

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
Z7164
.C8
FCPYA
2002
M8



1020146746

**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”***

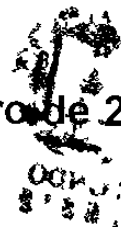
Lic. Jorge Enrique Murillo Martínez

Honorable Jurado:

**Presidente: M.A. Enrique Jiménez Gómez
Secretario: Dr. Carlos Gómez Díaz de León
Vocal: Dra. Mónica Blanco Jiménez**

Monterrey, Nuevo León

Enero de 2002



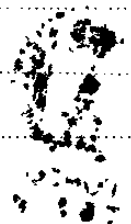
0150-2 660

TM
Z76
•C8
FCP4A
20 2
M8



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



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. <i>La Transición Definitiva 1995-2000</i>	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
Notas de Pie de Página.....	234
Bibliografía.....	245

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 (COFIFE) 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.