible asistencia de los demás Secretarios de Despacho y titulares de las entidades de la Administración Pública Federal. De sus objetivos destacan los señalados en las siguientes fracciones del punto tercero de su acuerdo de creación:

- Fracción II. Promover mecanismos de coordinación entre las dependencias y entidades para uniformar y sistematizar los métodos de administración y desarrollo de personal, encaminados a instrumentar el Servicio Civil de Carrera.
- Fracción III. Determinar y proponer los elementos que permitan la adecuación e integración del marco jurídico y administrativo que requiera la instauración del Servicio Civil de Carrera.
- Fracción VII. Evaluar periódicamente los resultados de las acciones orientadas hacia la instrumentación del Servicio Civil.²²⁷

A pesar de la creación de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil, luego convertida en Dirección General, pero ahora dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aún se está muy lejos de afirmarse que se han cumplido sus cometidos a la fecha, el Servicio Civil de Carrera como tal no se ha implantado.²²⁸ Por esa razón el Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000), contempló dos grandes objetivos en esta materia:

- Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y sé de continuidad al funcionamiento administrativo.
- Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público y fortalezca los principios de probidad y responsabilidad.²²⁹

PROFESIONALIZACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

En el ámbito de la vida democrática la actividad gubernamental se relaciona con una diversidad de centros no estatales que sin embargo, exigen eficacia constante a favor de los ciudadanos. En la democracia la acción colectiva se nutre de la dinámica individual y se traduce en un conjunto de presiones, demandas, necesidades, negociaciones y resultados que obligan a la autoridad política a gobernar con apego a los valores de la equidad y la eficiencia. En tiempos recientes, el perfil de la acción estatal se ha visto obligada ha reestructurarse. El perfil del Estado en el contexto de las sociedades abiertas y plurales es más de coordinación, apoyo, estímulo, respeto y corresponsabilidad hacia la comunidad. Su papel promotor, regulador y socialmente necesario es propio de una época que, como la actual, da cuenta de que la vida pública es una suma de organizaciones, grupos e individuos a los que hay que conducir con base en la pluralidad y el respeto. El perfil del Estado en tiempos de cambio democrático debe ser, por tanto, de apertura, eficiencia y capacidades acreditadas para conjugar libertades públicas, democracia política y bienestar social. El perfil del Estado a través de un Gobierno abierto ha de desembocar en la democratización de la administración pública. Esto significa que la participación ciudadana debe realizarse en función de una vigorosa vida pública y de una convivencia rica en opciones y responsabilidades tanto individuales como colectivas.

Por eso, la función del Gobierno tiene que efectuarse sin soslayar lo que la sociedad desea, es aquí donde el servicio público tiene su justificación y legitimidad. El poder cerrado no es sinónimo de eficiencia alguna. Tampoco significa que el proceso de Gobierno es satisfactorio y por tanto aceptable. En consecuencia, la etapa de las tinieblas administrativas corresponde a sociedades cerradas, que en un mundo abierto y competitivo como el actual, están condenados a desaparecer. Es consustancial a la vida democrática del Gobierno, que los resultados de su acción sean objeto de evaluación ciudadana. Que sus cometidos no sólo se cumplan, sino que respondan con creces a lo esperado y lo factible. La evaluación ciudadana es punto nodal para mejorar el desempeño gubernamental; éste se refiere a los medios, costos, beneficios e impacto significativo para favorecer el sentido de pertenencia a la vida pública. Por eso, las políticas del Gobierno tienen que diseñarse y ejecutarse tomando en cuenta su aceptación o rechazo. La categoría reacción ciudadana es fundamental para contextualizar el desempeño gubernamental.

Desterrar la impericia gerencial, diluir la obsolescencia de sus rendimientos, desactivar los cotos burocráticos opuestos a la modernización administrativa y abrir las estructuras monolíticas, son tareas impostergables para aumentar la calidad de los servicios gubernamentales. El mundo de nuestros días se caracteriza porque su complejidad no sólo es creciente sino explosiva. Esto conlleva a entender a la vida pública a través de la variable racionalidad tecnológica que conjuga innovación, creatividad, costos, beneficios, transparencia de las decisiones y el rendimiento de cuentas ante la ciudadanía. La racionalidad tecnológica no se detiene en los meros datos, sino que parte de una concepción cultural, histórica, democrática y pública donde destaca que el conocimiento aplicado, que es la propia tecnología, permite modificar significativa y positivamente las condiciones de vida tanto de la sociedad como de los gobiernos.

Aquí es donde embona la nueva profesionalización del servicio público mexicano, espacio territorial que no sido desarrollado del todo. Ahora en un contexto democrático, de una exigencia de competitividad ante el entorno exterior y de la complejidad de la vida social del país, demanda su paulatina pero progresiva implementación. Una definición concisa pero ilustrativa del concepto moderno de la función pública de hoy es aquella que reza: "la función pública es el funcionario al servicio del público". Lo que en efecto denota el servicio público en la vida contemporánea, es la comunicación del público con el Gobierno que reclama responsabilidad y capacidad. El Gobierno, en este sentido, tiene como razón de ser lo que el público espera de él, y su contribución para conseguir, en favor del bien común, una convivencia civilizada acompañada de progreso y bienestar.²³

El servicio público es un medio para que el Gobierno se acerque y atienda a los diversos públicos de la sociedad. Es el canal para que las expectativas, necesidades y esperanzas de los ciudadanos tengan respuesta óptima. Es la senda para que la lealtad de los ciudadanos hacia el Gobierno sea una realidad y no-coacción autoritaria. La importancia del servicio público, no admite omisiones, servir a la sociedad es ante todo una vocación y una responsabilidad ineludible. Intentar reducir el servicio público y civil de carrera al renglón de los trámites y las rutinas burocráticas de la administración pública es empobrecer la acción del Gobierno. Es preciso situarlo como un conjunto de compromisos profesionales, éticos y sociales que los funcionarios al servicio de la función pública tienen que asumir para contribuir a la vigencia de las libertades civiles, de la democracia política y el bienestar generalizado, es resaltar su importancia estratégica en los marcos de la estabilidad y de los gobiernos responsables.

Desde un ángulo estrictamente político, la finalidad del servicio público es asegurar la legitimidad del Gobierno proporcionando a la sociedad calidad en la producción de los bienes y servicios que a éste le corresponde generar. Poniendo fin a la noción patrimonialista, prebendaria y de botín del servicio público, éste es requisito a cumplir para que sea fuente de imparcialidad y calidad gubernamental. Ningún Gobierno cumple sus cometidos públicos cuando el compromiso partidista, gremial o corporativo se sitúa por encima del bien común. Así mismo, ningún Gobierno cumple satisfactoriamente sus cometidos cuando sus acciones administrativas son irregulares, despegadas de la ley, arbitrarias e insuficientes. En una concepción más acabada, el servicio público tiene que considerarse en el contenido del arte de gobernar. Su pertenencia gubernamental y compromiso público lo sitúan como un conjunto de capacidades estrechamente relacionadas con la conducción de la sociedad. Es sabido que el arte de Gobierno se refiere a la aptitud de las clases dirigentes para alentar, impulsar y estimular la vida estatal. Aptitud que desde luego requiere el aprendizaje del conocimiento que corresponde a la vida humana estructurada en formas de asociación y convivencia.

En la actualidad, el arte de Gobierno reclama mayor profesionalización, es decir, mejores capacidades para enfrentar los retos de un mundo dinámicamente cambiante. La profesionalización del servicio público implica habilitar a los responsables y ejecutores de las decisiones de nuevas capacidades relacionadas con el modo de gobernar y administrar la vida social, y dotarlos de medios que, por su carácter innovativo, contribuyan a mejorar los rendimientos de la acción gubernamental. Un servicio público modernizado es condición para que la acción de Gobierno sea consecuente con la pluralidad y las demandas ciudadanas. De este modo, la profesionalización del servicio público es consubstancial al arte de gobernar con eficacia en la sociedad. Hace falta controlar y evaluar públicamente el ejercicio gubernamental en todos sus niveles y superar la idea de que el Gobierno es un premio -cuando no un botín- para quienes han ganado las elecciones. De ahí la importancia de la profesionalización del servicio público, no sólo para salvar a la administración pública de contiendas políticas no siempre indispensables para su desarrollo, sino para comprometerla - lo que es todavía más importante - con las transformaciones de largo aliento que está viviendo nuestro país. La administración pública debe ser una aliada natural de la democracia: el instrumento natural de la llamada gobernabilidad democrática.²³¹

Al mismo tiempo, la profesionalización del servicio público no podría concebirse sin entender que la democracia exige ver, en cada mexicano, a un ciudadano consciente de sus derechos. A un ciudadano que exige un servicio público eficiente y honesto, porque hace mucho que abandonó la condición pasiva de súbdito de una administración que lo subordinaba y sometía. Ciudadanos que son clientes de una administración que les pertenece y de la que esperan respuestas puntuales y eficaces. Y una administración pública que por lo tanto, debe de rendir cuentas y cumplir los propósitos que la justifiquen.

Convertir a la democracia en un régimen de Gobierno es algo más que contar los votos y proclamar vencedores. De ahí también, que la profesionalización sea además una tarea necesaria para dignificar de verdad al servidor público. Para poner en claro que sus actividades no dependen del jefe que los ha nombrado, ni de lealtades exclusivas hacia las maquinarias propias de los

partidos políticos, sino que se deben al cumplimiento de sus obligaciones profesionales frente a los ciudadanos verdaderos detentadores de la voluntad popular.

Un servicio público visionario no se detiene en la lógica rutinaria de los procedimientos administrativos ni en la cobertura de lo meramente operativo. Tiene como referencia la existencia de horizontes complejos altamente cambiantes e inciertos, que plantean la importancia de estar preparado para enfrentar exigencias coyunturales y estructurales. Un servicio público visionario reclama un entrenamiento de excelencia. Esto significa que, junto a las fases de capacitación y adiestramiento para el personal operativo, es fundamental que los cuadros de alta y media dirección gubernamental también estén preparados para que la acción de Gobierno evite colapsos, rupturas o situaciones de catástrofe política y económica. Y ante situaciones de emergencia se tengan los medios idóneos para asegurar la estabilidad y gobernabilidad del sistema político y social. El entrenamiento de excelencia implica salirse de los terrenos del sentido común; de más de lo mismo, de la intuición y de la mera experiencia para adoptar una actitud reflexiva que de cauce a la creatividad y a la innovación para gobernar en los nuevos escenarios de la sociedad.

Es sabido que la acción de Gobierno se efectúa en ambientes difíciles, hostiles y fuertemente presionados. Que su objetivo es obtener consensos y respetar disensos. Esta regla básica de la sociedad moderna no acierta a desenvolverse en la pluralidad del contexto público. Por ello el entrenamiento de excelencia debe revitalizar al servicio público para racionalizar la acción del Gobierno. Sin duda, el factor humano juega un papel determinante en el cumplimiento del servicio público. Así, como es necesario destacar el renglón de las capacidades en un tiempo de transformaciones profundas, es importante destacar la nueva actitud en el profesionalismo del servicio público. Actitud indispensable para reafirmar compromisos con la sociedad, desarrollando el criterio institucional en que se desenvuelven los gobiernos abiertos y democráticos. El viejo estilo de las decisiones cupulares, de las prácticas cerradas y de las camarillas burocráticas tiene que diluirse para dar paso a un servicio público sustentado en la ética, la mística de trabajo, los méritos, la modernización tecnológica y motivación grupal. Los gobiernos tienen que modernizar sus procesos de gestión con el mirador de las reacciones ciudadanas. Democratizar a la administración pública, orientarla para que sea equitativa y eficaz, nutriéndola de las ventajas del cambio organizacional son requisitos para dar vida a un nuevo y profesional servicio público. Pugnar por despolitizar (en el sentido partidista del término) a la administración pública es compromiso que no puede demorarse, institucionalizar el sistema de méritos administrativos, el servicio civil de carrera es aconsejable para estimular a los servidores encargados de la función pública.

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

5.6. EL CONTROL TOTAL DE CALIDAD.

En años recientes hemos sido testigos de una serie de sorprendentes transformaciones a escala mundial, caracterizadas por una fuerte competencia de los mercados, una incesante revolución tecnológica y aceleradas mutaciones de los procesos productivos. Cada vez de manera más intensa, la globalización de la actividad económica ha obligado a los países a transformar sus plantas productivas, a fin de abatir costos e incrementar la eficiencia y calidad en la producción de bienes y servicios. Esta revolución mundial de los procesos productivos ha sido posible, a escala macroeconómica, gracias a la participación activa de los Estados, quienes se han convertido en los agentes inductores de una nueva y más eficaz inserción en los mercados internacionales, mediante el impulso de las actividades productivas y el otorgamiento de estímulos a la productividad. Sin embargo, a escala microeconómica, parte importante del éxito mostrado por las empresas de los países avanzados se debe a la adopción de novedosos esquemas de organización gerencial, basados en los principios de la calidad total.²³² Como es sabido, el control de calidad comenzó a aplicarse en Estados Unidos durante la primera postguerra, pero no fue sino hasta la década de los años 50's, en Japón, cuando comenzó a dar frutos sorprendentes al introducirse métodos estadísticos para medir la variación de los resultados. A partir de entonces los principios de la calidad total han sido adoptados cada vez más por las industrias de todo el mundo. Esto como resultado de su eficacia para incrementar la productividad, abatir costos y satisfacer las exigencias del cliente o consumidor. Ha sido tal su aceptación, que hoy podemos hablar con propiedad de una revolución de la calidad.

La necesidad de aplicar procedimientos más eficientes de gestión en otros sectores motivó la introducción de la calidad total en el campo de los servicios y la administración pública. Hablar de calidad total en la gestión pública todavía no deja de parecerle extraño a muchas personas, que conciben dicho concepto como algo exclusivo de la iniciativa privada. En la actualidad, la administración pública ha tomado mayor conciencia de la necesidad de adaptar sus estructuras a las nuevas exigencias de cambio en que están inmersas todas las organizaciones de la sociedad. Por ello, en años recientes se ha discutido intensamente en los círculos académicos y gubernamentales la urgencia de emprender una Reforma del Gobierno que modernice el aparato administrativo, haciéndolo más eficaz, eficiente, competitivo y cuyos servicios cuenten con calidad total. Decimos que la administración pública tiene que ser eficaz, porque las políticas y estrategias económicas contenidas en planes y programas nunca podrían dar resultados si no se cuenta con una infraestructura administrativa sólida y profesional, capaz de llevarlas a la práctica.

Tiene que ser eficiente, porque en una época de limitación de recursos como la nuestra, el aparato gubernamental enfrenta el enorme reto de cumplir sus responsabilidades ante la sociedad, haciendo un uso más racional de los recursos con que cuenta. Así mismo, la administración pública tiene que ser competitiva, ya que en la nueva realidad de competencia internacional le corresponde al Gobierno prestar servicios a los agentes económicos con un grado de eficiencia, oportunidad y costos similares a los brindados por los gobiernos de otros países, de tal manera que su acción constituya una ventaja comparativa que incida en una mayor competitividad del aparato productivo de la economía mexicana. El enfoque de calidad total es importante, porque en el actual esquema de corresponsabilidad de la iniciativa privada en el desarrollo económico del país, es ella la que debe determinar el tipo, variedad, calidad y oportunidad de los productos y servicios que debe ofrecerle la administración pública. En la filosofía de la calidad total, el funcionamiento general de la organización gira alrededor del cliente: desde el diseño de un artículo hasta el servicio posterior a su venta, la empresa entera está atenta y responde a las señales de sus compradores.²³³

El enfoque de calidad tiene como objetivo erradicar defectos en cada una de las fases de los procesos, sean éstos productivos o de servicios, y buscar como meta el cumplimiento de la operación "cero defectos". Esto sólo es factible con la instauración de un mecanismo de inspección que no permanezca en la simple detección y corrección de deficiencias sino que, con ayuda de todos los empleados, se identifiquen las causas y se supriman. Una vez alcanzado cierto estándar de calidad, se busca un mejoramiento continuo por medio de constantes evaluaciones de

diagnóstico realizadas con cierta regularidad. Kaoru Ishikawa, uno de los pioneros de la calidad total, suele repetir que "el control de calidad empieza con educación y termina con educación" La aplicación de la calidad total involucra a todos los miembros de una organización, desde los niveles superiores hasta los inferiores, y desde las áreas de diseño y producción hasta las de mercadotecnia y servicios al cliente. Es un sistema integral que asegura la calidad en cada una de las etapas del proceso.²³⁴ También contempla la creación de círculos de calidad. Estos consisten en la reunión de un grupo de empleados de la misma o de diferente área de trabajo para estudiar, compartir experiencias y buscar soluciones a los problemas enfrentados. La calidad total hace énfasis en el aprovechamiento máximo de los beneficios de la informática, las bases de datos, la estadística y demás herramientas para la solución, control y mejoramiento de los procesos. El control de calidad total se inició con la adopción de métodos estadísticos para medir el comportamiento de la productividad de una empresa, y ahora se ha convertido en uno de sus principios fundamentales. Eso es algo en lo que coinciden todos: "lo que no se puede medir no se puede mejorar". Observar, registrar y analizar los sucesos y los datos es una manera de abordar los problemas con objetividad, de conocer la magnitud de los errores y aprovechar el conocimiento adquirido para resolverlos.

El enfoque hacia la calidad en el servicio es parte de la orientación general de las reformas en la administración del sector público que países como los miembros de la (OCDE) están intentando instrumentar, particularmente con el fin de mejorar la capacidad de respuesta y sensibilidad de las instituciones del sector público a través de requerir y alentar un mayor énfasis en el rendimiento de los recursos y mayores resultados. Existe un consenso general de que la previa orientación hacia la administración de reglas debe ser reemplazada por una orientación hacia los resultados en general, de los cuales las necesidades del cliente son un aspecto importante. El enfoque hacia la calidad en el servicio es fundamentalmente simple e indiscutible. Su justificación básica es que la razón fundamental de la existencia de las instituciones del sector público es proveer de un servicio o producto a un cliente (ciudadano, contribuyente, consumidor o usuario; la palabra "cliente" se utiliza en lo sucesivo en este apartado), en oposición, por ejemplo, a simplemente dar empleo a los servidores públicos. Existe una aceptación general de mayores facultades depositadas en los clientes, en contraposición a la circunstancia de hacer que todas las decisiones las tome el proveedor, al menos sin una consulta formal y adecuada.²³⁵

El cliente puede ser externo para el Gobierno, como es el caso de un miembro del público o una organización de negocios o interno, por ejemplo un secretario de estado u otra organización del sector público, o una parte de la misma organización, un departamento de personal o de contabilidad. El servicio prestado puede ser un pago (efectuarlo o recibirlo), asesoría o información así como el suministro de un servicio público, por ejemplo de salud, educación o transporte. El servicio puede ser prestado en un contexto de mercado, es decir, el usuario paga por el mismo o bien se provee a partir de fondos presupuestales. Las actividades de reglamentación, de procuración de justicia y seguridad pública y de recaudación de impuestos también figuran en un enfoque al cliente. Por lo tanto, los servicios abarcan una amplia gama de operaciones entre un cliente y un proveedor o prestador de servicios, cubriendo objetos más o menos tangibles y muy diversos servicios o productos como caminos y puentes, asistencia a discapacitados, redistribución directa de dinero y seguridad personal. La cuestión de quién es el cliente puede variar con el tipo de servicio suministrado y de acuerdo a su contexto político e institucional. Comienza con la cuestión de quién está interesado en la prestación del servicio, lo cual para un cierto número de servicios es una mezcla de intereses que incluyen al público en general, intereses específicos de grupos y a los clientes. En algunos países la palabra "cliente" se usa para describir una relación legal entre el ciudadano y el Gobierno. En este trabajo la palabra se usa en sentido más amplio.

Las iniciativas de calidad en el servicio influyen sobre y reciben la influencia de la relación entre el cliente y el proveedor, que a su vez está influenciada por el tipo de servicio. Las numerosas dimensiones del término "cliente", dependiendo de la naturaleza de la operación entre el cliente y el proveedor y la relación entre ambos. Estas dimensiones en contraste pueden afectar el nivel de participación del cliente en las decisiones, el nivel de expectativas del cliente y la naturaleza de los

mecanismos de quejas y reparación que se discuten más adelante. Los objetivos estratégicos globales del proveedor reflejarán el planteamiento en particular que se requiere para definir la relación con el cliente. La calidad, precisión, accesibilidad e idoneidad según se detallan más adelante), que expresa valores de provisión del servicio y, como parte de esto, la relación entre el proveedor y el cliente. Estos valores difieren de un país a otro, dependiendo de su entorno político y cultural. Ciertos valores de alto nivel, por ejemplo imparcialidad y legalidad, muy probablemente tendrán prioridad si no es que ya forman parte de la prestación del servicio. Como tales, pueden contemplarse como condiciones previas para poder proceder a abordar aspectos más gerenciales de la prestación del servicio como la oportunidad y la satisfacción del usuario con el contenido del servicio.

La Administración Pública de calidad como servicio: el público, como cliente sugiere que los componentes de una prestación de servicio sensible a los requerimientos de la sociedad son:

- **Transparencia.** Los clientes deberían saber cómo trabaja la administración, cuáles son las limitaciones que se imponen a las acciones de los servidores públicos, quién es responsable de qué cosa y con qué remedios se cuenta en caso de que las cosas no salgan como es debido.
- **Participación.** Los clientes resienten ser tratados como receptores pasivos de aquello que la administración pone en sus manos. En muchos casos es necesaria su participación si la administración va a realizar muchas de sus tareas, con la recaudación de sus impuestos.
- **Satisfacción.** En la medida en que sea posible, se debe ofrecer a los clientes servicios que correspondan a su particular situación. Los servicios del tipo "una talla le queda a todos" ya no son apropiados ni son ya necesarios toda vez que la nueva flexibilidad que exige la dinámica del cambio continuo en el sector público debe permitir que se pueda hacer coincidir a los servicios con los requerimientos.
- **Accesibilidad.** Los clientes deben tener facilidad de acceso físico a la administración a horas convenientes y se les debe ofrecer información en lenguaje simple y llano. La política de instrumentar "oficinas de atención integral", en donde se albergan en un solo lugar diversos servicios gubernamentales, es ejemplo de la factibilidad de hacer del contacto con los servicios al público una experiencia más amistosa para el usuario que le reporte un menor consumo de tiempo.²³⁶

Estos comentarios siguen siendo válidos y podrán expresarse provechosamente en forma distinta como sigue:

- Los clientes participan en las decisiones o son consultados acerca de las mismas respecto del nivel y tipo de servicios que deben ser suministrados.
- Se les informa acerca del nivel y tipo de servicios que van a suministrarse.
- Pueden esperar razonablemente que recibirán un nivel de servicio adecuado.
- Tienen derechos de queja y reparación si el nivel apropiado de servicio no es suministrado
- Se requiere a las dependencias encargadas de la prestación del servicio que establezcan objetivos de calidad en el servicio y que elaboren reportes de su desempeño en relación con dichos objetivos.

En todo Gobierno se reconoce que para lograr un mayor acercamiento al cliente se requiere de un cambio cultural significativo en la manera de operar de las organizaciones de servicios al público. Como tal, requiere de contar con capacidad para el cambio y de tiempo para conseguirlo, y en todo caso requiere que sea continuado, así como de la aceptación y comprensión del personal. Los empleados y demás personal deben recibir una adecuada capacitación, indicaciones e incentivos. Parece haber un reconocimiento general de que el personal en la línea del frente, es decir aquéllos que tienen contacto directo con el cliente, son la pieza clave para el éxito de dichas iniciativas y que se requiere de elevar el nivel de sus aptitudes y jerarquía para mejorar la calidad del servicio. La capacidad de lograr dicho cambio diferirá de un país a otro dependiendo de factores tales como el liderazgo político y administrativo, la intensidad de las presiones externas y al interior de las organizaciones, y el nivel de entendimiento de los objetivos

de administración de los servicios en general y de la manera de lograr los cambios necesarios. Queda claro que un cambio cultural exitoso requiere de acciones tanto de "arriba hacia abajo" (es decir, liderazgo firme desde la cúspide) y de "abajo hacia arriba" (es decir, la delegación de facultades en el personal operativo y la acción a través de dicho personal operativo es decir, mayor democracia).

En consecuencia, las normas de servicio se relacionan no sólo con aspectos técnicos vinculados a la manera de medir y administrar el desempeño en cuanto a servicio de las organizaciones del sector público. Plantean también cuestiones fundamentales acerca de la relación entre los ciudadanos y el Estado. Así mismo, se manifiestan cuestiones generales de la administración del rendimiento: cómo fijar metas, cómo instrumentarlas, la manera de reportar los resultados y asegurarse de que el rendimiento sea alto. Una auténtica preocupación por prestar los servicios de manera eficiente y eficaz, en la que se reconozcan los intereses tanto de los ciudadanos como de los contribuyentes, parece tener una aceptación general como una base ética y profesional para un servicio público moderno. El contar con una base ética provee de un marco de referencia dentro del cual puede ser juzgada con propiedad el desempeño o la conducta de un servidor público. También nos proporciona un marco de referencia o criterios para la toma de decisiones en donde existe la capacidad de discrecionalidad.

No es una exageración sugerir que un enfoque hacia el cliente es o se está convirtiendo en un aspecto fundamental del profesionalismo y la ética del servicio público debido a:

- Presiones derivadas de los recursos o del presupuesto; enfocadas a mejorar la calidad de los servicios que se contempla como una manera de reducir costos o de "hacer más con menos".
- Un público más demandante que desea mejores servicios y mayor injerencia en los servicios que se proporcionan y cómo se proporcionan.
- Reconocer el hecho de que un sector público con mayor capacidad de respuesta y más eficiente mejorará substancialmente el rendimiento económico en forma global.
- Presiones para incrementar la legitimidad y transparencia de las acciones del Gobierno a través de la especificación de los derechos de los ciudadanos a los servicios y de incrementar la igualdad de acceso a los mismos.
- Cambios en la teoría de la administración en el sector privado, que se contemplan como pertinentes o transferibles a la administración en el sector público. Otros factores influyen, como la creciente democratización y el resultante deseo de garantizar los derechos individuales y promover la igualdad ciudadana.

Los orígenes de las iniciativas de calidad en el servicio público parecen variar. En algunos países una presión presupuestal fue el factor determinante; en otros fue la insatisfacción general con los servicios gubernamentales. En las naciones europeas dio lugar una combinación de orígenes. En ciertos países (por ejemplo en Inglaterra) la iniciativa fue desarrollada y promovida por líderes políticos. En otros (como por ejemplo en Canadá), fue inicialmente desarrollada y promovida por servidores civiles. En un número de países (Australia, Nueva Zelandia, Suecia) la administración pública y el personal de las organizaciones gubernamentales individuales han iniciado mejoras en la calidad del servicio público como parte de una reforma administrativa interna y en ausencia de una iniciativa impulsada centralmente. Las iniciativas de calidad en el servicio público reflejan una aceptación general de la importancia de un Gobierno eficiente y con capacidad de respuesta para lograr un progreso social y económico, dentro de un contexto general de restricciones presupuestarias. Dichas iniciativas están siendo promovidas por gobiernos de muy distintas orientaciones políticas. Estas son congruentes también con una continua función del sector público y que están ligadas con la tarea de defender e infundir confianza y legitimidad funcional en el aparato gubernamental.

