

Comentario en clave México al documento *Partidos políticos en América Central: transformaciones y líneas para su fortalecimiento* de Fernando F. Sánchez C.

*Jean-François Prud'homme**

1. Introducción

El sistema político mexicano ha vivido un cambio radical en los últimos veinte años. Ese cambio se puede resumir por el paso de un régimen autoritario –con todos los matices del caso- a un régimen democrático. El cambio de naturaleza del sistema se dio de manera paulatina mediante la negociación entre las principales fuerzas políticas y sociales. La negociación de las reglas de la competencia electoral y del marco legal de la vida partidista ocupó un lugar fundamental en el proceso de cambio. Los partidos políticos fueron actores centrales de esa negociación y lograron, al filo de una serie de reformas electorales de envergadura, ponerse de acuerdo en torno a las principales reglas que rigen su competencia.

Esas reformas tuvieron un efecto importante sobre la naturaleza del sistema de partidos y crearon retos de adaptación para todas las organizaciones partidistas existentes. Esos retos varían en función de la especificidad del modelo de organización de cada uno de los partidos. Sin

* Doctor en Ciencias Políticas. Profesor investigador del Centro de Estudios Internacionales. El Colegio de México.

Memoria

embargo, de manera directa o indirecta, el incremento en el nivel de competitividad del sistema de partidos modificó las pautas de equilibrio interno en el seno de los partidos y obligó a imaginar y a buscar nuevos arreglos institucionales.

De manera curiosa, el papel central y, al fin de cuentas, constructivo que tuvieron los partidos en el proceso de cambio político no se tradujo en un incremento de su apreciación en la opinión pública. En México como en otros países latinoamericanos, los partidos aparecen como una de las instituciones públicas que cuentan con un nivel muy bajo de apreciación. De hecho, su bajo nivel de apreciación parece contaminarse al conjunto de las instituciones en las cuales se desempeñan los políticos (véase Tabla 1). Es todavía más preocupante la relación que parece existir entre ese bajo grado de apreciación y la participación en la vida electoral. Si bien las elecciones presidenciales de 1994 alcanzaron una tasa récord de participación de 77.1% que disminuyó a 63.9% en las del 2000, las elecciones legislativas intermedias del 2003 obtuvieron apenas un nivel de participación de 41.6% (con 3.36% de votos anulados), es decir una baja de dieciseis puntos con respecto a las elecciones legislativas intermedias de 1997.

Tabla 1

En escala de calificación como en la escuela, donde 0 es nada y 10 es mucho, por favor dígame: ¿ Qué tanto confía en...

	ABRIL 04	AGOSTO 04	SEPTIEMBRE 04	MARZO 05
La Iglesia	7.7	7.6	7.7	8.2
El Ejército	7.5	7.0	7.7	7.8
Los Medios de Comunicación	7.0	6.8	7.1	7.4
El Instituto Federal Electoral	6.7	6.6	7.0	7.4
La Comisión Nacional de Derechos Humanos	-	6.2	7.1	7.4
El Presidente de la República	6.1	5.8	6.3	6.5
La Suprema Corte de Justicia	5.7	6.0	6.3	6.5
Los Empresarios	5.3	5.7	5.7	6.1
Los Partidos Políticos	4.7	4.9	5.1	5.4
Los Senadores	4.7	5.2	5.3	5.4
Los Sindicatos	4.8	5.2	5.1	5.3
La Policía	5.0	4.8	5.0	5.2
Los Diputados	4.2	4.6	4.7	4.9

Fuente: Consulta Miñosky tercera semana Abril 05.

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

A diferencia de la explicación aportada por el Dr. Sánchez C. en su documento sobre los partidos políticos en América Central donde se hace referencia a un desplazamiento hacia el centro de la oferta política y a la poca diferencia existente entre los programas de las organizaciones contendientes, situación que no es aplicable al caso mexicano actual, la explicación a esa situación parece residir en la responsabilidad atribuida a los partidos en la parálisis legislativa y, por ende, a una supuesta ineficiencia de las instituciones democráticas. Los partidos son evaluados más por las manifestaciones laterales de la vida partidista (conflictos intra e inter partidistas, escándalos, etc.) que por las funciones esenciales que dichos partidos desempeñan en un sistema político democrático.

A continuación, intentaré poner en evidencia algunos rasgos estructurales del sistema de partidos mexicano contemporáneo y sus efectos sobre las organizaciones partidistas. No pienso incursionar en el análisis específico de alguna organización en particular y seguiré, como me ha sido solicitado, los pasos marcados por el Dr. Fernando F. Sánchez C. en su reflexión sobre los partidos políticos en América Central.

