

### XIII. PARTIDOS POLÍTICOS, CULTURA POLÍTICA Y DEMOCRACIA\*

Kevin MIDDLEBROOK\*\*

Este comentario examina en una forma muy breve el amplio tema de los partidos políticos, la cultura política y la democracia. La interrogante que informa el comentario es la siguiente: ¿en qué forma puede el estudio de los sistemas de partidos extranjeros iluminar los desafíos que enfrenta México en su difícil transición democrática?

El programa formal para este seminario resume muy bien las principales líneas de investigación que se han desarrollado sobre los sistemas de partidos políticos. Diferentes analistas han enfocado su trabajo sobre distintos aspectos de los partidos: su número, la distancia ideológica entre ellos, su grado de institucionalización, y los esquemas de interacción entre los partidos y las clases sociales y los grupos de interés.

Un tema menos común, pero con una cuestión estrechamente vinculada a la aportación de los partidos políticos a la conformación de una democracia consolidada, es la relación entre la competencia partidaria y la cultura política, especialmente la inculcación de valores cívicos que sostienen a la democracia. En este contexto, se entiende a la “cultura política” como la suma de actitudes y creencias acerca de la política, y los relacionados patrones de comportamiento político.

En muchos de los estudios sobre los sistemas políticos occidentales, la relación entre cultura política y la democracia ha sido examinada a un nivel bastante general. Por ejemplo, el trabajo clásico de Harry Eckstein sobre Noruega señalaba que una democracia estable depende de la congruencia fundamental entre las estructuras políticas y los valores culturales profundos, como el grado de confianza interpersonal, las actitudes heredadas con respecto a las jerarquías sociales, etcétera.<sup>1</sup> En su caso, Howard J. Wiarda

---

\* El autor quiere agradecer a Francisco Paoli y Gonzalo Farrera la amable invitación para participar en este diálogo sobre los sistemas de partidos.

\*\* Profesor de Política en el Instituto de las Américas, Universidad Colegio de Londres.

<sup>1</sup> Eckstein, Harry, *Division and Cohesion in Democracy: A Study of Norway*, Princeton, Princeton University Press, 1966.

ganó mucha fama en los años setenta por su interpretación acerca de que el aparente fracaso de la democracia constitucional en América Latina se debía a la persistencia de una cultura política hispana que supuestamente enfatiza las jerarquías sociales y el centralismo político.<sup>2</sup>

Quisiera plantear la hipótesis de que la relación entre las consecuencias de la competencia partidaria y la cultura política no surgió en los estudios sobre partidos políticos en países occidentales, porque por lo menos hasta los años noventa (después del colapso de la Unión Soviética y las transiciones democráticas en Europa oriental), en ninguno de estos países la construcción histórica de la democracia involucraba una transición desde un partido único o casi único a un sistema de competencia partidaria, como en el caso mexicano.

Acercándonos a la problemática de la cultura política desde esta perspectiva, e invirtiendo la asumida relación causal en los trabajos de Eckstein y Wiarda, podemos preguntarnos cómo la experiencia misma del autoritarismo influye en la conformación de los valores culturales-políticos. Especialmente, en un contexto como el mexicano, donde el Partido de la Revolución Institucional (PRI) y sus antecesores casi monopolizaron el poder durante más de setenta años, este enfoque sí nos permite examinar valores bien enraizados y patrones de comportamiento político duraderos, pero nos enfocamos, primordialmente, en los valores, las actitudes y las normas de actuación que son directamente vinculados con la experiencia del autoritarismo, lo que se podría llamar “la cultura política del priísmo”. Es siempre posible que estas normas y actitudes, a su vez, se deriven de patrones culturales más profundos; pero es también probable que sean producto de prácticas políticas específicas. En otras palabras, puede ser que sean más valores y normas “aprendidos” que valores y normas genéticamente “impresos”. Si éste fuera el caso, entonces hay mayor espacio para que los demócratas puedan modificar la cultura política del autoritarismo, más de lo que analistas como Eckstein y Wiarda pudieran imaginar.

Para aterrizar un poco esta discusión, permítanme tomar como breves ejemplos dos fenómenos fuertemente vinculados al régimen del partido hegemónico en México durante el siglo XX. Claro está que estas prácticas tenían sus antecedentes en periodos anteriores; sin embargo, fueron elementos centrales en la cultura política del priísmo. Estos fenómenos son los siguientes: 1) la norma ampliamente aceptada de que los votos son recur-

---

<sup>2</sup> Véase, entre otros trabajos, Wiarda, Howard J., “Toward a Framework for the Study of Political Change in the Iberic-Latin Tradition: The Corporative Model”, *World Politics* 25, enero de 1973, pp. 206-235.

tos (*commodities*) que se venden o se cambian por dinero, bienes o servicios gubernamentales, y 2) la “política de masas” como modelo de la relación Estado-sociedad.

