



**PARTIDOS Y SISTEMAS
DE PARTIDOS: EXPERIENCIAS
COMPARADAS**

**FRANCISCO JOSÉ PAOLI BOLIO
GONZALO FARRERA BRAVO**

Coordinadores



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

PARTIDOS Y SISTEMAS DE PARTIDOS:
EXPERIENCIAS COMPARADAS

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
Serie DOCTRINA JURÍDICA, núm. 764

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero
Secretario Técnico

Lic. Wendy Vanesa Rocha Cacho
Jefa del Departamento de Publicaciones

Cristopher Raúl Martínez Santana
Cuidado de la edición

Ana Julieta García Vega
Formación en computadora

Edgar Daniel Martínez Sánchez
Elaboración de portada

PARTIDOS Y SISTEMAS DE PARTIDOS: EXPERIENCIAS COMPARADAS

FRANCISCO JOSÉ PAOLI BOLIO
GONZALO FARRERA BRAVO
Coordinadores



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
México, 2016

<p>Clasificación LC</p> <p>JF2051 P37</p> <p>Clasificación IJ</p> <p>E800 P198P</p>	<p><i>Partidos y sistemas de partidos. Experiencias comparadas</i> -- México : Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016</p> <p>304 p. – (Serie Doctrina Jurídica, 764) ISBN: 978-607-02-7806-8</p> <p>1. Partidos políticos. 2. Sistemas políticos comparados. 3. Representación proporcional (Política). 4. Democracia</p> <p>I. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas II. Paoli Bolio, Francisco José, coordinador; Farrera Bravo, Gonzalo, coordinador</p>
--	--

Primera edición: 28 de marzo de 2016

DR © 2016. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-02-7806-8

CONTENIDO

Prólogo	VII
Francisco José PAOLI BOLIO	
I. Historia y teoría de los partidos políticos	1
Francisco José PAOLI BOLIO	
II. Los partidos políticos del siglo XVIII al XXI	17
Gonzalo FARRERA BRAVO	
III. Partidos políticos, leyes y experiencias comparadas	47
Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO	
IV. Legalidad, legitimidad y partidos políticos	55
Daniel MÁRQUEZ	
V. Las principales vicisitudes jurídicas del derecho de partidos en el siglo XXI	79
Enrique ÁLVAREZ CONDE	
VI. System theory, party systems, and the various crises of demo- cracy	101
Alexander PETRING	
VII. Reflexiones sobre la metodología de investigación de los partidos políticos: México y Estados Unidos.	129
Benito NACIF HERNÁNDEZ	
VIII. Enfoques históricos para el análisis de los partidos políticos en América Latina.	137
Miguel Ángel GARCÍA OLIVO	

IX. Teoría de los partidos y sistemas de partidos	169
Pedro SALAZAR UGARTE	
X. La regulación jurídica de los partidos políticos en México durante la primera mitad del siglo XX: de la Ley Madero al voto femenino.	179
Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ	
XI. Contexto multinivel europeo y sistema de partidos en España: avances y resistencias	199
Rosario TUR AUSINA	
XII. Democracia y partidos políticos.	231
Laurence WHITEHEAD	
XIII. Partidos políticos, cultura política y democracia	243
Kevin MIDDLEBROOK	
XIV. El binomio representación-participación: crisis y desconfianza en los partidos políticos nacionales. ¿Y qué decir de la reelección?	249
Enrique CUNA PÉREZ	
XV. Partidos, sistema electoral y representación en las democracias contemporáneas.	267
Víctor ALARCÓN OLGUÍN	

PRÓLOGO

I. ¿SIEMPRE HAN EXISTIDO LOS PARTIDOS POLÍTICOS?

Hay quien afirma que los partidos políticos (PP) han existido siempre, desde que los seres humanos viven en sociedad y empezaron a disputar el poder. En realidad se trata en tiempos remotos, de grupos humanos que apoyan a algún jefe o caudillo y sostenían una serie de ideas (ideología), o ambas cosas. Pero no eran PP como los conocemos a partir del siglo XIX; es decir, como organizaciones de personas y grupos, permanentes y estructuradas, que quieren conquistar y mantener el poder para conducir a que la sociedad logre ciertas metas de bienestar. Los PP modernos son organizaciones de ciudadanos que tienen capacidad para participar, mediante el voto, en la elección de sus autoridades y plantear en sus programas reivindicaciones y conquistas que buscan abonar al bien común. Ellos surgen a partir de que se aprueban los derechos políticos básicos para ser ejercidos por los ciudadanos: derecho al sufragio y libertades de reunión, asociación, expresión y acceso a medios masivos de información.¹

Los partidos políticos (PP) han sido uno de los principales actores políticos colectivos del siglo XX. No siempre los PP fueron agrupaciones importantes para los seres humanos viviendo en sociedad y disputando el poder. Pero en esa centuria que hemos dejado atrás, los PP se incorporaron a la acción colectiva de manera notoria y ampliamente registrada en prácticamente todos los países del mundo. Ciertamente, esa incorporación a la vida cotidiana tuvo grados de intensidad y participación distintos en las diversas naciones del globo. Puede afirmarse que en países de Europa y América registran su actividad más significativa, lo que permitió que se elaborara y desarrollara una teoría que los explica y justifica, y un análisis que registró sus formas de organización, sus ideologías, y también hizo su crítica cada vez más detallada y profunda desde distintas perspectivas: filosófica, política,

¹ El primero de ellos es la imprenta; después surgen la radio, las telecomunicaciones, entre las que destacan la televisión primero y las redes sociales cibernéticas en las últimas décadas del siglo XX.

sociológica, antropológica y económica. Todo ello repercutió en su regulación jurídica que los incorporó a las Constituciones y sistemas normativos nacionales.

Según Maurice Duverger, los PP empezaron a desarrollarse como “partidos modernos” —como hoy los conocemos— a mediados del siglo XIX, en términos generales; sin embargo, algunos dieron sus primeros pasos desde finales del siglo XVIII. Además, los PP han empezado a dar señales de su declinación en todo el mundo a finales del siglo XX y principios del siglo XXI. En esta última circunstancia, en la que parece periclitarse su tiempo, hay que especificar que en algunos países, los PP han alcanzado un grado amplio de institucionalización, lo que les ha dado una estabilidad mayor que en otros, por lo que en ellos las señales de su declinación y posible desaparición son menores.

Hacer un recorrido² por la historia de los partidos políticos (PP) nos permite dar seguimiento a varias cuestiones importantes, que empezamos a desglosar e intentar comprender en el Seminario Internacional “Partidos y Sistemas de Partidos: experiencias compartidas”, el cual organizamos en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, con apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a finales de noviembre de 2011.³

En este libro —memoria del Seminario referido— pueden encontrarse profusamente presentadas la historia de los partidos y la teoría que se ha venido formulando sobre ellos. Esta historia y esta teoría paralelas registran sus especificidades por región en Europa, Estados Unidos, América Latina, con acento en reflexiones sobre México. El magnífico trabajo de Lawrence Whitehead analiza procesos políticos en algunos países de Asia y África (Túnez, Pakistán, Nigeria); así, se pueden captar las características propias que los PP tienen en cada una de ellas. También se pueden hacer comparaciones relevantes sobre los partidos y los sistemas de partidos. Finalmente, en algunos trabajos se sacan conclusiones sobre lo que puede ocurrir con estas instituciones en distintas partes del planeta.

Me parece que los siguientes temas sustantivos y procesos son especialmente relevantes para describir y explicar la vida política entre los seres humanos de los últimos tiempos:

² Para hacer este recorrido fue especialmente útil el *Handbook of Party Politics*, editado por Sage Publications, Londres, en 2005 y 2006.

³ Esta memoria o libro sobre el Seminario se ha dilatado varios años en publicarse debido a varias razones: traducciones de textos; entrega de las ponencias o *papers* definitivos; corrección de estilo y preparación de documento contextualizador introductorio (de Gonzalo Farrera), que adicionamos tiempo después de la conclusión del evento.

- 1) La forma en que las personas nos hemos organizado para alcanzar el poder en forma más o menos civilizada.
- 2) Al analizar estos procesos queda claro que los seres humanos individuales y los grupos tienen que competir y disputar, pero también cooperar y llegar a acuerdos que definan relaciones estables, lo que las convierte en instituciones.
- 3) Asimismo, se advierte que esa competencia y confrontación, así como la colaboración, van presentando cada vez con mayor claridad que deben ser reguladas jurídicamente, estableciéndose los fines que persiguen y su contribución necesaria para ordenar las ideas, agregar las demandas sociales y estipular en programas las metas que cada partido quiere alcanzar. Esa función programática que desarrollan los PP logra, en cierta manera, que el conjunto de las sociedades en las que bregan y disputan civilizadamente eliminen o, por lo menos, disminuyan los riesgos de disputas armadas, y se encaucen en confrontaciones deliberativas y expresen a través del sufragio sus decisiones sobre quienes gobernarán.
- 4) Los PP no son la única forma que los seres humanos han utilizado para luchar por el poder y mantenerlo, pero no cabe duda que su organización, su fortalecimiento, su desenvolvimiento y sus transformaciones en el último siglo y medio han mostrado las virtudes y los defectos que los ciudadanos debemos tratar de impulsar o de cohibir en los PP, con el fin de valorar y promover aquellas condiciones sociales y acuerdos políticos que conduzcan a una convivencia civilizada, estable y productiva para los seres humanos.
- 5) Puede afirmarse que los partidos no van a desaparecer de golpe o en tiempos muy cortos. Mientras no se encuentren formas de organización política más flexibles y adecuadas a las sociedades que estamos viviendo en estos tiempos, en los que es cada vez más amplio el desarrollo de la ciencia y la tecnología, sobre todo en el ámbito de la sociedad de la información y la comunicación, es posible pensar que la desaparición de los partidos, como instrumentos privilegiados del sistema representativo, se va a dar en gran medida por la vinculación y aun fusión de ellos con movimientos sociales o con otras organizaciones de la sociedad civil.

En varios trabajos hay barruntos sobre el final de la era de los PP. Nadie establece que éstos desaparecerán de golpe y mucho menos al mismo tiempo en todas las regiones y los países, pero muchos se plantean la duda sobre

el cumplimiento de funciones que se les habían asignado, su descrédito y aun su repudio por sectores significativamente amplios de la sociedad. Hay varios indicadores de su declinación como organizaciones que realizan una mediación entre la sociedad y el Estado. Ésta ha sido una de sus funciones básicas en los regímenes democrático-representativos: organizar las demandas sociales, principalmente de los grupos o sectores que los integran y los votan, y presentarlas al Estado, o también proponer políticas públicas para atender los problemas que tienen esos grupos sociales. Los sectores sociales privilegiados penetran a los partidos y los llevan a defender sus intereses, o de plano lograr que éstos prevalezcan sobre todos los demás intereses sociales.

II. ¿EN QUÉ CONSISTE LA CRISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS?

Los más diversos analistas políticos tanto en el continente europeo como en el americano coinciden en que los partidos están viviendo una crisis. Ella se advierte como más o menos profunda en los distintos países o regiones. En algunos de ellos se aventura la idea de que los PP desaparecerán en el mediano plazo de dos o tres décadas, y otros, en un plazo mayor.

El sociólogo y ex presidente de Brasil, Fernando Henrique Cardoso, advirtió en un artículo publicado en la revista *Foreign Policy*, sobre la posibilidad de que los partidos desaparezcan en un horizonte de tres décadas, por no estar cumpliendo con sus funciones de intermediarios entre el Estado y la sociedad, y por no tener agendas flexibles que atiendan las necesidades sociales, tal como las sociedades actuales las están sintiendo: “Existe un desplazamiento político unido a la fatiga creciente respecto a las formas tradicionales de representación. La gente ya no confía en los dirigentes políticos. Quieren más voz en los asuntos públicos y prefieren expresar sus intereses en forma directa o a través de grupos de presión o de las ONG’s”.⁴

Esta advertencia la hace Cardoso un lustro después de que ha surgido la nueva corriente de acción política en Venezuela que describí arriba, y están a punto de mostrarse con vigor los movimientos políticos de Bolivia y Ecuador, con los que se forma el llamado “eje indigenista y bolivariano”.

La influyente revista *The Economist* pronosticó años más tarde, en 2013, que los partidos desaparecerían en este siglo XXI. Se refiere el pronóstico no sólo a la desaparición en una región, sino que en todo el planeta. Se trata de un llamado de atención que nos lleva a pensar si las formas de acción y participación política se seguirán haciendo indefinidamente a través de los PP, o

⁴ Número aparecido en octubre de 2005 en la revista mencionada.

si habrá otras formas que han ido surgiendo para desarrollar democracias más efectivas que resuelvan mejor las demandas sociales. Diversos analistas han considerado que la creciente complejidad y pluralidad de fuerzas e intereses de las sociedades han hecho cada vez más difícil que puedan representar y defender a todos por igual, lo que ha hecho que ellos y los líderes que alcanzan a colocarse en los distintos puestos sean vistos como poco o nada representativos. Esta visión crítica se tiene, principalmente, de los miembros del congreso o parlamento.