Queda claro que las iniciativas de calidad en el servicio son congruentes con una orientación hacia el rendimiento que está siendo perseguida en las reformas del sector público en muchos países. Las iniciativas de calidad en el servicio constituyen también un marco útil dentro

del cual se pueden montar reformas más extensas. Si al tiempo que se establecen las normas, se reexaminan y diseñan nuevamente los objetivos básicos de los programas (efectividad) y el costo (eficiencia) con los cuales se suministran los servicios, y si se requiere que se presten reportes y se haga una revisión en forma regular del desempeño, dichas iniciativas proveen de un marco para mejorar en forma global el desempeño de los gobiernos. Las iniciativas de calidad en el servicio también plantean cuestiones fundamentales acerca de la relación entre el Estado y el ciudadano. Así como difiere este concepto de un país a otro, dependiendo de sus tradiciones jurídicas y políticas, ocurre lo mismo con el origen y enfoque hacia las iniciativas de fijación de normas de servicio. La naturaleza de las iniciativas y el tiempo en que van presentándose las mismas en los distintos países puede ser reflejo de estos conceptos divergentes. De lo anterior se desprenden preguntas fundamentales como: ¿Cuál es el alcance de los derechos de los clientes, comparado, digamos, con los de un contribuyente?, ¿Estamos realmente hablando de clientes, en el sentido del mercado, o de ciudadanos que también tienen obligaciones?. De estas cuestiones se desprenden algunas consideraciones fundamentales.

- Hay quienes ven en las reformas de calidad la resolución de un conflicto inherente entre los servidores públicos y los ciudadanos a favor de éstos últimos, con un viraje de poder del proveedor al cliente.
- Otros perciben la cuestión en términos de la legitimidad del Estado que se basa en que la actividad del mismo sea socialmente útil.
- Algunos contemplan que las reformas favorecen la igualdad y la democracia, al reconocer a todos los clientes (ciudadanos) una igualdad de prerrogativas, eliminando o reduciendo el favoritismo o la corrupción en la prestación de servicios al público.
- Algunos se basan en gran medida en la simplificación administrativa y la reducción del aparato burocrático.
- Algunos gobiernos creen que los mecanismos de mercado y el brindar al cliente la posibilidad de elección deben ser una parte integrante de un enfoque hacia el cliente.
- Algunos de ellos, particularmente al interior de los gobiernos locales, tienen una visión más simple y pragmática de que la participación en la toma de decisiones sobre los servicios debe por sí misma mejorar la calidad de los servicios.²³⁷

En la medida en que se incrementa la consulta directa con el cliente -en ocasiones a través de nuevos organismos como es el caso de los Consejos de Usuarios- así como con grupos más amplios de ciudadanos, comienzan a surgir consideraciones acerca de la relación entre los procesos democráticos existentes y estos nuevos acuerdos de consulta ciudadana. La consulta directa con ciudadanos puede cambiar el papel y el funcionamiento de los órganos de representatividad formales como el legislativo ya que proporciona nuevos canales para que la información acerca de las necesidades de los ciudadanos alcance a los encargados de la toma de decisiones. Las iniciativas de calidad en el servicio son también importantes en lo que se refiere a todo el tema de la transparencia y obligación de rendir cuentas claras en el Gobierno. Aparte de proveer a los clientes de información acerca de los servicios, existe en general una tendencia a la instrumentación de medidas para reportar acerca del desempeño contrastándolo con las normas u objetivos y una tendencia a una creciente revisión (y en ciertos casos una verificación independiente) del desempeño por organismos externos. Esta tendencia es consistente con el énfasis que se observa en las reformas en general hechas a la administración del sector público de países que reclaman una mayor apertura y transparencia, así como un incremento en la rendición de cuentas.

ATRIBUTOS DE UN ENFOQUE ORIENTADO AL CLIENTE.

Entre las consideraciones más importantes que se desprenden están ¿quién determina qué es lo que los clientes tienen derecho a recibir y a través de qué procesos?. Al determinar qué es lo que el cliente tiene derecho a recibir, el proceso democrático, que implica a organismos parlamentarios y puestos de elección popular en otros niveles del Gobierno, juega también un importante papel. Los funcionarios electos representan las preocupaciones e intereses de los

clientes ante el Gobierno teniendo la *función de equilibrar* los intereses de clientes y contribuyentes. La naturaleza de la participación del cliente puede variar. Se sugiere que puede haber una línea continua trazada por la participación del cliente y la facultad discrecional del cliente con cinco puntos identificables:

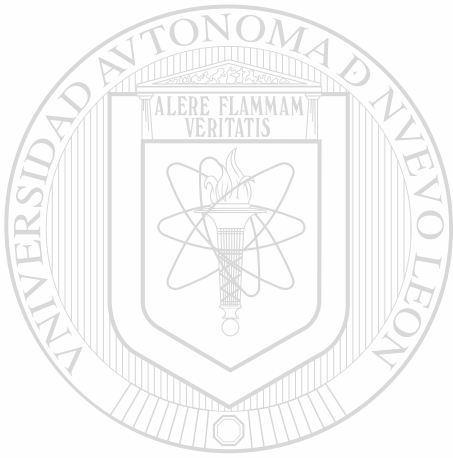
- Información.
- Consulta.
- Participación conjunta.
- Delegación.
- Control.²³⁸

El primero tan sólo proporciona a un cliente información acerca de qué servicios van a suministrarse. El segundo contempla una injerencia del cliente en las decisiones y una oportunidad de tener un diálogo con el proveedor, pero en donde las decisiones todavía las toma el Gobierno o el prestador de servicios. El tercero establece la participación del cliente en la toma de decisiones o que éstas se hagan en forma conjunta. El cuarto prevé que las decisiones las tomen los clientes pero dentro de un marco de referencia convenido al menos parcialmente determinado por el Gobierno o proveedor. El último implica que los clientes determinen todas las decisiones, como ocurriría en un mercado verdaderamente competitivo. Resulta fundamental en un enfoque al usuario, que los clientes tengan acceso adecuado a los servicios que se están ofreciendo. Algunos países hacen especial énfasis en este aspecto, aún en ciertos casos con anterioridad a una consulta. Otro aspecto que es importante destacar del enfoque al cliente es su idoneidad esto es, el grado en que los servicios se ajustan a las necesidades de los clientes individuales o colectivos. Las consideraciones relativas a la posibilidad de elección y las facultades discrecionales que se discuten más abajo son parte de esto. Pero también está implícito el grado en el cual se da flexibilidad al proveedor en lo tocante a los servicios que presta.

El grado en que la posibilidad de elección en términos de en qué lugares y de qué personas pueden obtener servicios los clientes es inherente en un enfoque al cliente, es un asunto que sigue en debate, al menos en lo referente a la elección entre el suministro por el sector público ó por el privado. La elección, en términos de la capacidad que tienen los clientes de tener acceso a un servicio que satisfaga sus necesidades individuales es más claramente aceptada como parte de un enfoque al cliente. La participación activa del cliente y su discrecionalidad forman parte pues de un enfoque de calidad. A menudo existen también obligaciones por parte del cliente que utiliza el servicio, por ejemplo suministrar información correcta acerca de sus circunstancias sociales al obtener prestaciones por desempleo. Esto puede llevar implícito un contexto legal en donde una específica relación de servicio/cliente contiene obligaciones específicas para ambas partes y sanciones si se infringe el mutuo "acuerdo". Puede contemplarse también desde un contexto administrativo en donde las obligaciones por parte del cliente son condiciones previas para una efectiva prestación del servicio.

Las normas de servicio plantean importantes cuestiones acerca de los derechos y necesidades del cliente en cuanto a información, acerca de la naturaleza del servicio y el nivel de desempeño que puede esperar; cuáles son los requisitos, en su caso, que le son impuestos y el nivel de desempeño que efectivamente recibe. Esta información es importante tanto si el servicio es suministrado en un mercado competitivo como por un monopolio gubernamental. En algunos países existe considerable evidencia de que muchos clientes potenciales no están enterados de los servicios que tienen a su disposición o a qué tienen derecho. Algunos países han dado prioridad a nuevos sistemas de información mediante los cuales el público puede tener un acceso directo a la información acerca del tipo de servicios a su disposición y de las personas o entidades encargadas de su prestación. La previsión de información sobre servicios debe poner al tanto a los clientes acerca de sus derechos y aclararle sus dudas (*brindando asistencia al cliente para que pueda tener acceso al servicio y ejercer su capacidad de elección cuando existan alternativas*), ajustándose a las expectativas del cliente, creando un marco de confianza entre el proveedor y el usuario, ofreciendo una base para el diálogo con el cliente y haciendo que el prestador de servicio cumpla

con sus funciones de acuerdo con la norma requerida. Los objetivos de la información sobre servicios incluyen por lo tanto que se ofrezcan servicios transparentes y comparables.²³⁹



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

CONCLUSIONES.

En términos históricos los partidos políticos tienen una vinculación decisiva con la democracia. En sus orígenes, el sistema democrático moderno tuvo sus primeras experiencias sin la presencia de los partidos tal y como hoy los conocemos. Sin embargo, una vez que los partidos surgieron y se consolidaron, adquirieron una vinculación íntima con la democracia representativa a grado tal que hoy no se concibe ésta sin la existencia y la actuación de los partidos políticos.

En las sociedades modernas y democráticas los partidos juegan una serie de relevantes funciones para la sociedad y el Estado. Baste mencionar su contribución crucial en los procesos electorales y la integración de las instituciones de representación política y de los diferentes órganos y niveles de Gobierno en que los partidos son actores preponderantes; la socialización cívica política, la formación de la opinión pública, ó la dinámica del sistema de partidos que ofrece a la ciudadanía diversas opciones de proyectos y programas políticos al mismo tiempo que permite un juego institucional de pesos y contrapesos necesarios para una sana vida política.

Los partidos son actores irremplazables de la arena política. En las democracias desempeñan tareas básicas en la transmisión del poder público y aún en los Estados no democráticos tienen también finalidades fundamentales que permiten el mantenimiento del poder político. Se ha afirmado, no sin razón, que el Estado moderno es un Estado de partidos por el lugar central que ocupan no sólo en la intervención de los órganos de representación política sino por sus funciones de intermediación entre el Estado y la sociedad civil. Por sus orígenes, tareas y ubicación social, los partidos son organizaciones que crean y sustentan muchas de las instituciones del Estado. Desempeñan funciones sociales y políticas imprescindibles en una democracia, al grado de que no hay por el momento entidades alternas capaces de sustituirlos.

Claro que, cuando no existen los controles institucionales y jurídicos suficientes, algunos partidos pueden desviar sus prácticas propias de la democracia y apoderarse de las instituciones públicas del Estado, convirtiéndose en medios perversos y degenerativos. Al vicio consistente en apartarse de sus funciones centrales y ordinarias de los partidos en una democracia se le llama partidocracia; esto ocurre cuando los partidos fomentan prácticas estrictamente cupulares y donde los intereses partidistas están siempre en primer lugar antes que los del Estado. Además, destinan los recursos de los ciudadanos que reciben del erario público a objetivos distintos de los previstos y pueden, en casos extremos, llegar a aliarse a sectores contrarios a los principios democráticos y encabezar la construcción de regímenes autoritarios.

Pero en lo fundamental, los partidos son esenciales en la construcción de los modelos democráticos. Son actores privilegiados en los procesos de transición a la democracia desde regímenes autoritarios y burocráticos. También, son garantes de la profundización y consolidación de la misma. Son en pocas palabras indispensables en las democracias modernas aún cuando en fechas recientes se cuestionen sus defectos y limitaciones, dado la problemática y desafíos tecnológicos, económicos, políticos, sociales, de la globalización y la comunicación instantánea anteriormente desconocidos.

Sin embargo, los partidos políticos son uno de los vértices indispensables en las transiciones democráticas pacíficas de un régimen primitivamente autoritario a uno moderno y democrático, en México esto no es la excepción. La transición política en nuestro país resultó muy peculiar en relación con otros procesos de transición registrados en el mundo. En particular la transición mexicana tomó mucho tiempo y puede tardar muchos años en acabar de consolidarse. En este contexto, de transiciones pacíficas los partidos han resultado actores básicos, que sirven como eje fundamental para lograr los acuerdos que conduzcan a un nuevo conjunto de reglas institucionales, es decir un régimen cualitativamente distinto.

Por su parte el Presidente de la República en un régimen que, como el mexicano se caracteriza por hacer de la institución presidencial el centro estratégico de un sistema altamente

centralizado y piramidal jugó un papel determinante en la transición democrática hasta hoy exitosa. El Presidente es el jefe del complejo entramado de la administración pública, formada por vastos intereses y corrientes políticas que se entrecruzan, y fue también el jefe indiscutible del expartido oficial, dentro del cual se localizan un buen número de esos intereses y corrientes.

Es importante destacar que la transición política no fue obra exclusiva del Presidente de la República, ya que pudo haber sido rebasado por las diversas fuerzas políticas en caso de ser una transición surgida totalmente desde abajo, era razonable pensar que un cambio de régimen el cual implicara menos riesgos de ruptura e inestabilidad, si exigía que el titular del Ejecutivo fuera parte importante de este proceso, encabezando al cambio y no oponiéndose inútilmente a él. Usando su amplio arsenal de facultades para lograr los acuerdos entre los actores políticos fundamentales que apuntalarían el proceso de democratización. En el debate político sobre las posibilidades de la democratización en México se discutía que difícilmente ésta podría venir exclusivamente desde arriba, producto de una clara decisión del Presidente de la República, y que lo que se requería es que éste debería ser exigido por una fuerte y decisiva movilización desde abajo. Pero que tampoco se podía excluir la participación del Ejecutivo Federal ignorando su peso político específico y la tradición histórica.

En algunas transiciones políticas fue indispensable remover por la fuerza al Jefe de Estado del régimen autoritario para que el cambio pudiese darse. Pero ello suponía un alto riesgo de violencia y desorden en el proceso. Ejemplo de ello fueron los movimientos de insurrección en Filipinas contra Ferdinand Marcos, en contra de Anastasio Somoza en Nicaragua y en contra de Nicolás Ceausescu en Rumanía. En España, paradigma de la transición pacífica de la era moderna no exenta de problemas y riesgos, hubo de esperarse la muerte natural del caudillo Francisco Franco para que se abriera la oportunidad a la democratización del país.

Sin embargo, también ha habido ejemplos de transiciones en que no hubo necesidad de derrocar violentamente al dictador en turno o esperar a que muriera. Tales son los casos de Mikhail Gorbachov en la hoy extinta Unión Soviética o de Augusto Pinochet en Chile y de muchas dictaduras militares o de partido único que decidieron dejar paso a la democracia, sin esperar a ser removidos violentamente. No se trataba necesariamente de un mero acto de voluntad democrática ni de convicción plena en este modelo político, sino fundamentalmente de la percepción de que las condiciones políticas habían llegado a un punto tal en que la opción real para la élite gubernamental autoritaria era, o permitir el paso a la democracia o esperar a ser removidos por la vía violenta. En el caso mexicano, desde que se acentuó la crisis económica de 1982 se diagnosticó que el régimen priísta entraría en una fase de decadencia gradual, que abriría una oportunidad para el cambio democrático, pero que suponía el riesgo de que de no haber voluntad democrática de la clase política priísta, se podría caer en una fase de ingobernabilidad, inestabilidad política e incluso violencia global, que afortunadamente no ha sucedido hasta ahora, después de los resultados político- electorales adversos para él (PRI) en el año 2000.

Tras los disturbios e incertidumbres económica y política imperantes después de la última gran crisis del sistema político autoritaria mexicano durante prácticamente todo 1994. De alguna forma, la realidad daba razón a quienes habían advertido que la ausencia de una auténtica democratización, generaría este tipo de problemas. El Presidente Ernesto Zedillo, al asumir la Jefatura de Estado, tenía más elementos decisivos de los que habían tenido sus antecesores Miguel de la Madrid y Carlos Salinas para evaluar y confirmar la tesis de que sin un cambio cualitativo del régimen político no habría un progreso económico sostenido ni una tranquilidad pública permanente. La gravedad de la situación política, económica y social en la que se encontraba sumido el país le sugería de manera inequívoca que la transición democrática debía ser prioritaria, encabezada tanto por él mismo a pesar de su partido y consensada con los partidos políticos de oposición como con los otros actores sociales de la vida nacional. La reforma electoral de 1996 fue el primer paso trascendente en este sentido y el reconocimiento público de la victoria de Vicente Fox en las elecciones del año pasado su contribución política definitiva para la transición democrática en México.

Las teorías de la transición política parten de que todos los actores políticos tienen una gama estratégica, con sectores radicales y otros moderados y negociadores. Ambos sectores se distinguen por su posición estratégica, mientras el sector radical busca el cumplimiento de todo su programa (o la gran mayoría de él), lo que exige la destrucción de sus adversarios (política o físicamente). Para que ello sea posible, es necesario que la fuerza política (o militar) de ese actor sea suficientemente superior a la de sus oponentes, pues de lo contrario, en lugar de una victoria abrumadora, provocaría su propia destrucción o acaso una prolongada y desgastante guerra civil de consecuencias nefastas para el conjunto de la comunidad política. De modo que, por necesidad, los sectores duros de las organizaciones políticas tienen la percepción de que su propio organismo posee la fuerza suficiente para imponer completamente su proyecto a todos los demás actores políticos. Por contraparte, los sectores moderados parten de que su propia organización no detenta dicha fuerza, y por tanto las condiciones de equilibrio de poder exigen una negociación con los adversarios. Dicha negociación supone que cada una de las partes cederá en algo sus respectivas exigencias para conseguir que la otra pueda realizarse. Implica también el cálculo de que una confrontación abierta sólo provocará daño para la propia organización y que por lo tanto resultará más racional buscar acuerdos y consensos. Dichos acuerdos giran en torno principalmente de elecciones imparciales es decir, a las reglas con las que se dirimirán pacíficamente los cargos de elección popular, las diferencias de programas e intereses que presenta cada actor político y, en última instancia, para decidir quién ejercerá el poder y en que condiciones.

Así, la transición pacífica exige la formación de un bloque o coalición formado por los sectores moderados de todos o la mayoría de los actores relevantes involucrados en el proceso. Este bloque permitirá el fortalecimiento mutuo de los sectores moderados pero progresistas en todas las partes y por ende la neutralización o control de sus respectivos sectores radicales.

La democratización avanza mientras los acuerdos pactados por los moderados de los distintos partidos políticos y organismos sociales se respetan, lo que a su vez debe generar una dinámica que obligue a los sectores duros a renunciar a sus pretensiones maximalistas y la vuelta a un pasado que ya no volverá, acostumbrándose a participar pero dentro de las nuevas reglas políticas. Por el contrario, si los sectores duros se imponen dentro de sus organizaciones políticas, lo que seguramente sobrevendrá será una confrontación abierta de los distintos actores políticos. Sea cual fuere el desenlace de tal confrontación, la transición pacífica y su consolidación habrá fracasado. La comunidad política toda y el país tendrán que pagar un costo generalmente elevado por la pérdida de la estabilidad social, el orden público y seguramente la desestabilización económica.

En autoritarismos flexibles como lo fue el nuestro, la democratización pudo darse, con la remoción de la élite autoritaria. En estos casos, la cesión del poder a los partidos políticos es una condición "sine qua non" para que pueda operar el juego democrático. La transición pacífica a la democracia es más probable si la clase política en el poder, a cambio de aceptar reglas políticas más equitativas, puede seguir participando en el nuevo juego democrático y si la oposición acepta dar garantías de que sabrá respetar su posible triunfo electoral. En ese sentido, la transición en México supone que el (PRI) pueda seguir participando del juego político. Sin embargo, parte de las nuevas reglas democráticas supone también inexorablemente que el partido oficial deje de serlo, de no existir más.

Además el complicado tránsito político de México a la democracia difícilmente podría haberse hecho por la vía pacífica sin una adecuada e inteligente intervención del Presidente de la República. Era fundamental que el Presidente comprendiera la sofisticada y compleja estructura del régimen postrevolucionario, y percibió con toda claridad la función histórica que la institución presidencial ha desempeñado como "vértice" de la pirámide institucional, como aglutinador de diversos intereses y como árbitro y juez de la pugna política en diversos ámbitos de la vida nacional. Ahora debe el actual Presidente utilizar sus facultades a favor de la democratización y su consolidación definitiva en la vida política del país y actuar con rigor contra los bloques que se opongan a ella, apoyándose en los sectores democráticos progresistas y la ley. Debe igualmente

fomentar la creación de una alianza democrática formada por los sectores moderados de la mayoría de las fuerzas políticas incluyendo la de su propio partido. Debe, así mismo consensar y negociar de manera decisiva con todas las fuerzas políticas del país las reformas estructurales que hagan falta y consoliden al sistema democrático. Debe institucionalizar el cambio político y garantizar el Estado de Derecho.

La transición política de México ha sido un largo y singular proceso de democratización. Los acontecimientos de los últimos 20 años en la vida nacional han ido conformando un régimen plural y democrático en el que nuestro país ha experimentado la alternancia, el fortalecimiento y la autonomización de los poderes Legislativo y Judicial, así como cambios profundos en la distribución del poder político y reformas institucionales de gran envergadura. La correlación de fuerzas políticas se ha manifestado en recomposiciones relevantes tanto de los órganos de representación ciudadana en las legislaturas locales, como en la titularidad del poder ejecutivo de las entidades federativas: Por otra parte, el peso político de éstas ha ido ganando mayores espacios aunque aún insuficientes en los procesos de toma de decisiones dentro del Estado mexicano, dando así mayor vida al esquema federal.

Durante la pasada década se impulsaron importantes ajustes a instituciones que tiene una enorme importancia en el entramado político y estructural del Gobierno como lo son la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Estas y otras transformaciones han fortalecido la operación de las instituciones y normas contenidas en la parte orgánica de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Poder Legislativo adquirió un perfil de mayor pluralidad política, el cual ha apoyado los procesos que han llevado a su fortalecimiento y desempeña un papel de particular relevancia en la definición de las líneas de política pública del Gobierno. La construcción de acuerdos en su seno resultantes de la convergencia de diversas fuerzas políticas, ha contribuido a la transición política que vive México. El proceso de cambio se ha beneficiado de la intensa participación y el fortalecimiento de los partidos políticos, así como del éxito de sus esfuerzos por influir de manera efectiva en el rediseño del marco normativo que regula las vías electorales de acceso al poder público que ejerce el Gobierno del Estado mexicano. El cambio institucional abrió gradualmente las puertas para la celebración de comicios imparciales y transparentes que dieron pauta para la consolidación de un cambio legítimo del poder público. La transición política de México ha sido, en este sentido, una negociación política que fue legitimada en las urnas.

La paulatina transformación del régimen impulsada por todos los partidos ha tenido su expresión más acabada en la alternancia política del Poder Ejecutivo Federal el dos de julio del 2000. El cambio se inició a niveles locales y regionales con la alternancia en los cargos de elección popular en municipios y en las entidades federativas, así como frecuentes situaciones de Gobierno sin mayoría en los congresos locales para el ejecutivo estatal. Los comicios del dos de julio del 2000 abrieron un nuevo capítulo en la historia política de México. Por mandato de la ciudadanía y con las elecciones más equitativas de la historia nacional, las cuales fueron organizadas por instituciones electorales independientes, ciudadanizadas y profesionalizadas se llevó a cabo la alternancia política del Poder Ejecutivo Federal. Con ello, el dos de julio marca una nueva etapa de la transición política, entra en su fase concluyente y se inicia el difícil pero prometedor proceso de consolidación democrática de las instituciones.

El proceso de transición política de la democracia en México se ha distinguido por tres características. La primera es que a diferencia de muchos otros procesos de alternancia en el mundo, la transición en México se logró mediante el sufragio en las urnas, sin necesidad de establecer un nuevo pacto fundacional y sin que aconteciera un rompimiento del marco institucional vigente. La segunda es que con los procesos electorales del año 2000, se demostró la importancia de haber construido durante un largo tiempo, a partir de numerosos procesos de negociación entre las fuerzas políticas, instituciones electorales imparciales y democráticas que permitieron que el

poder se sometiera al veredicto ciudadano del voto popular y, aunque las condiciones de la competencia electoral no son totalmente equitativas, se han logrado comicios más limpios y transparentes que en el pasado. Finalmente, la transición mexicana arrojó un resultado trascendente, un poder compartido que exige la convergencia, el establecimiento de acuerdos y la corresponsabilidad en la tarea de Gobierno entre las diversas fuerzas políticas.

Hoy, la transición mexicana se caracteriza por una rica pluralidad, patente en la pacífica convivencia y alternancia en el poder de todos los ámbitos del Gobierno. El mapa político del país muestra una amplia diversidad de fuerzas e ideologías partidistas no sólo a lo largo del territorio nacional, sino entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto locales como federales. En la actualidad, ocho partidos interactúan y trabajan en el Congreso de la Unión, bajo un esquema de responsabilidad compartida, y ninguna fuerza política puede reclamar para sí el monopolio del poder público. México vive una situación de poder compartido tanto en el ámbito local como en el federal.

El mandato de las urnas para la transacción mexicana fue muy claro: la necesidad de construir convergencias. La diversidad política y social se manifiesta en la ausencia de consensos automáticos o impuestos por sólo una fuerza política. La pluralidad obliga a la discusión respetuosa, a la negociación entre los distintos ámbitos y poderes de Gobierno, entre los partidos y las diferentes fuerzas sociales. Más que nunca, con la participación de los diversos actores políticos y sociales, el Gobierno debe construir las bases de una nueva gobernabilidad democrática que reconozca y de cauce a las demandas e inquietudes de una sociedad más activa y comprometida.

La alternancia en el poder debe responder a una realidad social y política distinta. En el nuevo sistema democrático que estamos construyendo, el Gobierno está obligado a establecer los mecanismos e instrumentos que le permitan informar y rendir cuentas a los ciudadanos, a los demás poderes y a cada uno de los órdenes de Gobierno. La rendición de cuentas requiere referentes concretos respecto a los planes, políticas, ofertas y acciones de Gobierno y al uso de fondos públicos que provienen de las contribuciones de los ciudadanos.

En el presente y el futuro próximo será indispensable para todos los mexicanos asumir un compromiso de negociación democrático y transparente. Sólo mediante la inclusión, la negociación, el acuerdo y la tolerancia se podrá compartir el poder y al mismo tiempo llevar a cabo la planeación participativa. El éxito en el diseño y la ejecución del proyecto nacional no podrá ser más monopolio de un solo grupo, partido o individuo. Deberá ser, así lo exigieron los ciudadanos en las urnas, el reflejo del más amplio espectro de visiones e ideologías que caracterizan a la sociedad plural de nuestros tiempos. Una parte fundamental de los procesos de democratización en la vida nacional, es conseguir que tanto los ciudadanos como las organizaciones de la sociedad vivan la democracia en sus actividades cotidianas. El camino más seguro para alcanzar esta forma de convivencia social es una educación que fomente el valor de la democracia.

En tiempos en los que la ciudadanía está más informada, y es consciente y activa, el concepto de opinión pública tiene mayor trascendencia. La versión del poder de conformidad con el autoritarismo no es ya funcional para las instituciones de la República.

La idea de que es posible engañar, simular y hacer fraude para mantener contenta y entusiasmada a la ciudadanía, cede ante el impulso de la publicitación del poder, los reclamos que estiran ahora hacia la democratización y la redistribución del poder. De igual manera, para atraer a la población haciéndola creer que tiene lo que no tiene, no es fácil de conseguir en condiciones en que los mercados políticos están abiertos, no cerrados, es decir, son competitivos. El poder ejercido desde las penumbras, los cenáculos o las cúspides burocráticos, resulta inviable ante el comportamiento abierto, plural y democrático de la sociedad civil. En tal situación, la vida ciudadana reclama la competencia política, la alternancia en el poder, la publicitación de las

decisiones gubernamentales y el derecho a disentir, coincidir y organizarse de acuerdo con las diversas preferencias políticas e ideológicas.