2. Un sistema de partidos fuertes

El sistema de partidos mexicano ha vivido transformaciones impresionantes en los últimos quince años. Ha pasado de ser un sistema de partidos poco competitivo a un sistema de partidos competitivo. El proceso de organización, ejecución y supervisión de los procesos electorales federales que fue durante muchos años una fuente de desconfianza entre los propios contendientes así como de la ciudadanía hacia el sistema político, se ha transformado en la piedra angular de la democracia mexicana. En la mayoría de los aspectos del sistema de gobernanza electoral, se ha logrado consolidar normas, procedimientos e instituciones ejemplares en materia de confiabilidad y transparencia. Cabe resaltar que los partidos políticos establecidos jugaron, al lado de otros actores sociales, un papel fundamental en la

Memoria

negociación de las reformas que llevaron al establecimiento y consolidación de esta nueva institucionalidad.

Una vez reconocido el largo camino recorrido en los últimos años que provocó un cambio esencial en la naturaleza del sistema de partidos, me parece importante subrayar la presencia continua de rasgos que definen una concepción peculiar de los partidos y del sistema de partidos en México. En el imaginario de los legisladores y dirigentes partidistas, la percepción idealizada, efectiva o no, del sistema de partidos consistía en tener partidos fuertes que representaran todo el abanico ideológico –es decir derecha, centro e izquierda–. Esa visión que perduró más allá del cambio en el carácter competitivo del sistema contribuyó a crear condiciones que tienden a favorecer los partidos consolidados.

La combinación, por un lado, de una concepción artificial originaria de un sistema de partidos ideal pero sin competencia real que presentaba paradójicamente a los partidos como el canal por excelencia de expresión de la voluntad popular con, por otro lado, un largo proceso de negociación del cambio democrático llevado esencialmente por los partidos establecidos creó condiciones muy favorables para dichos partidos. Esas condiciones contribuyen a la fortaleza de los partidos establecidos en la medida en que aseguran su supervivencia organizativa y restringen la aparición de fuerzas políticas que podrían ser alternativas reales de poder. No obstante, al limitar las opciones de salida de los individuos o corrientes insatisfechos en esas organizaciones, esas mismas condiciones privilegiadas favorecieron un incremento en el nivel de tensión interna registrado en esas mismas formaciones políticas.

Para decirlo en los términos utilizados por el Dr. Sánchez C. en su reflexión sobre los partidos políticos en América Central, las normas legales que rigen la vida partidista en México tienden a garantizar la supervivencia de los partidos consolidados. Desde esta perspectiva, se podría hablar de

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

partidos altamente institucionalizados. Sin embargo, esa concepción de la institucionalización introduce factores de rigidez que crean tensiones con las dimensiones de democratización y transparencia y terminan por ende afectando a la misma institucionalización.

Las reglas de funcionamiento de lo que ha sido conocido siguiendo la terminología de Sartori como el sistema de partido hegemónico mexicano trazaron un “camino de dependencia” en la construcción del sistema de partidos actual. Los estudiosos del tema han dicho, con razón, que durante años la Ley Electoral de 1946 constituyó la base institucional del control que ejerció el Poder Ejecutivo sobre la vida electoral y partidista nacional. Han afirmado que la centralización de la organización y supervisión de la vida electoral en manos del gobierno federal, su manejo casi directo desde el Poder Ejecutivo y la filtración del acceso al sistema de partidos –mediante la exigencia de registro de los partidos con requisitos de presencia nacional, características de organización y definición ideológica– han facilitado la reproducción de la hegemonía del partido dominante y consecuentemente, la falta de competitividad partidista real.

Desde la perspectiva de la competitividad del sistema partidista, hay una importante parte de verdad en esas constataciones. Pero detrás de ese modelo había también razones asociadas a la historia propia del desarrollo de la representación política en México, tales como la creencia que el control centralizado de la vida electoral limitaba las prácticas caciquiles regionales que alentaba la Ley Electoral de 1918, la canalización de la competencia en los partidos constituía un freno al personalismo en la vida pública, la existencia de partidos reconocidos y permanentes aportaba una mayor estabilidad a la competencia política y la exigencia de cobertura nacional para los partidos existentes representaba un avance con respecto a la multiplicación de pequeños partidos regionales.

Todas esas razones encontraban su justificación en el contexto de un país que vivía un proceso de consolidación

Memoria

institucional mediante el fortalecimiento de la capacidad de penetración de su gobierno central. Claro está que la concepción de la democracia que subyacía a esos argumentos era lejos de ser pluralista. En el mejor de los casos, se argumentaba que el pueblo no estaba maduro para vivir una democracia más competitiva y que el papel del Estado consistía en guiarlo en esa maduración.

De manera paradójica, la visión un tanto artificial del sistema de partidos que quedó plasmada en la Ley Electoral de 1946 tenía fuertes elementos republicanos. Se trataba de un sistema centralista, estatal, público, nacional y apoyado en una apariencia de diversidad ideológica. El único elemento del modelo de ciudadanía republicana que era ausente, y no es el menor cuando de representación política se trata, era la participación virtuosa de los ciudadanos. Ese elemento ha sido subsanado en los últimos años. El argumento que desarrollo aquí es que muchos de los rasgos constitutivos del modelo original subsisten hasta la fecha, más allá del incremento de competitividad del sistema. Esos elementos contribuyen a definir la especificidad del sistema de partidos mexicano y tienen un efecto seguro sobre las características de las organizaciones partidistas.