En general han ido surgiendo y fortaleciéndose actores sociales que desarrollan actividades iguales o semejantes a las que en el pasado realizaban casi en exclusiva los PP. Esto les ha restado crecientemente clientelas y reconocimiento. Uno de estos actores son los medios masivos de información, que han dejado atrás su rol de meros informadores para promover intereses, candidatos y reivindicaciones sociales, económicas y políticas de la ciudadanía o de grupos. Los medios informativos adquieren una mayor credibilidad y, paralelamente, los partidos caen progresivamente en el descrédito. Por otra parte, en las últimas décadas las campañas políticas que eran realizadas por los PP en diversos medios escritos, con pancartas, volantes y otros medios gráficos, o con mítines en las plazas públicas, se efectúan ahora, fundamentalmente, en los medios informativos, particularmente en la radio y en la televisión.

El otro actor político relevante son las organizaciones de la sociedad (OSCs), que tiempo atrás se identificaban como grupos de presión y en los últimos tiempos son llamados negativamente como ONGs, o de otras maneras. Muchos de ellos son más atractivos que los partidos, y la ciudadanía logra a través de la presión que ellos ejercen, y la intermediación que realizan con órganos del Estado, muchas reivindicaciones que los partidos no consiguen. Estos organismos se concentran en una demanda o reivindican un derecho que corresponde a grandes colectividades, como las feministas, los ambientalistas, los que reclaman derechos de los campesinos, de grupos religiosos, de minorías y otros. Los partidos políticos hacen negociaciones políticas e intercambios que los llevan a dejar algunas de estas reivindicaciones fuera, lo cual les genera animadversión de esos grupos.

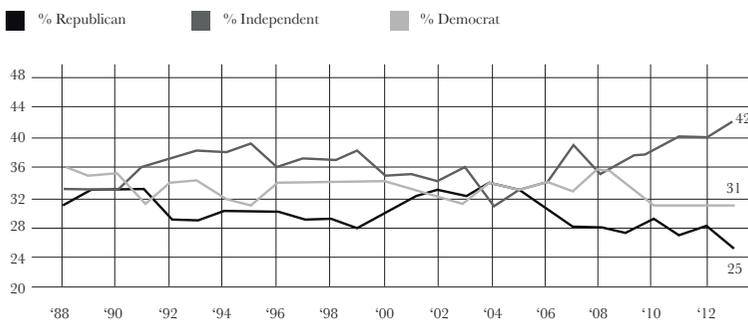
Otra circunstancia que ha desvanecido la acción de los partidos es que sus propios militantes, cuando llegan a puestos de gobierno o parlamentarios, no promueven los programas, políticas públicas o reivindicaciones a las que se comprometieron como militantes o candidatos de los PP. Eso produce un sentimiento de frustración y desencanto en los ciudadanos que los apoyaron, y contribuye a incrementar el descrédito o rechazo a los PP.

III. DESVANECIMIENTO DE LA MILITANCIA

En algunos países de Europa y en Estados Unidos, la membresía de los partidos se viene reduciendo sistemáticamente en los últimos tiempos. *The Economist* reporta que “los factores que dieron origen a los partidos de masas se están desvaneciendo”. Esto es claro si se analiza la membresía de los años ochenta del siglo pasado a la segunda década del siglo XXI. La membresía de los PP decayó en la década que va de 1998 a 2008: en Alemania en un 20%; en Suecia en un 27%; en Noruega en un 29%, y en Gran Bretaña el descenso es más pronunciado y alcanza el 36%. En otros países, como Austria e Italia, la membresía ha aumentado.

En Estados Unidos lo que se ha venido incrementando es la proporción de ciudadanos que se llaman a sí mismos “independientes” y no se afilian a los PP. En 2013, los independientes alcanzaron el 42% en una encuesta que reportó Gallup. Esta agencia encuestadora reporta una enorme proporción de ciudadanos que están perdiendo interés en las afiliaciones a los dos partidos mayores de ese enorme país. En la gráfica que presento enseguida se advierte como el 42% de las personas encuestadas se consideran a sí mismas “independientes”, comparado con el 31% que se consideran demócratas, y el 25%, republicanos.⁵

Party identification, Tairy Averages, 1988-2013



Based on multiple day polls conducted by telephone
GALLUP

En un mundo globalizado y con sociedades cada vez más complejas, los votantes dudan aún más que los políticos de los distintos PP puedan resolver sus problemas o siquiera responder a sus demandas con cierta agilidad.

⁵ “Democracy in America”, *The Economist*, 8 de enero de 2014.

En general, las nuevas tecnologías impulsan otras formas de desgaste para los PP. Los blogs y las redes sociales permiten hacer campañas positivas y negativas a muy bajo costo, a los ciudadanos independientes de los partidos políticos. Las peticiones que pueden hacer por Internet directamente las personas a los órganos de gobierno o a los parlamentos reducen las posibilidades de los partidos de ser gestores de las soluciones a necesidades sociales, comunitarias o, incluso, personales.

IV. ¿DEMOCRACIA SIN PARTIDOS Y SIN CONGRESOS?

Independientemente de si los partidos desaparecen o se transforman radicalmente, integrándose de mejor forma con la sociedad, vinculados a movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil, desde fines del siglo XX y las primeras décadas del siglo XXI estamos viendo en América Latina surgir distintos modos de participación política, en la que los PP no actúan o tienen una leve intervención. Paralelamente, en Europa y Estados Unidos hay una reducción progresiva de las militancias o afiliaciones de ciudadanos a los PP. En el Informe de 2013 del Latinobarómetro se plantea la cuestión de si puede haber democracia sin PP y sin congreso. Las respuestas afirmativas las presento en dos cuadros en porcentaje y por país, para su consideración: primero los que piensan que puede sostenerse una democracia sin PP, y enseguida los que consideran que puede mantenerse un sistema democrático sin congresos.

CUADRO 1
¿ES VIABLE UNA DEMOCRACIA SIN PARTIDOS?

<i>País</i>	<i>%</i>
México	45
Colombia	43
Paraguay	39
Panamá	38
Perú	36
El Salvador	34
Brasil	34
Nicaragua	32
Guatemala	31

<i>País</i>	<i>%</i>
Bolivia	30
Honduras	28
Chile	25
Uruguay	23
Dominicana	18
Argentina	17
Venezuela	14

Lo que estas respuestas dicen es que aunque la mayoría sigue pensando que sólo es posible sostener un régimen democrático con PP y congreso, países como México, Colombia, Paraguay, Panamá y Perú, que se acercan a un porcentaje alto de opinantes (cerca de la mitad), piensan que si es posible mantenerlo sin ellos. Otro grupo de países (un tercio de los opinantes) consideran también que es posible: El Salvador, Brasil, Nicaragua, Guatemala y Bolivia. De los seis últimos (Honduras, Chile, Uruguay, Dominicana, Argentina y Venezuela) sólo una cuarta parte o menos de los países sondeados considera que puede sostenerse un régimen democrático sin PP ni congresos. Esto apunta un momento crítico para la democracia representativa, cuyos instrumentos fundamentales son precisamente esas instituciones.

CUADRO 2

ES POSIBLE QUE PUEDA FUNCIONAR UN SISTEMA DEMOCRÁTICO SIN CONGRESOS

<i>País</i>	<i>%</i>
México	38
Panamá	37
Perú	35
Paraguay	34
Costa Rica	34
Brasil	34
Ecuador	32
Colombia	32

<i>País</i>	<i>%</i>
El Salvador	30
Nicaragua	29
Guatemala	28
Honduras	27
Bolivia	25
Chile	20
Dominicana	20
Uruguay	17
Venezuela	14
Argentina	11

El primer cuadro reporta el rechazo a los partidos y no coincide con el segundo, que reporta el rechazo a los congresos; este último es menor.

El cuadro tomado del Informe 2013 del Latinobarómetro confirma algunos resultados del primero. Por ejemplo, México es el país con mayor porcentaje de personas que opinaron que puede subsistir una democracia sin partidos (45%) y también que puede funcionar sin congreso (38%). El segundo país con un alto porcentaje de opinantes que considera que el régimen democrático puede existir sin partidos es Colombia con 43%, aunque sólo el 32% piensa que puede sostenerse sin congreso. Los países en los que se percibe un menor rechazo a los PP son Argentina (17%) y Venezuela (14%); por su parte, los dos países en los que se reporta un menor rechazo a los congresos son Venezuela (14%), lo que confirma la tendencia apuntada en el primer cuadro, y Argentina (11%), lo cual nos permite deducir que hay un mayor rechazo a los PP que al congreso. En Chile y Uruguay, una proporción considerable (25% y 23%, respectivamente) de los ciudadanos piensan que se puede prescindir de los PP, pero porcentajes menores consideran que se puede suprimir el congreso.

V. ALGUNAS REFLEXIONES

I. En general puede decirse que hay una crisis de los partidos y de los sistemas de partidos en el mundo; sin embargo, no puede afirmarse que la crisis tiene la misma intensidad o gravedad en todos. Hay que analizar las circunstancias, así como el rechazo y la aceptación de la ciudadanía, en cada uno de

ellos. La reducción de la membresía o militancia de los PP muestra un debilitamiento; a su vez, la imposibilidad de que los PP cumplan con su función de mediadores entre la sociedad y el Estado, llevando a éste sus demandas, indica la pérdida del sentido que los PP tienen en una democracia representativa. El cumplimiento de las funciones que venían realizando los PP por parte de otras organizaciones también habla de la posibilidad de sustituir a la democracia representativa por una participativa o, por lo menos, a que se abran mecanismos para que la segunda complemente a la primera.

II. Puede advertirse una aceptación cada vez menor de los PP en todas partes, con ligeras excepciones, pero también se puede afirmar que la lealtad de los ciudadanos a los PP ha disminuido. En algunos casos extremos, la crisis de los partidos puede verse como precipitante; es decir, como una que puede llevar a la desaparición del sistema de partidos (SdP) y su sustitución por otro, en un plazo relativamente corto, como ha sucedido en varios países de Latinoamérica; no obstante, también puede pensarse que en el largo plazo (de este siglo, tal y como sugiere *The Economist*), los PP pueden dejar de existir, porque no cumplen las tareas para las que fueron creados.

III. Para que los PP desaparezcan tiene que haber otro tipo de instituciones que los sustituyan; sin embargo, éstas no se ven todavía con claridad en el horizonte de nuestras sociedades. Se ha venido dando una nueva forma de operación mucho más flexible de los partidos, sus coaliciones y en general de los sistemas de partidos. El pragmatismo para ganar elecciones ha sustituido en gran medida la acción de los partidos guiada por ideas y programas. En esta misma línea de reflexión se tiene que poner especial atención a los llamados “partidos-movimiento”. Estos dos términos para describir la acción sociopolítica se vieron como diferenciados y hasta excluyentes: se era partido o se era movimiento. Había muchas experiencias en las que los movimientos —espontáneos, poco estructurados y de corta duración— se transformaban en partidos —planeados, institucionalizados y permanentes—. Pero lo que estamos viendo proliferar con cierta amplitud en las épocas más recientes son partidos-movimiento, que participan en procesos electorales regulares, pero que tienen una gran flexibilidad para sus alianzas, coaliciones y defensa variable de intereses.

IV. Pueden tomarse medidas para que los PP no caigan en una crisis precipitante. Esto puede hacerse en los propios PP para lograr una vinculación y un compromiso mayores con la sociedad, especialmente con los grupos e intereses que quieren representar. Este problema de desvinculación de las estructuras partidarias con las bases sociales es menor en los partidos de derecha que en los de izquierda. También puede decirse que cuando los dirigentes de PP de izquierda reivindican los intereses de las mayorías de

menores recursos, logran una aceptación mayor y su consecuente legitimidad. Esto último propicia su mayor estabilidad y duración.

V. Los PP no han existido siempre ni puede pensarse que son eternos. Los PP son organizaciones políticas que se tienen que ir adaptando a las necesidades, demandas y conciencia ciudadana de las sociedades. Si se encuentran instituciones que permitan responder más adecuada y eficazmente a las necesidades de las sociedades y de las comunidades, los PP desaparecerán o se fusionarán paulatinamente de distintas maneras con esas instituciones.

Francisco José PAOLI BOLIO
México, Ciudad Universitaria, mayo de 2015

I. HISTORIA Y TEORÍA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Francisco José PAOLI BOLIO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Repudio inicial y legitimación en el camino*. III. *Teoría sobre los partidos políticos*. IV. *Análisis institucional, histórico-empírico*. V. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Presento en este trabajo elementos significativos de la historia de los partidos políticos en Occidente; subrayo las circunstancias de su surgimiento y legitimación por considerar que el origen de esas instituciones las deja notablemente marcadas. Las circunstancias en que surgieron los partidos son relevantes para su caracterización; en este sentido, si surgieron durante una revolución o un conflicto social fuerte para lograr reivindicaciones de clase, ecológicas, de género, de naciones, o bien sus ideologías están inspiradas o definidas en principios religiosos, liberales o socialistas, es conveniente describirlo. Otro elemento fundamental que contribuye al conocimiento de los partidos es su forma de organización, financiamiento, las categorías de sus afiliados y sus derechos, así como la conformación de sus órganos de dirección y las facultades que estos órganos tienen. Finalmente, la amplitud de su implantación en un país y su pertenencia a corrientes internacionales son datos relevantes.