En tales condiciones, la administración pública tiene que acercarse aún más a la sociedad. Debe humanizar su quehacer operativo, así como el cumplimiento de sus cometidos políticos y sociales. Debe preocuparse por ganar consenso y legitimidad para que no se aleje del ciudadano ni de la sociedad en su conjunto. Una administración pública abierta, eficiente y respetuosa del interés común es una necesidad para que la sociedad y el Estado no se divorcien. Procurar la cooperación ciudadana en la solución de los problemas públicos y políticos es testimonio de cómo el poder administrativo es previsor y realizador en gran escala.

Ampliar los espacios ciudadanos es una tarea a la que la propia administración pública no puede renunciar para llevarla a cabo. Lo público de la administración deviene de la vida ciudadana y, por tanto, será más pública en la medida en que los ciudadanos tengan opción de participar en las decisiones de interés general.

En el presente, la administración pública será más moderna en la medida en que se erige en el Gobierno de la sociedad, no tan sólo como la actividad del Estado en la sociedad. Esto significa que las prácticas a favor de la burocratización, la estatización y los comportamientos faraónicos deben desterrarse para que los espacios ciudadanos no se obstruyan o lesionen ni se mediaticen los costos políticos y financieros propios de la burocracia devoradora. La administración pública debe recuperar su ascendencia liberal, humanizada y positiva. Debe así mismo garantizar que tanto el mercado económico como el mercado político funcionen eficientemente para dar coherencia y consistencia a la sociedad de mercado.

En tanto, un poder con frenos institucionales y cívicos como los de la vida pública obtiene mejor garantía para dirigirse sin orientación faraónica. El poder que concierta y respeta la autorganización de la vida ciudadana y colectiva como es el caso de las organizaciones no gubernamentales, se nutre de la sociedad para conservarse mejor. Es un poder que demuestra inteligencia para desenvolverse en el mundo de la vida ciudadana y se preocupa por que los resultados de su gestión gubernamental y administrativa sean efectivos.

Tan importante como el mercado económico es, sin duda, el mercado político. La sociedad tiene que concebirse como un conjunto de relaciones de intercambio sustentadas en reglas de competitividad. Por eso, el mercado político en una sociedad democrática como la moderna, es el lugar donde se efectúan transacciones relativas a la distribución, estructuras e instituciones del poder. Son transacciones donde participan los ciudadanos, los partidos políticos, la opinión pública, los grupos de presión, los medios masivos de comunicación y las instituciones del Gobierno.

El mercado es competitivo, porque la lucha por el poder se rige por las ventajas de las libertades políticas y por que la política es la búsqueda y consecución de intereses individuales y sociales. Destaca la competencia política porque debido a ella los ciudadanos deciden agruparse para conquistar el poder. Por ello, la competencia en el mercado político expresa que la búsqueda, ejercicio y retención del poder tiene que efectuarse con apego a lo que postula la democracia plural. El pluralismo es un elemento propio de los mercados político-democráticos. No es viable en contextos donde se limita la igualdad de oportunidades para hacer política o donde se limitan las libertades civiles.

Una sociedad consciente de que en el mercado político se compete, influye en la creación de las instituciones que tienen por misión ordenar, vigilar y sancionar los procesos políticos. Entre más consciente es la sociedad, quiere decir que las decisiones que la afectan o favorecen no pueden adoptarse sin consultarla. Este es el reto que enfrenta la administración pública. La consulta a la ciudadanía es una tarea que la administración pública no puede ni debe eludir. La vigencia saludable del mercado político depende de cómo la ciudadanía, a través de sus

organizaciones, participa en la discusión, acuerdo, definición e institucionalización de las reglas fundamentales que garantizan la buena salud de la competencia política y de la administración pública .

No le es dado a la administración pública decidir reglas a espaldas de la sociedad. En caso de que así fuera, demuestra que no es funcional para formalizar la cobertura, modalidades y exigencias de la vida política. Tampoco le es dado interferir con trabas burocráticas lo que la ciudadanía plantea para ampliar las bases de la convivencia democrática. La participación de la ciudadanía en el mercado político es requerimiento para que la publicación del poder sea efectiva. Un mercado competitivo es inviable si la práctica del poder no se realiza de cara a la opinión pública.

Publicitarlo significa que en la luz pública se consiguen acuerdos, que respetan los disensos, se respeta la libertad de opinión, de asociación que los ciudadanos están atentos a lo que sucede; que son tomados en cuenta; que participan ejerciendo sus derechos y aceptando sus obligaciones; que no hay temor por parte de las instituciones gubernamentales para hacer frente a la movilización y expresión plural de la ciudadanía. Significa, a la vez, que en el ejercicio del poder quedan atrás las prácticas de camuflaje y que su legitimidad es producto del consenso abierto y transparente.

De igual manera, el mercado político competitivo requiere la saludable e indispensable alternancia en el poder. Una sociedad calificada de democrática sólo consigue desarrollarse cuando la competencia política es aceptada y reconocida como uno de los elementos fundamentales de la convivencia civilizada. Una de las ventajas de la competencia política, es que los ciudadanos pueden contender en igualdad de condiciones. Que no hay impedimentos que obstruyan sus acciones en aras de favorecer privilegios corporativos, mismos que son contrarios a la movilidad política. La alternancia en el poder es posible cuando la cultura política en pro de la competencia, se ha esparcido hasta adoptar la figura de instituciones que la fomentan y salvaguardan.

Sin embargo, la sociedad se anula cuando cunden las prácticas no modernas del poder, por lo que no hay factibilidad para consolidar la necesaria correlación entre el sistema económico y el sistema político. Una disfuncionalidad de tal magnitud, provoca que la democracia propia de una sociedad de mercado no pueda emerger y consolidarse. La alternancia del poder es pues, uno de los aspectos más importantes para que la sociedad y el Gobierno no se alejen uno del otro y donde la administración pública juega un papel determinante.

Uno de los puntos medulares en el contexto de un Estado necesario, es que la administración pública tiene que replantear los modos de relación que tiene con la ciudadanía. Es un reemplazamiento que tiene por objeto dejar atrás las relaciones de clientela política, las cuales fomentan privilegios de clase, corporativos o gremiales. En una situación así, se gobernaba no a ciudadanos, sino a grupos, camarillas o cotos de poder favorecidos. Se proporcionaban servicios con criterio discrecional y se impedía que la igualdad se reconociera como una de las condiciones fundamentales de la sociedad civil.

En un escenario donde hay escasez de recursos públicos, la acción administrativa del Estado tiene que recuperar el contenido de la vida ciudadana. Administración y ciudadanía son binomio indisoluble en el sentido institucional de la vida moderna. Una administración que se sitúa por encima de los ciudadanos, se preocupa más de ella, no por el bien común. Una administración que obra por capricho, por reacción preferentemente discrecional, falta al Estado de Derecho y crea desconfianzas que fracturan los fundamentos del pacto social. En tales condiciones, es imposible considera que la administración es la servidora de la ciudadanía. Se erige en una administración deshumanizada que acaba creyendo que es infalible, intocable, autosuficiente y dispensadora de favores o servicios que a ella convienen.

En cambio, cuando la administración pública se preocupa por mejorar la calidad de los servicios que proporciona a la ciudadanía, pone de manifiesto su responsabilidad. Este compromiso es inherente a su tarea de preservar el interés común. Las relaciones civiles que la administración tiene con los ciudadanos, tienen que ser menos estatizadas y más consideradas. Es decir, no abrumar al individuo como particular y como ciudadano, con disposiciones que frenan e inhiben su *creatividad e iniciativa en la sociedad*. La calidad de la acción administrativa alude de manera fundamental a la calidad de la vida en asociación. A la calidad de la *civilidad que puede ganarse con el concurso de los ciudadanos y la propia administración para que sean prosperas y fructíferas respectivamente*. Es una calidad donde la producción de los bienes y servicios a cargo del Estado tiene una significación pública no una distorsión politizada.

Es, por tanto, una calidad medurable que conjuga simultáneamente el orden, el progreso, la libertad y la justicia distributiva. Proteger la iniciativa de los particulares, reconocer la *creatividad de las instituciones públicas y auspiciar formas de colaboración y corresponsabilidad* entre los ciudadanos y el Gobierno, son las condiciones que, de cumplir la administración pública *le pueden conferir un lugar respetado en el Estado y la sociedad*.

Una administración pública respetuosa y respetable, favorece que la vida civil y ciudadana sean más plenas, lo cual significa que la calidad de las acciones administrativas es el imperativo *primario de un Estado socialmente necesario*. En la sociedad moderna no se excluyen eficiencia y democracia. La eficiencia debe evaluarse en contextos competitivos, de cara a las demandas ciudadanas y por la *calidad para producir bienes y servicios en beneficio de la esfera pública*. La administración pública moderna debe ser eficiente en un contexto en el que las demandas de los grupos son competitivas, heterogéneas y plurales.

Por eso, la gestión pública racional es aquella en que la administración regula sin exceso, concierne con espíritu democrático, coordina sin soslayar grupos, instituciones y organizaciones civiles y sociales, fomenta sin pretensiones de convertirse en propietaria de bienes estatales, estimula los agentes del mercado y se preocupa de que el bienestar social se logre reconociendo las ventajas de las iniciativas individual y comunitaria para combatir la marginación y los rezagos sociales. Es correlativo de una democracia vigorosa que la administración pública cumpla con eficacia sus deberes y responsabilidades. La administración eficaz sabe escuchar. Llegar hasta el corazón de las necesidades sociales, toma en cuenta la opinión de los ciudadanos, alienta la *competencia política*, no impone criterios burocratizados ni administrativos que lastimen la vida de la sociedad, se preocupa por que los individuos y las organizaciones públicas encuentren en ella una instancia que atiende y resuelve sus carencias, problemas y expectativas.

De la racionalidad de la administración pública depende en gran medida la inteligencia del poder estatal. Este es más legítimo cuando la sociedad lo acepta y lo reconoce por su aptitud para gobernar la vida política. La administración legítima es respetuosa de las normas y reglas liberales que institucionalizan la relación de la sociedad civil y el Estado. Cuida su vigencia, acata su espíritu y su forma y las ejecuta sin favorecer privilegios de clase, grupo o gremio. La administración legítima obedece al Derecho, es imparcial cuando aplica la ley, no renuncia a que los ciudadanos vivan con libertad y bienestar y no se erige en un costo oneroso para los ciudadanos. No se ocupa de hacer todo, sino aquello que la sociedad y los ciudadanos necesitan. Es una administración sensible, flexible y abierta. La administración legítima no es tan sólo un ideal a conseguir, sino condición imprescindible para la existencia de gobiernos eficaces

ANEXO 1.

PERÍODO COMPRENDIDO DE 1821 A 1986.

1. Etapa de 1821-1880.

En el siglo pasado dos grupos políticos actuaron como partidos y llenaron la escena de la política nacional, pero no se constituyeron en partidos políticos, tal y como los entendemos ahora. La polarización entre centralistas y federalistas y entre liberales y conservadores, no giró alrededor de la estructuración formal de partidos, sino en una forma de liderazgo personalista situación que trajo como consecuencia que no llegaran a existir partidos políticos sino minorías afines en lo ideológico que se integraban y desintegraban de acuerdo con los acontecimientos políticos y el grupo que detentaba el poder.

2. Etapa de 1800-1908.

El final del siglo XIX se significó por la desaparición de los partidos políticos como consecuencia de la embestida de Porfirio Díaz a la incipiente organización política que existía. La etapa del porfiriato se caracterizó, por un lado, por la fundación de partidos para dar la apariencia de democracia durante el proceso electoral de las siete reelecciones del dictador; por otro lado, por la represión de los pocos intentos que hubo para la formación de organizaciones políticas independientes, tal es el caso del Camilo Arriaga, quien en 1900 creyó llegado el momento de organizar la oposición contra la dictadura e inició, desde San Luis Potosí, la organización de clubes liberales en toda la república.

En 1901 se reunió en la capital potosina el Primer Congreso Liberal Mexicano con el fin de organizar el partido Liberal Mexicano, que trataba de levantar la bandera política del liberalismo, sostenido por los hombres de la Reforma, pero incluyendo otras demandas sociales y económicas. Asistieron a este Congreso trescientos delegados, entre los que figuraban los hermanos Flores Magón, Juan Sarabia, Santiago de la Hoz y el profesor Librado Rivera, se tomaron acuerdos tan avanzados para la época como la resolución del problema agrario para los campesinos, el derecho de huelga para los trabajadores de la ciudad y la jornada de ocho horas. El segundo Congreso del Partido Liberal, citado para 1902, ya no permitió la dictadura que se llevara a cabo. Los hermanos Flores Magón reeditaron el periódico Regeneración. El Partido Liberal desde la clandestinidad primero y luego ya legalizado estuvo vigente prácticamente hasta el año de 1918.

3. Etapa de 1908-1911.

Entre 1908-1909, Francisco I. Madero constituyó el Partido Antirreeleccionista para participar en las elecciones de 1910, bajo el principio de "Sufragio Efectivo, No Reelección". Inspirado en el sistema norteamericano de convenciones electorales, creando comités locales e imprimiendo un periódico para la propagación de sus ideas, este partido constituye el único ejemplo de la historia pre-revolucionaria que se sustentó en un largo trabajo organizativo y que definió una plataforma política electoral. Este partido publicó un manifiesto que firmaron entre otros, Francisco I. Madero, Emilio Vázquez Gómez, Filomeno Mata, entre otros conspicuos personajes.

En diciembre de 1908, se constituye el Comité Organizador del Partido Democrático, con 15 miembros. El 22 de enero de 1909, se crea formalmente, militaron en él destacados porfiristas enemigos del grupo de los "científicos". El presidente de este partido fue el Benito Juárez Maza, con quien colaboraron otros intelectuales de la clase media. Apoyaban a Porfirio Díaz para la presidencia y a Bernardo Reyes para la vicepresidencia; muchos de los adeptos a este partido formaron el Partido Reyista, pero como Reyes declaró que no aceptaba su postulación a la vicepresidencia, el Partido Reyista se disolvió y numerosos elementos de él se afiliaron al Partido Antirreeleccionista.

En febrero de 1909 se crea el Partido Reeleccionista, dirigido por los más connotados porfiristas del grupo llamado de los "científicos", entre los que se encuentran Rosendo Pineda, Joaquín Casasús, José Castillot, Diego Redo, Pablo Macedo, Sebastián Camacho, Fernando Pimentel, Francisco de Olaguibel, Miguel Lanz Duret y Pedro Rincón Gallardo. Se constituye el 2 de abril y de inmediato la Convención Nacional Reeleccionista lanza las candidaturas de Porfirio Díaz para presidente y Ramón Corral para vicepresidente.

En junio de 1909 se crea el Gran Partido Nacional Obrero, apoya la candidatura a la presidencia de Porfirio Díaz y al general Bernardo Reyes, a la vicepresidencia.

La renuncia de Porfirio Díaz en 1911, obligó a Madero a transformar el Partido Antirreeleccionista a Constitucionalista Progresista; señalando que el anterior ya no correspondía a la situación política del momento y designando a una comisión encargada de organizar al Partido Constitucionalista Progresista, integrada por Juan Sánchez Ascona, Gustavo A. Madero, José Vasconcelos, Luis Cabrera, Alfredo Robles Domínguez, Roque Estrada, Manuel M. Alegre, Enrique Bordes Mangel, Eduardo Hay, Jesús González, Adrián Aguirre Benavides, Ignacio Fernández de Lara, Jesús Urueta, Francisco Martínez Vaca, Heriberto Frías, Miguel Díaz Lombardo, Roque González Garza y otros. El 4 de agosto se efectuó la convención de este partido; quedando como su presidente Juan Sánchez Ascona y el 2 de septiembre de 1911, este partido lanzó las candidaturas de Francisco I. Madero para presidente y José María Pino Suárez para vicepresidente.

Por su parte el Partido Católico Nacional, surgió el 17 de agosto de 1911, entre sus fundadores se encuentran: Manuel Amor, Gabriel Fernández, Francisco Pascual García y Luis García Pimentel; el lema adoptado fue "Dios, Patria y Libertad" proponiéndose agrupar a los católicos y apoyar el "Sufragio Efectivo, No Reelección"; junto con las candidaturas de Francisco I. Madero y Francisco León de la Barra, para presidente y vicepresidente, respectivamente.

Otros partidos que surgieron en ese periodo fueron: el Partido Nacional Independiente; el Partido Popular Evolucionista; dirigido por Jorge Vera Estañol, apoyando la fórmula Madero, León de la Barra; el Partido Liberal Rojo; el Partido Nacionalista Democrático y el Partido Liberal Progresista constituido a instancias de Gustavo A. Madero y José María Pino Suárez.

4. Etapa de 1916-1929.

El golpe de Estado de Victoriano Huerta y el desencadenamiento de la revolución armada vinieron a romper la continuidad de estos partidos. Entre 1915 y 1920 se organizaron otros, con la particularidad de que giraron alrededor de la fuerza política de los caudillos militares de la revolución. Así se manifiestan algunos como el Partido Liberal Constitucionalista, apoyando en un principio la candidatura a la presidencia de la república de Venustiano Carranza. Desde el Congreso Constituyente de este partido, estuvieron enfrentados los adictos a Carranza y los simpatizantes de Alvaro Obregón y Pablo González, por ello una vez que Carranza es electo, no llama a formar parte de su gabinete a ninguno de los miembros sobresalientes del partido. En agosto de 1919, el Partido Liberal Constitucionalista, lanza la candidatura de Alvaro Obregón a la presidencia de la república y en 1920 apoya con las armas a su candidato.

En 1917 surge el Partido Nacional Cooperativista, con el apoyo de Alvaro Obregón y de Manuel Aguirre Berlanga, Secretario de Gobernación de Carranza y en cuyas filas participaron destacadas personalidades de este tiempo, como Jorge Prieto Laurens, Gustavo Espinoza Mireles, Froylán C. Manjarrés, Rafael Pérez Taylor, Gabriel García Rojas, Martín Luis Guzmán, Otilio González, Emilio Portes Gil y otros destacados políticos de esa época; tuvo en el año de 1922 una gran fuerza, pero ligó su destino junto al de Adolfo de la Huerta y desapareció con él. En 1917, los obreros de la Confederación Revolucionaria Obrero Mexicana (CROM) formaron el Partido Socialista Obrero, el cual a su vez en el año de 1919 se dividió en otros tres partidos. Los ideólogos del agrarismo fundaron bajo la protección de Obregón el Partido Nacional Agrarista el

que es constituido el 13 de julio de 1920, por Antonio Díaz Soto y Gama, Aurelio Manrique, Rafael Ramos Pedrueza, Rodrigo Gómez, Felipe Nieri y Felipe Santibáñez.

El 29 de diciembre de 1919, fue constituido el Partido Laborista Mexicano, de Luis Napoleón Morones. En marzo de 1920, tiene lugar su primera convención nacional, expresando su rechazo a la candidatura de Ignacio Bonilla y pronunciándose por la de Alvaro Obregón. Un mes después apoya la rebelión de Agua Prieta dirigida por Alvaro Obregón y Adolfo de la Huerta. En 1924 el presidente Plutarco Elías Calles encomienda a Luis Napoleón Morones. La Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, iniciándose con ello el periodo de auge de la (CROM) y logrando este dirigente una gran influencia política hasta el año de 1928.

El Partido Civilista, constituido en el año de 1920, tuvo como dirigente principal al general Federico Montes, su creación obedeció a la postulación de la candidatura de Ignacio Bonilla. En este mismo año surge el Partido Cooperativista, quien después de la muerte de Carranza, apoya la candidatura de Alfredo Robles Domínguez a la presidencia de la república.

En 1920 se crea el Partido Nacional Republicano apoyando la candidatura presidencial de Alfredo Robles Domínguez, su dirigente principal fue Rafael Cisneros y Villarreal.

El 13 de enero de 1920, se crea el Partido Progresista, formado por hacendados, hombres de negocios y algunos miembros del ejército, lanzando la candidatura del general Pablo González. Durante todo este periodo, junto con la creación de los partidos de carácter nacional, se crearon grupos a los que indebidamente se les llamó partidos y clubes políticos a nivel local, los cuales también estuvieron bajo la tutela de los caudillos de las diversas regiones; dentro de estos partidos, destacan el Liberal Yucateco, el Liberal Independiente de Sonora en 1918, de Jesús Manuel Garza; el Socialista de Yucatán 1918, transformado después en Socialista del Sureste, de Salvador Alvarado y Felipe Carrillo Puerto; el Partido Socialista Mexicano, el Liberal Constitucionalista de Jalisco en 1920, de Alfredo Romo y José Guadalupe Zuno; el Socialista Fronterizo en 1924, de Emilio Portes Gil; el Socialista Agrario de Campeche, 1919; el Socialista del Trabajo de Veracruz; el Independiente de Colima, entre otros regionales.

5. Etapa de 1929-1952.

El Partido Nacional Revolucionario (PNR) fundado por Calles en marzo de 1929 prácticamente funcionó como Partido Único durante 10 años. Eventualmente y al calor de las elecciones se crearon y disolvieron algunos de los partidos que durante estas jornadas cívicas participaron, así tenemos a algunos de éstos en el año de 1929; Partido Nacional Antirreeleccionista apoyando a Vasconcelos. Este partido surgió el 23 de junio de 1927 con Vito Alessio Robles al frente y apoyando al general Arnulfo R. Gómez, comandante militar en la zona de Veracruz, asesinado al igual que Francisco Serrano. Este último candidato a la presidencia por el (PNR).

El Partido Social Republicano, de Nuevo León constituido en 1929 por Felipe R. Martínez y Alfredo de León, quienes apoyaron la candidatura del general Antonio I. Villarreal; la Confederación Revolucionaria de Partidos Independientes; el Partido Social Democrático, que impulsó la candidatura presidencial de Gilberto Valenzuela y el Partido Socialista de Izquierda.

En 1933-1934, vuelve a participar el Partido Comunista y la Confederación Revolucionaria de Partidos Independientes. El Partido Pro-patria, que pretendió la postulación de Abelardo Rodríguez para un nuevo periodo presidencial y el Partido Civilista Renovador, el que nombra a Alberto J. Pani como candidato presidencial; éste rechaza la candidatura.

En 1935 se constituye el comité organizador del Partido Constitucionalista Revolucionario como consecuencia de un desprendimiento que se produjo en el (PNR) En 1934 surge, el Partido Nacional Revolucionario, dirigido por José Inclán. En 1939 se une al Partido Revolucionario Anticomunista, dirigido por Manuel Pérez Treviño y secundado por Jorge Prieto Laurens, Rubén

Moreno Padrés, apoyando la candidatura de Joaquín Amaro. En abril de 1939, surge el Partido Revolucionario Antifascista, dirigido por el general Simón Díaz Estrada, con limitada participación

En marzo de 1939, el (PNR) se transforma en Partido de la Revolución Mexicana (PRM). En 1939, Francisco Coss y otros militantes, constituyen el Partido Nacional de Salvación Pública. En ese mismo año, en la campaña de 1940, participan el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario de Unificación Nacional, que apoya al general Juan Andrew Almazán y el Partido Social Demócrata.

En enero 1945, el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) se transforma en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Y en la campaña de 1945-1946, surgen otros como el Partido Demócrata Mexicano, que apoya la candidatura de Ezequiel Padilla, cuya mesa directiva quedó integrada por Melchor Ortega, como presidente; Emilio Arroyo Héctor F. López y Antonio Díaz Soto y Gama como vicepresidente y otras personalidades. El Partido de Renovación Político-Social, creado en 1945, apoyó también la candidatura de Ezequiel Padilla. El Frente Unitario de Unificación Revolucionaria; El Partido Fuerza Popular; brazo electoral de la Unión Nacional Sinarquista; el Democrático Nacional Independiente y el Partido Reivindicador Popular Revolucionario, creado en 1945, para apoyar la candidatura del general Enrique E. Calderón, con la participación de algunos cardenistas y henriquistas.

En 1950, surge el Partido Obrero Campesino de México, producto de una fusión entre Acción Socialista unificada, de Hernán Laborde y Valentín Campa y por el movimiento de reivindicación de Miguel Aroche Parra, Carlos Sánchez Cárdenas y Alberto Lumbreras

6. Etapa de 1952-1986.

Durante este periodo junto a la participación del (PRI), (PAN), (PPS) y (PCM), surge el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y el Frente Electoral del Pueblo, y como consecuencia de la apertura democrática se constituyen: el Partido Demócrata Mexicano, el Partido Socialista de los Trabajadores, el Partido Mexicano de los Trabajadores, Partido Revolucionario de los Trabajadores, Partido Social Demócrata, Partido Socialista Unificado de México, y los fusionados a éste: Movimiento de Acción y Unidad Socialista, Partido Socialista Revolucionario Partido del Pueblo Mexicano y Movimiento de Acción Social.

Surgen así mismo en este periodo la Unidad de Izquierda Comunista, la Asociación Francisco I. Madero; Unificación, Progreso y Alianza Cívica; Partido Laboral Mexicano; Partido Liberal; Partido Obrero Marxista; Partido Obrero Agrario Mexicano, Federación de Partidos del Pueblo Mexicano; Corriente Socialista, Movimiento Comunista Libertario; Partido de la Revolución Socialista y otros grupos y organizaciones de menor importancia.

Los partidos políticos fueron efímeros antes de la época moderna, pero en México, como en la mayoría de las democracias occidentales, los que a diferencia de otras democracias, en México no aparecen partidos de carácter ideológico apoyados por clases sociales o grupos de interés específico, sino fundamentalmente partidos caudillistas. Siendo esta precisamente la característica dominante en la historia de los partidos mexicanos. La falta de una tradición política institucional, imprimió en la cultura política de los mexicanos la tendencia al caudillismo o personalismo, en una relación de paternalismo-sumisión. Afortunadamente esta tendencia ha sido modificada por la práctica política de los partidos con mayores años en la vida política del país, que han creado una conciencia en la militancia y que en la actualidad, aun con todas sus limitaciones, está presente en el pluripartidismo vigente en la estructura socio política del país.

ANEXO 2.

PARTIDOS POLÍTICOS CONTENDIENTES ENTRE LOS AÑOS DE 1979 Y 2000.

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL (PAN).

Fundación: 1939

Identificación ideológica

Social cristianismo, ideal del bien común

Organizaciones que le dieron origen

1925	Liga Defensora de la Libertad Religiosa
1929	Acción Católica Mexicana
1932	La Legión
1934	La Base

Transformaciones del partido

1978	Escisión de Efraín González Morfín, Raúl González Schmall, Julio Senties y Francisco Pedraza
1993	Salen del partido los miembros del grupo Foro Democrático.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI).

Fundación: 1946

Identificación ideológica

Social democracia, nacionalismo revolucionario, populismo

Organizaciones que le dieron origen

1929	Partido Nacional Revolucionario (PNR)
1938	Partido de la Revolución Mexicana (PRM)

Transformaciones del partido

1987	Escisión de la Corriente Democrática del (PRI) encabezada por Porfirio Muñoz Ledo y Cuauhtémoc Cárdenas.
------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------

PARTIDO POPULAR SOCIALISTA (PPS).

Fundación: 1960

Identificación ideológica

Socialismo, antiimperialismo, reformismo

Organizaciones que le dieron origen

1944	Liga Socialista Mexicana
1948	Partido Popular (PP) fundado por Vicente Lombardo Toledano

Transformaciones del partido

1960	Cambia su denominación a (PPS)
1963	Fusión de ex miembros del Partido Obrero Comunista de México (POCM)
1968	Expulsión de los ex miembros del (POCM)
1976	Escisión del grupo de Alejandro Gascón Mercado
1987	Se integra al Frente Democrático Nacional.

PARTIDO AUTÉNTICO DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA (PARM).

Fundación: 1954

Identificación ideológica

Constitucionalismo, nacionalismo revolucionario, populismo

Organizaciones que le dieron origen

1948-1949 Asociación Política y Social Revolucionaria "Hombres de la Revolución", sector militar desplazado del (PRM)

Transformaciones del partido

1988 Postula como candidato a la presidencia a Cuauhtémoc Cárdenas y se integra al Frente Democrático Nacional.

PARTIDO DEMÓCRATA MEXICANO (PDM).