Las reformas sucesivas aportadas a la Ley Electoral de 1946 hasta 1986 fueron primero de adaptación para garantizar el funcionamiento del sistema de partidos con la incorporación de actores secundarios y, hacia el final de ese periodo claramente defensivas para mantener la supremacía del partido gobernante.

A partir de 1989, el ciclo de las reformas electorales se ha intensificado. De hecho, hasta 1996, hubo cuatro negociaciones importantes en torno a las reglas de competencia que incluyeron tanto modificaciones a la Constitución como a la ley secundaria. A diferencia de reformas similares del pasado, cada una de las reformas terminó incluyendo en proporción creciente demandas específicas de cada una de las formaciones políticas. Si bien el horizonte de esas negociaciones fue producir reglas de competencia aceptables

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

para todos los contendientes, quedó claro que el logro de acuerdos satisfactorios supuso introducir disposiciones específicas que algunos participantes juzgaban más benéficas en consideración de sus intereses.

En ese sentido, para ser aceptable, la neutralidad de las reglas que rigen la vida partidista y electoral supuso una redistribución de condiciones juzgadas deseables y favorables para cada una de las formaciones políticas que participaron en su negociación. Dicho de otro modo, la ley actual (COFIPE) contiene modalidades que corresponden a exigencias específicas de cada una de las principales formaciones políticas mexicanas y eso, se volvió condición de su neutralidad.

Algo similar sucedió con las disposiciones heredadas del pasado que conforman, hasta hoy por lo menos, una tradición propiamente mexicana en cuanto al funcionamiento de su sistema de partidos, sobreviviendo el paso de una situación de no-competitividad a una situación de competitividad electoral. Dichas disposiciones son el resultado de la combinación de dos fenómenos: la existencia previa de un referente a un sistema de partidos ideal que nunca funcionó realmente pero que marcó profundamente el imaginario de la clase política (el modelo “republicano” descrito arriba que buscaba cubrir todo el espectro de la oferta ideológica sin que existieran condiciones de competencia real) y la vía trazada por una sucesión de negociaciones electorales entre los partidos de oposición y el gobierno entre 1989 y 1996 (el *dependency path* de los institucionalistas) que caracterizó el camino mexicano hacia la democracia.

Esa combinación hizo que curiosamente, entre autoritarismo y democratización, se elaboraron reglas institucionales favorables a la consolidación de agrupaciones políticas fuertes y cohesivas. Cómo las élites partidistas supieron o sabrán sacar provecho de dichas condiciones es otra cuestión. Sin embargo, por las razones mencionadas arriba, se fue consolidando un sistema de partidos

Memoria

democrático con sesgos fuertemente republicanos: partidos nacionales, centralizados en su modelo organizativo, reconocidos constitucionalmente como “entidades de interés público” y alentados a tener un cierto perfil programático.

Examinemos algunas de esas condiciones:

1. La vinculación obligada entre postulación de candidaturas a cargos de elección popular y aval de un partido político con registro ha dado a los partidos establecidos un virtual monopolio sobre la representación política. En la ley de 1946, la prohibición de candidaturas independientes tenía por objetivo elevar el costo de la disidencia política y establecer un control sobre la representación. Mediante la obligación para los partidos políticos de contar con un registro oficial otorgado por la Secretaría de Gobernación y la vinculación entre candidatura y afiliación partidista, el Poder Ejecutivo establecía un sólido instrumento de control sobre el despliegue de las ambiciones políticas. La ley anterior que remontaba a 1918 permitía las candidaturas independientes. No es de sorprender que la reintroducción de la figura de las candidaturas independientes en el nivel federal no haya sido propuesta por ningún partido nacional en las varias rondas de reformas a la normatividad electoral. En la actualidad, esta disposición tiende a hacer de los partidos establecidos el canal privilegiado de acceso a cargos electivos por la vía de la candidatura directa o, más recientemente, por la vía de la coalición en donde las nuevas y pequeñas formaciones políticas buscan atar su suerte a la de los primeros para sobrevivir más allá de la temporada electoral (y obtener el umbral necesario de votos para conservar su registro y conseguir escaños en las Cámaras).
2. La disposición constitucional relativa a la no-reelección consecutiva de los diputados y senadores tiende también a fortalecer el poder de las dirigencias partidistas. Si retomamos las aseveraciones de Duverger acerca de la

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

relación entre el partido parlamentario y el aparato partidista en las democracias contemporáneas, es posible inferir que esa disposición constitucional contribuye a poner límites al dominio del partido parlamentario y actúa a favor de las dirigencias partidistas. De la misma manera, la fórmula electoral de representación mixta (proporcional y de mayoría) con la elaboración de listas partidistas de candidatos para cubrir los 200 escaños de representación proporcional en la Cámara de Diputados y los 32 escaños de representación proporcional en el Senado participa en el incremento del poder de los estados mayores partidistas.