El tipo de sociedad en la que actúan los partidos políticos es otro factor que debe considerarse para su entendimiento cabal. En países con una economía desarrollada y una sociedad densamente poblada con organizaciones ciudadanas y ampliamente educada, los partidos pisan un piso más firme y los actores políticos no pueden sobrereactuar u ofrecer demasiadas cosas. En las sociedades subdesarrolladas con grandes sectores de población en la

* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

pobreza, los partidos —sus dirigentes y sus candidatos— tienen a su disposición mayores márgenes de demagogia.

La inclusión y definición de los partidos dentro de las Constituciones en la segunda mitad del siglo XX, en los distintos países de Europa y América, refuerza su condición de promotoras fundamentales de la democracia representativa, y constituye un momento alto de su aceptación en las sociedades de estos dos continentes.

También ofrezco para la discusión, elaboraciones y definiciones teóricas, clasificaciones y caracterizaciones de los partidos en países de Europa y América. Considero que el mejor análisis de estas instituciones es la que se hace cuando se logran dos enfoques: 1) como sistemas de partidos y no sólo como instituciones aisladas, y 2) cuando el análisis se hace relacionando a los sistemas de partidos con los sistemas electorales y con la forma de gobierno que se adoptan en los distintos países.

Las interrogantes sobre la crisis por la que atraviesan los partidos políticos en el siglo XXI son uno de los asuntos sobre el que esperamos tener más elementos de respuesta en nuestro Seminario. Formulo algunas de esas interrogantes antes de entrar en la historia y la teoría de los partidos: ¿son los partidos un elemento indispensable para hacer funcionar la democracia representativa? ¿Hay otros actores sociales que pueden sustituir o complementar la participación de los ciudadanos en una democracia representativa? ¿Las nuevas tecnologías y las redes sociales, que han convocado diversos movimientos sociales y políticos, pueden crear “ciberpartidos” más flexibles y ágiles que los actuales?

II. REPUDIO INICIAL Y LEGITIMACIÓN EN EL CAMINO

Los partidos políticos no son organismos que han existido siempre, sino más bien puede decirse que su presencia es relativamente reciente. Estas instituciones surgieron sustantivamente en Europa en el siglo XIX, aunque ya se hablaba de partidos desde el siglo XVIII, y los estudiosos de la política los vieron en un primer momento como grupos problemáticos de la sociedad, desconfiables por sectarios. Lord Bolingbroke en 1738 escribió advirtiendo sobre los peligros que los partidos representaban, en la medida que eran facciones que sólo buscaban satisfacer o proteger sus propios intereses, evitando la búsqueda del bien general del Estado. David Hume, también inglés como Bolingbroke, unos años después, en 1742, da una versión un poco más positiva sobre los partidos, pero todavía los ve relacionados con grupos facciosos que siembran el odio y la confrontación. Décadas más tarde, Edmund Burke

realiza la más clara defensa de los partidos en el siglo XVIII, argumentando que eran capaces de colaborar en la búsqueda del interés general. La obra más amplia de David Hume sobre los partidos es publicada hasta 1790, y ya para entonces se había iniciado en Occidente el doble fenómeno de la formación de agrupaciones, corrientes de opinión y grupos sociales que se identificaban como partidos, y por otro lado, como se puede verificar en la obra de Hume, una discusión sobre la validez, legitimidad o aceptación social de los partidos.

En Estados Unidos —país pionero en la formación de partidos políticos—, el debate sobre ellos se da en el marco de una república recién establecida, confrontada con Inglaterra, país del cual deja de ser colonia y se libera tras la guerra de independencia. La visión monárquica del Estado, la cual es europea, la mantienen en un primer momento los insurgentes americanos. Esa visión es en realidad la que reproduce la idea de que los partidos son facciones. Los Estados europeos son, en general, unitarios y centralistas, y consideran que un Estado debe mantenerse fuerte con esas características y bajo el control del monarca, el cual es la representación humana de la persona única que monopoliza el poder soberano. Pero en América, ya establecidos los Estados Unidos, lo que se desarrolla es un nuevo ambiente plural, democrático y republicano, más intensamente liberal y, por necesidad, federalista. Ése es otro poderoso condicionante positivo para la aceptación paulatina y consistente de los partidos, capaces de representar la pluralidad, de competir entre ellos y de ser diversamente fortalecidos por la ciudadanía de distintas regiones.

En el proceso de surgimiento de los partidos y de su aceptación social como actores políticos con legitimidad hay que ver una etapa en que los gobiernos republicanos han dejado permear la desconfianza inglesa hacia los partidos, y con ella, una prevención en su contra, que explica la llamada de atención del presidente George Washington contra los “efectos perniciosos del espíritu de partido”. James Madison (1751-1836), llamado el “padre de la Constitución”, proyecta una opinión en última instancia favorable a los partidos políticos, señalando que si bien hay un riesgo que ellos representan porque fomentan el perverso “espíritu de partido” que los hace sectarios, también permite que en ellos se cultive una mística para desarrollar el interés general y el bien común de la nueva nación. A pesar de esa desconfianza inicial, en Estados Unidos se desenvuelven de manera primigenia los partidos políticos rápidamente, y las actitudes antipartidarias se van desvaneciendo poco a poco. Ya entrado el siglo XIX, un buen número de pensadores políticos y de políticos militantes cambian hacia la aceptación de los partidos y su fortalecimiento como organizaciones voluntarias capa-

ces de intervenir en la vida de las instituciones públicas y llevar hasta ellas las propuestas de la sociedad. El funcionamiento del sistema democrático norteamericano propicia este cambio de mentalidad respecto de los partidos, porque permite que empiece a verse su utilidad como instrumentos de la democracia representativa, que ponen por delante el bienestar general de la nación, aunque estén integrados por sectores sociales y grupos de interés distintos.

Giovanni Sartori discute ampliamente en su famoso libro *Partidos y sistemas de partidos*,¹ el término “partido” y sus relaciones con otros términos que aluden a grupos conocidos como “facciones” o “sectas”, siendo estas últimas vistas como entidades negativas o sediciosas. Este autor analiza la palabra “partido” por su significado etimológico equivalente a “parte”, y se va teniendo como más aceptable cada vez, porque la idea de parte no tiene un sentido derogatorio, como las de secta o facción. La palabra “partido” tiene otro significado que sugiere también participación: en inglés se habla de *partaking* o *partnership*, o en francés, *partager*, que implica compartir. Sartori recorre la obra del mencionado autor inglés Bolingbroke, que se manifestaba sustantivamente opuesto a los partidos, ya que los consideraba como sectas, y también la de Hume, que se va haciendo un poco más benévola sobre los partidos. Este análisis muestra cómo empieza a abrirse la aceptación a un cierto tipo de partidos nuevos inspirados en principios. La obra de Edmund Burke, finalmente, los acepta como conjuntos de ciudadanos que buscan por encima de todo que prevalezca el interés general de la sociedad. Ese interés conecta o puede conectar unos partidos con otros, y de ahí el principio de la definición posterior de un sistema de partidos. Burke no fue entendido ni menos apreciado por los revolucionarios franceses y no se los legitima, sino hasta que los *founding fathers* de los Estados Unidos consideraron que si bien era pernicioso lo que llaman “espíritu de partido”, que era una inclinación egoísta que conducía al sectarismo, los partidos pueden servir para mantener vivo el sentido de libertad y pueden operar como controles útiles para mantener un gobierno democrático. En la visión de Burke, los partidos conservaban un tanto del “estado de naturaleza” de la que habían hablado Hobbes, Locke y Rousseau, pero cada día se “civilizaban” más y asumían con mayor claridad el interés general.

En los Estados Unidos tenemos la primera formación de partidos de una manera consistente, no sólo como grandes corrientes de opinión, sino también como aparatos orgánicos que impulsan el voto y proponen a la so-

¹ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, 2a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 2011.

ciudad las grandes transformaciones, además de dar cauce a los intereses particulares o parciales que se confrontan pacíficamente y llegan a acuerdos fundamentales. El gran analista de la sociedad, la cultura y el poder en los Estados Unidos, Alexis de Tocqueville, inspirado en la experiencia estadounidense, nos habla de la existencia de dos tipos de partidos: grandes y pequeños. Este analista considera “partidos grandes” no en términos del número de miembros, sino cualitativamente, por su vinculación y lealtad a los principios promotores del bien público. Para Tocqueville, los partidos grandes impulsan cambios de profundidad y alcances amplios en la organización de la sociedad y del Estado. Los partidos pequeños son los de las intrigas de corto plazo. Lo cito extensamente:

Lo que yo llamo los grandes partidos políticos — dice el sociólogo francés — son aquellos que se encuentran ligados a los principios más que a las consecuencias; a las generalidades y no a los casos particulares; a las ideas y no a los hombres. Esos partidos tienen, en general, rasgos más nobles y una actuación más franca y atrevida que los otros...

Los pequeños partidos, al contrario, no tienen fe política. Como no se sienten elevados y sostenidos por grandes ideales, su carácter está impregnado por un egoísmo que se manifiesta ostensiblemente en cada uno de sus actos... Su lenguaje es violento, pero su andar es tímido e incierto. Los medios que emplean son miserables como la meta misma que se proponen...

Los grandes partidos trastornan a la sociedad, los pequeños la agitan; unos la desgarran y otros la depravan; los primeros la salvan a veces al quebrantarla, los segundos la perturban, siempre sin provecho.

Tocqueville sugiere que los mismos partidos pueden ser grandes o pequeños en distintos momentos. Cuando concluye su revolución de independencia, los estadounidenses divididos en dos grandes partidos trataron de establecer las bases del nuevo gobierno. Las dos posiciones eran las siguientes: 1) la que quería restringir el poder popular, y 2) la que quería extenderlo con amplitud. La diferencia entre ellos se procesó en forma pacífica y deliberativa; llegaron a ponerse de acuerdo en cuestiones esenciales: “El partido que quería restringir el poder popular intentó sobre todo aplicar sus doctrinas a la constitución de la Unión, lo que le valió el nombre de federal... El otro, que pretendía ser el amante exclusivo de la libertad, tomó el título de republicano”.

Se estableció así el primer sistema de partidos. Éste fue bipartidista, lo que permitía que se mantuvieran coincidencias respecto de las principales instituciones públicas, aunque respecto de los intereses privados que se incrustaron en ambos siguieran dirimiéndose y concretándose en alguna

medida en los distintos gobiernos que encabezaron unos y otros. La Constitución en su parte orgánica fue el instrumento que permitió esa unidad lograda por los grandes partidos cuando lo fueron; las disputas sobre la prevalencia de unos u otros intereses particulares dieron paso a la expresión de las diferencias, y eso ha predominado por más de dos siglos. Tocqueville dice que “la Constitución federal, que subsiste todavía en nuestro tiempo, es un monumento durable de su patriotismo y de su cordura”.

Sartori dice que paralelamente al paso de la facción al partido que trae la aceptación social de esos organismos, se da otra transición de la intolerancia a la tolerancia como característica de la democracia. También corre a lado de estas dos ideas la de que el respeto al pluralismo es connatural a la libertad. El párrafo del pensador italiano es muy sugerente: “Los partidos llegaron a verse aceptados —dice textualmente Sartori— ...al comprenderse que la diversidad y el disentimiento no son necesariamente incompatibles con, ni perturbadores del orden político. En este sentido ideal, los partidos responden a la Weltanschauung del liberalismo”.

A partir de su aceptación en un *continuum* que va de las formaciones aristocráticas a las democráticas, los partidos se desenvuelven y van ganando terreno, ocupando posiciones tanto en el gobierno como en los parlamentos. También se intensifican sus relaciones con otras organizaciones sociales, como los sindicatos, las cooperativas, las uniones de campesinos y otras corporaciones. Algunas de ellas son incorporadas como colectivo a los partidos, y eso produce problemas, especialmente, en la conformación democrática de los organismos políticos. Tales son los casos de partidos socialistas y socialdemócratas; tenemos un ejemplo muy marcado de estos partidos en el Partido Laborista Inglés, que se fundamenta en la organización sindical y es su expresión política.

En esos partidos se desarrollan burocracias que se adueñan de los partidos. Robert Michels, un líder sindicalista y socialista de principios del siglo XX, formula fuertes críticas a lo que llama la “ley de hierro de la oligarquía”, que deja en manos de las cúpulas burocráticas de los partidos socialdemócratas, particularmente del alemán que él analiza, como obstáculos para el desarrollo de la democracia en su interior. Esa “ley” (que es realmente una tendencia casi fisiológica de los partidos) enunciada por Michels tiene dos premisas: 1) “la organización es el único medio para llevar adelante una voluntad colectiva”, y 2) “la organización implica la tendencia a la oligarquía. En toda organización ya sea de partido político, de gremio, profesional, u otra asociación de ese tipo, se manifiesta una «tendencia aristocrática»”.

La conclusión de Michels² es que con el desarrollo de las organizaciones se da un proceso de oligarquización de las dirigencias, que se van alejando o separando de las bases. Por su parte, los miembros de la agrupación poco a poco abandonan la idea de que ellos conducen la organización y se conforman con informes breves de los dirigentes. Éstos se convierten en funcionarios asalariados que se profesionalizan, al paso que van adquiriendo conocimiento detallado de la organización y obteniendo márgenes cada vez mayores de libertad en sus decisiones; así, los dirigentes pronto toman decisiones solos sin consultar a la base y llegan a resoluciones cupulares de gran trascendencia, con lo cual el control democrático de los miembros de la agrupación se ve muy reducido. La minoría burocrática y profesional acaba colocándose a la cabeza de la organización e impone al resto de sus integrantes su voluntad. Esta tendencia oligárquica general es más frecuente en las organizaciones de masas, particularmente en las obreras y en los partidos socialistas; ésta es una tendencia que debe combatirse y reducirse constantemente, porque —en la visión de Michels— nunca podrá ser totalmente eliminada.