Fundación: 1972-1975

Identificación ideológica

Cristianismo, populismo, pluralismo económico, social y político.

Organizaciones que le dieron origen

1927-1929	Acción Católica Mexicana
1931-1932	La Legión
1934	La Base
1937	Unión Nacional Sinarquista (UNS)
1946	Partido Fuerza Popular
1953	Partido Unidad Nacional
1972	La (UNS) lleva a cabo su cuarto intento para obtener el registro de su partido(PDM)

Transformaciones del partido

1977 La (UNS) funda él (PDM) como su instrumento electoral
1993 La Unión Nacional Opositora (UNO) surge del Congreso Nacional del (PDM) celebrado el 5 de diciembre de 1993. La integran organizaciones civiles, partidos sin registro y miembros del Foro Democrático (ex panistas)

PARTIDO MEXICANO SOCIALISTA (PMS).

Fundación: 1987

Identificación ideológica

Socialismo

Organizaciones que le dieron origen

- 1919 Partido Comunista Mexicano (PCM)
1981 Partido Socialista Unificado de México integrado por: (PCM), Partido Socialista Revolucionario (PSR), Movimiento de Acción y Unidad Socialista (MAUS), Movimiento de Acción Popular (MAP) y Partido del Pueblo Mexicano (PPM)
1987 PMS integrado por: (PSUM), Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT), Partido Patriótico Revolucionario (PPR), Unidad de Izquierda Comunista (UIC), Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP) y grupo disidente del Partido Socialista de los Trabajadores (PST).

PARTIDO DEL FRENTE CARDENISTA DE RECONSTRUCCIÓN NACIONAL (PFCRN).

Fundación: 1975

Identificación ideológica

Socialismo, antimperialismo, reformismo

Organizaciones que le dieron origen

- 1971 Comité Nacional de Auscultación y Coordinación (CNAC)
1972 Comité Nacional de Auscultación y Organización (CNAO)
1973 Grupo disidente del (CNAO) que integra el Comité Organizador de la Asamblea Nacional Constituyente del (PST)

Transformaciones del partido

- 1987 Escisión de un sector importante que pasa a formar parte del (PMS) Cambia de nombre a Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN)
1988 El (PFCRN) se integra al Frente Democrático Nacional.

PARTIDO REVOLUCIONARIO DE LOS TRABAJADORES (PRT).

Fundación: 1976

Identificación ideológica

Marxismo-leninismo-trotskismo

Organizaciones que le dieron origen

- 1968 Grupo Comunista Internacional (GCI)
1976 Fusión de la (GCI) y el núcleo organizado en torno al periódico rojo dio origen a la Liga Comunista Internacionalista (LCI). Fusión de la (LCI) con la Liga Socialista (tendencia militante) para formar el (PRT)

Transformaciones del partido

- 1977 Incorporación de la Fracción Bolchevique Leninista y la Fracción Trotskista Leninista de la Liga Obrera Marxista (LOM)
1981 Constitución de la Unidad Obrera Campesina Popular (UOCP) junto con el Movimiento Revolucionario del Pueblo (MRP) y la Unión de Lucha Revolucionaria (ULR)

- 1987 Fusión de la Liga Obrera Marxista (LOM) y la Corriente de Izquierda Revolucionaria del (PMT) Constitución de la Federación Partidos de Izquierda Revolucionaria seis organizaciones para participar en los comicios de julio de 1988. En agosto el (PRT) retira sus siglas por las de "Unidad Popular", coalición electoral integrada por el Movimiento Popular Revolucionario, la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria, el Partido de los Trabajadores Zapatistas, el Partido Humanista y un sector del Partido Revolucionario Socialista
- 1988 Escisión del movimiento al Socialismo (MAS), el cual se integra al (FDN)
- 1994 Apoya a Cuauhtémoc Cárdenas, candidato del (PRD).

PARTIDO SOCIAL DEMÓCRATA (PSD).

Fundación: 1980

Identificación ideológica

Social democracia, nacionalismo

Organizaciones que le dieron origen

- 1967 Acción Comunitaria, A.C. (ACOMAC)
- 1978 Acción Comunitaria Asociación Política Nacional (ACOMAPN).

PARTIDO MEXICANO DE LOS TRABAJADORES (PMT).

Fundación: 1974

Identificación ideológica

Democracia, nacionalismo, socialismo

Organizaciones que le dieron origen

- 1971 Comité Nacional de Auscultación y Coordinación, integrado por líderes del movimiento ferrocarrilero de 1958-1959, Grupo Liberación Nacional de 1961 y del Movimiento Estudiantil de 1968
- 1972 Comité Nacional de Auscultación y Organización (CNAO)
Congreso Nacional Constituyente del (PMT)

Transformaciones del partido

- 1987 Se fusiona con el Partido Mexicano Socialista (PMS).

FRENTE DEMOCRÁTICO NACIONAL (FDN).

Fundación: 1987

Identificación ideológica

Nacionalismo revolucionario, centro-izquierda

Organizaciones que le dieron origen

- 1986 Corriente Democrática (CD) del (PRI)

- 1987 Porfirio Muñoz Ledo propone a Cuauhtémoc Cárdenas como "precandidato a la presidencia" del (PRI). Es rechazada la propuesta y después de la nominación oficial del candidato priísta, los miembros de la (CD) se separan del partido
- 1988 Cuauhtémoc Cárdenas es postulado como candidato a la presidencia del (PARM)

Transformaciones del partido

- 1987 La Corriente Democrática se transforma en (FDN), coalición electoral que postula a Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia integrada por: (PARM), (PPS) y (PFCRN)
- 1988 Diversos grupos políticos sin registro electoral se suman al (FDN), entre ellos el (MAS) (escisión del PRT). El (PMS) declina su candidatura y se suma al (FDN).

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (PRD).

Fundación: 1989

Organizaciones que le dieron origen

- 1987 Porfirio Muñoz Ledo propone a Cuauhtémoc Cárdenas como "precandidato a la presidencia" del (PRI). Es rechazada la propuesta y después de la nominación oficial del candidato priísta los miembros de la Corriente Democrática (CD) se escinden del partido. Cuauhtémoc Cárdenas es postulado como candidato a la presidencia por él (PARM)

Transformaciones del partido

- 1988 (FDN) integrado por (PPS), (PFCRN), (PMS), (PARM)
- 1989 Se funda el (PRD) con el registro y la convergencia del (PMS).

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO (PVEM).

Fundación: 1990

Identificación ideológica

Pertenece a la corriente del movimiento ecologista mexicano, postula el cuidado y la conservación de la naturaleza y el medio ambiente.

Transformaciones del partido

- 1980 Alianza Ecologista Nacional
- 1986 Partido Verde Mexicano
- 1989 Partido Verde Ecologista de México
- 1991 Partido Ecologista de México
- 1993 Partido Verde Ecologista de México.

PARTIDO DEL TRABAJO (PT).

Fundación: 1990

Identificación ideológica

Socialismo nacionalista

Organizaciones que le dieron origen

- 1969 Organización Política Popular
- 1970 Organización Ho Chi Min
- 1973 Frente Tierra y Libertad de Monterrey y Comité de Defensa Popular de Durango
- 1981 Confederación Nacional del Movimiento Urbano-Popular.

PARTIDO CONVERGENCIA POR LA DEMOCRACIA (PCPD).

Fundación: 1998

Identificación ideológica

Democracia vanguardista e institucionalismo

Organizaciones que le dieron origen

- 1997 Escisión del (PRI) encabezada por el ex gobernador de Veracruz Dante Delgado Rannauro.

PARTIDO ALIANZA SOCIAL (PAS).

Fundación: 1998

Identificación ideológica

Sinarquismo, humanismo católico

Organizaciones que le dieron origen

- 1997 Unión Nacional Sinarquista, exmiembros del (PDM), del Partido Unión Nacional Opositora (UNO) y ex integrantes del (PAN) como Pablo Emilio Madero Belden y Adalberto Rosas López.

PARTIDO DEL CENTRO DEMOCRÁTICO (PCD).

Fundación: 1998

Identificación ideológica

Tolerancia política, democracia concertada, liberal y respeto irrestricto a las instituciones del Estado.

Organizaciones que le dieron origen

- 1997 Escisión del (PRI) encabezada por Víctor Manuel Camacho Solís, Marcelo Ebrard Casaubon y Alejandro López Díaz Durán.

PARTIDO DE LA DEMOCRACIA SOCIAL (PDS).

Fundación 1999

Identificación ideológica

Social democracia

Organizaciones que le dieron origen

1997 Escisión del (PRD) encabezada por Gilberto Rincón Gallardo y Meltis y Rolando Cordera Campos.

PARTIDO DE LA SOCIEDAD NACIONALISTA (PSN).

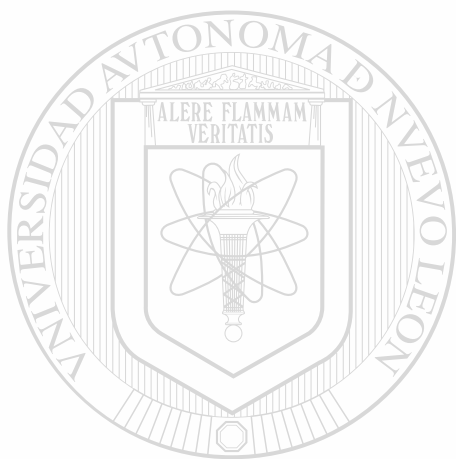
Fundación: 1995

Identificación ideológica

Nacionalismo democrático

Organizaciones que le dieron origen

1995 Escisión del (PARM) encabezada por Gustavo Riojas Satanna.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Fuente: Gómez Eagle Silvia. "La Transición Inconclusa: Treinta años de Elecciones en México." Editorial El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, México, D.F., 1997

ANEXO 3.

TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA EN AMÉRICA LATINA
TRANSICIONES A GOBIERNOS CIVILES EN LAS ÚLTIMAS CUATRO DÉCADAS.

PAÍS	ÚLTIMO GOBIERNO MILITAR	TRANSMISIÓN A UN GOBIERNO CIVIL	PARTIDO POLÍTICO
EL SALVADOR	Alvaro Alfredo Magaña Borja (1982-1984)	José Napoleón Duarte Fuentes (1984-1989) Alfredo Félix Cristiani Burekard (1989-1994) Armando Calderón Sol (1994-1999) Francisco Guillermo Flores Pérez (1999-2004)	Partido Demócrata Cristiano Alianza Republicana Nacionalista Alianza Republicana Nacionalista Alianza Republicana Nacionalista
GUATEMALA	Oscar Humberto Mejía Victores (1983-1986)	Marco Vinicio Cerezo Arévalo (1986-1991) Jorge Antonio Serrano Elías (1991-1993) Ramiro de León Carpio (1993-1996) Alvaro Enrique Arzú Yrigoyen (1996-2000) Alfonso Portillo Cabrera (2000-2004)	Partido de la Democracia Cristiana Guatemalteca Partido del Movimiento de Acción Solidaria Partido de Avanzada Nacional Partido del Frente Republicano Guatemalteco
HONDURAS	Policarpo Juan Paz García (1978-1982)	Roberto Suazo Córdoba (1982-1986) José Simón Azcona Hoyo (1986-1990) Rafael Leonardo Callejas Romero (1990-1994) Carlos Roberto Reyna Idiáquez (1994-1998) Carlos Roberto Flores Facussé (1998-2002)	Partido Liberal Hondureño Partido Liberal Hondureño Partido Nacional Partido Liberal Hondureño Partido Liberal Hondureño
NICARAGUA	Anastasio Somoza Debayle (1967-1979)	Junta de Reconstrucción Nacional (1979-1985) José Daniel Ortega Saavedra (1985-1990) Violeta Barrios de Chamorro (1990-1997)	Frente Sandinista de Liberación Nacional Partido Unión Nacional Opositora

		José Arnoldo Alemán Lacayo (1997-2002) Enrique Bolaños Gayer (2002-2008)	Partido Alianza Liberal Partido Liberal Constitucionalista
PANAMA	Junta Militar (1968)	Junta Civil (1968) José María Pinilla Fábrega (1968-1969) Demetrio Basilio Lakas Bahas (1969-1978) Aristides Royo Sánchez (1978-1982) Ricardo de la Espriella Toral (1982-1984) Jorge Enrique Illueca Sibauste (1984) Nicolás Ardito Barletta Vallarino (1984-1985) Eric Arturo Delvalle Henríquez (1985-1988) Manuel Solís Palma (1988-1989) Francisco Rodríguez Poveda (1989) Guillermo Endara Galimany (1989-1994) Ernesto Pérez Balladares González (1994-1999) Mayra Elisa Moscoso de Arias (1999-2004)	Partido de la Revolución Democrática Partido de la Revolución Democrática Partido de la Revolución Democrática Partido Republicano Partido Panamenista Auténtico Partido Revolucionario Democrático Coalición de Partidos Unión por Panamá
HAITI	Raoul Cedres (1991-1994)	Jean Bertrand Aristide (1994-1996) René Garcia Preval (1996-2001) Jean Bertrand Aristide (2001-2006)	Partido Laválas Partido Laválas Partido Lavalas
REPÚBLICA DOMINICANA	Rafael Leónidas Trujillo Molina (1952-1960)	Joaquín Amparo Balaguer Ricardo (1960-1962) Junta de Gobierno (1962) Rafael Filiberto Bonnely Fondeur (1962-1963)	Partido Reformista Social Cristiano

		<p>Juan Bosch Gaviño (1963) Junta de Gobierno (1963-1965) José Rafael Molina Ureña (1965) Pedro Bartolomé Benoit (1965) Antonio Imbert Barrera (1965) Francisco Alberto Camaño Deño (1965) Héctor Federico García Godoy Cáceres (1965-1966) Joaquín Amparo Balaguer Ricardo (1966-1972) Joaquín Amparo Balaguer Ricardo (1972-1978) Silvestre Antonio Guzmán Fernández (1978-1982) Jacobo Majulita Azar (1982) Salvador Jorge Blanco (1982-1986) Joaquín Amparo Balaguer Ricardo (1986-1990)</p>	<p>Partido Revolucionario Dominicano</p> <p>Partido de la Liberación Dominicana</p> <p>Partido Reformista Social Cristiano</p> <p>Partido Reformista Social Cristiano</p> <p>Partido de la Liberación Dominicana</p> <p>Partido de la Liberación Dominicana</p> <p>Partido de la Liberación Dominicana</p> <p>Partido Reformista Social Cristiano</p>
		<p>Joaquín Amparo Balaguer Ricardo (1990-1994) Joaquín Amparo Balaguer Ricardo (1994-1996) Leonel Antonio Fernández Reyna (1996-2000) Rafael Hipólito Mejía Domínguez (2000-2004)</p>	<p>Partido Reformista Social Cristiano</p> <p>Partido Reformista Social Cristiano</p> <p>Partido de la Liberación Dominicana</p> <p>Partido Revolucionario Dominicano</p>
SURINAM	Iwan Graanoogst (1990)	<p>Rinaldo Ronald Venetiaan (1991-1996) Jules Albert Wijdenbosch (1996-2000) Rinaldo Ronald Venetiaan (2000-2005)</p>	<p>Partido del Nuevo Frente y el Desarrollo para la Democracia</p> <p>Partido Nacional Democrático</p> <p>Partido del Nuevo Frente y el Desarrollo para la Democracia</p>

ARGENTINA	Reynaldo Benito Bignone Ramayón (1982-1983)	Raúl Ricardo Alfonsín Foulkes (1983-1989) Carlos Saúl Menem Akil (1989-1995) Carlos Saúl Menem Akil (1995-2000) Fernando de la Rúa Bruno (2000-2005)	Partido Unión Cívica Radical Partido Justicialista Partido Justicialista Partido Alianza Unión Cívica Radical-Frente del País Solidario
BOLIVIA	Guido Vildoso Calderón (1982)	Hernán Siles Suazo (1982-1985) Ángel Víctor Paz Estenssoro (1985-1989) Jaime Paz Zamora (1989-1993) Gonzalo Sánchez de Lozada Bustamante (1993-1997) Hugo Bánzer Suárez (1997-2001) Jorge Quiroga Ramírez (2001-2002)	Partido Movimiento Nacional Revolucionario Partido Movimiento Nacional Revolucionario Partido Movimiento Izquierda Revolucionaria Partido Movimiento Nacional Revolucionario Partido Acción Democrática Nacionalista Partido Acción Democrática Nacionalista
BRASIL	João Baptista de Oliveira Figueiredo (1979-1985)	Tancredo de Almeida Neves (Muere antes de asumir la Presidencia) (1985) José Sarney Costa (1985-1990) Fernando Alfonso Collor de Melo (1990-1992) Itamar Augusto Cautiero Franco (1992-1995) Fernando Henrique Silva Cardoso (1995-1998) Fernando Henrique Silva Cardoso (1998-2002)	Partido del Movimiento Democrático Brasileño Partido del Movimiento Democrático Brasileño Partido de Reconstrucción Nacional Partido de Reconstrucción Nacional Partido de la Social Democracia Brasileña Partido de la Social Democracia Brasileña
COLOMBIA	Junta Militar (1957-1958)	Alberto Lleras Camargo (1958-1962) Guillermo León Valencia Muñoz (1962-1966) Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) Miguel Pastrana Borrero (1970-1974) Alfonso López Michelsen (1974-1978)	Partido Nuevo Frente Nacional Partido Frente Nacional Partido Frente Nacional Partido Frente Nacional Partido Liberal

		<p>Julio César Turbay Ayala (1978-1982)</p> <p>Belisario Betancourt Cuartas (1982-1986)</p> <p>Virgilio Barco Vargas (1986-1990)</p> <p>César Augusto Gaviria Trujillo (1990-1994)</p> <p>Ernesto Samper Pizano (1994-1998)</p> <p>Andrés Pastrana Arango (1998-2002)</p>	<p>Partido Liberal</p> <p>Partido Conservador</p> <p>Partido Liberal</p> <p>Partido Liberal</p> <p>Partido Liberal</p> <p>Partido Conservador</p>
CHILE	Augusto Pinochet Ugarte (1973-1990)	<p>Patricio Aylwin Azócar (1990-1994)</p> <p>Eduardo Frei Ruiz Tagle (1994-2000)</p> <p>Ricardo Lagos Escobar (2000-2006)</p>	<p>Concertación de Partidos por la Democracia</p> <p>Concertación de Partidos por la Democracia</p> <p>Concertación de Partidos por la Democracia</p>
ECUADOR	Consejo Militar (1976-1979)	<p>Jaime Roldós Aguilera (1979-1981)</p> <p>Oswaldo Hurtado Larrea (1981-1984)</p> <p>León Esteban Febres Cordero (1984-1988)</p> <p>Rodrigo Borja Ceballos (1988-1992)</p> <p>Sixto Durán Ballén Córdovez (1992-1996)</p> <p>Abdalá Jaime Bucaram Ortiz (1996-1997)</p> <p>Rosalía Arteaga Serrano de Fernández Córdova (1997)</p> <p>Fabián Alarcón Rivera (1997-1998)</p> <p>Jamil Mahuad Witt (1998-2000)</p> <p>Gustavo Noboa Bejarano (2000-2002)</p>	<p>Partido Roldosista Ecuatoriano</p> <p>Partido Democracia Popular- Unión</p> <p>Democracia Cristiana</p> <p>Partido Social Cristiano</p> <p>Partido de la Izquierda Democrática</p> <p>Partido Unidad Republicana</p> <p>Partido Roldosista Ecuatoriano</p> <p>Partido Frente Radical Alfarista</p> <p>Partido de la Democracia Popular</p> <p>Partido de la Democracia Popular</p>
PARAGUAY	Alfredo Stroessner Mattiauda (1954-1989)	<p>Andrés Rodríguez Pedotti (1989-1993)</p> <p>Juan Carlos María Wasmósy Monti (1993-1998)</p> <p>Raúl Alberto Cubas Grau (1998-1999)</p> <p>Luis Ángel González Macchi (1999-2003)</p>	<p>Partido Colorado</p> <p>Partido Colorado</p> <p>Partido Colorado</p> <p>Partido Colorado</p>

PERU	Francisco Morales Bermúdez. (1975-1980)	Fernando Belaúnde Terry (1980-1985) Alán Gabriel Ludwíng García Pérez. (1985-1990) Alberto Keinya Fujimori Fujimori (1990-1995) Alberto Keinya Fujimori Fujimori (1995-2000) Alberto Keinya Fujimori Fujimori (2000) Valentín Paniagua Corazao (2000-2001) Alejandro Toledo Manrique (2001-2006)	Partido Accion Popular Revolucionaria Partido Alianza Popular Revolucionaria Americana Partido Cambio 90 Partido Cambio 90 Partido Perú 2000 Partido Acción Popular Revolucionaria Partido Perú Posible
URUGUAY	Gregorio Conrado Alvarez Armellino (1981-1985)	Julio María Sangüinetti Cairolo (1985-1990) Luis Alberto Lacalle de Herrera (1990-1995) Julio María Sangüinetti Cairolo (1995-2000) Jorge Luis Batlle Ibáñez (2000-2005)	Partido Colorado Partido Blanco Partido Colorado Partido Colorado
VENEZUELA	Marcos Evangelista Pérez Jiménez (1952-1958)	Wolfgang Enrique Larrazábal Ugueto (1958) Edgar Sanabria Arcia (1958-1959) Rómulo Ernesto Betancourt Bello (1959-1964) Raúl Leoni Otero (1964-1969) Rafael Caldera Rodríguez (1969-1974) Carlos Andrés Pérez Rodríguez (1974-1979) Luis Antonio Herrera Campins (1979-1984) Jaime Luisinchi (1984-1989) Carlos Andrés Pérez Rodríguez (1989-1993)	Partido Acción Democrática Partido Acción Democrática Partido Social Cristiano Partido Acción Democrática Partido Social Cristiano Partido Acción Democrática

		Octavio Lepague Barreto (1993) Ramón José Velázquez Mújica (1993) Rafael Caldera Rodríguez (1994-1999) Hugo Rafael Chávez Frías (1999-2000) Hugo Rafael Chávez Frías (2000-2006)	Partido Acción Democrática Partido Acción Democrática Partido Convergencia Democrática Partido Polo Patriótico Partido del Movimiento Quinta Republica
MÉXICO		Pascual Ortiz Rubio (1929-1932) Abelardo L. Rodríguez Luján (1932-1934) Lázaro Cárdenas del Rio (1934-1940) Manuel Ávila Camacho (1940-1946) Miguel Alemán Valdés (1946-1952) Adolfo Ruiz Cortines (1952-1958) Adolfo López Mateos (1958-1964) Gustavo Díaz Ordaz Bolaños (1964-1970) Luis Echeverría Álvarez (1970-1976) José López Portillo y Pacheco (1976-1982) Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988) Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000) Vicente Fox Quesada (2000-2006)	Partido Nacional Revolucionario Partido Nacional Revolucionario Partido de la Revolución Mexicana Partido de la Revolución Mexicana Partido Revolucionario Institucional Partido Revolucionario Institucional Partido Revolucionario Institucional Partido Revolucionario Institucional Partido Revolucionario Institucional Partido Revolucionario Institucional Partido Revolucionario Institucional Partido Revolucionario Institucional Partido Revolucionario Institucional Partido Revolucionario Institucional Partido Revolucionario Institucional Partido Revolucionario Institucional Partido Revolucionario Institucional Partido Revolucionario Institucional Partido Acción Nacional

Fuente: Revista "Colección Política y Administración", Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Tomo I, México D.F., Mayo de 1991
Diversos Periódicos, "El Norte", Monterrey, N. L., México, relativos a los cambios de Gobierno Constitucional de cada uno de estos países

ANEXO 4.

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (PRI).

ASPECTOS GENERALES:

FECHA DE FUNDACIÓN: 1929

NOMBRES ANTERIORES: Partido Nacional Revolucionario(1929), Partido de la Revolución Mexicana (1938), Partido Revolucionario Institucional (1934).

PRESIDENTES DEL (PNR), (PRM) y (PRI):

1929-30:	Manuel Pérez Treviño
1930:	Basilio Vadillo
1930:	Emilio Portes Gil
1930-31:	Lázaro Cárdenas del Río
1931-33:	Manuel Pérez Treviño
1933:	Melchor Ortega Camarena
1933:	Manuel Pérez Treviño
1933-34:	Carlos Riva Palacio Gil
1934-35:	Matias Ramos Santos
1935-36:	Emilio Portes Gil
1938-39:	Luis I. Rodríguez
1936-38:	Silvano Barba González
1939-40:	Heriberto Jara Corona
1940-46:	Antonio I. Villalobos
1946:	Rafael Pascasio Gamboa
1946-52:	Rodolfo Sánchez Taboada
1952-56:	Gabriel Leyva Velázquez
1956-58:	Agustín Olachea Avilés
1958-64:	Alfonso Corona del Rosal
1964-65:	Carlos Alberto Madrazo Becerra
1965-68:	Lauro Ortega Martínez
1968-70:	Alfonso Martínez Domínguez
1970-72:	Manuel Sánchez Vite
1972-75:	Jesús Reyes Heróles
1975-76:	Porfirio Muñoz Ledo
1976-79:	Carlos Sansores Pérez
1979-81:	Gustavo Carvajal Moreno
1981:	Javier García Paniagua
1981-83:	Pedro Ojeda Paullada
1983-86:	Adolfo Lugo Verduzco
1986-89:	Jorge de la Vega Domínguez
1989-92:	Luis Donald Colosio Murrieta
1992:	Genaro Borrego Estrada
1992-94:	Fernando Ortiz Arana
1994:	Ignacio Pichardo Pagaza
1994-95:	María de los Ángeles Moreno Uriegas
1995-96:	Santiago Oñate Laborde
1996-97:	Humberto Roque Villanueva
1997-99:	Mariano Palacios Alcocer
1999:	José Antonio González Fernández
1999:	Dulce María Sauri Riancho

DIPUTADOS:

1946: 141
 1949: 142
 1952: 151
 1955: 153
 1958: 153
 1961: 172
 1964: 175
 1967: 177
 1970: 178
 1973: 189
 1976: 195
 1979: 296
 1982: 299
 1985: 289
 1988: 260
 1991: 320
 1994: 301
 1997: 239
 2000: 211

SENADORES:

1985: 64
 1988: 60
 1991: 61
 1994: 95
 1997: 77
 2000: 60

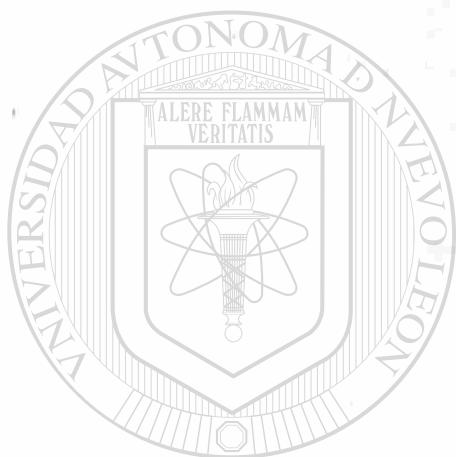
GOBERNADORES:

1989: Todos, menos Baja California Norte.
 1991: Pierde Guanajuato.
 1992: Pierde Chihuahua.
 1995: Pierde Jalisco, Baja California Norte y Guanajuato.
 1997: Pierde Querétaro, Nuevo León y el D.F.
 1998: Pierde Aguascalientes, Zacatecas y Tlaxcala.
 1999: Pierde Baja California Sur y Nayarit.
 2000: Pierde Guanajuato, Morelos, Chiapas y el D.F.
 2001: Pierde Yucatán y Baja California Norte.