3. El requisito de tener una sólida implantación en el territorio nacional –combinado con la necesidad de reunir un número respetable de simpatizantes para conseguir el registro– ha contribuido a transformar a los partidos establecidos en organizaciones nacionales. Se podría argumentar en contra de esa afirmación que pocos partidos obtienen votos en todo el país. Sin embargo, es también cierto que ningún partido apoyado en una sola base local ha logrado por sí solo mantener representación política en el nivel federal. Esa disposición ha sido introducida también en la Ley de 1946 con el propósito de dificultar el surgimiento de formaciones opositoras con bases locales. Esa medida respondía a la voluntad expresada a finales de los años veinte del siglo pasado de poner fin a la fragmentación de la vida política nacional y a los cacicazgos regionales.

Como es sabido, los requisitos para acreditar una presencia nacional han variado a lo largo del tiempo. Primero, se volvieron más estrictos para impedir desprendimientos tardíos en el partido gobernante, una vez que había sido designado el candidato oficial a la presidencia. Luego, esos requisitos se volvieron un poco más laxos. Sin embargo, en la actualidad, todavía es necesario contar con 3,000 afiliados en por lo menos diez estados de la federación o 300 afiliados en por lo menos

Memoria

100 de los 300 distritos uninominales para obtener el registro partidista.

4. Las exigencias estipuladas por la ley en cuanto a características organizativas de los partidos han tenido un cierto efecto sobre la configuración interna y la institucionalización de dichas organizaciones. El artículo 27 del COFIPE especifica algunas de las instancias constitutivas de los partidos. Es un modelo que ha favorecido la centralización del poder en manos de las autoridades formales o virtuales de las grandes formaciones políticas dando lugar a relaciones inter partidistas basadas en las cúpulas.
5. Finalmente, poco a poco la debilidad financiera de los partidos de oposición en un sistema de competencia que no les favorecía, así como la existencia de una frontera poco clara entre el erario público y el del partido gobernante llevaron a la adopción, mediante la negociación entre las partes interesadas, de un sistema cada vez más generoso y caro de financiación pública. El modelo de financiación de los partidos otorga un lugar subordinado al financiamiento privado y consagra la fórmula de la reforma constitucional de 1977 al efecto que los partidos políticos son “entidades de interés público”. La consecuencia más directa de esas disposiciones es que, en principio, desde la reforma electoral de 1996 los partidos políticos mexicanos son partidos ricos.

Todos esos elementos asociados a las reglas institucionales constituyen condiciones que deberían llevar a la consolidación de un sistema de partidos fuertes. De hecho, pocos sistemas de partidos en el mundo presentan condiciones similares. Si utilizamos las dimensiones sugeridas por Mainwaring para medir el grado de institucionalización de los sistemas de partidos (baja volatilidad electoral, consistencia en la oferta política y lealtades electorales, organización partidista sólida y fuertes raíces sociales), el sistema de partidos alcanza un desempeño alto en varias de las dimensiones.

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

Sin embargo, esas condiciones extremadamente favorables a la consolidación de un sistema de partidos institucionalizados no dejan de ser soportes externos que deben encontrar una correspondencia en la vida interna de las organizaciones partidistas. Si bien la mayoría de las organizaciones partidistas mexicanas están dotadas de culturas organizativas que les han permitido suplir sus deficiencias en materia de institucionalización formal, los cambios recientes en el sistema político nacional los colocan frente a retos importantes. En distintos grados, los partidos políticos nacionales deben sustituir los principios que han asegurado tradicionalmente su cohesión interna, establecer procedimientos que permiten procesar exitosamente los conflictos internos y aprender a manejar el equilibrio fluctuante de sus fuerzas internas producto de la alternancia en el poder.

Por ello, es posible afirmar que una parte importante de los problemas que vive actualmente el sistema de partidos se debe a la falta de correspondencia entre condiciones externas que garantizan la supervivencia de los partidos consolidados y condiciones internas que ponen en evidencia, en grados distintos, la vulnerabilidad de esas organizaciones partidistas. Esa falta de correspondencia entre condiciones externas –inducidas por el sistema legal– e internas permite arrojar una luz nueva sobre la cuestión de la democracia en el funcionamiento de los principales partidos políticos nacionales.

Además, regresando a las tensiones entre institucionalización, democratización y transparencia evocadas por el Dr. Sánchez C. en su documento, hay que recordar dos cosas: 1) las leyes son siempre perfectibles puesto que el legislador puede difícilmente prever de antemano la evolución de las situaciones que pretende reglamentar así como los efectos no deseados de la reglamentación que elabora; 2) la relación entre institucionalización, democratización y transparencia no conlleva automáticamente a la acumulación de efectos positivos.