A pesar de las dificultades de diverso tipo, los partidos siguen ascendiendo en la aceptación de las sociedades, y también en la penetración de aparatos públicos o conquista de posiciones tras sus triunfos en procesos electorales. Asimismo, es cierto, como previó Michels, que las tendencias oligárquicas acompañan a los partidos y, en general, a todas las organizaciones sociales y políticas; mientras más complejas y masivas, mayor probabilidad de que desarrollen tendencias oligárquicas. En el medio sindical de varios países ha llegado a hablarse de “aristocracia obrera”.

Los partidos políticos sólo tomaron carta plena de naturalización como organismos de derecho público hasta que se produjo su constitucionalización después de la Segunda Guerra Mundial. Incluso, como bien afirma el propio Giovanni Sartori, todavía existen muchos países en los que los partidos son considerados como asociaciones privadas, sin ser reconocidos en la Constitución. En Estados Unidos no hay reconocimiento en la Constitución a los partidos políticos. A pesar de no estar reconocidos en la Constitución formal, los partidos en Estados Unidos empezaron a desarrollarse con amplitud desde principios del siglo XIX. Esta evolución corrió paralela a la ampliación del derecho al voto: cuando se instituyó la República tras la Independencia, sólo podían votar los propietarios varones (voto censitario); años después, con la intensificación de las migraciones y el crecimiento

² Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, 2a. ed., Buenos Aires, Amorrortu editores, 2008, 2 ts.

cada vez mayor de las ciudades, se aceptó el voto universal de la población adulta. Los partidos crecieron, a su vez, como instrumentos eficaces para movilizar al electorado y se fueron institucionalizando consistentemente.

III. TEORÍA SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Hay tres teorías sobre el establecimiento de los partidos políticos modernos. La primera enfatiza la condición del desarrollo histórico y sostiene que su aparición es el resultado de un conjunto de factores, como son el reconocimiento del derecho al voto en tanto manera legítima de elegir a los gobernantes y los parlamentarios; el establecimiento de los sistemas electorales; la formación de los sistemas parlamentarios, y la continua expansión del derecho a votar, incorporando a sectores cada vez más amplios de la población. La creación cada vez más variada de los partidos puede realizarse en cada país cuando se ha establecido un sistema político democrático, con un subsistema electoral definido y confiable que opera regularmente.

La segunda teoría explica el surgimiento de los partidos políticos a partir de que se ponen en vigor leyes que permiten el ejercicio de los derechos de reunión y de libre asociación. La puesta en práctica de esos derechos condujo al establecimiento de estos cuerpos políticos, que después de la deliberación en asambleas y de acuerdos sobre algunos puntos fundamentales, fueron diseñando la organización de partidos que sobre todo actuaban en tiempos electorales.

En realidad, la primera y la segunda teorías pueden verse como complementarias. La segunda pone el acento en la posibilidad del ejercicio de los derechos de reunión para tratar asuntos políticos, y de asociación para lograr la conquista de posiciones de poder que lleven a la realización de sus fines de manera libre y segura para los ciudadanos que se reúnen y deliberan sobre asuntos políticos.

La tercera teoría considera que los partidos son productos de una revolución o ruptura que se da en un cierto momento en las sociedades tradicionales. Específicamente, los partidos se forman como resultado de procesos de modernización económica, cultural o ambas, que traen grandes cambios en la sociedad y en las relaciones de ésta con el Estado.

Los partidos tienen estímulos amplios para organizarse, una vez que se han adoptado sistemas de democracia representativa, que implican la realización de elecciones para que los ciudadanos escojan periódicamente a sus representantes. Los partidos son así instrumentos para movilizar al electorado y animarlo a votar por sus propuestas, candidatos y, en general,

a participar en las decisiones públicas. Por supuesto, esta participación se ve ampliada en tiempos en que se realizan grandes cambios de las sociedades tradicionales, porque un número creciente de personas y de organizaciones sociales quiere tener parte en los cambios y su dirección.

El sociólogo alemán Max Weber pone de manifiesto en su obra la existencia de distintos tipos de partidos. Este científico social nos habla de partidos de elite y partidos de masas. Los primeros son premodernos y se organizaron a partir de principios políticos; se erigen contando con personas eminentes que ejercían un liderazgo social notable: periodistas, abogados, profesores destacados, intelectuales, hombres de negocios. Todos ellos tenían una actividad principal en la sociedad que les daba esa posición preeminente, y empezaron a ejercer un liderazgo político en forma secundaria, aprovechando ese prestigio y la capacidad de convocatoria a muchos ciudadanos que les daba esa posición. Una vez formados los partidos de masas, surgen los políticos profesionales, que dedican su vida entera a la política. Weber anuncia que el partido de masas es ejemplar y va a imponer sus maneras de actuar a los partidos modernos, porque es capaz de desarrollar una burocracia racional que los articula y conduce; al mismo tiempo, impulsan un sistema democrático y contribuyen a la construcción de un Estado social constitucional. La aparición y desarrollo de los partidos de masas forzó a los partidos aristocráticos o de elites a cambiar sus estructuras y estrategias a fin de atraer miembros y el voto de los electores. Weber³ describe tres tipos de partidos: el patrocinado, el partido de clase y el partido ideológico. El primero tiene el propósito de conseguir una posición de poder para sus dirigentes y patrocinadores; el segundo actúa en nombre de una clase particular y promueve sus intereses, y el tercero, como su nombre lo indica, se crea sobre una utopía y la construcción de una sociedad mejor o más justa que la que se tiene.

Otro pensador fundamental en la formulación de una teoría de partidos es Maurice Duverger,⁴ quien publica su libro a mediados del siglo XX, y presenta una nueva forma de ver y analizar los partidos. Este autor señala que en las primeras concepciones liberales del partido, éste aparece como un grupo ideológico. Duverger refiere a la definición de Benjamín Constant hecha en 1816: “Un partido es una agrupación de personas que profesan la misma doctrina política”. Aquel autor la critica fundándose en una expresión de Hume, que apunta que si bien la plataforma cumple un papel fun-

³ Weber, Max, *Economía y sociedad*, trad. de Francisco Gil Villegas y Eduardo García Máynez, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

⁴ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.

damental de cohesión de la membresía de un partido, lo importante una vez iniciada su operación es su organización, y afirma inicialmente: “Ya que los partidos actuales se definen mucho menos por su programa o por la clase de sus miembros que por la naturaleza de su organización: un partido es una comunidad con una estructura particular”.

Para analizar adecuadamente a los partidos políticos —prescribe Duverger— es muy relevante conocer su origen. Ésta es una idea clave en el presente trabajo sobre el sistema mexicano de partidos. En términos generales, este autor francés —pionero en la formulación de la teoría de los partidos— dice: “El mecanismo general de esta génesis es simple: creación de grupos parlamentarios, en primer lugar; en segundo lugar, aparición de comités electorales; y, finalmente, establecimiento de una relación permanente entre estos dos elementos”.

En realidad, este proceso de gestación de los partidos descrito por Duverger es una experiencia de algunos países de Europa, particularmente de Francia. Pero en otras experiencias europeas hay organizaciones sociales, como refiere el mismo Duverger, que impulsan la formación de partidos políticos y no sólo se crean éstos por las acciones de los grupos parlamentarios. Ejemplos muy destacados de esas organizaciones que promueven partidos son la masonería (en partidos liberales), las organizaciones católicas (partidos democristianos), o los sindicatos (en el fomento de los partidos socialistas o socialdemócratas).

Duverger también habla de partidos de elites con funciones y membresía limitadas, contando con la fuerza que le aporta el prestigio de sus integrantes destacados; asimismo, hace otra caracterización de los partidos: de cuadros y de masas. Los primeros tienen un notorio parentesco con los de elites. Los partidos de cuadros tienen ligas ligeras entre sus miembros, son equivalentes a los partidos de caucus (que proliferan en Estados Unidos) y que son notablemente descentralizados; se concentran en el trabajo electoral y en la promoción de sus candidatos ante el electorado. Por su parte, los partidos de masas tienen una membresía amplia, de la cual deriva la mayor parte de su financiamiento, y están organizados con una dirigencia centralizada.

Este autor establece en forma sistemática una clasificación de los partidos políticos modernos. La aportación significativa de Duverger es analizar dos elementos para la caracterización de los partidos: su forma de organización y las relaciones de su membresía. En cuanto a la organización, él distingue cuatro componentes: la célula, la milicia y el caucus. Las dos primeras tienen una naturaleza mixta: mitad políticas y mitad militares; ellas se crearon en los años veinte y treinta en Europa. Las células son los organismos de base de los partidos comunistas, y las milicias lo son de los partidos fascis-

tas, que impulsaban la formación de regímenes militares. El caucús corresponde a los comités en los partidos sajones.

El investigador alemán Franz Neumann pone el acento de su definición de partidos en la condición integrativa que ellos propician. En su teoría, la capacidad de integración democrática se contrapone con la integración mecánica o incondicional. Esta última es exigida por los partidos totalitarios, como lo hicieron los comunistas o los fascistas.

Neumann llama “partido social integrativo” a uno que ha probado ser una respuesta al derecho de votar; este tipo de partido muestra el punto de inflexión en la política de masas y se dirige a los nuevos grupos de votantes que van surgiendo o se van aceptando en el proceso de ampliación del sufragio en los diversos países. Neumann⁵ identificó algunos de los partidos de este tipo: a los socialdemócratas, y a los que trabajan con una base o inspiración religiosa, que se diferencian claramente de los totalitarios.

La principal función de un partido, según Neumann, es que hace posible la representación de los diversos intereses: nacionales, sectoriales e individuales. También se reportan intereses de grupos específicos, como las juventudes, los sindicalistas y las mujeres, de los cuales reciben buena parte de su financiamiento. Los partidos integrativos democráticos han demostrado que son un buen medio para extender el ejercicio del derecho al voto.

Otro autor que tomó en cuenta el desarrollo de la teoría de partidos es Otto Kirchheimer, quien publicó en la segunda mitad del siglo XX (1966) un estudio sobre la transformación de los sistemas de partidos en Europa, el cual tuvo un gran impacto. Este autor concibe que una vez concluida la Segunda Guerra Mundial, en Europa del Oeste, los partidos cambiaron su carácter, dejando de ser acentuadamente ideológicos y haciéndose más pragmáticos, o dicho usando la expresión inglesa *catchallparties*; de esa manera, los partidos lograron abarcar mayores adeptos en diversas áreas de la sociedad. La explicación de este fenómeno es que la mayoría de los ciudadanos ignoran las ideologías y sus fundamentos, y que se concentran en el consumo de diversos bienes. Se borra sustancialmente para estos ciudadanos la línea que divide las clases sociales tradicionales y la ideología que cada una sostiene. Esta circunstancia afectó tanto a los partidos conservadores como a los liberales y a los socialistas o socialdemócratas. En lugar de una ideología de clase, todos ellos adoptaron una ideología más flexible y pragmática, la cual les permitió captar o recibir diversos grupos sociales. Kirchheimer planteó que esta nueva forma moderna de partido político presenta opiniones y visiones diferentes de las cosas según los sectores sociales y las zonas

⁵ Neumann, Franz Leopold, *Sindicalismo europeo y política. Liga por la Democracia Industrial*, Proyecto Gutenberg, 2014.

geográficas a las cuales se dirige, intentando tener una mayor influencia sobre un público más amplio y éxitos electorales más tangibles; así, ya no son los notables ni los militantes, sino los electores, los amos y dueños formales del partido, el cual sólo les solicita su adhesión a la hora del voto y trata de reducir los otros costes de la participación.

Los cambios que apunta Kirchheimer son:

1. El carácter ideológico de los partidos se redujo drásticamente.
2. Los grupos dirigentes ganaron mucho poder.
3. El rol del miembro promedio se disminuyó.
4. El financiamiento de los partidos se movió de grupos reducidos hacia grupos mucho más amplios de la sociedad.
5. La capacidad plural de los partidos se incrementó, pudiendo representar a varios grupos de interés.

De acuerdo con Kirchheimer, los *catchallparties* resultaron mucho más aptos para alcanzar el éxito electoral, pues se mostraron mucho más efectivos en la comunicación de masas (*masscommunications*) y fueron eficaces en la construcción de imágenes positivas que podían transmitir con agilidad mayor, captando un mayor número de adeptos y respaldo electoral.⁶

Otro tipo de partido que caracterizan Richard Katz y Peter Mair es el partido “cártel” o partido “empresa”. Esto se da a partir de la década de los años setenta. La organización y sostenimiento fundamental del partido se hace desde el gobierno; en él se incorporan funcionarios que vienen desde otros partidos o ciudadanos destacados, frecuentemente tecnócratas, que no pertenecen a ningún partido, pero que siguen una misma línea de acción política que se decide en los órganos de gobierno. Dada la menor movilización de la ciudadanía, los partidos tienen que conseguir recursos dirigiéndose al Estado, y no a los militantes como hasta entonces. El resultado es la formación de un cártel, en el cual todos los partidos se dividen los recursos, y gracias a eso, todos sobreviven, pero los que reciben más recursos y prerrogativas son los llamados partidos cártel integrados en el gobierno.