RESULTADOS ELECTORALES:

AÑO	CANDIDATO PRESIDENCIAL	VOTOS	PORCENTAJE
1929	Pascual Ortiz Rubio	1,947,848	93.55
1934	Lázaro Cárdenas del Río	2,225,000	98.19
1940	Manuel Ávila Camacho	2,476,641	93.89
1946	Miguel Alemán	1,786,901	77.90
1952	Adolfo Ruiz Cortines	2,713,419	74.31
1958	Adolfo López Mateos	6,767,754	90.43
1961	Diputados	6,168,755	90.25
1964	Gustavo Díaz Ordaz	8,275,062	87.80
1967	Diputados	8,299,604	83.35
1970	Luis Echeverría Álvarez	11,708,038	83.25
1973	Diputados	10,458,618	69.64

1976	José López Portillo	15,466,188	87.84
1979	Diputados	9,610,737	69.71
1982	Miguel de la Madrid Hurtado	16,141,454	68.43
1985	Diputados	11,565,722	64.90
1988	Carlos Salinas de Gortari	9,641,329	50.36
1991	Diputados	14,119,361	61.48
1994	Ernesto Zedillo Ponce de León	17,336,325	48.77
1997	Diputados	11,477,911	39.97
2000	Francisco Buenaventura Labastida Ochoa	13,574,677	36.10



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Fuente: Woldenberg Karakowsky José. "Los Partidos Políticos en México" Editorial Instituto Federal Electoral. Serie Formación y Desarrollo. México D.F. 1996
 Castellanos Hernández Eduardo y Zertuche Muñoz Fernando (Coords.). "Enciclopedia Parlamentaria de México. Estructura y Estadísticas Electorales 1814-1997", Vol. III. Tomo II. Serie IV. Editorial Cámara de Diputados. Talleres Gráficos de la Nación. México, D.F. 1997

ANEXO 5.

PARTIDO ACCIÓN NACIONAL (PAN).

ASPECTOS GENERALES:

FECHA DE FUNDACIÓN: 1939

PRESIDENTES DEL PARTIDO:

1939-49:	Manuel Gómez Morín
1949-56:	Juan Gutiérrez Lascuráin
1956-58:	Alfonso Ituarte Servín
1958-62:	José González Torres
1963-68:	Adolfo Christlieb Ibarrola
1968-69:	Ignacio Limón Maurer
1969-72:	Manuel González Hinojosa
1972-75:	José Ángel Conchello
1975-75:	Efraín González Morfín
1975-78:	Manuel González Hinojosa
1978-83:	Abel Vicencio Tovar
1984-87:	Pablo Emilio Madero
1987-92:	Luis Héctor Alvarez
1993-96:	Carlos Castillo Peraza
1996-99:	Felipe Calderón Hinojosa
1999:	Luis Felipe Bravo Mena

DIPUTADOS:

1946:	4
1949:	4
1952:	5
1955:	5
1958:	6(*)
1961:	5
1964:	20(*)
1967:	20
1970:	20
1973:	23
1976:	20
1979:	43
1982:	51
1985:	41
1988:	101
1991:	89
1994:	118
1997:	122
2000:	213

(*) No aceptó los escaños en protesta por el fraude electoral.

(**) Se inaugura la etapa de los "diputados de partido".

SENADORES:

1988:	0
1991:	01

1994:	25
1997:	33
2000:	47

GOBERNADORES:

1989:	Baja California Norte.
1991:	Guanajuato. (Interino)
1992:	Chihuahua.
1995:	Jalisco, Baja California Norte y Guanajuato.
1997:	Querétaro y Nuevo León.
1998:	Aguascalientes.
2000:	Guanajuato, Morelos y Chiapas.
2001:	Yucatán y Baja California Norte.

RESULTADOS ELECTORALES:

AÑO	CANDIDATO PRESIDENCIAL	VOTOS	PORCENTAJE
1946	Ezequiel Padilla(*)	443,357	19.33
1949	Diputados		
1952	Efraín González Luna	285,555	7.82
1955	Diputados		
1958	Luis Héctor Álvarez	705,303	9.42
1961	Diputados	518,870	7.59
1964	José González Torres	1,034,337	10.97
1967	Diputados	1,223,952	12.29
1970	Efraín González Morfín	1,899,289	13.65
1973	Diputados	2,207,069	14.70
1976	Diputados (**)	1,358,393	8.45
1979	Diputados	1,487,242	10.79
1982	Pablo Emilio Madero	3,700,045	15.69
1985	Diputados	2,769,545	15.54
1988	Manuel de Jesús Cloutier del Rincón	3,267,159	17.07
1991	Diputados	4,071,100	17.73
1994	Diego Fernández de Cevallos	9,222,899	25.94
1997	Diputados	7,810,492	27.20
2000	Vicente Fox Quesada	15,898,545	42.52

(*) El (PAN) apoyó la candidatura, pero Ezequiel Padilla fue postulado por distintas organizaciones.

(**) No presentó candidato a la Presidencia de la República.

Fuente: Woldenberg Karakowsky José. "Los Partidos Políticos en México" Editorial Instituto Federal Electoral. Serie Formación y Desarrollo. México D.F., 1996.
Castellanos Hernández Eduardo y Zertuche Muñoz Fernando (Coords). "Enciclopedia Parlamentaria de México. Legislación y Estadísticas Electorales 1814-1997". Vol. III. Tomo II, Serie IV. Editorial Cámara de Diputados. Talleres Gráficos de la Nación, México D.F., 1997.

ANEXO 6.

PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA (PRD).

ASPECTOS GENERALES:

FECHA DE FUNDACIÓN: 1989

PRESIDENTES DEL PARTIDO:

1989-92: Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano
1992-93: Roberto Robles Garnica
1993-96: Porfirio Muñoz Ledo
1996-99: Andrés Manuel López Obrador
1999: Pablo Gómez Álvarez
1999: Amalia García Medina

DIPUTADOS:

1988: 139
1991: 41
1994: 69
1997: 125
2000: 51

SENADORES:

1988: 4
1991: 2
1994: 8
1997: 16
2000: 15

GOBERNADORES:

1997: Distrito Federal.
1998: Zacatecas y Tlaxcala.
1999: Baja California Sur y Nayarit.
2000: Distrito Federal y Chiapas.
2001: Yucatán y Michoacán.

RESULTADOS ELECTORALES:

AÑO	CANDIDATO PRESIDENCIAL	VOTOS	PORCENTAJE
1991	Diputados	1,895,133	8.25
1994	Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	5,901,557	16.60
1997	Diputados	7,548,555	26.29
2000	Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano	6,259,018	16.74

Fuente: Woldenberg Karakowsky José. "Los Partidos Políticos en México" Editorial Instituto Federal Electoral. Serie Formación y Desarrollo. México D.F., 1996.
Castellanos Hernández Eduardo y Zeruche Muñoz Fernando (Coords.). "Enciclopedia Parlamentaria de México. Legislación y Estadísticas Electorales 1814-1997", Vol. III, Tomo II, Serie IV. Editorial Cámara de Diputados, Talleres Gráficos de la Nación. México D.F., 1997.

ANEXO 7.

PARTIDO DEL TRABAJO (PT).

ASPECTOS GENERALES:

FECHA DE FUNDACIÓN: 1990

PRESIDENTES DEL PARTIDO:

Este partido a través de comunicado oficial dirigido al Instituto Federal Electoral informa que los órganos de dirección de todos los niveles son de carácter colectivo, por lo cual no existe una jerarquía dentro de los mismos. Así, la Dirección Nacional del Partido del Trabajo está integrada por la Comisión Política Nacional.

DIPUTADOS:

1994: 10
1997: 6
2000: 6

SENADORES:

1997: 1
2000: 1

GOBERNADORES:

1998: Tlaxcala.
1999: Baja California Sur y Nayarit.
2000: Chiapas.
2001: Yucatán.

RESULTADOS ELECTORALES:

AÑO	CANDIDATO PRESIDENCIAL	VOTOS	PORCENTAJE
1991	Diputados	266,247	1.16
1994	Cecilia Soto González	970,121	2.83
1997	Diputados	757,589	2.64
2000	Cuahtémoc Cárdenas Solórzano	6,259,018	16.74

Fuente: Woldenberg Karakowsky José. "Los Partidos Políticos en México" Editorial Instituto Federal Electoral, Serie Formación y Desarrollo, México D.F., 1996.
Castellanos Hernández Eduardo y Zertuche Muñoz Fernando (Coords.). "Enciclopedia Parlamentaria de México: Legislación y Estadísticas Electorales 1814-1997". Vol. III, Tomo II, Serie IV, Editorial Cámara de Diputados, Talleres Gráficos de la Nación, México D.F., 1997.

ANEXO 8.

PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO (PVEM).

ASPECTOS GENERALES:

FECHA DE FUNDACIÓN:1986

NOMBRE ANTERIOR: Partido Ecologista de México

PRESIDENTES DEL PARTIDO:

1986: Jorge González Torres
2001: Jorge Emilio González Martínez

DIPUTADOS:

1997: 8
2000: 11

SENADORES:

1997: 1
2000: 4

GOBERNADORES:

2001: Yucatán.

RESULTADOS ELECTORALES:

AÑO	CANDIDATO PRESIDENCIAL	VOTOS	PORCENTAJE
1991	Diputados	330,231	1.44
1994	Jorge González Torres	327,313	0.95
1997	Diputados	1,119,180	3.90
2000	Vicente Fox Quesada	15,898,545	42.52

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Fuente: Waldenberg Karakowsky José, "Los Partidos Políticos en México" Editorial Instituto Federal Electoral, Serie Formación y Desarrollo, México D.F., 1996
Castellanos Hernández Eduardo y Zentuche Muñoz Fernando (Coords.), "Enciclopedia Parlamentaria de México: Legislación y Estadísticas Electorales 1814 - 1997", Vol. III, Tomo II, Serie IV, Editorial Cámara de Diputados, Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F., 1997

ANEXO 9.

MODELOS DE TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA.

CARACTERÍSTICAS					
TIPOS DE MODELOS	NATURALEZA Y EXTENSIÓN DE LOS PACTOS POLÍTICOS.	PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS.	PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.	CONTEXTO INTERNACIONAL.	NATURALEZA DEL RÉGIMEN DE PARTIDOS POLÍTICOS.
CONSENSUAL	Pactos explícitos y amplios.	Papel modesto, responsabilidad mediana en la violencia oficial.	Fuerte con movilizaciones. Predominio de partidos moderados.	Favorable.	Menor grado de militarización. Autoritarismo y fascismo.
CONFLICTIVO	Ausencia de pactos explícitos.	Papel protagónico y gran responsabilidad en la violencia oficial.	Débil. Con polarización partidaria.	Desfavorable.	Mayor grado de militarización. Burocrático y autoritario.



UANL

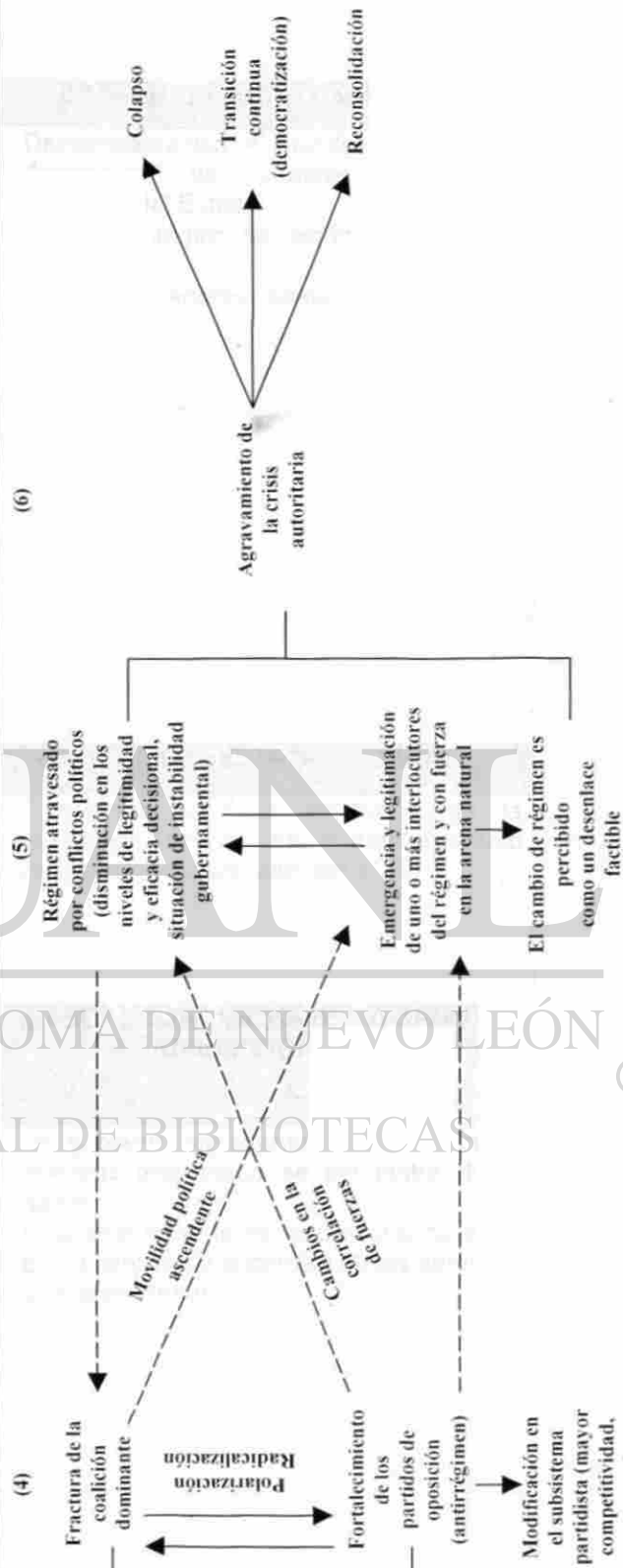
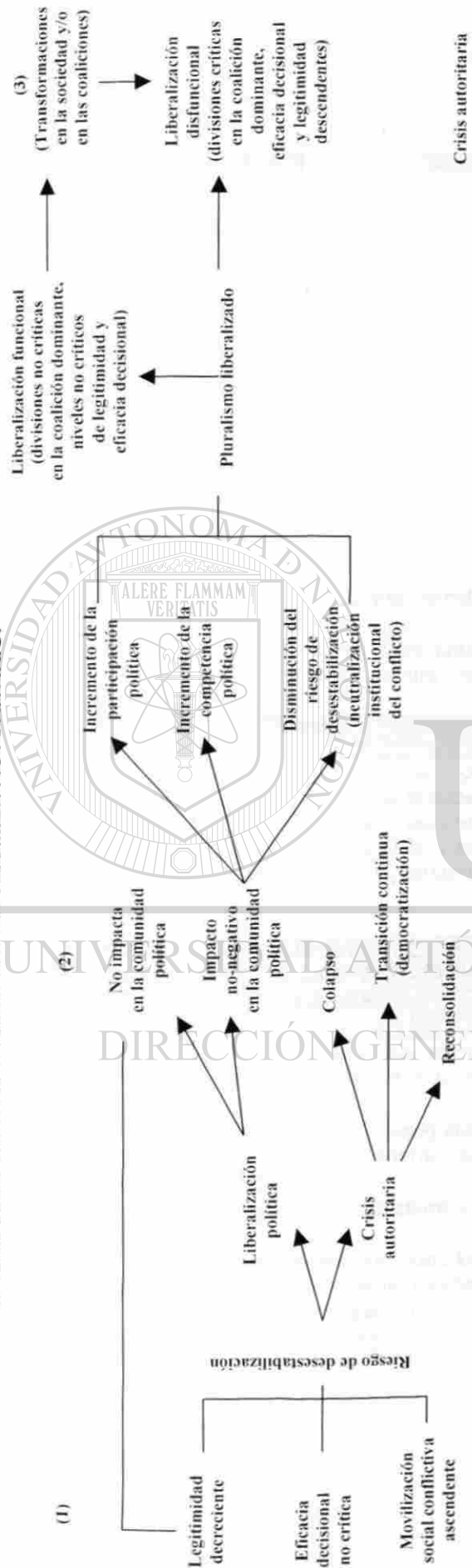
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Fuente: Cansino Ortiz César, "Democratización y Liberalización", Editorial Instituto Federal Electoral, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 14, México, D.F., 1997

LIBERALIZACIÓN POLÍTICA DESDE UN RÉGIMEN AUTORITARIO.



ANEXO 11.

FEDERALISMO FISCAL.

ESTADO FEDERAL	UNITARIO DESCENTRALIZADO
<ul style="list-style-type: none"> • Soberanía política y derechos y obligaciones entre dos ordenes. • Régimen jurídico se modifica con enmiendas constitucionales. • Organos inferiores con competencias exclusivas • Los estados poseen órganos propios que no dependen de los federales • Los estados miembros cuentan con competencias propias • Cuestión Básica: Distribución de competencias • Se concibe en un medio ambiente de economía libre • Puede compatibilizarse con una distribución de competencias que permita una eficaz política económica. • No supone la autorquia, no debe crear compartimentos o estancos dentro del Estado Nacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralización = manifestación de la delegación de poderes. Soberanía exclusiva del Estado • Régimen jurídico se modifica con leyes ordinarias • Organos inferiores sometidos al control estatal.
FEDERALISMO	ESENCIA DEL ESTADO FEDERAL
<ul style="list-style-type: none"> • El federalismo es una forma de organización del Estado en la que el poder central, y los diferentes poderes regionales, se distribuyen entre ellos, y los ejercen cada uno en su territorio independiente 	<ul style="list-style-type: none"> • Conjunción entre la existencia de la federación, por un lado y mantenimiento de los estados federales por el otro.
SISTEMA DE DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS MIEMBROS	BASES ECONOMICAS DEL DISEÑO JURIDICCIONAL
<ul style="list-style-type: none"> • Las constituciones enumeran de forma limitativa competencias concretas a cada nivel de gobierno. • Las competencias no delegadas expresamente al gobierno federal, se delegan en los estados. • Los estados solo poseen lo estrictamente delegado a ellos. • Federal: toma de decisiones por todos los niveles y descentralizada. Mayor libertad de elección, participación y responsabilidad de los ciudadanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un gobierno representativo trabaja mejor mientras más cerca se encuentre de la gente. • El pueblo debe tener el derecho de votar por la cantidad y la calidad de los servicios que desea tener.

ELEMENTOS DE DISTINCION ENTRE LA DESCENTRALIZACION FISCAL Y EL FEDERALISMO FISCAL.

LA DESCENTRALIZACION FISCAL	EL FEDERALISMO FISCAL
<ul style="list-style-type: none"> • Propone arreglos estáticos y soluciones definitivas para la distribución de funciones fiscales y recursos entre niveles. • El criterio rector es la optimalidad en arreglo de las funciones fiscales. • La reasignación de funciones fiscales y de recursos persigue un objetivo de equilibrio. • Las soluciones al desequilibrio fiscal vertical y horizontal del sistema serán desde el centro y supletoriamente las bases geográficas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pone énfasis en el proceso de negociación de las partes y en los permanentes ajustes y reajustes como solución a la problemática de la asignación fiscal. • El criterio rector es la preservación de los atributos del sistema federal, destacando la autonomía de las partes en sentido real en el contexto de una armonización libre e individual negociada por cada una de las partes. • La reasignación de funciones y recursos es un problema simple de ajuste. • Se busca que las soluciones de ajuste se den en las bases territoriales y subsidiariamente por el centro.

FUNDAMENTOS DEL FEDERALISMO FISCAL.

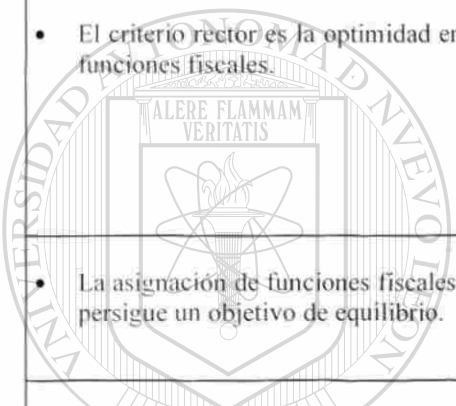
LA DESCENTRALIZACION FISCAL	EL FEDERALISMO FISCAL
<ul style="list-style-type: none"> • La teoría de la descentralización fiscal propone arreglos estáticos y soluciones definitivas para la distribución de funciones fiscales y recursos entre niveles. • Descentralización fiscal. Oportunidad en el arreglo espacial de las funciones fiscales; atributos del sistema federal, fundamentalmente el de la autonomía de las partes. • Para la descentralización fiscal la reasignación de funciones fiscales y de recursos persigue un objetivo de equilibrio; para el federalismo fiscal es un problema de simple ajuste. • En la descentralización fiscal las soluciones al desequilibrio fiscal vertical y horizontal del sistema se dan primordialmente desde el centro y suplementariamente en las áreas geográficas; en el federalismo fiscal se busca que las soluciones de ajuste en el sistema se den fundamentalmente en las bases territoriales subsidiariamente por el centro. 	<ul style="list-style-type: none"> • El poder y las responsabilidades fiscales deben recaer sobre la menor unidad de gobierno que sea capaz de abordar la escala del problema correspondiente. • Es en esencia una problemática sobre el arreglo especial del poder, es expresado a través de las finanzas públicas. • La verdadera naturaleza y sentido del federalismo fiscal viene siendo aplicable sólo al modelo federal de organización del Estado por lo que limita su objetivo a la forma de organización nacional federal.

Fuente: Pérez González Hugo Nicolás, "Políticas y Descentralización Fiscal a los Gobiernos Locales". Módulo I, Seminario de Alta Administración Municipal, Editorial Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, N.L., México, 1998.

ANEXO 12.

ELEMENTOS DE DISTINCIÓN ENTRE LA DESCENTRALIZACIÓN FISCAL Y EL FEDERALISMO FISCAL.

DESCENTRALIZACIÓN FISCAL	FEDERALISMO FISCAL
<ul style="list-style-type: none"> • Propone arreglos estáticos y soluciones definitivas para la distribución de funciones fiscales y recursos entre niveles. 	<ul style="list-style-type: none"> • Pone énfasis en el proceso de negociación de las partes y en los permanentes ajustes y reajustes como solución a la problemática de la asignación fiscal.
<ul style="list-style-type: none"> • El criterio rector es la optimidad en arreglo a las funciones fiscales. 	<ul style="list-style-type: none"> • El criterio rector es la preservación de los atributos del sistema federal, destacando a autonomía de las partes en sentido real en el contexto de una armonización libre e individual negociada por cada una de las partes.
<ul style="list-style-type: none"> • La asignación de funciones fiscales y de recursos persigue un objetivo de equilibrio. 	<ul style="list-style-type: none"> • La reasignación de funciones y recursos es un simple problema de ajuste.
<ul style="list-style-type: none"> • Las soluciones al desequilibrio fiscal vertical y horizontal del sistema se dan desde el centro y supletoriamente en las bases geográficas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Se busca que las soluciones de ajuste se den en las bases territoriales y subsidiariamente por el centro.



UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Fuente: Pérez González Hugo Nicolás, "Políticas y Descentralización Fiscal a los Gobiernos Locales", Módulo I, Seminario de Alta Administración Municipal, Editorial Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, N. L., México 1998.

ANEXO 13.

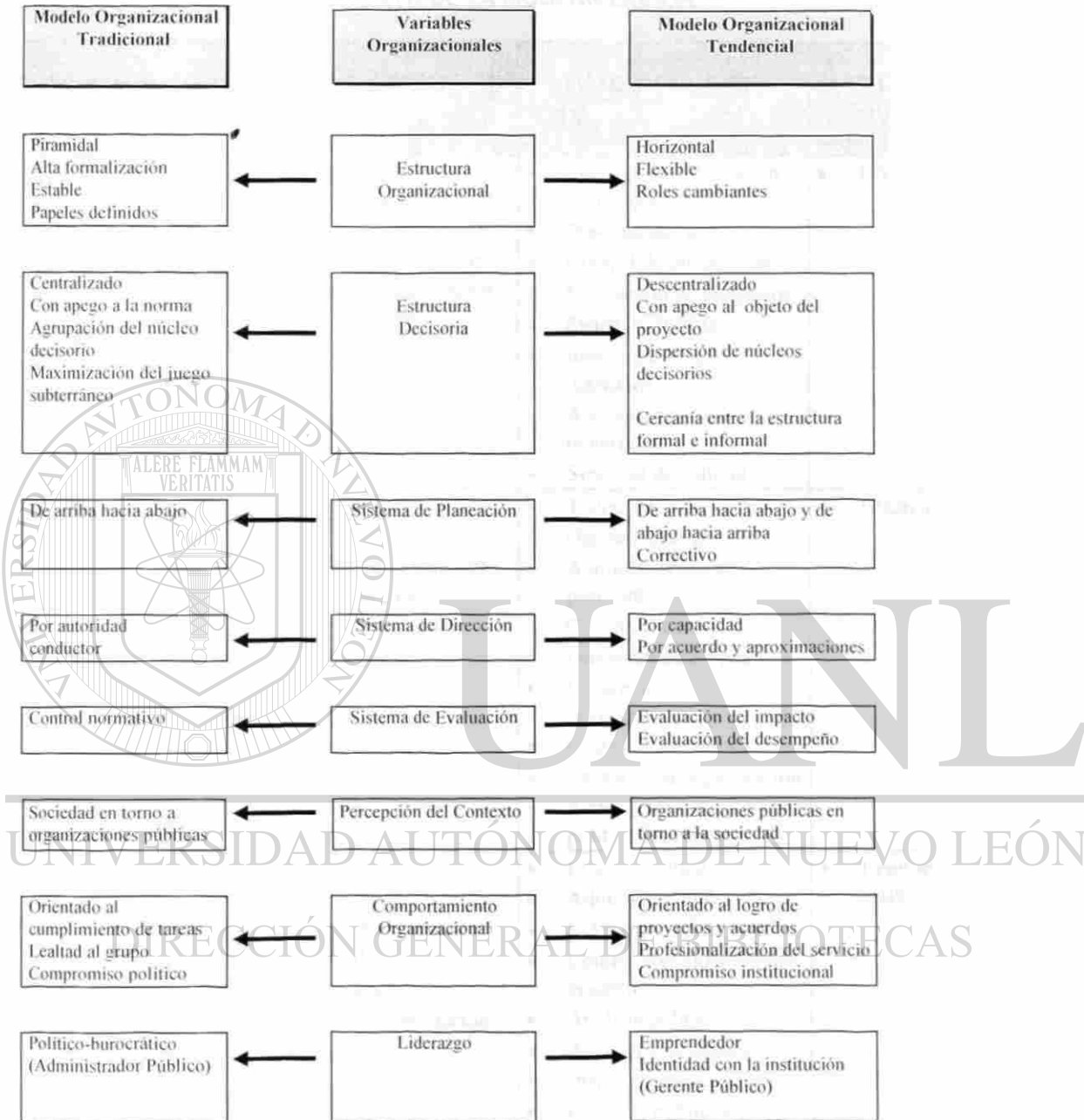
NIVELES DE ANÁLISIS DE LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

<ul style="list-style-type: none"> Origen del impulso modernizador 	<ul style="list-style-type: none"> Origen de la crisis de la administración pública 	<ul style="list-style-type: none"> Concepción de la crisis de administración pública 	<ul style="list-style-type: none"> Objetivo de la modernización 	<ul style="list-style-type: none"> Tipos de solución 	<ul style="list-style-type: none"> Soluciones propuestas 	<ul style="list-style-type: none"> Límites de la propuesta
<ul style="list-style-type: none"> Como un problema de Eficiencia (insumo/producto) 	<ul style="list-style-type: none"> Crisis de recursos 	<ul style="list-style-type: none"> Ineficiente Desperdicio de recursos Exceso de personal Técnicas administrativas obsoletas 	<ul style="list-style-type: none"> Cambio de técnicas y procedimientos para mayor racionalización 	<ul style="list-style-type: none"> Técnico-administrativas 	<ul style="list-style-type: none"> Achicamiento del aparato Racionalización del gasto Nuevas técnicas administrativas 	<ul style="list-style-type: none"> Aparato chico= Aparato eficiente
<ul style="list-style-type: none"> Como un problema de eficiencia (logro de objetivos) 	<ul style="list-style-type: none"> Crisis en el logro de objetivos estatales 	<ul style="list-style-type: none"> Ineficaz Reglamentación arcaica 	<ul style="list-style-type: none"> Cambio de estructura normativa y organizacional 	<ul style="list-style-type: none"> Jurídico administrativos 	<ul style="list-style-type: none"> Nueva normatividad Nuevas estructuras 	<ul style="list-style-type: none"> Fracaso de las reformas administrativas
<ul style="list-style-type: none"> Como un problema de legitimidad (democratización) 	<ul style="list-style-type: none"> Crisis de legitimidad 	<ul style="list-style-type: none"> Ineficaz Estructura decisoria viciada 	<ul style="list-style-type: none"> Cambio de dinámica organizacional y ajuste de los procesos de identidad 	<ul style="list-style-type: none"> Socio-organizacionales 	<ul style="list-style-type: none"> Nueva dinámica organizacional Nuevas estructuras decisorias 	<ul style="list-style-type: none"> Dificultad para inducir el cambio organizacional
<ul style="list-style-type: none"> Como un problema de legitimidad (democratización) 	<ul style="list-style-type: none"> Crisis de legitimidad 	<ul style="list-style-type: none"> Aparato que se reproduce a sí mismo Unilateral Aparato de dominación La sociedad sirve al aparato 	<ul style="list-style-type: none"> Cambio de formas de interacción Estado-sociedad 	<ul style="list-style-type: none"> Político-administrativo 	<ul style="list-style-type: none"> Democratización del aparato Equilibrio de la participación social Aparato que sirva a la sociedad civil 	<ul style="list-style-type: none"> Riesgo de populismo y demagogia Agotamiento de la credibilidad Capacidad de concertación

Fuente: Cabrero Mendoza Enrique, "Del Administrador al Gerente Público", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., 1995.