3. La institucionalización

El concepto mismo de institucionalización de los partidos políticos se presta a distintas interpretaciones. La conocida definición de institucionalización acuñada por Huntington, retomada de la sociología de las organizaciones, pone énfasis en el proceso mediante el cual las organizaciones y sus procedimientos adquieren valor y estabilidad. Según Huntington, el grado de institucionalización se puede medir a partir de las siguientes dimensiones: adaptabilidad, complejidad, autonomía y coherencia de las organizaciones y de sus procedimientos.

Para Panebianco, el proceso de institucionalización está asociado a la forma en que una organización se ha consolidado. Ese proceso supone que, poco a poco, dicha organización adquiere un valor en sí misma y que sus fines se vuelven inseparables de ella. La autonomía frente al entorno y la gran interdependencia de sus partes constitutivas serían indicadoras de un alto grado de institucionalización.

En el renacimiento de los estudios sobre partidos políticos en América Latina, la definición del concepto de institucionalización ha sido motivo de debates. Algunos autores han privilegiado la dimensión de la estabilidad de los procedimientos de las organizaciones. Otros han insistido en la valoración de la organización en sí mediante la lealtad a una cultura organizativa. Como bien lo resalta Levitsky, es importante distinguir entre los dos usos del concepto. El primero hace hincapié en la rutinización de patrones específicos de comportamiento (reglas del juego) dentro de una organización. Esa rutinización puede ser formal o informal. El segundo insiste más bien en la “infusión de valores”, en donde el proceso de institucionalización está marcado por una preocupación por la supervivencia de la organización. El uso indistinto de ambas definiciones puede llevar a una confusión en la explicación de la capacidad de supervivencia de los partidos políticos.

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

Ambas dimensiones tienden a estar presentes en diferente grado en la mayoría de las organizaciones. Su particular combinación contribuye a explicar la dinámica propia de cada partido político. En cuanto a los efectos del grado de institucionalización sobre la capacidad de supervivencia de un partido, estos parecen ser fuertemente matizados por factores externos como, por ejemplo, el tipo y grado de competitividad del sistema de partidos, la función desempeñada por la organización en ese mismo sistema y las características del régimen electoral.

Ahora bien, ¿qué significan esas consideraciones sobre la institucionalización en el marco de nuestra discusión sobre los partidos políticos en un contexto democrático tomando en consideración las dimensiones de la democratización y de la transparencia?

Hemos visto que la existencia de un marco legal que favorece la existencia de organizaciones fuertes no soluciona automáticamente la cuestión de la institucionalización. La fuerza aparente de las organizaciones puede producir una rigidez que va en contra de la democratización y de la transparencia, afecta la capacidad de adaptación y, por ende, termina minando la institución.

No todas las reglas formales son democráticas por esencia. Tampoco todas las reglas garantizan un procesamiento eficiente de los conflictos. Frecuentemente, su rigidez o inadecuación contribuyen a suscitar conflictos. En esos casos, resulta importante contar con reglas informales –objeto de aceptación por la gran mayoría de los miembros de una organización– para paliar las deficiencias de las reglas formales o permitir su reformulación. Sin embargo, el exceso de informalidad en las reglas de funcionamiento de un partido político actúa en contra de la publicidad y estabilidad necesarias para que haya transparencia y democracia en la vida de una organización.

Si consideramos ahora la segunda acepción de la institucionalización por sí sola, la que se apoya en la

Memoria

“infusión de valores” o la identidad, encontramos pocos elementos que garantizan la democratización y la transparencia. De hecho, en la práctica, esa segunda definición ha sido utilizada para explicar la supervivencia en el tiempo de organizaciones partidistas sin procedimientos formales estables y con una estructura organizativa endeble. En este caso, para responder a los requisitos planteados en el documento del Dr. Sánchez C., los valores de los miembros de la organización deberían incluir la democracia y la transparencia. Por ello, esa segunda acepción de la institucionalización tendría que ser considerada de manera complementaria a la primera: la institucionalización de una organización partidista no se puede apoyar solamente en la existencia de reglas y procedimientos formales y, en menor medida, informales; los valores de los miembros de la organización y, en este caso, la importancia dada a la democracia y a la transparencia cuentan también.

De manera general, en el caso de los partidos políticos mexicanos, la estructura interna tiende a estar bien desarrollada. Ese desarrollo es más notable en el caso de los partidos consolidados. He subrayado cómo la ley obliga a los partidos a dotarse de estatutos elaborados que son sometidos a la aprobación de la autoridad electoral. Un caso reciente que llegó hasta la máxima instancia judicial electoral obliga a preguntarse hasta qué punto los partidos tienen autonomía en la adopción de sus estatutos internos. Vale la pena también retomar la interrogación formulada por el Dr. Sánchez C. acerca de la eficiencia de las estructuras internas y el sentido de los cambios en la estructura y, sobre todo, los procedimientos de las formaciones partidistas.