IV. ANÁLISIS INSTITUCIONAL, HISTÓRICO-EMPÍRICO

Utilizaré una metodología de análisis para estudiar a los partidos desde una perspectiva histórico-empírica, explicando sus procesos de institucionaliza-

⁶ Kirchheimer, O., *Papers, 1928-1965*, German Intellectual Émigré Collection, Department of Special Collections and Archives, University Libraries, University at Albany, State University of New York.

ción. El enfoque institucional ha sido empleado de tiempo atrás por investigadores de distintas disciplinas de las ciencias sociales: la jurídica, que a partir del derecho romano estudia sistemáticamente las distintas instituciones; la antropología, que va al arraigo de costumbres, usos y tradiciones en forma de pautas de conducta permanentes que se van instalando en las sociedades primitivas y se transforman en las sociedades más complejas, y la ciencia política, que estudia las instituciones de la sociedad y del Estado, para mencionar tres enfoques disciplinarios.

Los antropólogos, los sociólogos y los juristas han notado que no sólo se institucionalizan las conductas y los usos sociales, sino también los valores. La institucionalización implica una implantación permanente o duradera y sistemática de una práctica bien pautada, que hace operar una función social. El sociólogo y economista William Graham Sumner⁷ señala que “una institución consiste en un concepto (noción, idea, doctrina, interés) y una estructura”.

La institucionalización es, pues, el proceso por el que se crean, establecen y perduran por un tiempo prolongado entidades que regulan las relaciones entre los individuos y los grupos humanos en torno de un objeto. Hay un primer momento que los sociólogos llaman “instityente”, en el que se determinan las características primeras de una institución. Éstas pueden variar en alguna medida con el tiempo, pero frecuentemente mantienen elementos invariables. La definición de las instituciones y su transformación se da mediante procesos sociales.

Las instituciones, como estipuló Sumner, tienen dos componentes: una idea y una estructura; eso incluye un elemento que es simbólico, y otro que es material. Las instituciones requieren normas que establezcan procedimientos y formas por las que ellas se conduzcan. Por otra parte, las normas que guían a las instituciones tienen dos dimensiones: una endógena, que trata de los comportamientos que sus miembros deben seguir, y otra exógena, que establece las formas de relación entre ellas, con otros miembros de la sociedad y con los órganos del Estado.

Los partidos son instituciones con un objeto complejo: organizan conjuntos de ciudadanos agregando y estipulando sus demandas, además de que compiten por el poder, lo alcanzan en alguna medida y tratan de mantenerse en él. Los partidos son indispensables para el funcionamiento de una democracia representativa, en la que periódicamente se ponen a consulta de la ciudadanía las distintas posiciones de los diversos poderes del Estado.

⁷ Bannister, Robert C. (ed.), *On Liberty, Society, and Politics: The Essential Essays of William Graham Sumner*, Indianápolis, Liberty Fund, 1992.

El análisis del sistema mexicano de partidos que presento en este trabajo está orientado por la propuesta de Dieter Nohlen, quien señala que un sistema de partidos para ser adecuadamente estudiado tiene que verse en relación con otros dos sistemas: el electoral y el político. Los sistemas forman un tripié institucional, en el que debemos descansar para explicar de forma adecuada el acontecer político de un país. Además de esos elementos hay que tener presentes las vinculaciones y tendencias internacionales de los partidos, que en este tiempo global reciben influencias y recursos de las organizaciones partidarias internacionales.

En esa trilogía de factores, Nohlen subraya el significado de introducir al sistema de partidos los análisis de la política, la cual frecuentemente se olvida o se ve como de menor importancia. Esta asimetría —de los estudios que no incorporan al sistema de partidos— argumenta nuestro autor, porque se considera que esta tercera “pata” del tripié no tiene capacidad para ofrecer opciones al político o al constitucionalista, lo cual es un error. Además, Nohlen propone: “el sistema de partidos es un factor decisivo respecto a los resultados que exhiben y las apreciaciones valorativas que merecen los elementos institucionales... Pero el sistema de partidos —argumenta Nohlen— es el nexo entre la historia y las estructuras sociales, y lo institucional por otro”. Este autor agrega una idea sustantiva: “Nuestra trilogía no se conforma, pues, sólo de tres elementos, sino de tres elementos interrelacionados”.⁸

V. BIBLIOGRAFÍA

- BANNISTER, Robert C. (ed.), *On Liberty, Society, and Politics: The Essential Essays of William Graham Sumner*, Indianápolis, Liberty Fund, 1992.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1957.
- KATZ, Richard y CROOY, William, *SAGE Hand Book of Political Parties*, Reino Unido, Sage Publisher, 2011.
- KIRCHHEIMER, O., *Papers, 1928-1965*, German Intellectual Émigré Collection, Department of Special Collections and Archives, University Libraries, University at Albany, State University of New York.
- MICHEL, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, 2a. ed., Buenos Aires, Amorrortu editores, 2008, 2 ts.

⁸ Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia*, México, TEPJF-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

- NEUMANN, Franz Leopold, *Sindicalismo europeo y política. Liga por la Democracia Industrial*, Proyecto Gutenberg, 2014.
- NOHLEN, Dieter, *El contexto hace la diferencia*, México, TEPJF-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos: marco para un análisis*, 2a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 2011.
- WEBER, Max, *Economía y sociedad*, trad. de Francisco Gil Villegas y Eduardo García Máñez, México, Fondo de Cultura Económica, 2014.

II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEL SIGLO XVIII AL XXI

Gonzalo FARRERA BRAVO*

SUMARIO: I. *La importancia de los partidos en nuestros días.* II. *Las funciones de los partidos políticos.* III. *¿Partidocracia o el gobierno de los partidos?* IV. *La regulación constitucional y jurídica de los partidos políticos.* V. *Democracia militante y la ilegalización de los partidos políticos.* VI. *La crisis de los partidos políticos.* VII. *Bibliografía.*

I. LA IMPORTANCIA DE LOS PARTIDOS EN NUESTROS DÍAS

La crisis de los partidos políticos es un tema que la ciencia política y el derecho público han tratado desde varios años atrás.¹ Algunos autores se cues-

* Profesor e investigador en la UAM-Iztapalapa.

¹ Desde 2000 se ha publicado en todas las latitudes del mundo una importante bibliografía acerca de la crisis de los partidos políticos: McGregor, Richard, *The Party: the secret world of China's communist rulers*, Reino Unido, Harper Perennial, 2012; Bolleyer, Nicole, *New Parties in Old Party Systems*, UK, OUP, 2013; Nikolenyi, Csaba, *Institutional Design and Party Government in Post-Communist*, UK, OUP, 2014; Hazan, Reuven Y. y Gideon, Rahat, *Democracy within Parties: Candidate selection methods and their Political Consequences*, UK, OUP, 2010; LeBas, Adrienne, *From Protest to Parties: Party Building and Democratization in Africa*, UK, OUP, 2013; Sájo, András y Kotkin, Stephen (eds.), *Political Corruption in Transition: A sceptic's Handbook*, Central University European Press, 2002; Nakamura, Akira, *Party Politics in Japan: political chaos and stalemate in the 21st Century*, UK, Routledge Press, 2014; Almeida, Dimitri, *The impact of European Integration on Political Parties-Beyond the Permissive Consensus*, UK, Routledge, 2012; Cross, William, *The selection of Political Party leaders in Contemporary Parliamentary Democracies: A comparative study*, 2014; Altier, Mary Beth et al., *Violence, Elections and Party Politics*, UK, Routledge, 2014; Stojarová, Vera, *Party Politics in the Western Balkans*, UK, Routledge, 2010; Niedermayer, Oskar, *Die Parteien nach der Bundestagswahl, 2013*, Heidelberg, Springer Verlag, 2014; Rudzio, Wolfgang, *Das Politische System-Der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart, UTB Verlag, 2000; Meyer, Markus, *Politischen Parteien veralten und gestalten: Praxisrelevantes über bliscskwissen für Parteigründer*, Berlín, Independent Publishing Platform, 2013; Lienbacher, Georg, *Staat und Politische Parteien*, Frankfurt, Schöningh, 2014; Holtz-Bacha, Christina, *Die Massenmedien im Wahlkampf: Die Bundestagswahl 2013*, Heidelberg, Springer Verlags, 2014; Heisterkamp, Ulrich, *Think Tanks der Parteien? Eine vergleichende Analyse der deutschen politischen Stiftungen*, Heidelberg, Springer Verlags, 2014.

tionan si los partidos políticos han cambiado de rol, o bien que las transformaciones² sociales y políticas de las sociedades los han obligado a convertirse en entes diferentes. Lo relevante es que los partidos políticos juegan un rol trascendental en la democracia contemporánea, siendo ellos quienes manejan los destinos de las democracias de corte liberal.

Parece conveniente seguir la línea del célebre politólogo Eric Schattschneider,³ quien estipuló desde mediados del siglo XX que la democracia contemporánea era impensable sin los partidos políticos. Esas instituciones interactúan como elementos esenciales para la estabilización y el funcionamiento de la democracia. Por otra parte y en contraste con la afirmación anterior, los partidos políticos se han convertido en los últimos tiempos en instituciones anacrónicas y en vehículos de un solo grupo social, lo cual a su vez les ha sido criticado por el carácter estamental que adoptan. Esta característica de los partidos ha marcado una importante distancia entre ellos y la sociedad y los ha disociado de la ciudadanía.

Autores clásicos como Schmitt y Ostrogorski vieron en los partidos políticos una solución al problema de la representación política, pero a su vez su propia debilidad. Esto se debe a que el contexto de la democracia ha cambiado radicalmente desde entonces, y las necesidades sociales y políticas de la ciudadanía se han tornado más exigentes con el manejo de las cuestiones públicas.

Brian Bryce⁴ ha mostrado otro ángulo: los partidos políticos son una cuestión inevitable en la conformación del gobierno. Con una visión similar, el jurista Hans Kelsen⁵ estipuló que “la democracia moderna está basada enteramente en la labor de los partidos políticos y cuando es más importante el principio democrático en una sociedad, es más importante la labor de los partidos políticos”. Otros autores del siglo XX como Finer y Friedrich⁶ han hecho reflexiones que destacan el rol de los partidos en nuestros tiempos: “Los partidos son generalmente aceptados como una indispensable característica de la democracia”. Para Friedrich, la aceptación universal de los partidos políticos ganó importantes adeptos debido a que en muchos de los países eran considerados como el corazón de la democracia, con-

² Sájo, András y Kotkin, Stephen (eds.), *op. cit.*, 2002.

³ Schattschneider, E. E., *Elmer Eric E. E. Schattschneider papers collection, 1901-1971*, Wesleyan University Press, 2013.

⁴ Bryce, J., *Modern democracies*, Londres, Macmillan, 2001 (1921).

⁵ Kelsen, Hans, *Die Werke*, Hrsg. von Matthias Jestaedt. In Kooperation mit dem Hans-Kelsen-Institut, Mohr Siebeck, Tübingen, 2007.

⁶ Finer, H., *The theory and practice of modern government*, Londres, Methuen, 1946; Friedrich, C. J., *Constitutional government and democracy*, Boston, Little Brown, 1941.

secuencia de su carácter pluralista. Los regímenes de corte totalitario los habían suprimido y, por tanto, descartaron a la democracia liberal como forma de gobierno.

Para Giovanni Sartori,⁷ los partidos políticos son partes en el sentido plural del concepto, y éstos, a su vez, son la esencial *Raison d'être*; además, su rol no puede ser sustituido en materia de representación política. Esto —insiste el politólogo italiano— se transforma en una responsabilidad inherente que implica la toma de decisiones en el gobierno. En nuestros días, los partidos políticos son generalmente considerados como agentes que ayudan al funcionamiento de la democracia y que permiten representar a múltiples voces de la sociedad en el parlamento. Robertson⁸ ha ejemplificado esta afirmación con sus palabras: “Se puede decir, que hoy en día al hablar de democracia, debemos también hablar de un sistema de partidos competitivo”.

II. LAS FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Analizaremos algunos de los roles esenciales de los partidos en el gobierno y en la democracia para dimensionar su importancia en el contexto actual.

El profesor Anthony King⁹ identificó seis funciones primordiales de los partidos políticos, que a continuación expongo:

- 1) Incentivan el voto ciudadano. En este sentido, Richard Katz¹⁰ explica lo siguiente: sin los partidos sería muy complejo estructurar las campañas; darle continuidad a una elección que es muy próxima; hacer el trabajo de relacionar a un candidato con un equipo de profesionales de la política, así como el uso de recursos materiales; por ejemplo, oficinas e infraestructura. Neumann¹¹ decía que “los partidos políticos son quienes organizan al caótico electorado con la finalidad de que el pueblo participe políticamente”. Por su parte, Alan Ware destaca esta función y su importancia en la democracia: “En un mundo de competencia política entre los candidatos individual-

⁷ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, 2a. ed., Madrid, Alianza Editorial, 2005.

⁸ Robertson, D. A., *Theory of party competition*, Londres, Wiley, 1976.