ANEXO 14.

EFFECTOS DEL CAMBIO EN LAS ORGANIZACIONES PÚBLICAS.



Fuente: Cabrero Mendoza Enrique, "Del Administrador al Gerente Público", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., 1995.

ANEXO 15.

ADECUACIÓN ENTRE MÉTODOS PEDAGÓGICOS Y CARACTERÍSTICAS DE LOS PARTICIPANTES EN EL CONTEXTO DE LA MODERNIZACIÓN.

NIVEL DECISORIO DEL PARTICIPANTE	MÉTODO PEDAGÓGICO	TIPOS DE CURSOS	NIVEL DEL PROCESO MODERNIZADOR
<ul style="list-style-type: none"> Operativo 	<ul style="list-style-type: none"> Tradicional Participativo Modelo de simulación Ejercicios de aplicación 	<ul style="list-style-type: none"> Técnicas de evaluación financiera Presupuestación Control de inventarios Evaluación de proyectos Sistemas de costos Investigación de mercados Administración de materiales Sistemas de calidad 	<ul style="list-style-type: none"> Eficiencia
<ul style="list-style-type: none"> Ejecutivo 	<ul style="list-style-type: none"> Participativo Modelos de simulación Método de casos Grupos de discusión Juego de roles 	<ul style="list-style-type: none"> Teoría de la decisión Gestión financiera Administración de personal Comercialización Dinámica de grupos Desarrollo organizacional Gestión tecnológica Teoría de la organización Análisis y evaluación de políticas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> Eficacia
<ul style="list-style-type: none"> Estratégico 	<ul style="list-style-type: none"> Participativo Grupos de discusión Método de casos Foro de análisis Modelos de simulación 	<ul style="list-style-type: none"> Ética y política Administración pública Liderazgo y dirección Control y evaluación de la gestión Análisis político Análisis económico Planeación estratégica Políticas públicas Comunicación social 	<ul style="list-style-type: none"> Legitimidad institucional

Fuente: Cabrero Mendoza Enrique, "Del Administrador al Gerente Público", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., 1995.

ANEXO 16.

RESUMEN DE TENDENCIAS DOMINANTES ANTE LAS NECESIDADES DE UN NUEVO PERFIL DEL ADMINISTRADOR PÚBLICO.

Nivel decisional y características	Perfil	Perfil actual del gerente de empresas públicas	Tendencias del perfil del gerente público en un nuevo escenario
	<ul style="list-style-type: none"> • Antigüedad 	<ul style="list-style-type: none"> • No es indispensable • Alta rotación por institución • Alta movilidad en los puestos 	<ul style="list-style-type: none"> • Antigüedad en la empresa o dependencia • Casi nula la rotación • Baja movilidad en los puestos
<ul style="list-style-type: none"> • Nivel operativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Itinerarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede provenir del sector público o privado 	<ul style="list-style-type: none"> • Sector público, paraestatal o privado
	<ul style="list-style-type: none"> • Formación profesional 	<ul style="list-style-type: none"> • Se forma principalmente en instituciones públicas y se especializa en el extranjero 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituciones públicas o privadas con postgrados de corta duración de temas técnicos, alta especialización
	<ul style="list-style-type: none"> • Antigüedad 	<ul style="list-style-type: none"> • Es recomendable • Alta rotación por institución • Muy alta movilidad en los puestos 	<ul style="list-style-type: none"> • Antigüedad en la empresa o dependencia • Baja rotación por institución • Baja movilidad en los puestos
<ul style="list-style-type: none"> • Nivel coordinador o ejecutivo 	<ul style="list-style-type: none"> • Itinerarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Posibilidad de carrera de empresario público • Posibilidad de carrera cíclica tanto en el sector central como el privado 	<ul style="list-style-type: none"> • Carrera de empresario/gerente en organizaciones públicas y privadas similares
	<ul style="list-style-type: none"> • Formación profesional 	<ul style="list-style-type: none"> • Fundamentalmente en instituciones públicas y se especializa principalmente en áreas administrativas, y ya sea en instituciones públicas o privadas 	<ul style="list-style-type: none"> • De base en instituciones públicas o privadas con postgrados (maestría y/o doctorado) en temas de gestión de organizaciones públicas y privadas similares
	<ul style="list-style-type: none"> • Antigüedad 	<ul style="list-style-type: none"> • En el sector público indispensable, en la empresa no es necesaria • Alta rotación por institución • Movilidad en función de la rotación 	<ul style="list-style-type: none"> • Antigüedad en organizaciones similares • Baja rotación por institución • Baja movilidad en los puestos
<ul style="list-style-type: none"> • Nivel estratégico 	<ul style="list-style-type: none"> • Itinerarios 	<ul style="list-style-type: none"> • Carrera cíclica entre sectores central y paraestatal 	<ul style="list-style-type: none"> • Carrera de gerente público, especializado sectorialmente
	<ul style="list-style-type: none"> • Formación profesional 	<ul style="list-style-type: none"> • En instituciones públicas, algo en privadas, algo en el extranjero 	<ul style="list-style-type: none"> • De base en instituciones públicas o privadas con postgrado (maestría y/o doctorado) en temas de administración, gestión pública y economía, principalmente
	<ul style="list-style-type: none"> • Perfil de personalidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Ejecutor • Búsqueda de apoyos y alianzas • Identidad con el grupo o camarilla • Orientado a la tarea 	<ul style="list-style-type: none"> • Emprender • Capacidad de negociación • Identidad con el proyecto institucional • Orientado al logro institucional

Fuente: Cabrero Mendoza Enrique, "Del Administrador al Gerente Público", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., 1995.

ANEXO 17.

SÍNTESIS DE CARACTERÍSTICAS DIFERENCIALES ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA GESTIÓN PÚBLICA.

VARIABLES DE DIFERENCIACIÓN	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL	GESTIÓN PÚBLICA
<ul style="list-style-type: none"> • Pre requisitos básicos 	<ul style="list-style-type: none"> • Cumplimiento de las normas (jurídica o técnica) 	<ul style="list-style-type: none"> • Búsqueda de la: <ul style="list-style-type: none"> • Eficiencia • Eficacia • Legitimidad
<ul style="list-style-type: none"> • Concepción del Estado 	<ul style="list-style-type: none"> • Dominante. Unilateral 	<ul style="list-style-type: none"> • Modesto. Participativo
<ul style="list-style-type: none"> • Base de la legitimidad de la Administración Pública 	<ul style="list-style-type: none"> • Jurídica/Técnica 	<ul style="list-style-type: none"> • Vinculación Estado-Sociedad
<ul style="list-style-type: none"> • Naturaleza y dinámica del aparato 	<ul style="list-style-type: none"> • Recibe demandas, las procesa y ofrece bienes y servicios (sistema semiabierto, límites organizacionales claros) 	<ul style="list-style-type: none"> • Recibe y promueve demandas, promueve soluciones en el seno de la sociedad, ofrece recursos y vías de solución y excepcionalmente bienes y servicios (sistema abierto, límites organizacionales difusos)
<ul style="list-style-type: none"> • Estructura Organizacional 	<ul style="list-style-type: none"> • Vertical, jerarquizada • Alta formalización, estable • Roles definidos • Funcional 	<ul style="list-style-type: none"> • Horizontal • Flexible • Roles cambiantes • Por proyectos, equipos, matricial
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Planeación 	<ul style="list-style-type: none"> • Rígido, de arriba a abajo 	<ul style="list-style-type: none"> • Flexible, abierto, correctivo
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Dirección 	<ul style="list-style-type: none"> • Centralizado, formal, por autoridad 	<ul style="list-style-type: none"> • Descentralizado, trabajo por equipo con autonomía relativa
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de Evaluación 	<ul style="list-style-type: none"> • Control normativo 	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación del impacto • Evaluación del desempeño
<ul style="list-style-type: none"> • Sistema Administrativo Dominante 	<ul style="list-style-type: none"> • Administración clásica 	<ul style="list-style-type: none"> • Cogestión (Estado-Sociedad)
<ul style="list-style-type: none"> • Percepción del contexto 	<ul style="list-style-type: none"> • Dinámico (demandas sociales que crecen) 	<ul style="list-style-type: none"> • Turbulento (demandas cambiantes conglomerado social en proceso de transformación)
<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque Estratégico 	<ul style="list-style-type: none"> • Hacia el uso estratégico de bienes y servicios para el mantenimiento de los apoyos políticos • Sociedad que gira en torno al aparato estatal 	<ul style="list-style-type: none"> • Hacia la armonización y logro de inquietudes sociales ante un contexto cambiante, en un escenario de recursos limitados • Aparato estatal que confluye con un contexto institucional, en torno a la sociedad
<ul style="list-style-type: none"> • Herramientas Técnicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Pagos colaterales en función de apoyos políticos (relación de clientelas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Negociación con grupos y agentes de la sociedad • Distribución de recursos a partir de procesos de negociación
<ul style="list-style-type: none"> • Perfil del Funcionario 	<ul style="list-style-type: none"> • Administrador Público 	<ul style="list-style-type: none"> • Gerente Público

Fuente: Cabrero Mendoza Enrique, "Del Administrador al Gerente Público", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., 1995.

ANEXO 18.

CARACTERÍSTICAS DE LOS SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN DEL PERSONAL PÚBLICO.

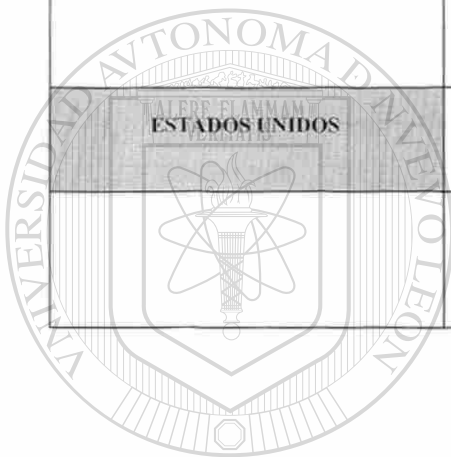
SERVICIO CIVIL	EVOLUCIONANDO DE BOTÍN	SERVICIO CIVIL LIMITADO O INCIPIENTE
<ul style="list-style-type: none"> Centralización de normas y políticas Ingreso por rigurosa selección Estricta profesionalización del personal Ascenso previa capacitación y examen Acceso a los niveles técnico-administrativos más elevados 	<ul style="list-style-type: none"> Ausencia de disposiciones legales o de voluntad para acatarlas Distribución vertical de posiciones políticas y administrativas Institucionalización de prácticas viciadas como nepotismo, autoritarismo, recompensas partidistas y personalistas 	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de lineamientos generales y de una estructura central supervisora Existencia de requisitos de ingreso y ascenso que tienden a la profesionalización del personal Insuficiencia de recursos Persistencia de intereses particulares

Fuente: Hernández Puente Adriana, "Administración y Desarrollo de Personal Público", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública. México, D.F., 1994.

ANEXO 19.

ORGANISMOS EXTRANJEROS ENCARGADOS DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

INGLATERRA	➔	COMISIÓN DEL SERVICIO CIVIL DE CARRERA
		<ul style="list-style-type: none"> • Centraliza funciones como: reclutamiento, selección y evaluación del personal, ascensos y remuneraciones • Inicia el reclutamiento por los niveles escalafonarios de menor ingreso
FRANCIA	➔	DIRECTORIO DEL SERVICIO CIVIL
		<ul style="list-style-type: none"> • No centraliza las funciones • No unifica procedimientos • Cada ministerio define la administración de su personal
ESTADOS UNIDOS	➔	COMISION DEL SERVICIO CIVIL
		<ul style="list-style-type: none"> • Descentraliza la selección • Centraliza criterios de clasificación, preparación, ascensos y prestaciones



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Fuente: Hernández Puente Adriana, "Administración y Desarrollo del Personal Público", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública. México, D.F., 1994.

ANEXO 20.

CUADRO COMPARATIVO POR ACTIVIDADES DE LOS SISTEMAS DE ORGANIZACIÓN DEL PERSONAL PÚBLICO.

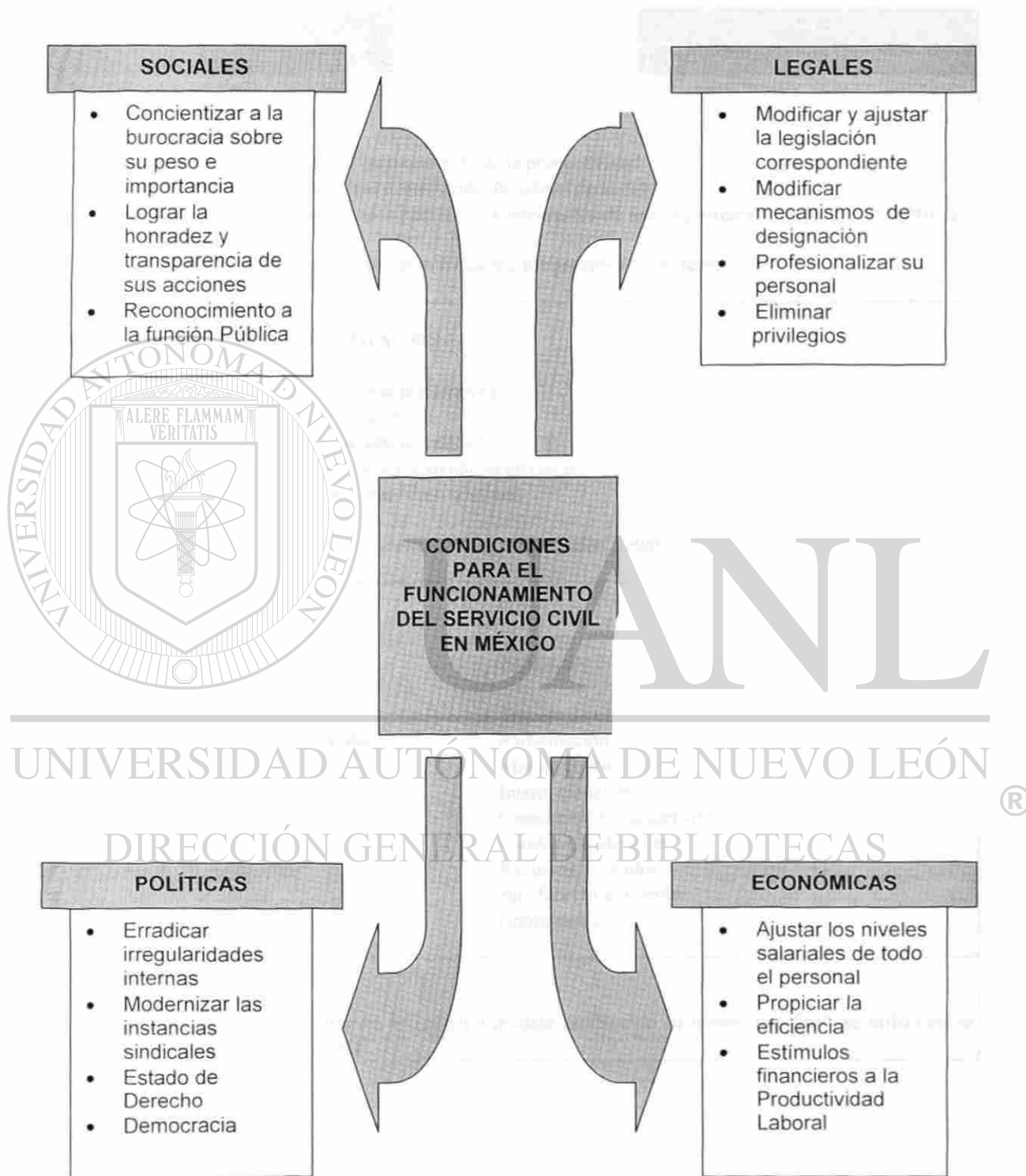
ACTIVIDAD	SERVICIO CIVIL	EVOLUCIONADO DE BOTIN	SERVICIO CIVIL LIMITADO O INCIPIENTE
• Reclutamiento	• Uniformidad de criterios	• Sin restricciones	• Lineamientos generales
• Selección	• Estricta	• Nula	• Descentralizada
• Contratación	• Eficaz	• Demorada	• Descentralizada
• Inducción al puesto	• Existente	• Inexistente	• Eventual
• Remuneración y prestaciones	• Similar al sector privado	• Bajas	• Moderadas
• Capacitación	• Indispensable	• Inexistente	• Relativa
• Motivación y ascensos	• Existente y estricta	• Nula y arbitraria	• Regulada
• Participación política	• Nula y prohibida	• Alta y permanente	• Permitida

DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

Fuente: Hernández Puente Adriana, "Administración y Desarrollo de Personal Público", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., 1994.

ANEXO 21.

CONDICIONES PARA EL FUNCIONAMIENTO DEL SERVICIO CIVIL EN MÉXICO.



Fuente: Hernández Puente Adriana, "Administración y Desarrollo de Personal Público", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., 1994.

ANEXO 22.

CONCEPTOS BÁSICOS DE CALIDAD					
<p>CALIDAD TOTAL ES:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Un enfoque sistemático hacia el mejoramiento de la productividad • Aprovechar la participación activa e inteligente de todo el personal • Provee de conocimientos y métodos para que los integrantes de una organización mejoren su efectividad y desempeño • Busca mejorar continuamente todas las actividades, los procesos y servicios 					
<p>LAS METAS DE LA CALIDAD TOTAL SON:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Hacer las cosas correctas, bien y a la primera vez • Prevenir errores en lugar de corregirlos • Reconocer y estimular el desempeño de calidad • Eliminar sistemáticamente procesos y actividades erróneas • Promover la innovación y el mejoramiento continuo • Satisfacer a los clientes • Crear una atmósfera en el trabajo de entusiasmo, participación, satisfacción y productividad 					
<p>CAMBIOS DE PARADIGMA:</p> <table border="0" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center; width: 50%; border-bottom: 1px solid black;">ANTES</th> <th style="text-align: center; width: 50%; border-bottom: 1px solid black;">DESPUÉS</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> • Individualismo • Centralización de la autoridad • Administrar y mantener • Nacionalismo • Formación escolar • Estabilidad • Recursos suficientes • Atender al cliente • Confrontación </td> <td style="vertical-align: top;"> <ul style="list-style-type: none"> Trabajo de equipo Participación de todo el personal Mejora continua Internacionalización Capacitación y desarrollo Cambios acelerados Recursos limitados Satisfacción al cliente Cooperación </td> </tr> </tbody> </table>		ANTES	DESPUÉS	<ul style="list-style-type: none"> • Individualismo • Centralización de la autoridad • Administrar y mantener • Nacionalismo • Formación escolar • Estabilidad • Recursos suficientes • Atender al cliente • Confrontación 	<ul style="list-style-type: none"> Trabajo de equipo Participación de todo el personal Mejora continua Internacionalización Capacitación y desarrollo Cambios acelerados Recursos limitados Satisfacción al cliente Cooperación
ANTES	DESPUÉS				
<ul style="list-style-type: none"> • Individualismo • Centralización de la autoridad • Administrar y mantener • Nacionalismo • Formación escolar • Estabilidad • Recursos suficientes • Atender al cliente • Confrontación 	<ul style="list-style-type: none"> Trabajo de equipo Participación de todo el personal Mejora continua Internacionalización Capacitación y desarrollo Cambios acelerados Recursos limitados Satisfacción al cliente Cooperación 				
<p>PARADIGMA:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Término científico que se refiere a un patrón o modelo establecido en forma "pacífica", se utiliza como sinónimo de hábitos o costumbre 					

Fuente: "Conceptos de Calidad", Gobierno del Estado de Nuevo León, Coordinación de Administración, Dirección de Modernización Administrativa y Calidad, Monterrey, N.L., México, 1992.

ANEXO 23.

COMPARATIVO ENTRE ESTRATEGIAS DE ADMINISTRACIÓN.

ENFOQUE TRADICIONAL	ENFOQUE DE CALIDAD
<ul style="list-style-type: none"> • Estructura piramidal 	<ul style="list-style-type: none"> • Estructura plana horizontal
<ul style="list-style-type: none"> • Comunicación vertical entre los departamentos 	<ul style="list-style-type: none"> • La comunicación es de forma horizontal vertical y en todos los sentidos
<ul style="list-style-type: none"> • Va en busca de objetivos de crecimiento, de mayores beneficios y de más participación en el mercado 	<ul style="list-style-type: none"> • Se va en busca de valores y principios basados en la ética y que vayan de acuerdo a la visión y misión
<ul style="list-style-type: none"> • En el medio ambiente existe una confrontación entre los diferentes sectores, gobierno, industria y educación 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una cooperación en el medio ambiente entre los diferentes sectores, los cuales se enfocan al beneficio de la sociedad
<ul style="list-style-type: none"> • Se actúa en forma reactiva hacia la solución de problema 	<ul style="list-style-type: none"> • Se actúa en base a la planificación, el hacer, el actual y el evaluar
<ul style="list-style-type: none"> • Se tiene un juego en contra de los ciudadanos en el cual la relación es ganar poder 	<ul style="list-style-type: none"> • Se lleva a cabo un juego en el cual las decisiones van a llevar a una relación ganar-ganar, con el ciudadano
<ul style="list-style-type: none"> • Las relaciones sobre la autoridad en donde los funcionarios públicos administran y los prestadores del servicio trabajan 	<ul style="list-style-type: none"> • Existe una relación de trabajo en equipo, donde todos forman parte del liderazgo; es una asociación
<ul style="list-style-type: none"> • Sólo piensan unos cuantos genios en la institución 	<ul style="list-style-type: none"> • Todos piensan y participan en la mejora continua
<ul style="list-style-type: none"> • Se administra a la gente 	<ul style="list-style-type: none"> • Se administra con base en el liderazgo y en los procesos
<ul style="list-style-type: none"> • Las decisiones se basan en la delegación de autoridad y de responsabilidad a los servidores público 	<ul style="list-style-type: none"> • Se concede responsabilidad de toma de decisiones a todos los miembros de la institución
<ul style="list-style-type: none"> • Si el sistema falla es necesario encontrar al culpable 	<ul style="list-style-type: none"> • Si el sistema falla, es necesario analizar el proceso
<ul style="list-style-type: none"> • El cambio se basa en volver a empezar y no considerar los logros hechos 	<ul style="list-style-type: none"> • El cambio se basa en construir sobre lo que se ha edificado
<ul style="list-style-type: none"> • Existe la creencia de que si se obtiene calidad los costos aumenta y se realizan las cosas en mayor tiempo 	<ul style="list-style-type: none"> • Lo nuevo es pensar en una relación, en la cual a mayor calidad, menores costos y menor tiempo
<ul style="list-style-type: none"> • La mejora se da dejando las cosas que funcionan bien como están 	<ul style="list-style-type: none"> • La mejora se da, cambiando lo que sí funciona, para ver si funciona mejor
<ul style="list-style-type: none"> • El objetivo final es hacer las cosas bien 	<ul style="list-style-type: none"> • El objetivo final es satisfacer al cliente

fuente: Meade Monteverde Daniel, "Calidad Total en la Administración Pública", Módulo IV, Seminario de Alta Administración Municipal, Editorial Instituto Tecnológico y Estudios Superiores de Monterrey, N.L., México, 1998.

ANEXO 24.

CARACTERÍSTICAS DE UNA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

- Ciudadanos y empleados coinciden en la necesidad de un cambio.
- El sentido del cambio es el de una mejora continua y sustancial de la forma en que se hace el trabajo.
- Los ciudadanos quieren ser tratados como clientes y no como súbditos cuyo tiempo no tiene valor.
- Los empleados quieren involucrarse activamente en la mejora de la prestación de los servicios.

¿Cómo ha de cambiar la forma en que se hace el trabajo?

- Con una perspectiva más económica que legalista.
- Exigiendo una calidad integral más que la mera calidad formal.
- Orientando la gestión hacia el ciudadano-cliente.
- Apoderando a los empleados.
- Midiendo el rendimiento.
- Con mayor inversión en recursos humanos y tecnológicos.
- Con una mayor receptividad ante la competencia y la comparabilidad con el sector privado.
- Con un mayor énfasis en los valores y comportamiento apropiado de la institución.

Visión de la administración deseable.

- Institución basada en cuatro valores: responsabilidad, interrelación, descentralización y eficacia.
- En este modelo, los empleados: Comparten que su misión es facilitar el ejercicio de sus derechos y obligaciones a los ciudadanos, atendiendo en presencia o a distancia, con una actitud inequívocamente facilitada.
- Por esta razón, los servicios de atención directa al público son considerados clave y potenciados disponiendo de las herramientas y del apoyo organizativo suficiente para realizar bien su trabajo; y además, son polivalentes.
- En un entorno y clima de trabajo confortable y cómodo para los ciudadanos y para los empleados.

Administración responsable significa:

- Que los ciudadanos no son expedientes.
- Que deben ser atendidos como clientes y salir satisfechos de las oficinas.
- Que deben ser escuchadas sus quejas y sugerencias.
- Que hay que anticiparse y no solo reaccionar.
- Imparcialidad e integridad.
- Que un funcionario debe tener una esfera en la cual desplegar su iniciativa.
- Que hay que sacar al genio de la botella.
- Que deben tener capacidad de decisión, ser evaluados y recompensados.
- Que deben promoverse los códigos de conducta apropiada.

Administración interrelacionada significa:

- Que la gestión no es sino un numeroso conjunto de flujos de trabajo.
- Que cada empleado es proveedor y cliente interno de otro u otros.
- Que las Unidades Administrativas son proveedoras y clientes unas de otras

- Que hay que acabar con los "feudos" y "tarifas".
- Que hay que trabajar en equipo.
- Que los directivos deben apoyar y escuchar a sus empleados de la línea operativa, y facilitar la cooperación lateral.