Hemos visto que la ley electoral tiende a favorecer la existencia de organizaciones con un cierto grado de presencia geográfica nacional aún si, por razones de carácter electoral y organizativo, pocas formaciones partidistas tienen una presencia geográfica nacional de carácter homogéneo. Esa presencia tiende a ser mayor en los partidos consolidados de más tradición histórica. Sin embargo, vale la

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

pena rescatar dos preguntas: 1) ¿cómo se dio la expansión geográfica de las organizaciones partidistas y qué efecto esa modalidad tuvo sobre el funcionamiento de la organización? 2) ¿cómo se establecen las relaciones institucionales entre los distintos niveles de representación geográfica de las organizaciones partidistas?

La existencia de un generoso sistema de financiamiento público permite la existencia de administraciones partidistas permanentes y profesionales aún si, en los últimos años, la mala administración de esos recursos y las sanciones correspondientes por parte de la autoridad electoral han afectado la capacidad administrativa de las organizaciones partidistas. Creo que, en este caso, la reflexión debería orientarse más hacia la implantación de sistemas de gestión y administración de recursos que permitan evitar que los flujos de financiamiento se vean afectados por su mal manejo. Esta cuestión está estrechamente asociada a la transparencia y al diseño de los modelos de gestión. Habría que idear sistemas que protejan a los partidos en contra de sí mismos.

La relevancia o el peso real de los órganos de los partidos varía de un partido a otro. Hemos mencionado que la ley electoral requiere la presencia de ciertas instancias en los partidos políticos. En cuanto al modelo organizativo, este varía en función de las preferencias de los miembros como debe ser. El reto de adaptación al cual se enfrentan los partidos mexicanos obliga a buscar y encontrar procedimientos internos eficientes y estables para regular la vida interna de esas organizaciones. Esa búsqueda debe evitar caer en una sucesión de soluciones *ad hoc* y en una fuga hacia adelante con la producción perpetua de nuevas reglas que no tienen que probar su eficacia.

De allí, la importancia de recuperar la serie de preguntas formuladas por el Dr. Sánchez C. en su documento acerca de las reformas para impulsar el cambio institucional de los partidos. ¿Se han impulsado cambios en los últimos años para fortalecer la institucionalidad de los partidos? ¿Qué tipo

Memoria

de reto institucional se buscó resolver con esas reformas? ¿En qué consistieron las reformas? ¿Contribuyeron a resolver problemas de la vida de la organización? ¿Crearon nuevos problemas? ¿Cuál es el principal cambio que deben emprender los partidos para fortalecerse como institución y por qué?

Concluyo este apartado con una afirmación que formulé en el apartado anterior. En general, la ley electoral mexicana contiene disposiciones que favorecen la existencia de partidos institucionalizados. Sin embargo, el grado de institucionalización de los partidos depende fundamentalmente de la manera en que las dirigencias y los militantes logren sacar provecho de esas disposiciones.

4. La democratización

Comparto la preocupación expresada por el Dr. Sánchez C. acerca de la importancia de la democracia en la vida interna de los partidos partiendo del principio de que las organizaciones políticas democráticas son más acordes a los valores que rigen los sistemas políticos democráticos. También, en principio, son organizaciones que tienen más recursos de adaptación a los imperativos de la competencia electoral: la democracia en la vida interna de la organización permitiría una mejor adecuación a los cambios en las preferencias del electorado. En el caso mexicano, hay que agregar otro elemento importante a favor de la democratización de las organizaciones partidistas. Dado que los partidos políticos son constitucionalmente reconocidos como “entidades de interés público”, el derecho a participar democráticamente en la vida de esas organizaciones es también un derecho ciudadano.

Dicho esto, hay que tener cuidado en la aplicación de los principios democráticos a la vida partidista. Primero, es importante reconocer la existencia de distintos modelos de partidos. La literatura científica que estudia a los partidos políticos insiste en la existencia de distintos tipos de partidos. Por ejemplo, se habla de partidos de notables y de

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

partidos de masas. En ambos casos, el significado de las modalidades y procedimientos de la democracia puede diferir sin necesariamente alterar el carácter democrático del partido. Podrán variar las concepciones existentes acerca del número y de la calidad de los miembros, de los procedimientos de designación de las autoridades y de los candidatos, del tipo de vínculo con las organizaciones sociales y los electores, etc. Esas variaciones tienen mucho que ver con la cultura partidista y la concepción que los miembros de la organización tienen de la vida partidista democrática.