⁹ King, A., “Political parties in Western democracies”, *Polity*, 2, 1969, pp. 111-142.

¹⁰ Katz, R. S. y Mair, P., “The cartel party thesis. A restatement”, *Perspectives on Politics*, 7(4), 2009, pp. 753-766.

¹¹ Neumann, S., “Towards a comparative study of political parties”, en Neumann, S. (ed.), *Modern political parties*, Chicago, University of Chicago Press, 1956, pp. 395-421.

mente, el votante debe tener la oportunidad de elegir entre una multitud de propuestas para tomar su decisión el día de la elección”.¹²

- 2) La segunda función es la integración y la movilización de la ciudadanía, que significa el poder incluir y dar voz en el espacio público a los ciudadanos. En este sentido, los partidos políticos se convierten en los principales incentivadores del “mercado político”; los ciudadanos y algunos agentes del mundo privado participan directa o indirectamente en el proceso electoral; además, la derrama económica que implican las elecciones es un elemento poco estudiado como incentivo de la participación política en las democracias occidentales.¹³ Siguiendo a Bob Watt, el dilema de nuestros tiempos se explica en la siguiente relación: “la democracia de mercado” *versus* “la democracia de ciudadanos”.¹⁴
- 3) La tercera función es el reclutamiento de los líderes políticos que se integran a las filas de los partidos políticos, en los diversos niveles de gobierno para convertirlos en representantes de los ciudadanos. Así, los partidos ofrecen un importante entrenamiento a las elites políticas con respecto a la toma de decisiones, los estilos de negociación intrapartidista y extrapartidista, la adaptación a la particular cultura política del partido, y a otros aspectos del propio sistema político.¹⁵ Por ejemplo, en China el partido comunista tiene alrededor de 2,700 centros de adiestramiento para sus elites, y algunos de estos centros son especializados en la formulación e implementación de políticas públicas.¹⁶
- 4) La organización del gobierno es otra de las funciones que los partidos tienen, que implica involucrar a la sociedad en la formación del gobierno y de la burocracia, materializándose estas acciones en establecer la dirección del gobierno. Esta función fue estudiada por

¹² Ware, Alan, *Party Politics and Party Systems*, Londres, OUP, 2011.

¹³ Wilson, Graham y Grant, Wyn, “Business and Political Parties”, en Coen, David *et al.* (eds.), *Oxford Handbook Business and Politics*, OUP, 2013.

¹⁴ Watt, Bob, *UK Election Law: a critical examination*, Routledge-Cavendish Publisher, 2006.

¹⁵ Shambaugh, David, “Training China’s Political Elite: The Party school system”, *China Quarterly*, vol. 196, diciembre de 2006, pp. 827-844.

¹⁶ En su discurso “Improve Party conduct, unhold Intergity and Combat Corruption”, el presidente del partido y del gobierno, Xi Jinping, hace referencia en que las nuevas elites políticas del partido tendrán una importante carga de contenidos en materia de transparencia, ética y combate a la corrupción en sus cursos de formación política, debido a que ellos serán la imagen del partido en el futuro. Véase Jinping, Xi, *The Governance of China*, Beijing, Foreign Languages Press, 2014.

el célebre Walter Bagehot¹⁷ cuando decía que el control de las ramas legislativas y judiciales eran tomadas por el partido que alcanzaba la mayoría en el gobierno; este autor lo denominaba como *efficient secret*. Esto permite entender cómo se da la fusión institucional en dividir el poder en otras formas administrativas; es la clave del rol de los partidos políticos en la democracia, que permite vincular al votante con la toma de decisiones políticas del Estado. El asalto de la burocracia partidista al gobierno ha registrado otro importante fenómeno conocido como los *Outsiders*, siendo sujetos que se incorporan a las campañas políticas o a las funciones de gobierno, los cuales jamás tuvieron una militancia política o en algunos casos muy efímera. Para Orlando D'Adamo, los antes referidos, a su vez, tienen la siguiente clasificación: "Al *outsider* total como «aquel que ingresa a la política no proviniendo del tronco de la política», del *outsider* auspiciado, quien «también es un *outsider* pero lo hace bajo el ala de un partido que lo trae». Entiéndase un padrino político".¹⁸ Muchos empresarios, hombres y mujeres de la farándula, así como otros liderazgos sociales, han irrumpido en la política de esta manera, y en algunos casos alcanzan un gran éxito, ya que la figura y el desprestigio de los propios partidos es un factor que los vuelve atractivos para el electorado.

- 5) La formación de la política pública, atendiendo a la clasificación de King, implica la dirección, y el contenido de la política pública conlleva de alguna manera la visión y perspectiva ideológica del partido en el poder; ésta es una de las condiciones que se cumplen para observar en sus diversas dimensiones cómo el partido en el poder influye en el modelo de gobierno¹⁹ y el sentido de sus políticas.²⁰ Los partidos políticos definen los temas de la agenda pública; proponen soluciones; generan debates en torno a estos dilemas, y movilizan a la ciudadanía para exigir demandas y generar presión al partido gobernante. Así como al parlamento, los partidos políticos ejercen influencia en la modelación e implementación de la política pública,

¹⁷ Bagehot, Walter, *The English constitution*, Londres, Constable, 1999 (1873).

¹⁸ D'Adamo, Orlando *et al.*, *Medios de comunicación y opinión pública*, España, McGraw-Hill, 2007.

¹⁹ McCormick, Richard, *The Party Period and Public Policy: American Politics from the Age of Jackson to the Progressive Era*, Nueva York, OUP, 2011.

²⁰ Burstein, Paul y Linton, April, "The impact of Political Parties, Interest Group and social movement organizations on Public Policy: Some recent evidence and theoretical concerns", *Social Forces*, vol. 81, núm. 2, diciembre de 2007, pp. 381-408; Diener, Ed *et al.*, *Well-Being for Public Policy*, Nueva York, OUP, 2012.

el lugar donde se aplicará dicho proyecto y los efectos electorales que su materialización generará.

Algunos teóricos de las políticas públicas, como Mintrom y Williams,²¹ sostienen que los partidos políticos están estrechamente vinculados a esta función, la cual es una de las más relevantes del Estado contemporáneo: “bien común”, en el sentido de que todas las acciones o políticas de éste tienen como primer propósito materializar el bienestar de la ciudadanía que los eligió.

- 6) El interés agregado es la última función siguiendo la taxonomía de King; esto implica que los partidos son representantes de intereses muy particulares en la sociedad y en el parlamento. Ésta es una de las características más relevantes para los estudios contemporáneos de los partidos políticos; por ejemplo, Alan Ware²² destaca esta función ampliamente en sus obras.

Para Wolfgang Rudzio, un claro ejemplo es la manera en que los intereses se aglutinan en torno a los diputados y los partidos políticos alemanes, sin que exista al respecto alguna regulación jurídica²³ que ayude a transparentar las prestaciones económicas que reciben los parlamentarios por parte de las compañías de índole privada²⁴ en aquel país.

En la dinámica partidista existen históricamente importantes vínculos con organizaciones o grupos del ámbito público y privado; los partidos laboristas tienen importantes vínculos con los sindicatos, y algunos partidos de centro-derecha son estrechamente vinculados a corporaciones; por ejemplo, el Partido Republicano de Estados Unidos cuenta con importantes nexos empresariales y además con los pequeños terratenientes. En Ucrania existe un partido de industriales y empresarios que representa directamente los intereses de la clase empresarial sin necesidad de cabildeo indirecto (*lobbying*), con alguna formación política. En algunos casos, el cabildeo político se realiza directamente con la cúpula del partido, como el Partido Comunista Chino, el cual tiene a partir del éxito económico de su país, una im-

²¹ Mintrom, Michael y Williams, Claire, “Public Policy debate and rise of policy analysis”, en Araral, Eduardo *et al.* (eds.), *Routledge Handbook of Public Policy*, Londres, Routledge Press, 2012.

²² Ware, A., *Citizens, parties and the state. A reappraisal*, Cambridge, Polity Press, 1987.

²³ “Corrupción en Alemania: «sólo vemos la punta del iceberg»”, <http://www.dw.de/corrupt%C3%B3n-en-alemania-s%C3%B3lo-vemos-la-punta-del-iceberg/a-17268174>, consultado el 11 de noviembre de 2014.

²⁴ Rudzio, Wolfgang, *Das politische System Der Bundesrepublik Deutschland*, Springer Verlag, 2011.

portante relación con la clase empresarial para colocar sus intereses en la agenda de políticas públicas.²⁵

Muchos teóricos han enfatizado que en la democracia, los partidos políticos son “puentes entre los votantes y el gobierno”. Las funciones de los partidos políticos que expuse no permiten entender a simple vista como la regla de la mayoría que implica la democracia liberal se convierte, a su vez, en legitimidad democrática, por lo que será necesario acudir a otras funciones para cubrir este importante punto.

El profesor Key²⁶ ha analizado a los partidos políticos desde otras ópticas, como su conducta, con diversos actores y contextos: nueve dimensiones interrelacionadas entre sí, a saber:

- 1) El partido y el electorado, que implica la manera en que los votantes se relacionan con el partido en diversas dimensiones: *a*) la formal (la construcción de militancia), y *b*) la informal (aquellos votantes que por cuestiones coyunturales simpatizan con algún candidato o con el partido por alguna propuesta de gobierno atractiva con sus intereses [votante *switch*]).
- 2) El partido como una organización extraparlamentaria, que significa la potestad de organizar a la masa electoral, a la burocracia partidista y la gubernamental, ya que en esta función los burócratas también son parte del ejército político del partido que se suma a la burocracia partidista.
- 3) El partido en el gobierno. Algunos miembros de la burocracia partidista asumen puestos dentro del gobierno, ya sea en el ámbito ejecutivo y legislativo. Los cuadros de elite de los partidos ocupan puestos clave dentro del gobierno; esta función es relevante, ya que además de los puestos ordinarios de la burocracia partidista se pasa a cubrir en el gobierno, donde existen funciones claves reservadas para los líderes del partido.
- 4) Organizan a la disidencia y a la oposición del gobierno. Al ser un régimen democrático y alternante, no todos los partidos políticos participan en el gobierno y en la toma de decisiones; el concepto y la tradición inglesa de *Loyal Opposition* es la que mejor representa esta idea, pues los partidos de oposición presentan una alternativa y, a su vez,

²⁵ Dickson, Bruce J., *Red Capitalists in China: The Party, Private Entrepreneurs, and Prospects for Political Change*, Nueva York, Cambridge University Press, 2003.

²⁶ Key, V. O., *Politics, parties and pressure groups*, Nueva York, Crowell Publisher, 1964.

un límite al poder del partido en el gobierno, además de que ofrecen una alternativa política para la próxima elección.

- 5) Responsabilidad de las acciones de gobierno. Un punto central del modelo de partido en el gobierno es fijar las responsabilidades de las decisiones tomadas; con partidos en el gobierno (en coalición o solos) existe un responsable por la toma de decisiones. Asimismo, los partidos políticos de oposición ejercen influencia en la rendición de cuentas y la transparencia inherente en la praxis gubernamental de nuestros días.
- 6) Estabilización del ejercicio del poder. Los partidos políticos proveen un elemento clave para el gobierno democrático: la estabilidad. Los liderazgos en los partidos políticos han sido claves para su continuidad, ahí tenemos como ejemplos históricos a Margaret Thatcher, Charles de Gaulle²⁷ y Nixon, quienes pudieron dominar la escena política del siglo XX por un largo periodo; pero el legado de estos líderes tuvo un fuerte arraigo en sus respectivos partidos políticos. La estabilidad de un sistema de partidos y del gobierno tendrá por consecuencia un sistema de partidos predecible, generando regularidad y condiciones de buena gobernanza que los indicadores económicos exigen.

Las funciones de los sistemas de partidos pueden ayudar a establecer a los regímenes democráticos; asimismo, se observa el cambio de función de los partidos políticos, cuando estas funciones se encuentran interconectadas, el modelo de responsabilidad del partido, y un poderoso mecanismo para mantener a la democracia representativa. Desde la perspectiva de la teoría de la elección racional, los partidos políticos han sido la solución con mayor potencial para el problema de cómo tomar decisiones colectivas en la democracia representativa.

- 7) Simplifican la manera de elegir. Los partidos y los políticos tienen la compleja tarea de convencer a los ciudadanos de votar por sus propuestas; en otras palabras, los partidos políticos a través de su prose-

²⁷ En mayo de 1958, Francia se enfrentaba a la amenaza de la guerra civil por la cuestión de la independencia de Argelia. De Gaulle fue llamado por el presidente René Coty para que constituyera un nuevo gobierno. La Asamblea Nacional le otorgó el poder de gobernar durante seis meses mediante decretos, y de supervisar la redacción de una nueva Constitución. La nueva carta, que confería muchos poderes al Poder Ejecutivo, se aprobó mayoritariamente por los votantes franceses. En diciembre, De Gaulle fue elegido presidente de la recién creada V República; tomó posesión de su cargo el 8 de enero de 1959. Véase Williams, Charles, *The Last Great Frenchman, a Life of General De Gaulle*, Londres, John Wiley & Sons Publisher, 1993.