Administración descentralizada significa:

- Que el ciudadano no es un nómada al servicio de las Unidades Administrativas.
- Que sus desplazamientos y esperas suponen costes que los empleados públicos y los sistemas de trabajo deben reducir, cuando no eliminar.
- Que se desplacen la información y los documentos, no las personas.
- Que hay que aprovechar el potencial de las tecnologías de la información y telecomunicaciones.
- Generar la administración telefónica, postal y telemática.
- Mejorar la atención presencial mediante oficinas pequeñas y dispersas, en razón de la población, tomando ejemplo de las cajas de ahorro.

Administración eficaz significa:

- Que no sólo hay que hacer las cosas bien, sino que hay que hacer las cosas que deben hacerse, sin perderse en actividades redundantes e inútiles.
- Que sólo son justificables las actividades que devuelven al ciudadano más valor que costes.
- Que sólo los ciudadanos son los que juzgan la calidad de los servicios públicos.
- La calidad o excelencia es el único sinónimo válido de eficacia y eficiencia a principios del siglo XXI.
- Que la calidad no es asunto de especialistas sino de todos.
- Que hay que hacer las cosas bien a la primera y en el mínimo plazo imprescindible.
- Que la calidad es un viaje, no un destino.

¿ Cómo hacer realidad el cambio?

- Incorporando tecnologías y herramientas.
- Reorientando la formación.
- Mejorando entorno y clima.
- Revalorizando la atención al público.
- Realizando mejoras organizativas.
- Cambiando la cultura administrativa.
- Clarificando lo que debe ser la conducta apropiada.
- Logrando la participación de los empleados.
- Recibiendo el impulso convencido de las autoridades políticas.

Reorientar la información.

- Formación extensiva en calidad total.
- Implantación de acciones departamentales de calidad total.
- Implementación de acciones departamentales de calidad total.
- Curso para directivos.
- Porcentaje de jornada anual en formación.
- Sistema de formación en nuevas implantaciones corporativas y departamentales.

Revalorización de la función de atención al público.

- Reinstauración de los servicios de atención al público.
- Carrera administrativa en los puestos de atención al público.
- Inversión de la jerarquía de apoyos.
- Polivalencia.
- Adscripción orgánica y funcional.

Mejoras organizativas.

- Transición desde institución jerarquizada a institución en red.
- Clasificación de unidades por naturaleza.
- Eliminación de rigideces en las relaciones de puestos de trabajo.
- Sistema de reconocimientos.
- Sistema interno de comunicación.
- Magazine digital de los empleados públicos.
- Horarios.

Cambio de la cultura administrativa.

- Requisitos operativos en la elaboración normativa y en la aprobación institucional.
- Garantías explícitas a los ciudadanos.
- Encuestas de calidad percibida.
- Concepto de quejas y sugerencias.
- Estimulo a la innovación.
- Comparabilidad.
- Cambio de actitudes en:
 - Unidades de atención al público.
 - Unidades de trámite.
 - Unidades facultativas.
 - Unidades de apoyo.
 - Unidades de control interno.
- Clasificación de las relaciones entre los directivos políticos y administrativos.
- Apertura a la sociedad de la información.

Clasificación de lo que debe ser la conducta apropiada.

- Código deontológico de los empleados públicos.
- Sistema de observación y sanción de las transgresiones.

NOTAS DE PIE DE PÁGINA.

¹ Duverger Maurice, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Editorial Ariel, México, D.F., 1986, p. 357.

² Duverger Maurice, "Los Partidos Políticos", Editorial Fondo de Cultura Económica, Séptima Reimpresión, México, D.F., 1980, p.15.

³ Clérel de Tocqueville Charles Alexis, "La Democracia en América", Editorial Fondo de Cultura Económica, Quinta Reimpresión, México, D.F., 1987, pp.192-193.

⁴ Watson Richard, "Democracia Americana: Logros y Perspectivas", Editorial Limusa, México, D.F., 1989, p.190.

⁵ Hofstadter Richard, "La Idea de un Sistema de Partidos: El Origen de la Oposición Legítima en los Estados Unidos 1780-1840", Editorial Gemika, México, D.F., 1987, pp.233-234.

⁶ Molas Isidro, "Los Partidos Políticos", Editorial Salvat, Barcelona, España, 1973, p.42.

⁷ Charlot Jean, "Los Partidos Políticos", Editorial Hispánicas, México, D.F., 1987, p.13.

⁸ González Blackaller-Ciro, Et.Al., "Dinámica de la Vida Social", Editorial Herrero, México, D.F., 1978, p.208.

⁹ Silva Tena Teresa, Et.Al., "Ciencias Sociales Dos", Editorial Trillas, Cuarta Edición, México, D.F., 1979, p.167.

¹⁰ Silva Tena Teresa, Et.Al., "Educación Cívica Dos", Editorial Trillas, México, D.F., 1982, p.144.

¹¹ Guerrero Orozco Omar, "El Proceso Histórico de la Acción Gubernamental: La Administración Pública en el Modo de Producción Asiático", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., 1982, p.56.

¹² Kaplan Efron Marcos Teodoro, Et.Al., "Regulación Jurídica del Intervencionismo Estatal en México", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1988, p.94.

¹³ Ibidem., p.96.

¹⁴ Ibidem., p.98.

¹⁵ Anlen López Jesús, "Origen y Evolución de los Partidos Políticos en México", Editorial Textos Universitarios, Segunda Edición, México, D.F., 1974, p.41.

¹⁶ Ibidem., p.43.

¹⁷ Ibidem., p.44.

¹⁸ Cosío Villegas Daniel, Et.Al., "Historia Mínima de México", Editorial El Colegio de México, Séptima Reimpresión, México, D.F., 1983, p.106.

¹⁹ Anlen López Jesús,....., op. cit., p.47.

²⁰ Krauze Próid Enrique, "Por una Democracia sin Adjetivos", Editorial Joaquín Mortiz Planeta, México, D.F., 1986, p.47.

²¹ Anlen López Jesús,....., op. cit., p.53.

²² León González Samuel y Pérez Fernández Germán, "De Fuerzas Políticas y Partidos Políticos", Editorial Plaza y Valdes, México. D.F., 1988, p.14.

²³ Moreno Sánchez Daniel, "Los Partidos Políticos del México Contemporáneo: 1916-1979", Editorial B.Costa Amic, Séptima Edición, México, D.F., 1979, p.41.

²⁴ Karakowsky Woldenberg José, "Partidos Políticos: Estatus Jurídico y Elecciones", en Nikken Pedro, "La Democracia de Partidos en Crisis". Editorial Servicios Editoriales del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1992, pp.44-45.

²⁵ Véase anexo 1.

²⁶ Rodríguez Araujo Octavio, "La Reforma Política y Los Partidos Políticos en México". Editorial Siglo XXI, Décima Edición, México, D.F., 1989, p.27.

²⁷ Karakowsky Woldenberg José, "Estado y Partidos: Una Periodización", en Revista Mexicana de Sociología, Editorial Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, No. 2, México, D.F., Abril-Junio 1993, p.90.

²⁸ *Ibidem*., pp. 93-94.

²⁹ Véase anexo 2.

³⁰ Molas Isidro,..... op. cit., p.83.

³¹ Duverger Maurice, "Los Partidos Políticos"....., op. cit., p.34.

³² Sartori Giovanni, "Partido y Sistemas de Partidos: Marco para un Análisis Vol. 1". Editorial Alianza, Madrid, España, 1976, p.10.

³³ Panebianco Angelo, "Modelos de Partidos". Editorial Alianza Universidad, Primera Reimpresión, México, D.F., 1993, pp.31-41.

³⁴ Andrade Sánchez Eduardo, "Introducción a la Ciencia Política", Editorial Harla, México, D.F., 1983, p.87.

³⁵ *Ibidem*..

³⁶ *Ibidem*.. p.88.

³⁷ Dowse Robert y Huges John, "Sociología Política", Editorial Alianza Universidad, Quinta Reimpresión, Madrid, España, 1990, pp.420-431.

³⁸ Montero Zendejas Daniel, "Estado, Democracia y Partido", Editorial B. Costa Amic, México, D.F., 1979, p.89.

³⁹ Charlot Jean,..... op. cit., p.9.

⁴⁰ Molas Isidro,..... op. cit., p.62.

⁴¹ Dowse Robert y Huges John,....., op. cit., p.464.

⁴² Charlot Jean,..... op. cit., pp.50-52.

⁴³ Linares Quintana Segundo, "Sistemas de Partidos y Sistemas Políticos: El Gobierno de las Leyes y el Gobierno de los Hombres", Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina, 1976, pp.526-528.

⁴⁴ *Ibidem*., pp.437-438.

⁴⁵ González Casanova Pablo, "El Estado y los Partidos Políticos en México", Editorial Era, Tercera Edición, México, D.F., 1983, pp.108-111.

⁴⁶ Peschard Mariscal Jacqueline, "El PRI un Partido a la Defensiva", en Revista Mexicana de Sociología, Editorial Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, No. 2, México, D.F., Abril-Junio 1993, p.63.

⁴⁷ Ibidem.. p.67.

⁴⁸ Álvarez Lopez Norma, Magaloni Beatriz, Et.Al., "Reforma del Sistema Político Mexicano: Alternativas para el Futuro. Condición para la Modernización", Editorial Diana, México, D.F., 1990, p.215.

⁴⁹ Arriola Woog Carlos, "¿Qué es la Democracia?", Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 1994, p.6.

⁵⁰ Ibidem.. p.9.

⁵¹ Cerroni Umberto. "Reglas y Valores de la Democracia: Un Estado de Derecho, Estado Social y Estado de Cultura", Editorial Alianza, México, D.F., 1991, p.42.

⁵² Ibidem.. p.51.

⁵³ Ibidem.. p.65.

⁵⁴ Ibidem.. p.107.

⁵⁵ Ibidem.. p.135.

⁵⁶ Bobbio Norberto, "El Futuro de la Democracia", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., p.9.

⁵⁷ Benavides Hinojosa Artemio y Murillo de la Torre Ponciano, "México y la Democracia: Una Alternativa Razonable", Editorial El Porvenir, Monterrey, N.L., México, 1985, pp.140-141.

⁵⁸ Ibidem.. p.142.

⁵⁹ García Cotarelo Ramón, "Partidos Políticos y Democracia", en Soberanes Fernández José Luis (Coord.), "Aspectos Jurídicos del Funcionamiento de los Partidos Políticos", Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, D.F., 1993, p.21.

⁶⁰ Cerroni Umberto. Magri Lucio. Et.Al., "Teoría Marxista del Partido Político", Editorial Cuadernos del Pasado y Presente, No. 7, Segunda Edición, México, D.F., 1971, p.29.

⁶¹ Ibidem.. p.31.

⁶² Marx Karl y Engels Frederick, "Manifiesto del Partido Comunista", Editorial Progreso, México, D.F., 1976, p.29.

⁶³ Ibidem.. pp.39-41.

⁶⁴ Ibidem.. p.44.

⁶⁵ Lenin Nicolás, "El Estado y la Revolución", Editorial Progreso, México, D.F., 1976, pp. 24-25.

⁶⁶ Holland Sabine George, "Historia de la Teoría Política", Editorial Fondo de Cultura Económica, Novena Reimpresión, México, D.F., 1984, p.587.

⁶⁷ Ibidem.. p.609.

⁶⁸ Véase anexo 3.

⁶⁹ Bobbio Norberto, Mateucci Nicola y Pasquino Gianfranco, "Diccionario de Política". Editorial Siglo XXI, Séptima Edición, México, D.F., 1991, p. 1574.

⁷⁰ Ibidem., p. 1575.

⁷¹ Touraine Alain. "¿Qué es la Democracia?". Editorial Fondo de Cultura Económica, Segunda Reimpresión, Montevideo, Uruguay, 1993, pp. 147-148.

⁷² Bobbio Norberto, Mateucci Nicola,....., op. cit., p. 133.

⁷³ Ibidem., pp. 134-135.

⁷⁴ Benavides Hinojosa Artemio y Murillo de la Torre Ponciano, op. cit., pp. 118-119.

⁷⁵ Collier David, "El Nuevo Autoritarismo en América Latina", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1985, pp. 41-42.

⁷⁶ Ibidem., pp. 46-47.

⁷⁷ Bobbio Norberto, "El Futuro de la Democracia", op. cit., p. 9.

⁷⁸ Cerroni Umberto, "Reglas y Valores de la Democracia,....." op. cit., p. 191.

⁷⁹ Benavides Hinojosa Artemio y Murillo de la Torre Ponciano, op. cit., pp. 140-141.

⁸⁰ Aguirre Ramírez Pedro, Bengé Guerra Alberto y Woldenberg Karakowsky José. "Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones: Estudios Comparados", Editorial Instituto de Estudios para la Transición Democrática y Trazos Centro de Investigaciones, México, D.F., 1993, p. 100.

⁸¹ Ibidem., p. 101.

⁸² Ibidem., p. 116.

⁸³ Ibidem., p. 118.

⁸⁴ Ibidem., p. 121.

⁸⁵ Ibidem., p. 123.

⁸⁶ Rodríguez Zúñiga Luis. "La Transición en España", Editorial Instituto de Cooperación Iberoamericana, Quinto Centenario, Madrid, España, 1988, p. 4.

⁸⁷ Meyenberg Leycegui Yolanda. "Democracia y Transición: Dos Conceptos para la Reflexión del Caso Español" en Ruiz Massieu José Francisco (Coord.), "Las Transiciones a la Democracia", Editorial Fundación Mexicana Cambio Siglo XXI y Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 1993, pp. 169-170.

⁸⁸ Rodríguez Zúñiga Luis,..... op. cit., p. 21.

⁸⁹ Meyerberg Leycegui Yolanda,..... op. cit., p. 177.

⁹⁰ Rodríguez Zúñiga Luis,..... op. cit., p. 39.

⁹¹ Lechner Norberto, "El Sistema de Partidos en Chile: Una Continuidad Problemática", en "Los Sistemas Políticos en América Latina", Meyer Cosío Lorenzo y Reyna Pérez José Luis, Editorial Siglo XXI, Segunda Edición, México, D.F., 1989, p. 70.

⁹² Pernaú José, "Historia Mundial desde 1939", Editorial Salvat, Barcelona, España, 1973, p. 119

⁹⁵ Bolívar Espinoza Augusto y Yocelevsky Ricardo, "Sistema de Partidos y Representación en la Transición a la Democracia en Chile". en Revista Sociológica. Editorial División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM. Unidad Azcapotzalco, No. 30. México, D.F., Enero-Abril 1996. p.60.

⁹⁴ *Ibidem.*, p.65.

⁹⁵ *Ibidem.*, pp.67-68.

⁹⁶ Garretón Manuel Antón. "La Posibilidad Democrática en Chile: Dilemas de Transición y Consolidación", Editorial Cuadernos del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C., No. 6. México, D.F., 1991. p.16.

⁹⁷ Gaspar Tapia Gabriel, "Chile: La Ofensiva Política de la Dictadura", en Revista Estudios Sociológicos. Editorial El Colegio de México. No. 16, México, D.F., Enero-Abril 1988, pp.180-181.

⁹⁸ Bolívar Espinoza Augusto y Yocelevsky Ricardo, *op. cit.*, pp.68-69.

⁹⁹ Véase Off Claus, "Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales", Editorial Sistemas, Madrid, España, 1988.

¹⁰⁰ Gaspar Tapia Gabriel, *op. cit.*, p.183.

¹⁰¹ Ruiz Massieu José Francisco, "La Transición Acotada: El Caso de Chile". en Rodríguez Araujo Octavio (Coord.). "Reflexiones al Futuro". Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, D.F., 1994. pp.178-179.

¹⁰² Bolívar Espinoza Augusto y Yocelevsky Ricardo, *op. cit.*, p.71.

¹⁰³ *Ibidem.*, pp.72-73.

¹⁰⁴ Guzmán Rambaldi Hugo. "Diseñando el Mapa Político" en Revista Voz y Voto, No. 12. México, D.F., Febrero 1994, p.66.

¹⁰⁵ *Ibidem.*

¹⁰⁶ *Ibidem.*, p.67.

¹⁰⁷ Periódico "El Norte", Monterrey, N.L., México, Lunes 17 de Enero del 2000, p.24 A.

¹⁰⁸ Aguilar Villanueva Luis Felipe (Coord.), "Partido Revolucionario Institucional: Origen y Transformación". Editorial Fundación Mexicana Cambio Siglo XXI Luis Donald Colosio Murrieta, A.C., México, D.F., 1994, pp. 8-9.

¹⁰⁹ Calderón Alzati Enrique y Cazés Menache Daniel, "Tecnología Ciudadana para la Democracia", Editorial La Jornada y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, México, D.F., 1994, p.22.

¹¹⁰ *Ibidem.*

¹¹¹ Gonzalez Casanova Pablo (Coord.), "Las Elecciones en México: Evolución y Perspectivas", Editorial Siglo XXI e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, D.F., 1985, p.88.

¹¹² Aguilar Villanueva Luis Felipe (Coord.), "Partido Revolucionario Institucional....." *op. cit.* pp 34-35.

¹¹³ Aguilar Camín Héctor y Meyer Cosío Lorenzo, "A la Sombra de la Revolución Mexicana". Editorial Cal y Arena, Quinta Edición. México, D.F., 1991, p.172.

¹¹⁴ *Ibidem.*, p.175.

¹¹⁵ Aguilar Villanueva Luis Felipe (Coord.), "Partido Revolucionario Institucional,....." op. cit., p.41

¹¹⁶ *Ibidem.* . pp.43-44.

¹¹⁷ Calderón Alzati Enrique y Cazés Menache Daniel, op. cit., p.32.

¹¹⁸ *Ibidem.* . p.35.

¹¹⁹ *Ibidem.* . p.37.

¹²⁰ *Ibidem.* . pp.38-39.

¹²¹ Colín Cabrera Guillermo, "Agenda Política de México 1998", Editorial Desarrollo de las Comunicaciones e Investigación Regional, Décima Segunda Edición, Monterrey, N.L., México, 1998. p.86.

¹²² *Ibidem.*

¹²³ Águila Franco Carlos. "La Realidad de los Partidos Políticos en 1995", Editorial Triana, México, D.F., 1995. pp.67-70.

¹²⁴ Véase Karakowsky Woldenberg José, "Los Partidos Políticos en México", Editorial Instituto Federal Electoral, México, D.F., 1996.

¹²⁵ Véase anexo 4.

¹²⁶ Arriola Woog Carlos. "Ensayos sobre el Partido Acción Nacional", Editorial Miguel Angel Porrúa, México, D.F., 1994. pp.11-12.

¹²⁷ *Ibidem.* . p.26.

¹²⁸ Calderón Alzati Enrique y Cazés Menache Daniel. op. cit., p.41.

¹²⁹ Arriola Woog Carlos. "Ensayos sobre el Partido Acción Nacional",..... op. cit., pp.33-34.

¹³⁰ *Ibidem.* . p.38.

¹³¹ *Ibidem.* . p.41.

¹³² *Ibidem.* . p.48.

¹³³ Reynoso Victor Manuel, "El Partido Acción Nacional: ¿La Oposición hará Gobierno?", en Revista Mexicana de Sociología. Editorial Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, No. 2, México, D.F., Abril-Junio 1993. pp.134-135.

¹³⁴ *Ibidem.* . p. 137.

¹³⁵ Reveles Vázquez Francisco. "El Proceso de Institucionalización del Partido Acción Nacional" en Miron Lince Rosa María y Valdés Zurita Leonardo, "Partidos y Elecciones", Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Instituto Federal Electoral y la UAM, Mexico, D.F., 1996. p 61.

¹³⁶ Reynoso Victor Manuel. op. cit., p.139.

¹³⁷ *Ibidem.* . p.147.

¹³⁸ Águila Franco Carlos. op. cit., pp.58-59.

¹³⁹ Véase anexo 5.

¹⁴⁰ Calderón Alzati Enrique y Cazés Menache Daniel, op. cit., p.45.

¹⁴¹ *Ibidem.*, p.47.

¹⁴² Rodríguez Araujo Octavio, "La Reforma Política y los Partidos en México", Editorial Siglo XXI. Decima Primera Edición, México. D. F., 1991, p.391.

¹⁴³ Véase Maldonado Bautista Samuel, "Cárdenas Presidente: Orígenes del PRD", Editorial Personal. Morelia. Michoacán. México, 1989.

¹⁴⁴ Calderón Alzati Enrique y Cazés Menache Daniel, op. cit., p.53.

¹⁴⁵ Cárdenas Solórzano Cuauhtémoc, "Nace una Esperanza", Editorial Nuestro Tiempo, México, D.F., 1990, p.9.

¹⁴⁶ Colín Cabrera Guillermo, op. cit., p.78.

¹⁴⁷ Águila Franco Carlos, op. cit., pp.62-63.

¹⁴⁸ Véase anexo 6.

¹⁴⁹ Bennett Vivienne, "Orígenes del Movimiento Urbano Popular Mexicano: Pensamiento Político y Organizaciones Clandestinas: 1960-1980", en Revista Mexicana de Sociología, Editorial Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM. No. 3, México, D.F., Julio-Septiembre 1998, pp.91-92.

¹⁵⁰ *Ibidem.*, p.94.

¹⁵¹ Periódico "El Norte", Monterrey, N.L., México, Domingo 29 de Marzo de 1998, p.6-A

¹⁵² Véase anexo 7.

¹⁵³ Véase página de internet www.pvem.org.mx.

¹⁵⁴ *Ibidem.*

¹⁵⁵ Periódico "El Norte", Monterrey, N.L., México, Lunes 10 de Julio de 2000, p.4-A.

¹⁵⁶ Periódico "El Norte", Monterrey, N.L., México, Domingo 16 de Julio de 2000, p.14-A.

¹⁵⁷ Véase anexo 8.

¹⁵⁸ Meyer Cosío Lorenzo, "El Presidencialismo: del Populismo al Neoliberalismo" en Revista Mexicana de Sociología, Editorial Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, No. 2, México, D.F., Abril-Junio 1993, p.57.

¹⁵⁹ Cardiel Reyes Raúl, "Curso de Ciencia Política", Editorial Porrúa, México, D.F., 1978, p.150.

¹⁶⁰ Meyer Cosío Lorenzo, "El Presidencialismo,....," op. cit., p.58.

¹⁶¹ Véase, Carpizo McGregor Jorge, "El Presidencialismo Mexicano", Editorial Siglo XXI. Segunda Edición, México, D.F., 1979.

¹⁶² Espinoza Toledo Ricardo (Coord.), "Presidencialismo", Editorial Instituto Federal Electoral, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. y la UAM, México, D.F., 1996, p.7

¹⁶³ *Ibidem.*, p.29.

¹⁶⁴ Lajous Vargas Alejandra, "El PRI y sus Antepasados", Editorial Martín Casillas, México, D.F., 1982, p.21.

¹⁶⁵ Garza Ramírez Enrique (Coord.), "Nuevo León 1985: Un Ensayo sobre las Condiciones y Perspectivas de la Transmisión del Poder Público", Editorial Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, de la UANL Monterrey, N.L., México, 1985, pp.15-16.

¹⁶⁶ Aguilar Villanueva Luis Felipe, "Partido Revolucionario Institucional,....." op. cit., pp.1-2.

¹⁶⁷ Aguilar Camín Héctor y Meyer Cosío Lorenzo, op. cit., p.174.

¹⁶⁸ Sánchez Susarrey Jaime, "¿Corporativismo o Democracia?", en Revista Vuelta, Editorial Vuelta, No. 36, México, D.F., Marzo 1988, p.13.

¹⁶⁹ Aguilar Villanueva Luis Felipe, "Partido Revolucionario Institucional,....." op. cit., p.54.

¹⁷⁰ Alcocer Villanueva Jorge, "La Tercera Refundación del PRI", en Revista Mexicana de Sociología, Editorial Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, No. 2, México, D.F., Abril-Junio 1993, p.120.

¹⁷¹ Valdés Zurita Leonardo (Coord.), "Elecciones y Partidos en México: 1993", Editorial División de Ciencias Sociales y Departamento de Sociología de la UAM, México, D.F., 1994, pp.187-188.

¹⁷² Rincón Gallardo Gilberto, Alcocer Villanueva Jorge, Et.Al., "¿Del Monopartidismo al Pluripartidismo?: La Búsqueda de Alternativas", Editorial Cultura Popular y Facultad de Economía de la UNAM, México, D.F., 1990, p.91.

¹⁷³ Cansino Ortiz César, "Construir la Democracia: Límites y Perspectivas de la Transición en México", Editorial Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigaciones y Docencia Económica, México, D.F., 1995, p.32.

¹⁷⁴ Ibidem., p.33.

¹⁷⁵ Romero Jorge Javier, "La Nave Va", en Revista Voz y Voto, No. 43, México, D.F., Septiembre 1996, pp.16-17.

¹⁷⁶ Immerich Gustavo Ernesto (Coord.), "Procesos Políticos en las Américas", Editorial División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Sociología, Unidad Iztapalapa de la UAM, México, D.F., 1996, p. 230.

¹⁷⁷ Ibidem., p.231.

¹⁷⁸ Ibidem., pp.270-273.

¹⁷⁹ Alcocer Villanueva Jorge, "El Ciclo de las Reformas Electorales 1978-1996", en Revista Diálogo y Debate de Cultura Política, Editorial Centro de Estudios para la Reforma del Estado A.C., Año I, No.1, México, D.F., Abril --Junio 1997, pp.104-105.

¹⁸⁰ Ibidem., pp.107-108.

¹⁸¹ Cansino Ortiz César, "Después del PRI: Las Elecciones de 1997 y los Escenarios de la Transición en México", Editorial Centro de Estudios de Política Comparada A.C., México, D.F., 1998, pp.13-14.

¹⁸² Revista Voz y Voto, Editorial Nuevo Horizonte, No. 46, México, D.F., Diciembre 1996, p.11.

¹⁸³ Cansino Ortiz César (Coord.), "Después del PRI,....." op. cit., pp.19-20.

¹⁸⁴ Revista Voz y Voto, No.46, op. cit., p.18.

¹⁸⁵ Ibidem., p.26.

¹⁸⁶ Véase, Alcocer Villanueva Jorge, "El Ciclo de las Reformas,....." op. cit.

¹⁸⁷ Ibidem.

¹⁸⁸ Ulvalle Berrones Ricardo, "Liberalismo, Estado y Administración Pública", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 161, Editorial División de Estudios Superiores de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM, México, D.F., Julio-Septiembre 1995, pp.32-33.

¹⁸⁹ Klinsberg Bernardo, "¿Cómo Transformar al Estado?: Más Allá de Mitos y Dogmas", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1989, pp.24-30.

¹⁹⁰ Del Carmen Pardo María, "La Modernización Administrativa en México", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública y El Colegio de México, México, D.F., 1991, p.23.

¹⁹¹ Ibidem. . p.25.

¹⁹² Ibidem. . p.27.

¹⁹³ Ulvalle Berrones Ricardo, "El Gobierno en Acción: La Formación del Régimen Presidencial en la Administración Pública", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1984, pp.106-107.

¹⁹⁴ Ibidem. . pp.110-111.

¹⁹⁵ Ibidem. . p.115.

¹⁹⁶ Véase anexo 11.

¹⁹⁷ Álvarez López Norma, Magaloni Beatriz, *op. cit.*, pp.194-195.

¹⁹⁸ Hernández Chávez Alicia (Coord), "¿Hacia un Nuevo Federalismo?", Editorial Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, México, D.F., 1996, p.148.

¹⁹⁹ Álvarez López Norma, Magaloni Beatriz, *op. cit.*, p.186.

²⁰⁰ Hernández Chávez Alicia, *op. cit.*, p.149.

²⁰¹ Álvarez López Norma, Magaloni Beatriz, *op. cit.*, p.203.