Además es recomendable evitar que la democracia en la vida partidista se vuelva una ideología ineficiente. Existen casos de organizaciones partidistas cuyos estatutos son un listado de todos los procedimientos democráticos imaginables pero que tienden a ser contradictorios entre sí o a provocar tensiones tales que las reglas formales terminan siendo inoperantes para regir las tensiones internas en la organización. Vemos frecuentemente cómo el carácter demasiado idealista de las reglas termina siendo un incentivo para operar fuera de las reglas o para recurrir a mecanismos informales de resolución de los conflictos. Habría también que reflexionar sobre los efectos no deseados de las reglas: por ejemplo, la adopción del principio de proporcionalidad en la vida de los partidos puede llevar a la parálisis interna de la organización y actuar en detrimento de la institucionalización, democratización y transparencia.

La relevancia de las nociones de democracia en los partidos depende mucho del modelo de partido y de la cultura partidista. Desde luego, la situación ideal es la que permite una correspondencia casi total entre las reglas y procedimientos (en el sentido de la primera acepción de la institucionalización) y la cultura o los valores de la organización (en el sentido de la segunda acepción de la institucionalización). En ese caso podríamos hablar de efectos de fortalecimiento mutuo o de espiral virtuosa. Ahora, tampoco hay que hacerse ilusiones al respecto de la

Memoria

democratización de los partidos. Siempre habrá un cierto nivel de tensión y conflicto en torno a la noción de democracia en las organizaciones dado que la lucha por la definición de las reglas del juego es también parte de la lucha por el poder. En el caso mexicano actual, el tema de la democratización de los partidos es muy importante en todas las formaciones políticas puesto que, como lo recalqué en los apartados anteriores, todas se enfrentan a importantes retos de adaptación que pasan por la transformación de las reglas de juego internas.

Un ejemplo interesante es el de las reglas y procedimientos para la designación de los candidatos a puestos públicos o de dirigencia. La mayoría de los partidos han percibido la necesidad de adoptar procedimientos más formales y abiertos en ese campo. Sin embargo, se han observado avances y retrocesos en la materia. En muchos casos, el manejo de las tensiones internas y la búsqueda de mantenimiento de la cohesión y del equilibrio han forzado a las organizaciones a recurrir a arreglos de carácter informal (candidaturas de unidad o de consenso, listas únicas, etc.) Cabe mencionar la discusión no resuelta acerca de los procedimientos democráticos ideales de designación de candidatos. En un principio, muchos fueron tentados por la adopción de mecanismos de consulta asimilados a las primarias abiertas. En la actualidad, ese entusiasmo se ha enfriado y, por distintas razones, se toman en consideración más elementos para elegir los procedimientos de selección de los candidatos.

El acceso de las bases o mandos medios a la dirigencia y a los líderes electos de los partidos tiende a ser reglamentada en los estatutos de los partidos. En general, las bases son consultadas de manera regular en los procesos de elección de los dirigentes. La relación con los líderes electos tiende a variar de una organización a otra, pero en general nos encontramos en una situación que había sido observada por Duverger hace muchos años. En la medida en que el partido parlamentario adquiere más presencia, las relaciones con el

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

aparato partidista tienden a relajarse a favor de una mayor autonomía del primero. Quizás, habría que introducir un leve matiz en el caso mexicano por las características de la legislación electoral que dota a las dirigencias partidistas de importantes recursos de poder. Y luego, tomar en consideración la posición política que ocupa el (los) líder(es) real(es) de los partidos políticos.

El tema de la apertura y participación en la toma de decisiones asociadas a la línea programática es de particular interés. Por un lado, no se puede negar que existen espacios para esa participación en la mayoría de los partidos aún si tienden a ser irregulares. Es así en la mayoría de los sistemas de partidos democráticos. Sin embargo, como en la mayoría de los sistemas de partidos democráticos, las decisiones efectivas tienden a tomarse en el partido parlamentario y en el primer círculo de la dirigencia. Es un tema sobre el cual hay que hacer muestra de creatividad.

La participación o representación dentro de los partidos de movimientos o grupos de interés amerita en el caso mexicano una profunda reflexión. Primero, hay antecedentes históricos de incorporación corporatista de movimientos o grupos de interés a las organizaciones partidistas. Esos antecedentes no son necesariamente considerados como una garantía de democracia partidista. Por ello, es importante reflexionar acerca de las condiciones en que la incorporación de grupos de interés o movimientos constituye un aporte democrático. Segundo, otra vez, ese tipo de vinculación depende mucho del modelo de partido compartido por la mayoría de los miembros de la organización. En este caso, la pregunta debería ser más general y orientarse hacia las condiciones de mantenimiento de un flujo constante de comunicación entre las organizaciones partidistas y la ciudadanía en general que esa esté organizada o no.

En este apartado, cabe mencionar en respuesta a las preguntas formuladas en el documento del Dr. Sánchez C., que la mayoría de los partidos políticos mexicanos contemplan en sus estatutos disposiciones para la

Memoria

participación de grupos tradicionalmente excluidos del ejercicio de la política en la región.