- litismo hacen más amigable el involucramiento de los ciudadanos en la toma de decisiones colectivas e incentivan la participación política.
- 8) Educación cívica. Los partidos políticos proveen información, además de que promueven y persuaden al ciudadano; incluso, en algunos sistemas de partidos tienen la obligación constitucional de promover actos educativos, de investigación y de promoción de la cultura democrática. En este sentido, en el artículo 41 de la Constitución federal mexicana se señala: “Tienen los partidos políticos como obligación promover la participación del pueblo en la vida democrática...”, y reciben financiamiento público con ese propósito.
- 9) Identidad política e ideológica. En un estable sistema de partidos, los votantes necesitan una identidad, y los partidos políticos pueden servir como ancla para este fin. Se puede argumentar que la estabilidad democrática depende de la regularidad y de la estabilidad ideológica. El nacimiento de partidarios antisistema es un indicador que la paz y la regularidad democrática han fracasado, provocando la posibilidad de que un gobierno con profundo tenor no democrático pueda asumir la dirección del país.

Para Gert-J. Glaeßner,²⁸ la construcción del pluralismo democrático es una de las nuevas funciones que los partidos políticos tienen en nuestros tiempos: el pluralismo asume que la diversidad es benéfica para la sociedad, y que la autonomía debe ser disfrutada por los grupos funcionales o culturales dispares dentro de una sociedad, incluidos los grupos religiosos, los sindicatos, las organizaciones profesionales y las minorías étnicas; el nacimiento de nuevas formaciones partidistas plurales ideológica y socialmente es la materialización de este principio. Esta corriente busca representar a nuevos nichos sociales, así como cuestiones coyunturales que implica la propia democracia liberal.

III. ¿PARTIDOCRACIA O EL GOBIERNO DE LOS PARTIDOS?

En su trabajo *The Future of Party Government*, Richard Katz²⁹ define al gobierno de los partidos a partir de las siguientes condiciones:

- Las decisiones gubernamentales son elaboradas por los miembros

²⁸ Glaeßner, Gert-Joachim, *Politik in Deutschland*, Berlín, 2006.

²⁹ Katz, Richard, *The Future of Party Government*, Florencia, European Institute-Walter de Gruyter Press, 1987.

del partido en el gobierno, a consecuencia de que el partido colocó a sus funcionarios en las posiciones claves en el momento de la toma de decisiones políticas.

- Las políticas públicas que emanan del Estado son producto de consenso partidista.
- Los agentes en el gobierno son producto de las canteras partidistas.
- Los agentes en el gobierno tienen el monopolio de la toma de decisiones y están en consonancia con las directrices del partido en el poder.

Los partidos tienen como responsabilidad organizar el proceso de la elaboración de políticas en el gobierno; esta función se materializa a través de los políticos que son elegidos por los votantes para que los representen.

En su obra *In Legislative Leviatan*, Gary Cox y Mathew D. McCubbins argumentan que los partidos son los responsables de coordinar los intereses privados y los intereses colectivos; en algunos casos, el incentivo de la reelección juega un importante rol, ya que de esto depende que conserven el control del gobierno en el siguiente periodo electoral.

Alan Ware da razones relevantes para sostener el concepto del gobierno de los partidos:

Existen dos razones por las que los demócratas defienden la noción popular que fomenta la democracia interna de los partidos políticos: a) La arena en que juegan los partidos se extiende más allá del gobierno, ellos logran que la ciudadanía se involucre en las políticas del Estado, y b) también en las metas que los planes de gobierno se proponen, algunos de estos planes fueron parte de la plataforma política de los partidos y ahora estando en el poder buscan materializarse con el apoyo ciudadano. Esto es, el control democrático que hace los partidos haciendo más democrático los actos y mecanismo para evitar que los procesos se distorsionen.³⁰

Por su parte, John Aldrich, en su obra *Why Parties? A Second Look*, ha sostenido que el rol de los partidos en el proceso democrático tiene los siguientes alcances: la selección de candidatos, la movilización de los votantes, y generar estabilidad en los parlamentos.³¹

Tanto Cox y McCubbins como Aldrich identifican a los líderes de los partidos como *political entrepreneurs*, debido a que la representación no sólo de

³⁰ Ware, Alan, *The dynamics of Two Party Politics: Party Structures and management of competition*, Londres, OUP, 2011.

³¹ Aldrich, John, *Why Parties? A Second Look*, Chicago, Chicago University Press, 2011.

interés colectivo, sino también privados dan una importante dimensión a la figura de la representación política clásica que conocimos y que algunos autores, como Wattenberg, Broder y Holcombe,³² consideraban a los partidos políticos como industrias en crecimiento, a pesar de la crisis que el sistema democrático presenta de manera global.

El gobierno de los partidos está íntimamente ligado a la democracia liberal; Kaare Strøm los identifica como los “organizadores” del gobierno democrático. En el ámbito parlamentario, los partidos políticos trabajan en conjunto para lograr la gobernabilidad y el correcto funcionamiento del gobierno; esto nos ilustra la manera en que los partidos se “coordinan”. El profesor Strøm explica que no todo es hostilidad y competencia entre los partidos políticos; asimismo, la gobernabilidad es una de las principales metas de los Estados hoy en día.

Por otra parte, existe una importante corriente que cuestiona la legitimidad de los gobiernos de partidos, denominándolos “partidocracias”. Este neologismo refleja fielmente uno de los fenómenos atribuidos a la crisis de los partidos políticos, que implica una deformación del sistema democrático donde las oligarquías partidistas asumen el control del gobierno; así, la denominada idea de que los partidos son puentes de la sociedad se desvanece, y el “turnismo” implica que las elites partidistas se turnen los gobiernos entre sí, evitando que agentes externos puedan modificar la rotación.

Por ejemplo, en Sri Lanka, la Corte Suprema introdujo dentro de uno de sus fallos la distinción entre democracia representativa y democracia de partidos, sosteniendo que en la Constitución de ese país se reconoce a la democracia de partidos y no a la democracia representativa. La Constitución de Sri Lanka establece la facultad de los partidos para sustituir a los candidatos de las listas, a aquellos miembros que no acaten la disciplina partidista, lo cual implica ubicar a los partidos políticos por encima de los electores.³³

Para Wen-Chen Chang y Jiunn-Rong Yeh, esta decisión habla acerca de la importancia y el factor estabilizador de los partidos políticos en ese país asiático. En este sentido, la Corte de Sri Lanka busca proliferar a las instituciones como los partidos políticos, a diferencia de las escisiones partidistas que, a juicio de la Corte, son perniciosas al sistema político; esto nos permite entender el rol articulador que los partidos políticos tienen en su

³² Holcombe, Randall, “Political Entrepreneurship and the Democratic Allocation of Economic Resources”, *The Review Austrian Economics*, vol. 2, 2002, pp. 143-159.

³³ Véase la sentencia *Peumpulli Hegage Piyasena vs. Ilankai Tamil (Arasu Kadchi) et*, *Supreme Court of the Democratic Socialist Republic of Sri Lanka*, http://www.supremecourt.lk/images/documents/scexpulsion_3.10.pdf, consultada el 1o. de enero de 2015.

sistema constitucional. Así pues, los partidos políticos ayudan a establecer mecanismos de gobernanza en los sistemas políticos.³⁴

De esta manera, podemos deducir que la idea de gobernanza partidista implica el papel de la “coordinación” en los sistemas de corte parlamentario, y en los de tipo presidencialista supone introducir indirectamente algunos mecanismos de origen parlamentario. Figuras como el Ejecutivo necesitan cada vez más coordinarse con los partidos de oposición para lograr poner en marcha a los gobiernos y no generar escenarios de gobierno dividido.

La gobernanza de los partidos políticos³⁵ tiene interesantes implicaciones en la manera en que en nuestros tipos se ejerce el poder, sobre todo en los sistemas multipartidistas en donde es necesaria la negociación y la asignación de carteras ministeriales, que les permitirá generar pautas de buen gobierno.³⁶

IV. LA REGULACIÓN CONSTITUCIONAL Y JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La regulación legal de los partidos políticos determina sus marcos legales, y dentro de ellos se desenvuelven las normas que rigen su formación, organización y financiamiento; sus facultades y límites; sus derechos y deberes, así como su estructura y principios de organización.

En su obra *Law and Election Politics*,³⁷ Justin Streb señala que la regulación jurídica de los partidos políticos ha sido interpretada por las cortes de la siguiente manera: “Como las reglas de juego democrático que señalan los límites y alcances de los partidos en los sistemas constitucionales”. La historia de los partidos políticos nos ayuda a entender que al no haber sido contemplados originariamente en los sistemas jurídicos, en muchas de las legislaciones existen importantes vacíos y lagunas que la praxis política considera como no relevantes, pero en muchos casos son perjudiciales para los derechos políticos de los militantes y de la ciudadanía en general.

Para Pippa Norris, la regulación a los partidos políticos es un factor que contribuye con la *Election Integrity*. Esto implica establecer los límites y

³⁴ Chang, Wen-Chen y Yeh, Jiunn-Rong, *Asian Courts in context*, UK-Hong Kong, CUP, 2015.

³⁵ Müller, Wolfgang C. y Narud, Hanne Marthe, *Party Governance and Party Democracy*, Dordrecht, Springer Verlag, 2014.

³⁶ Bevir, Mark, *Governance, a very short introduction*, Londres, OUP, 2012.

³⁷ Streb, Matthew J. (ed.), *Law and Election Politics*, 2a. ed., Nueva York, Routledge Publishers, 2012.

alcances que tienen los partidos políticos en su vida interna, y que en el desarrollo de las campañas electorales cuenten con parámetros democráticos y que esté acorde a las normas establecidas. Para la profesora Norris, un buen diseño de regulación jurídica puede ser un magnífico antídoto en contra del proceso oligárquico que atañe históricamente a los partidos; las mismas corrientes partidistas tienen en las normas jurídicas ciertas bases para que en el juego electoral interno y externo puedan establecer pautas de legitimidad de un proceso electoral. Los ciudadanos son los primeros beneficiarios de que los partidos estén regulados.³⁸ Pippa Norris enfatiza que muchos de los problemas por los cuales los procesos electorales fallan o no cumplen con las expectativas ciudadanas tienen en los partidos políticos a sus principales artífices.

Como señala Pedro de Vega, los partidos políticos fueron ignorados por el mundo del derecho: “constituyendo los partidos políticos uno de los datos más sobresalientes de la vida política en toda Europa, desde por lo menos la segunda mitad del siglo XIX, es lo cierto; que su existencia fue sistemáticamente ignorada por el derecho”.³⁹

Sobre la regulación jurídica existen dos tesis:

- | |
|---|
| a) El derecho no debe intentar regular detalladamente la vida de los partidos políticos, pues el tema rebasa el campo de lo jurídico. La legislación no debe extralimitarse; es decir, no ir más allá de asentar o señalar normas de carácter general que permitan a los partidos políticos adquirir una estructura uniforme, y que además de esto, el legislador no debe entrar en detalles. |
| b) La otra perspectiva implica una regulación de carácter complementario a la simple regulación general, basando su argumentación en que es necesario normar a los partidos políticos en un máximo nivel jurídico, como una garantía eficaz para el asentamiento y el buen funcionamiento del sistema democrático. |

En las democracias occidentales se han venido dando posicionamientos acerca del lugar que ocupan los partidos políticos en el derecho; para Heinrich Triepel,⁴⁰ consistió en cuatro etapas para el reconocimiento de los partidos políticos: 1) *Bekämpfung*, la cual implicó una lucha en contra de los partidos políticos y su equiparación a entidades como los sindicatos; este autor señala que en su nacimiento, el seno público de su origen era un factor determi-

³⁸ Norris, Pippa, *Why Electoral Integrity Matters*, Nueva York, CUP, 2014.

³⁹ Vega, Pedro de, *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo Ediciones, 1977.

⁴⁰ Triepel, Heinrich, *Die Staatsverfassung und die politischen Parteien*, Berlín, Liebmann Verlag, 1928.

nante para su ubicación en el plano del derecho privado; 2) *Ignorierung*, que consistió en la indiferencia total frente a la actividad partidista; en este sentido, los partidos políticos desarrollaron sus actividades en la clandestinidad, y sólo en el momento en que uno de sus agremiados obtenía una curul, su actividad tenía alcances en el ámbito público. Para este autor, la separación de las esferas privado-público es una de las constantes de mayor peso histórico para esta etapa; 3) *Legalisierung*, la cual implicó una regulación de corte indirecto en leyes secundarias, ordenamientos estatales, leyes electorales y disposiciones parlamentarias. Para Triepel, en esta etapa la naturaleza de la legislación es de carácter *soft*, regulando meramente algunas cuestiones extrasistema de los partidos: en algunos casos la naturaleza de las aportaciones de sus agremiados, y en otros muy sui géneris las pautas de derecho penal, y 4) la última etapa y su consolidación en el derecho público es cuando los partidos políticos son mencionados, así como al ser reconocidas sus funciones constitucionales en sus dos dimensiones:

- 1) El reconocimiento normativo de una realidad independiente.
- 2) Su regulación extrasistemática.

