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

## II.- METODOLOGÍA.

### II.1.- TIPO DE INVESTIGACIÓN.

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

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

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

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

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

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

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

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

## III.- MARCO TEÓRICO.

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

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

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

[114] MINTZEL, A. Y H. Schmitt.(1981). Ob. cit. p. 45-56

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

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

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

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

[115] CALISE, M.(1989), Ob. cit. pp. 16-20

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

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

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

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

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

[116] COTTA, M, (1990). Ob.cit. pp. 24-28.

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

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

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

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

---

[117] ANDRADE, Sánchez Eduardo.(reim. 5 ²2001), Ob. Cit. pp. 103-104.

[118] Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ayana editores, México, 2000, p. 97-101.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[119] BLONDEL, J, 1990, " Government and Party in Competitive and Semicompetitive Systems. Tentative Typology and Methodological Remarks". Europea University Institute, documento inédito.

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

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

c).- El reclutamiento de la clase política.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c).- El reclutamiento de la clase política.[120]

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

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

---

[120] Cfr. **BLONDEL**, J, (1990), pp. 6 -23

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

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

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

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

[121] **CANSINO,** César, ( reim. 3 [1]2001), Las relaciones gobierno-partido en América Latina: lineamientos teóricos para el análisis comparado en Gobiernos y partidos, en América Latina, CEPCOM, México, pp 17-40 .

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

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

1.- La dinámica de los procesos políticos, es decir, debe dar cuenta del proceso de institucionalización de los partidos, en cuanto elementos explicativos de la mayor o menor influencia de estos últimos en la toma de decisiones;

2.- El entrelazamiento de elementos autoritarios y elementos democráticos, es decir, debe hacer flexible la priorización implícita de pares dicotómicos y contradictorios, tales como autoritarismo-democracia, transición-consolidación y autonomía-dependencia;

3.- La sobreposición de estructuras políticas fuertemente institucionalizadas con otras carentes de toda legitimidad;

4.- Las reglas políticas existentes;

5.- La cultura política dominante ( explica prácticas predemocráticas).

6.- Los papeles específicos que tanto el gobierno como los partidos asumen en el contexto de sus respectivos regímenes; y

7.- El tipo de negociaciones y acuerdos que procuran orientar el rumbo de la transición democrática del régimen.[123]

---

[122] CANSINO, César, ( reim. 3 [1]2001), p.36.

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