²⁰² Gómez Aranda Juan Carlos, Gamas Torruco José, Et. Al., "La Modernización Administrativa en el Nuevo Federalismo", Editorial Instituto de Administración Pública, A.C., Sección Chiapas, México, 1997, p.53.

²⁰³ Véase anexo 12.

²⁰⁴ Aguilar Villanueva Luis Felipe, "Política Pública y Gobierno del Estado", en *Revista Colegio Nacional en Ciencias Políticas y Administración Pública*, A.C., No. 4, México, D.F., Octubre 1990, p.245.

²⁰⁵ Aguilar Villanueva Luis Felipe, "El Estudio de las Políticas Públicas", Tomo I, Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 1992, pp.47-48.

²⁰⁶ Véase anexo 13.

²⁰⁷ Guerrero Orozco Omar, "Políticas Públicas para la Reforma del Estado", Tomo II, en *Revista del Colegio en Ciencias Políticas y Administración Pública*, A.C., México, D.F., Marzo 1992, p.50.

²⁰⁸ Aguilar Villanueva Luis Felipe, "El Estudio de las Políticas Públicas....." *op. cit.*, pp.31-32.

²⁰⁹ Ibidem. . p.35.

²⁰ Uvalle Berrones Ricardo, "Objetivos y Alcances de la Gerencia Pública", en Revista Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C., No. 9, México. D.F., Enero-Marzo 1991, p.85.

²¹ Véase anexo 14.

²¹ Plascencia Díaz Adriana, "Gerencia Pública: Bases Teórico Conceptuales", Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Mexico, D.F., 1994, pp.99-100.

²⁶ Véase anexo 15.

²⁴ Ibidem. . p.105.

¹⁵ Uvalle Berrones Ricardo, "Objetivos y Alcances de la Gerencia Pública.....," op. cit., pp.100-101.

¹⁶ Véase anexo 16.

¹⁷ Cabrero Mendoza Enrique, "Del Administrador al Gerente Público", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México. D.F., 1995, p.111.

¹⁸ Véase anexo 17.

¹⁹ Hernández Puente Adriana, "Administración y Desarrollo del Personal Público", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., 1994, p..368.

²⁰ Véase anexo 18.

¹¹ Hernández Puente Adriana. op. cit., p.369.

¹⁷ Véase anexo 19.

²³ Véase anexo 20.

²⁴ Hernández Puente Adriana. op. cit., p.373.

²⁵ Tijerina Martínez Méntor, "La Política de la Función Pública en México: Un Intento de Sistematización", en Revista Teoría y Praxis Administrativa, Vol.1, No.1, Editorial Instituto de Administración Pública de Nuevo León. A.C., Monterrey, N.L., México, Enero -Marzo 1987, p.27.

²⁶ Hernandez Puente Adriana. op. cit., p.123.

²⁷ Ibidem. . p.337.

²⁸ Véase anexo 21.

²⁹ Poder Ejecutivo Federal, "Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000", Editorial Talleres Gráficos de la Nación, México. D.F., 1996, p.56.

³⁰ Uvalle Berrones Ricardo, "El Nuevo Papel del Servicio Público", en Revista Enlace No. 36. Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Mexico, D.F., Marzo-Abril 1995, p.10.

³¹ Merino Huerta Mauricio, "Notas Sobre la Dignificación del Servicio Público", en Revista Enlace No.37. Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, D.F., Mayo-Junio 1995, p.23.

³² Véase anexo 22.

²³³ Argüelles Antonio, "Calidad Total en la Administración Pública: La Experiencia de Secolí", en Revista Gestión y Política Pública, Vol. IV, No. 2, Editorial Centro de Investigaciones y Docencia Económica, Segundo Semestre, México, D.F., 1995, pp.433-434.

²³⁴ Ishikawa Kaoru, "¿Qué es el Control Total de Calidad?: La Modalidad Japonesa", Editorial Grupo Norma, Bogotá, Colombia, 1993, p.33.

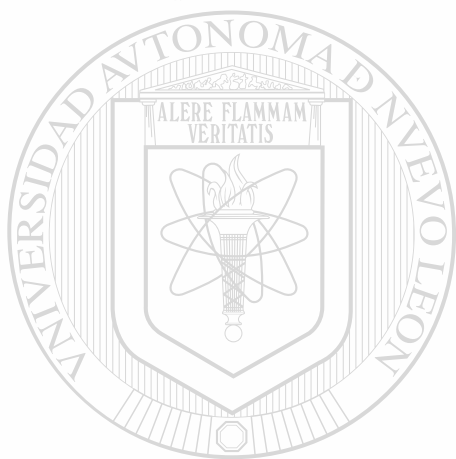
²³⁵ Véase anexo 23.

²³⁶ Shand David, y Arnberg Morten, "Un Gobierno Alerta: Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración", Editorial Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, México, D.F., 1996, p.20.

²³⁷ Véase anexo 24.

²³⁸ Shand David, y Arnberg Morten, op. cit., p.24.

²³⁹ Ibidem. . p 26.



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DE BIBLIOTECAS

BIBLIOGRAFÍA.

Libros

- Águila Franco Carlos, "La Realidad de los Partidos Políticos en 1995", Editorial Triana, México, D.F., 1995.
- Aguilar Camín Héctor y Meyer Cosío Lorenzo, "A La Sombra de la Revolución Mexicana", Editorial Cal y Arena, Quinta Edición, México, D.F., 1991.
- Aguilar Villanueva Luis Felipe, "Política y Racionalidad Administrativa", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., 1982.
- Aguilar Villanueva Luis Felipe, "El Estudio de las Políticas Públicas", Editorial Miguel Ángel Porrúa, Tomo I, México, D.F., 1992.
- Aguilar Villanueva Luis Felipe, "Partido Revolucionario Institucional: Origen y Transformación", Editorial Fundación Mexicana Cambio Siglo XXI, Luis Donaldo Colosio, A.C., México, D.F., 1994.
- Aguirre Ramírez Pedro, Bengé Guerra Alberto y Karakowsky Woldenberg José, "Sistemas Políticos, Partidos y Elecciones; Estudios Comparados", Editorial Instituto de Estudios para la Transición Democrática y Trazos Centro de Investigaciones, México, D.F., 1993.
- Alcayaga Cristina, "Historia de los Partidos en México: Agenda de la Democracia", Editorial Instituto Federal Electoral, México, D.F., 1993.
- Alcocer Villanueva Jorge, Córdova Arnaldo, Et. Al., "México: La Búsqueda de Alternativas", Editorial Ediciones de Cultura Popular y la Facultad de Economía de la UNAM, México, D.F., 1990.
- Álvarez López Norma, Magolini Beatriz, Et. Al., "Reforma del Sistema Político Mexicano; Alternativas para el Futuro: Condiciones para la Modernización", Editorial Diana y Centro de Estudios para el Desarrollo, México, D.F., 1990.
- Andrade Sánchez Eduardo, "Introducción a la Ciencia Política", Editorial Harla, México, D.F., 1983
- Anlen López Jesús, "Origen y Evolución de los Partidos Políticos en México", Editorial Textos Universitarios, Segunda Edición, México, D.F., 1974.
- Arguelles Antonio y Gómez Mandujano José Antonio, "Hacia la Modernización Administrativa: Una Propuesta de la Sociedad", Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 1995.
- Arriola Woog Carlos, "¿Qué es la Democracia?", Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 1994
- Arriola Woog Carlos, "Ensayos sobre el PAN", Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 1994
- Aziz Nassif Alberto. (Coord), "México. Una Agenda para Fin de Siglo", Editorial La Jornada y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM, México, D.F., 1996

- Benavides Hinojosa Artemio y Murillo de la Torre Ponciano, "México y la Democracia: Una Alternativa Razonable", Editorial El Provenir, Monterrey, N.L., México, 1985.
- Blum Valenzuela Roberto, "De la Política Mexicana y sus Medios: ¿Deterioro Institucional o Nuevo Pacto Político?", Editorial Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigaciones para el Desarrollo, México, D.F., 1996.
- Bobbio Norberto, "El Futuro de la Democracia", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1986.
- Bobbio Norberto, Mateucci Nicola y Pasquino Gianfranco, "Diccionario de Política", Editorial Siglo XXI, Séptima Edición, México, D.F., 1991.
- Borja Ochoa Roberto, "La Transición Democrática en México: ¿Espejismo o Realidad?", Editorial Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, México, D.F., 1992.
- Burdeau George, "Tratado de Ciencia Política: Los Partidos Políticos", Tomo III, Vol II, Editorial Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán de la UNAM, Tercera Edición, México, D.F., 1980.
- Cabrero Mendoza Enrique, "Del Administrador al Gerente Público", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., 1995.
- Calderón Alzati Enrique y Cázés Menache Daniel, "Tecnología Ciudadana para la Democracia", Editorial La Jornada y Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades de la UNAM, México, D.F., 1994.
- Cansino Ortiz César, "Construir la Democracia: Límites y Perspectivas de la Transición en México", Editorial Miguel Ángel Porrúa y Centro de Investigaciones y Docencia Económica, México, D.F., 1995.
- Cansino Ortiz César (Coord.), "Después del PRI: Las Elecciones de 1997 y los Escenarios de la Transición en México", Editorial Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., México, D.F., 1998.
- Cárdenas Solórzano Cuahtémoc, "Nace una Esperanza", Editorial Nuestro Tiempo, México, D.F., 1990.
- Cardiel Reyes Raúl, "Curso de Ciencia Política", Editorial Porrúa, México, D.F., 1978.
- Carpizo McGreggor Jorge, "El Presidencialismo Mexicano", Editorial Siglo XXI, Segunda Edición, México, D.F., 1979.
- Castellanos Hernández Eduardo y Zertuche Muñoz Fernando (Coords.), "Enciclopedia Parlamentaria de México: Legislación y Estadísticas Electorales 1814-1997", Vol III, Tomo II Serie IV, Editorial Cámara de Diputados, Congreso de la Unión, México, D.F., 1997.
- Charlot Jean, "Los Partidos Políticos", Editorial Hispánicas, México, D.F., 1987.
- Chevallier Jaques y Loschak Daniele, "La Ciencia Administrativa", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1983.
- Chiavenato Idalberto, "Introducción a la Teoría General de la Administración", Editorial McGraw Hill, Cuarta Edición, Bogotá, Colombia, 1988.

- Cerroni Umberto, Magri Lucio, Et. Al., "Teoría Marxista del Partido Político", Editorial Cuadernos del Pasado y del Presente, No. 7, Segunda Edición, México, D.F., 1971.
- Cerroni Umberto, "Reglas y Valores de la Democracia: Estado de Derecho, Estado Social, Estado de Cultura", Editorial Alianza, México, D.F., 1991.
- Clèrel de Tocqueville Charles Alexis, "La Democracia en América", Editorial Fondo de Cultura Económica, Quinta Reimpresión, México, D.F., 1987.
- Colín Cabrera Guillermo, "Agenda Política de México 1998", Editorial Desarrollo de las Comunicaciones e Investigación Regional Décima Segunda Edición, Monterrey, N.L., México, 1998.
- Collier David, "El Nuevo Autoritarismo en América Latina", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1985.
- Cordera Campos Rolando, Trejo Delarbre Raúl y Vega Juan Enrique, (Coords.), "México: El Reclamo Democrático", Editorial Siglo XXI, México, D.F., 1988.
- Cosío Villegas Daniel, Et. Al., "Historia Mínima de México", Editorial El Colegio de México, Séptima Reimpresión, México, D.F., 1983.
- Covarrubias Ortiz Jorge, "Desarrollo Político y Transición Democrática: Nuevo León 1985-1995", Editorial Castillo, Monterrey, N.L., México, 1996.
- Cueva Tamariz Agustin, (Coord.), "Ensayos sobre una Polémica Inconclusa: La Transición a la Democracia en América Latina", Editorial Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, D.F., 1994.
- Del Carmen Pardo María, "La Modernización Administrativa en México", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., 1991.
- Diamond Larry y Plattner Marc, (Coords.), "El Resurgimiento Global de la Democracia", Editorial Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, D.F., 1996.
- Durand Ponte Víctor Manuel, (Coord.), "La Construcción de la Democracia en México, Movimientos Sociales y Ciudadanía", Editorial Siglo XXI, México, D.F., 1994.
- Dutréit Silvia y Valdés Zurita Leonardo, (Coords.), "El Fin de Siglo y los Partidos Políticos en América Latina", Editorial Instituto de Investigaciones José María Luis Mora y Unidad Iztapalapa de la UNAM, México, D.F., 1994.
- Duverger Maurice, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional", Editorial Ariel, México, D.F., 1986.
- Duverger Maurice, "Los Partidos Políticos", Editorial Fondo de Cultura Económica, Séptima Reimpresión, México, D.F., 1980.
- Dowse Robert y Hugues John, "Sociología Política", Editorial Alianza Universidad, Quinta Reimpresión, Madrid, España, 1990.
- Emmerich Gustavo Ernesto (Coord.), "Procesos Políticos en América", Editorial División de Ciencias Sociales y Humanidades, de la UAM Unidad Ixtapalapa, México, D.F., 1996.

- Espinoza Toledo Ricardo, (Coord.), "Presidencialismo", Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. e Instituto Federal Electoral, México, D.F., 1996.
- Fernández Santillán José Florencio, "Política y Administración Pública en México: 1934-1978", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., 1980.
- Flores Caballero Romeo, "Administración y Política en la Historia de México", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, Segunda Edición, México, D.F., 1988.
- Garza Ramírez Enrique, (Coord.), "Nuevo León 1985: Un Ensayo sobre las Condiciones y Perspectivas de la Transmisión del Poder Público", Editorial Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la UANL, Monterrey, N.L., México, 1985.
- Gómez Aranda Juan Carlos, Gamás Torruco José, Et.Al, "La Modernización Administrativa en el Nuevo Federalismo", Editorial Instituto de Administración Pública, A.C., Tuxtla Gutiérrez, Chiapas, México, 1997.
- Gómez Tagle Silvia, "Las Estadísticas Electorales de la Reforma Política", Editorial El Colegio de México, Primera Reimpresión, México, D.F., 1992.
- Gómez Tagle Silvia, "La Frágil Democracia Mexicana: Partidos y Elecciones", Editorial García y Valdéz, México, D.F., 1993.
- Gómez Tagle Silvia, "La Transición Inconclusa: Treinta Años de Elecciones", Editorial El Colegio de México, México, D.F., 1997.
- González Blackaller Ciro, Et.Al., "Dinámica de la Vida Social", Editorial Herrero, Tercera Edición, México, D.F., 1978.
- González Casanova Pablo, "El Estado y los Partidos Políticos en México", Editorial Era, Tercera Edición, México, D.F., 1983.
- González Casanova Pablo, "La Democracia en México", Editorial Serie Popular, Décimacuarta Edición, México, D.F., 1983.
- González Casanova Pablo, (Coord.), "Las Elecciones en México: Evolución y Perspectivas", Editorial Siglo XXI e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, México, D.F., 1985.
- Guerrero Orozco Omar, "El Proceso Histórico de la Acción Gubernamental. La Administración Pública en el Modo de Producción Asiático", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., 1982.
- Guerrero Orozco Omar, "La Teoría de la Administración Pública", Editorial Harla, México, D.F., 1986.
- Guerrero Orozco Omar, "La Formación Profesional de Administradores Públicos en México", Editorial Instituto de Administración Pública del Estado de México, México, D.F., 1995.
- Hernández Chávez Alicia, (Coord.) "¿Hacia un Nuevo Federalismo?", Editorial Fondo de Cultura Económica y El Colegio de México, México, D.F., 1996
- Hernández Puente Adriana, "Administración y Desarrollo de Personal Público", Editorial Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F., 1994.

- Hofstadter Richard, "La Idea de un Sistema de Partidos: El Origen de la Oposición Legítima en los Estados Unidos 1780-1840", Editorial Gernika, México, D.F., 1987.
 - Holland Sabine George, "Historia de la Teoría Política", Editorial Fondo de Cultura Económica, Novena Reimpresión, México, D.F., 1984.
 - Ishikawa Kaoru, "¿Qué es el Control Total de Calidad?: La Modalidad Japonesa" Editorial Grupo Norma, Séptima Reimpresión, Bogotá, Colombia, 1993.
 - Kaplan Efron Marcos Teodoro, Et. Al., "Regulación Jurídica del Intervencionismo Estatal en México", Editorial Fondo de Cultura Económica y la Secretaría de Minas, Energía e Industria Paraestatal, México, D.F., 1988.
 - Karakowsky Woldenberg José, "Los Partidos Políticos en México", Editorial Instituto Federal Electoral, México, D.F., 1996.
 - Klinsberg Bernardo, "¿Cómo Transformar el Estado?: Más Allá de Mitos y Dogmas", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1989.
 - Krauze Pröid Enrique, "Por una Democracia sin Adjetivos", Editorial Joaquín Mortiz Planeta, México, D.F., 1986.
 - Lajous Vargas Alejandra, "El PRI y sus Antepasados", Editorial Martín Casillas, México, D.F., 1982.
 - Lajous Vargas Alejandra, "Los Partidos Políticos en México", Editorial Premia la Red de Jonás, Segunda Edición, Puebla, México, 1986.
 - Lenin Nicolás, "El Estado y la Revolución", Editorial Progreso, México, D.F., 1976.
 - León González Samuel y Pérez Fernández Germán, "De Fuerzas Políticas y Partidos Políticos", Editorial Plaza y Valdés, México, D.F., 1988.
-
- Linares Quintana Segundo, "Sistemas de Partidos y Sistemas Políticos; El Gobierno de las Leyes y el Gobierno de los Hombres", Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, Argentina, 1976.
 - López Villafañe Antonio, "La Formación del Sistema Político Mexicano", Editorial Siglo XXI, Segunda Edición, México, D.F., 1991.
 - Lujambio Irazábal Alonso José, "Federalismo y Congreso en el Cambio Político en México", Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, D.F., 1996.
 - Maldonado Bautista Samuel, "Cárdenas Presidente: Orígenes del PRD", Editorial Personal, Morelia, Michoacán, México, 1989.
 - Martínez Gil José de Jesús, "Los Grupos de Presión y los Partidos Políticos en México", Editorial Porrúa, México, D.F., 1992.
 - Marx Karl y Engels Frederick, "Manifiesto del Partido Comunista", Editorial Progreso, México, D.F., 1976.
 - Merino Huerta Mauricio, "La Democracia Pendiente: Ensayos sobre la Deuda Política de México", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1993.

- Meyer Cosío Lorenzo y Reyna Pérez José Luis, (Coords.), "Los Sistemas Políticos en América Latina", Editorial Siglo XXI, México, D.F., 1989.
 - Mirón Lince Rosa María y Valdés Zurita Leonardo, (Coords.), "Partidos y Elecciones", Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. e Instituto Federal Electoral, México, D.F., 1996.
 - Molas Isidro, "Los Partidos Políticos", Editorial Salvat, Barcelona, España, 1973
 - Montero Zendejas Daniel, "Estado, Democracia y Partido", Editorial B. Costa-Amic, México, D.F., 1979.
 - Moreno Sánchez Daniel, "Los Partidos Políticos del México Contemporáneo", Editorial B. Costa Amic, Séptima Edición, México, D.F., 1979.
 - Muñoz García Hernández, (Coord.), "Las Transiciones a la Democracia", Editorial Miguel Ángel Porrúa y Fundación Mexicana Cambio Siglo XXI, México, D.F., 1993
 - Murillo Soberanis Manlio Fabio, "La Reforma Política Mexicana y el Sistema Pluripartidista", Editorial Diana, Segunda Impresión, México, D.F., 1979.
 - Nikken Pedro, "La Democracia de Partidos en Crisis", Editorial Servicios Editoriales del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1992.
 - Nohlen Dieter y Adler Lomnitz Larissa, "Elecciones y Sistemas de Partidos en América Latina", Editorial Servicios Editoriales del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, 1993.
 - Off Claus, "Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales", Editorial Sistema, Madrid, España, 1988.
 - Ortega Lomelín Roberto, "Federalismo y Municipio: Una Visión de la Modernización de México", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1994.
-
- Palacios Román Luis, (Coord.), "La Organización de la Administración Pública ante los Nuevos Retos del Estado", Editorial Asociación Franco-Mexicana de Administración Pública, A.C., México, D.F., 1997.
 - Panebianco Angelo, "Modelos de Partido", Editorial Alianza, Primera Reimpresión, México, D.F., 1993.
 - Pernau José, "Historia Mundial desde 1939", Editorial Salvat, Barcelona, España, 1973
 - Plascencia Díaz Adriana, "Gerencia Pública: Bases Teóricas Conceptuales", Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, D.F., 1994
 - Rincón Gallardo Gilberto, Alcocer Villanueva Jorge, Et. Al., "¿Del Monopartidismo al Pluripartidismo? La Búsqueda de Alternativas", Editorial Ediciones de Cultura Popular y Facultad de Economía de la UNAM, México, D.F., 1990.
 - Rincón Gallardo Gilberto, (Coord.), "Partidos Políticos y Sociedad Civil", Editorial Centro de Estudios para la Reforma del Estado, México, D.F., 1995.
 - Rodríguez Araujo Octavio, "La Reforma Política y los Partidos Políticos en México" Editorial Siglo XXI, Décima Edición, México, D.F., 1989

- Rodríguez Araujo Octavio, (Coord.), "Reflexiones al Futuro", Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, D.F., 1994.
- Rodríguez Zúñiga Luis, Et. Al, "La Transición en España: 1975-1986", Editorial Instituto de Cooperación Iberoamericana Quinto Centenario, Madrid, España, 1988.
- Ruiz Massieu Juan Francisco (Coord.), "Las Transiciones a la Democracia", Editorial Fundación Mexicana Cambio Siglo XXI y Miguel Ángel Porrúa, México, D.F., 1993.
- Shand David y Arnberg Morten, "Un Gobierno Alerta: Iniciativas de Servicios de Calidad en la Administración", Editorial Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico, México, D.F., 1996
- Sartori Giovanni, "Partidos y Sistemas de Partidos: Marco para un Análisis Vo I", Editorial Alianza, Madrid, España, 1976.
- Sartori Giovanni, "¿Qué es la Democracia?", Editorial Instituto Federal Electoral, México, D.F., 1993.
- Silva Tena Teresa, Et. Al, "Ciencias Sociales Dos", Editorial Trillas, Cuarta Edición, México, D.F., 1979.
- Silva Tena Teresa, Et. Al, "Educación Cívica Dos", Editorial Trillas, Segunda Reimpresión, México, D.F., 1982.
- Soberanis Fernández José Luis, (Coord.), "Aspectos Jurídicos del Financiamiento de los Partidos Políticos", Editorial Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, D.F., 1993.
- Touraine Alain, "¿Qué es la Democracia?", Editorial Fondo de Cultura Económica, Segunda Reimpresión, Montevideo, Uruguay, 1995.
- Uvalle Berrones Ricardo, "La Formación del Régimen Presidencial de la Administración Pública", Editorial Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 1984.
- Valdéz Zurita Leonardo, (Coord.), "Elecciones y Partidos Políticos en México: 1993", Editorial División de Ciencias Sociales y Humanidades, Unidad Iztapalapa, de la UAM, México, D.F., 1994.
- Waston Richard, "Democracia Americana: Logros y Perspectivas", Editorial Limusa, México, D.F., 1989
- Woldenberg Karakowsky José, "Los Partidos Políticos en México", Editorial Instituto Federal Electoral, Serie Formación y Desarrollo, México, D.F., 1996.
- Wolfgang Deutsch Karl, "Política y Gobierno", Editorial Fondo de Cultura Económica, Primera Reimpresión, México, D.F., 1993.

Revistas

- "Teoría y Praxis Administrativa", Editorial Instituto de Administración Pública de Nuevo León, A C, Monterrey, N L., México, Vol. I, No. 1, Enero-Marzo, 1987
- "Vuelta", Editorial Vuelta, No.36, México, D.F., Marzo, 1988.

- "Estudios Sociológicos", Editorial El Colegio de México, No. 16, México, D.F., Enero-Abril, 1988.
- "Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C.", No.4, México, D.F., Octubre, 1990.
- "Cuaderno del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, A.C.", No. 6, México, D.F., 1991.
- "De Administración", Editorial Instituto de Administración Pública del Estado de México A.C., No.9, México, D.F., Enero-Marzo, 1991.
- "Colección Política y Administración", Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Tomo I, México, D.F., Mayo, 1991
- "Colección Política y Administración", Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., Tomo II, México, D.F., Marzo, 1992.
- "Mexicana de Sociología", Editorial Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, No. 2, México, D.F., Abril-Junio, 1993.
- "Voz y Voto", Editorial Nuevo Horizonte, No. 12, México, D.F., Febrero, 1994
- "Voz y Voto", Editorial Nuevo Horizonte, No. 22, México, D.F., Diciembre, 1994
- "Gestión y Política Pública", Editorial Centro de Investigaciones y Docencia Económicas, Vol. IV, No.2, Segundo Semestre, México, D.F., 1995.
- "Estudios Políticos", Editorial Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, No. 6, México, D.F., Enero -Marzo, 1995.
- "Estudios Políticos", Editorial Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, No. 8, México, D.F., Julio-Septiembre, 1995.

-
- "Política y Cultura", Editorial División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UNAM Unidad Xochimilco, No. 5, México, D.F., 1995.
 - "Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales", Editorial Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, División de Estudios de Postgrado de la UNAM, No. 161, México, D.F., Octubre-Diciembre, 1995.
 - "Enlace", Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., No. 36, México, D.F., Marzo-Abril, 1995.
 - "Enlace", Editorial Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., No.37, México, D.F., Mayo-Junio, 1995.
 - "Sociológica", Editorial División de Ciencias Sociales y Humanidades de la UAM Unidad Azcapotzalco, No. 30, México, D.F., Enero-Abril, 1996.
 - "Política y Gobierno", Editorial Centro de Investigaciones y Docencia Económica, No. 1, México, D.F., Primer Semestre, 1996.
 - "Voz y Voto", Editorial Nuevo Horizonte, No.43, México, D.F., Septiembre, 1996.

- "Voz y Voto", Editorial Nuevo Horizonte, No.46, México, D.F., Diciembre, 1996
- "Voz y Voto", Editorial Nuevo Horizonte, No.51, México, D.F., Mayo, 1997
- "Voz y Voto", Editorial Nuevo Horizonte, No 54, México, D.F., Agosto, 1997
- "Diálogo y Debate de Cultura Política", Editorial Centro de Estudios para la Reforma del Estado, No 1 México, D.F., Abril- Junio, 1997.
- "Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática", Editorial Instituto Federal Electoral, No.14, México, D.F., 1997
- "Voz y Voto", Editorial Nuevo Horizonte, No.60, México, D.F., Febrero, 1998.
- "Mexicana de Sociología", Editorial Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM No 3, México, D.F., Julio-Septiembre, 1998.
- "Gestión y Política Pública", Editorial Centro de Investigaciones y Docencia Económica, Vol IX, No 2, México, D.F., Segundo Semestre, 2000.

Documentos

- "Memoria del Seminario de Inducción para la Formación de Investigadores en Administración Pública", Instituto de Administración Pública de Nuevo León, Monterrey, N.L., México, del 20 al 31 de julio de 1992.
- "Programa de Modernización Pública 1995-2000", Poder Ejecutivo Federal, México, D.F., 1996
- "Conceptos de Calidad", Coordinación de Administración, Dirección de Modernización Administrativa y Calidad, Gobierno del Estado de Nuevo León, Monterrey, México, 1992.
- "Memoria del Seminario de Alta Administración Municipal", Modulo I y IV, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, N.L., México, 1998.

Periódicos.

- "El Norte" Monterrey, N.L., México, Domingo 29 de Marzo, 1998.
- "El Norte", Monterrey, N.L., México, Lunes 17 de Enero, 2000.