Concluyo esta sección recordando una afirmación expresada al inicio de este documento. El cambio en la naturaleza competitiva del sistema de partidos mexicano ha colocado al conjunto de los partidos políticos ante retos de adaptación. La gran mayoría de ellos ha buscado por distintos medios responder a esos retos por medio de reformas internas importantes. Esas reformas están estrechamente relacionadas al tema de la democratización. Sin embargo, la experiencia ha mostrado que la democratización de las organizaciones partidistas no es un tema teórico sino más bien una cuestión empírica, lo que contribuye a explicar unos vaivenes aparentes. Falta encontrar el punto de equilibrio entre democracia, cohesión organizativa, eficiencia en los procedimientos, institucionalización y transparencia.

5. La transparencia

El tema de la transparencia ha afectado en más de una dimensión la vida partidista mexicana de los últimos años. En este campo, dos temas se imponen. El primero es el del financiamiento de los partidos. El segundo está asociado a la probidad y claridad de los procedimientos internos.

El sistema de financiamiento público mexicano hacia los partidos políticos es particularmente generoso. Por ello, ante el incremento espectacular de la cantidad de recursos financieros que por él transitan, se han escuchado voces que buscan reducir su importancia. Además, en el transcurso de los últimos años las principales agrupaciones políticas han sido afectadas por escándalos relacionados al tema del financiamiento. Muchas de ellas han sido sancionadas y multadas por las autoridades encargadas de supervisar el flujo de recursos hacia los partidos.

El tema es complejo y la solución de sus aspectos problemáticos requiere de acciones a muchos niveles. Desde luego, está presente una dimensión legislativa que concierne

Proceso de consultas regionales con partidos políticos

a los partidos dado que en última instancia son los responsables de la elaboración de las leyes. En los últimos años, se han mencionado varias reformas posibles al COFIPE en materia de financiación de los partidos, muchas de ellas muy necesarias. No obstante, no voy a entrar en ese campo, puesto que concierne más la dimensión externa de la vida de los partidos: es decir, el control que otros pueden ejercer sobre ellos.

Desde la perspectiva desarrollada por el Dr. Sánchez C. en su documento, me parece que todas las preguntas formuladas acerca de la administración, utilización, control y rendición de cuentas de los recursos financieros de los partidos merecen una particular atención. En los últimos años, los problemas financieros de los partidos políticos mexicanos han sido una consecuencia directa de las multas que les fueron impuestas por no cumplir con los requisitos del COFIPE y del IFE en materia de financiamiento. En algunos casos, el costo ha sido muy fuerte para el funcionamiento de las organizaciones partidistas. En esa situación, hay una pregunta que se impone: ¿a la larga, no sería más benéfico para las organizaciones partidistas contar con sistemas eficientes de administración, utilización, control y rendición de cuentas de sus recursos financieros?

La claridad, probidad y aceptación general de los procesos internos (electorales u otros) ha causado también tensiones fuertes en los partidos. Es normal en momentos de adaptación y búsqueda de una nueva normatividad. Los partidos que han sido más afectados son los que han optado por mecanismos más abiertos de participación sin contar con la infraestructura para garantizar el buen desarrollo de procesos democráticos. Frecuentemente, ante esa situación, existe la tentación de recurrir a arreglos o soluciones informales para mantener la cohesión de la organización y preservar su imagen externa. Quizás, una solución gradualista frente a ese tipo de problemas pasaría por la implantación de procedimientos democráticos acordes a los recursos institucionales, el modelo organizativo y la cultura

de cada agrupación partidista. Desde luego, habría que trabajar consistentemente en la consolidación de una cultura democrática.

6. Conclusión

A manera de breve conclusión a este comentario en clave, resaltaría primero la falta de correspondencia entre una normatividad legal que tiende a favorecer la existencia de un sistema de partidos fuertes y organizaciones partidistas que luchan para hacer frente a los retos que introdujo en su entorno el incremento de la competitividad electoral. Me parece fundamental buscar una mejor correspondencia entre condiciones externas e internas.

Haría énfasis también en el riesgo que existe de una creciente separación entre el universo de la vida partidista y el mundo de los ciudadanos. La baja tasa de aprobación en la opinión pública de los partidos y sus representantes debería ser un motivo de preocupación así como el crecimiento del abstencionismo (pasivo o activo) en las elecciones federales. Esa visión negativa parece estar asociada a percepciones desfavorables tanto de la actividad externa (relaciones inter partidistas) como de la actividad interna (relaciones intra partidistas) de los partidos.

Terminaría subrayando la importancia de las tres dimensiones desarrolladas en el documento del Dr. Sánchez C.: institucionalización, democratización y transparencia permiten un mayor desarrollo de los partidos en contextos democráticos. No obstante, sería iluso creer que se trata únicamente de maximizar cada una de esas dimensiones. Hay que buscar más bien que haya compatibilidad entre cada una de ellas y realizar un gran esfuerzo para su incorporación al modelo y a la cultura específicos de cada agrupación partidista.