La tradición en México de manipular el voto ciudadano es claramente más vieja que el régimen priísta, pero la máquina priísta llevó la práctica al nivel del arte. Por esta razón, una de las metas principales de la democratización ha sido crear instituciones y procedimientos que garanticen la transparencia electoral y el sufragio libre, por lo menos en las elecciones federales y, con creciente confianza, en las elecciones estatales también. Por cierto, el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación han servido como modelos en otros países en vía de democratización. El IFE sigue invirtiendo cuantiosos recursos para garantizar un voto seguro, y aún más, para convencer al electorado que el sufragio es libre y seguro.

Las encuestas de opinión pública indican que el IFE ha tenido bastante éxito en este terreno; sin embargo, en las elecciones federales de 2006, por lo menos 11% de los electores fueron objeto de presiones externas sobre el ejercicio del voto, ofertas de “compra” de votos y acciones similares que amenazaron el sufragio libre.<sup>3</sup> Según una encuesta levantada por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas, en 2007 uno de cada diez electores creía que la persona que acepta un regalo está obligada a votar por el partido que lo da. Otros electores dijeron que un oficial público que pide su número de credencial electoral puede identificar el partido por el que votan. Igualmente, por lo menos 200,000 familias en el Programa “Oportunidades” pensaban que su participación en este programa les obligaba a apoyar al Partido Acción Nacional. Según encuestas de Alianza Cívica, la práctica de politizar los beneficios sociales sigue siendo muy común en las administraciones estatales priístas, pero también es conocido (y hasta frecuente) bajo administraciones panistas o perredistas.

El segundo ejemplo es la persistencia de la tradición de la “política de masas”, término que usó Arnaldo Córdova en los años setenta para caracterizar la estrategia de los oficiales públicos de politizar los lazos con organizaciones sociales vinculadas al PRI para generar y mantener el apoyo político.<sup>4</sup> Prácticas similares también fueron utilizadas durante el Porfiriato

---

<sup>3</sup> Los datos citados en este párrafo son de Fox, Jonathan A. y Haight, Libby, “El condicionamiento político del acceso a programas sociales en México”, en Gómez-Álvarez, David (coord.), *Candados y contrapesos: la protección de los programas, políticas y derechos sociales en México y América Latina*, Guadalajara, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2009.

<sup>4</sup> Córdova, Arnaldo, *La política de masas del cardenismo*, México, Ediciones Era, 1974.

para manipular y controlar a las primeras organizaciones obreras,<sup>5</sup> pero fue el partido posrevolucionario “oficial” el que las adoptó como elemento central en su estilo de gobernar.

Por lo menos en un principio, el auge nacional del Partido Acción Nacional (PAN) en los años noventa presentó un modelo alternativo de cómo hacer política. Mientras que el PRI fue históricamente un partido de masas, en el que la membresía se definía a través de organizaciones sociales afiliadas, la membresía en el PAN es individual, selectiva y mucho más exigente en cuanto a sus requisitos. Asimismo, el PRI operaba como una clásica máquina política, utilizando los bienes y servicios públicos como recursos para crear y mantener lazos clientelistas con fines electorales; en cambio, al principio los gobiernos panistas promovieron un modelo de relación partido-ciudadano y gobierno-ciudadano, en donde se enfatizaba la autonomía individual, en vez de su dependencia sobre el Estado. Por ejemplo, en su primera fase la administración de Vicente Fox se esforzó en señalar que los bienes distribuidos a través del Programa Oportunidades fueron pagados con recursos públicos, y que no constituyeron regalos del PAN. Esta iniciativa se presentó explícitamente como un intento de reafirmar el derecho de los ciudadanos a los servicios públicos sin importar su afiliación partidaria.

No obstante, el compromiso panista de hacer la política de otra manera que el PRI no pasó la prueba del tiempo. El ejemplo que ofrece Jonathan Fox y Libby Haight es muy ilustrativo.<sup>6</sup> En 2003-2004, el gobierno de Fox contrató operadores priistas experimentados para aconsejarle cómo organizar el gasto para la vivienda rural, de tal forma que le ayudaría en distritos electorales claves. Aún más, el gobierno de Fox logró evitar la vigilancia del Congreso sobre este programa, y los líderes panistas emularon los vínculos establecidos entre el PRI y la Confederación Nacional Campesina, creando su propia red de organizaciones de productores rurales, la cual llamaron la “CNC azul”, con el fin explícito de generar apoyo electoral para el PAN. Pero este partido sí cumplió con su reputación tecnocrática-racional cuando contrató una evaluación externa de sus nuevas redes clientelares.

Nadie sugiere que las costumbres o los valores políticos cambian de la noche a la mañana, aun en las circunstancias más propicias. En México, sin embargo, dos factores han trabajado para preservar la cultura política del priísmo: 1) la sorpresiva resistencia del mismo PRI en los años después de su derrota histórica en 2000, y 2) la aguda competencia partidaria que ha caracterizado la transición democrática mexicana.

---

<sup>5</sup> Middlebrook, Kevin J., *The Paradox of Revolution: Labor, the State, and Authoritarianism in Mexico*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1995, pp. 73 y 74.

<sup>6</sup> Fox, Jonathan A. y Haight, Libby, *op. cit.*, pp. 89-96.

En los meses inmediatamente después de su victoria electoral, los miembros de la recién estrenada administración de Fox discutían entre ellos mismos qué hacer con respecto al PRI. En lo que fue sin duda un momento de gran *hubris*, algunos de los asesores de Fox le aconsejaron que debía de “destruir” al ex partido “oficial”; sin embargo, debido a la presencia prominente del PRI en todos los niveles de gobierno y sus vínculos institucionalizados con grandes organizaciones sociales, esto fue indudablemente imposible, por lo menos por métodos democráticos. El balance del cálculo político fue que el gobierno necesitaba el apoyo del PRI en el congreso federal para aprobar sus principales iniciativas legislativas. No obstante, algunos de los asesores de Fox también estuvieron convencidos de que un ataque frontal al PRI no era necesario, pues el ex partido “oficial”, ya sin control sobre el gobierno federal, seguramente iba a desplomarse por su propio peso; pero eso no pasó.

Lo que sí perdió el gobierno de Fox fue una oportunidad única para demostrar en los hechos que los servidores públicos pueden ser juzgados por sus acciones. Su administración no demandó a “ningún” ex funcionario priísta por corrupción o abuso de autoridad. La triste historia de la débil acción de la Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado, así como la decisión del gobierno foxista de no buscar la extensión de su mandato, son también ejemplos notables de este mal cálculo.

Multiplicando las consecuencias políticas de tales errores de omisión fue la respuesta panista a su derrota en las elecciones legislativas de 2003, cuando el PAN no logró una mayoría en la Cámara de Diputados y el PRI garantizó su sobrevivencia ganando el bloque de curules más grande en la cámara baja. Este resultado fue muy decepcionante para el PAN, y en retrospectiva, parece claro que una de las lecciones tomadas por el liderazgo panista fue que la única estrategia viable para preservar el poder es acoger algunas de las mismas tácticas políticas que había criticado duramente cuando era un partido de oposición. En otras palabras, como un partido históricamente minoritario en un contexto electoral altamente competitivo, la lucha del PAN para quedarse en el poder lo llevó a adoptar algunos de los elementos centrales de la “cultura política del priísmo”. Como comentó el ex candidato presidencial priísta, Francisco Labastida, en una entrevista en el décimo aniversario de la victoria presidencial de Fox, respecto al PAN en el poder: “No sólo replican lo que hicimos, sino también lo que piensan que hicimos”.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Cit. por Robles de la Rosa, Leticia, “Sólo fue un quítate tú para ponerme yo”, *Excelsior*, 28 de junio de 2010, p. 4.

Sin duda, la cultura política y el desarrollo de valores cívicos en una democracia son temas muy complejos. Este comentario sólo ha querido señalar que una democracia nueva —sobre todo una democracia nueva que sigue un régimen autoritario civil bien institucionalizado— no enfrenta una *tabula rasa* en este terreno; de hecho, puede caer cautivo de la cultura política creada e institucionalizada por el viejo régimen. Mucho depende de las decisiones que toman los líderes de partidos y los servidores públicos que ejercen el poder en la nueva democracia. Pero especialmente donde el ex partido “oficial” mantiene una presencia fuerte, también la existencia de la competencia partidaria puede servir de incentivo para preservar los elementos de la cultura política autoritaria. Éste es quizá un desafío no anticipado que un sistema de partidos competitivos puede presentar para la consolidación democrática.