Para Dieter Grimm, el derecho de los partidos políticos está íntimamente ligado al principio democrático; se dota de la máxima importancia a la vinculación entre el pueblo y el Estado, y apunta inexorablemente a los partidos como la instancia mediadora más importante entre ambos. “Del derecho de los partidos es un variable dependiente del principio democrático del mismo modo que la configuración concreta de una democracia tiene un poco que ver con la posición jurídica y la condición fáctica de sus partidos”.⁴¹

Para Ran Hirschl,⁴² otro fenómeno en el que los partidos políticos son principales actores es la judicialización de la política; por ésta entenderemos a aquellos procesos que se encuentran interrelacionados, en el nivel más abstracto encontramos a la divulgación o propagación del contenido de las normas jurídicas en una sociedad, o cultura de la legalidad, en donde los procesos paralegales han dado paso a la institucionalización de la vida social. La judicialización es un proceso en el cual la ley captura al mundo social y de la cultura popular y de la apropiación de los conflictos sociales.

⁴¹ Grimm, Dieter, “Die Politische Parteien”, en Benda, Ernst *et al.*, *Handbuch des Bundesverfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Walter de Gruyter, 1994.

⁴² Hirschl, Ran, “The judicialization of politics”, en Caldeira, Gregory A. *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Londres, OUP, 2009.

Otro segundo aspecto de carácter más concreto de la judicialización de la política es la expansión del poder de los jueces y las cortes en la sociedad, los cuales determinan los alcances de lo que tienen permitido o prohibido los habitantes de un Estado, así como el control del poder en diversos ámbitos, ya sea el de la administración pública, el legislativo o de organismo de carácter autónomo reconocidos constitucionalmente, en donde se puede poner en juego tanto la competencia de actuación de los organismos estatales como lo referente a las libertades civiles clásicas, varios aspectos de los derechos de índole privado, y las colisiones entre el ámbito constitucional con el privado. En este último punto, el constitucionalismo ha redefinido los alcances de los derechos humanos con respecto a la actuación de índole gubernamental. El control judicial de la vida partidista ha ganado en los últimos años y en muchas latitudes del mundo un gran crecimiento, debido a que a los partidos se les atribuyen regularmente prácticas no democráticas, que la propia política como sistema no puede resolver; esto implica que las cortes son los nuevos escenarios en los que la vida democrática partidista se ventila.

Así, desde hace dos décadas la proliferación de la judicialización ha alcanzado el ámbito internacional con la creación de numerosas cortes, paneles y organismos de arbitraje, comisiones de derechos humanos, etcétera. Los derechos políticos han sido reconocidos con el estatus de derechos humanos; en este caso, una violación en el ámbito partidista no sólo transgrede a la regulación interna, sino también al ámbito internacional; derechos como el de asociación, libertad de expresión, derecho al voto, derecho a ser electo, derecho a participar en el gobierno y ejercer funciones públicas, derecho de petición y otros derivados de las regulaciones constitucionales e internacionales han dado nacimiento a una rama especializada de la judicialización de la política. En este sentido, se busca la intervención de un organismo externo, como las cortes nacionales o internacionales, debido a que los propios partidos son incapaces de resolver sus conflictos internos.

Los derechos políticos se conciben dentro del derecho internacional de los derechos humanos en virtud de un proceso de internacionalización que se ha venido generando tanto en lo regional como en lo universal. Esta evolución de los derechos políticos como derechos humanos es reciente, en conjunto a la promulgación de instrumentos internacionales que colocan a la democracia como la forma de gobierno idónea en nuestros tiempos y que, por lo tanto, incluyen mecanismos iniciales que pueden activarse en el caso de quebranto del régimen democrático.

En efecto, siguiendo el argumento del profesor Hirschl, existe una gama importante de derechos que en la judicialización de la política se están dinamizando, como la participación de las mujeres en la vida pública y en

cargos partidistas; los grupos indígenas y afrodescendientes que pretenden reivindicar sus derechos políticos; las minorías religiosas y culturales que intentan construir opciones políticas partidistas y no partidistas para participar políticamente, así como otras nuevas modalidades que buscan eco en las cortes constitucionales para romper el *establishment* político de nuestros tiempos.

Enrique Álvarez Conde señala que el derecho de partidos presenta rasgos como el de cualquier ciencia para establecer su propia autonomía científica como disciplina del derecho público, y con principios que le dan su propia identidad: el principio de libertad, el principio democrático, el principio de constitucionalidad, el principio de proporcionalidad, el principio de intervención mínima y el principio de seguridad jurídica como inspiradores de la propia disciplina jurídica. El carácter científico de la disciplina jurídica partidista ha llegado a su madurez a consecuencia del interés de la academia en el estudio de los partidos políticos como entes del derecho, sus alcances, su naturaleza sui generis, sus relaciones con el Estado y con otros partidos políticos, en donde los propios partidos son sujetos procesales que buscan hacer valer los derechos políticos dentro de los sistemas constitucionales.

El derecho de los partidos es una disciplina jurídica en constante evolución, lo cual nos da cuenta de su relevancia, ya que cada día en las cortes constitucionales se delimita sus alcances, su rol principal en el sistema democrático, sus principios, y una doctrina que se consolida paulatinamente alrededor del mundo.⁴³

El nacimiento de jurisprudencia en materia de partidos políticos tanto en el ámbito supranacional como en el local es un destacado indicador del rol trascendental de los partidos políticos, así como la constitucionalización de su ámbito privado, consecuencia directa de su importancia en el sistema constitucional de cada uno de los países.

Para el profesor David Bautista,⁴⁴ las funciones constitucionales de los partidos políticos en las Constituciones occidentales expresan un reconocimiento de su función democrática en su propia definición como parte del propio sistema; asimismo, establecen el pluralismo político y concurren a la manifestación y concreción de la voluntad del pueblo como realidad fáctica.

⁴³ Van Biezen, Ingrid *et al.*, *Regulating Political Parties: European Democracies in Comparative Perspective*, Ámsterdam, Amsterdam University Press, 2014.

⁴⁴ Bautista Plaza, David, *La función constitucional de los partidos políticos*, Granada, Comares editores, 2006.

Por el segundo ámbito se determina la no neutralidad de los textos constitucionales, al establecerse en la gran mayoría como democráticos; éstos tienen serias implicaciones en la manera en que este principio, a su vez, irradia dentro de la organización interna de los propios partidos políticos, en donde su funcionamiento y su organización deben ser democráticos.

Además, otra encomienda a los partidos políticos es su función como articulador de la voluntad popular, ya que la función de motivar al pueblo en participar en las elecciones es otra responsabilidad que se atribuye a los partidos.

Éste es uno de los argumentos de por qué a los partidos políticos en la gran mayoría de las democracias occidentales se les privilegian legalmente mediante subvenciones públicas y acceso a medios de titularidad pública.

Dentro de las diversas experiencias constitucionales encontramos que los partidos políticos son negados como órganos del Estado, pero en algunos otros casos adquieren una naturaleza híbrida debido a un proceso de mayor rigidez en su regulación constitucional y jurídica. En este sentido, la naturaleza jurídica de los partidos políticos es un indicador para entender su rol e importancia en cada Constitución.

En términos de “democracia interna”, los partidos políticos han cambiado su forma clásica de organización, ya Robert Michels con su conocida “Ley de hierro de las oligarquías” enunciaba un marcado déficit democrático de los partidos de masas. La ampliación del sufragio universal convirtió a los partidos políticos en grandes organizaciones con un gran aparato burocrático. Algunos autores como Max Weber señalaban: “El hecho de que los partidos sea, al fin y al cabo, instituciones basadas en el libre reclutamiento constituyen un obstáculo para su reglamentación”;⁴⁵ esto ha cambiado gradualmente con el paso de los años debido a una importante explosión de normas jurídicas con la intención de regular las actividades de los partidos políticos. Para Laurie Kerkoven, las leyes de partido pueden ser medidas en cuatro categorías: 1) regulaciones de corte *soft*; 2) regulaciones de corte amplio extrasistemático; 3) regulaciones de corte intrasistemático y amplio espectro, y 4) regulaciones jurídicas *hard*, que implican fuertes arreglos en materia de financiamiento, democracia interna y en el ámbito de la violación de los principios constitucionales de los Estados.

Müller y Sieberer definen a las leyes de partido de la siguiente manera: “Ley de partidos puede entenderse como un conjunto de leyes específicamente diseñadas para regular la vida interna de los partidos”. Alternativamente, la ley de partidos se puede definir como el conjunto de la legislación que afec-

⁴⁵ Weber, Max, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 2013.

ta a los partidos políticos en su vida interna y en su rol en el sistema de partidos. En el primer caso es una ley de partidos claramente definida con un conjunto de normas jurídicas sistematizadas que contiene hipótesis jurídicas concatenadas. En este último caso, algunas partes del orden jurídico tienen que ver directamente con los partidos, como en el derecho penal, el cual en algunos de sus tipos legales se relacionan directamente con los militantes y dirigentes de los partidos políticos.

En su investigación acerca de las leyes de partido en el mundo, Müller y Sieberer⁴⁶ adoptaron una postura intermedia, centrándose en la regulación jurídica extraparlamentaria, el rol de los partidos en las elecciones y el papel que desempeñan en el parlamento.

La mayor parte de la legislación pertinente se titula de una manera que deja poco espacio para la duda en cuanto a su objetivo y el contenido: “ley de partidos políticos” (*Loi sur les Partis Politiques*); “ley orgánica de los partidos políticos”, y así sucesivamente. Algunos Estados, sin embargo, tienen una legislación sobre los partidos políticos junto con otros fenómenos relacionados o adyacentes; por ejemplo, en México se tenía⁴⁷ un Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales, en donde estaban contemplados los partidos políticos.

Por otro lado, tenemos regulaciones que se dedican a reglamentar exclusivamente a los partidos políticos: Guatemala cuenta con una ley sobre “las elecciones y los partidos políticos”; Colombia, con una ley acerca de “los partidos y movimientos políticos”; Gran Bretaña, una ley (*Act*) bastante reciente intitulada “Ley de Partidos Políticos, Elecciones y Referendos”, entre otras.

También existen una serie de leyes complementarias que abordan lo relacionado a las candidaturas en las elecciones, y legislación que trata específicamente de la política de financiación; por ejemplo, la legislación danesa sobre “las contribuciones privadas a los partidos políticos y la publicación de las cuentas financieras de los partidos políticos”.

El profesor Avnon⁴⁸ identifica a las leyes de partidos de carácter específico y más completas en cuanto a la amplitud de facultades y obligaciones que regulan de los partidos, en los siguientes países: Alemania, Argentina, Austria, España, Finlandia, Israel, México, Polonia, Turquía y Venezuela.

⁴⁶ Müller y Sieberer. Cit. por Kerkoven, Lauri, “Legislation on Political Parties: A global comparison”, *Party Politics*, vol. 13, núm. 4, julio de 2007, pp. 437-455.

⁴⁷ Esta ley cambio de nombre y fue llamada “Legipe” (de instituciones y procesos electorales) después de la reforma constitucional de 2014.

⁴⁸ Avnon, Dan, “Parties laws in democratic systems of government”, *The Journal of Legislative Studies*, vol. 1, Issue 2, 1995.

V. DEMOCRACIA MILITANTE Y LA ILEGALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Dentro del propio derecho se han venido desarrollando algunas tendencias, como la ilegalización de los partidos políticos; en algunos casos, como en Turquía⁴⁹ se han litigado en quince ocasiones frente al Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, asuntos que trastocan el principio de democracia militante, la naturaleza laica del Estado, el reconocimiento de minorías, entre otros destacados temas.

El jurista Karl Loewenstein (1937), bajo el impacto de la desaparición de la República de Weimar, desarrolló un principio de democracia militante, el cual se llevó a cabo posteriormente por la *Grundgesetz* (Ley Fundamental) alemana. Su controvertido concepto ha sido ampliamente debatido en diversos contextos nacionales, pero rara vez desde una perspectiva comparada. Este concepto de origen alemán se ha convertido en un precedente, y muchas democracias han desarrollado instrumentos constitucionales para defenderse.⁵⁰

Con regularidad sorprendente, todas las democracias se vuelven “militantes” y proclaman el derecho de excluir del proceso político a aquellos

⁴⁹ Turquía es una república parlamentaria, y la Constitución dispone que sea un Estado democrático, laico, social y de derecho. Los partidos políticos pueden ser juzgados como antiseculares o separatistas por la Corte Constitucional de Turquía. Esta prohibición se basa en el artículo 68 de la Constitución de la República de Turquía, en donde se hace mención sobre cuál es el rol en su sistema constitucional: “Los ciudadanos tienen derecho a formar partidos políticos y de conformidad con el procedimiento establecido para unirse y retirarse de los mismos. Uno debe ser mayor de 18 años de edad para convertirse en un miembro de un partido. Los partidos políticos son elementos indispensables de la vida política democrática”.

Los partidos políticos pueden formarse sin la autorización previa, y deberán ejercer sus actividades de conformidad con las disposiciones establecidas en la Constitución y en la ley.

Los estatutos y programas, así como las actividades de los partidos políticos, no podrán estar en contradicción con la independencia del Estado; su integridad indivisible con su territorio y la nación; los derechos humanos; los principios de igualdad y Estado de derecho; la soberanía de la nación; los principios de la república democrática y secular, que no tendrá por objeto proteger o establecer la dictadura de clase o el grupo, o la dictadura de ningún tipo, ni incitan a los ciudadanos a la delincuencia.

Por su parte, el numeral 69 de la ley fundamental turca faculta al Tribunal Constitucional como la instancia para declarar la ilegalización de los partidos políticos en esa República, que a la letra dice: “La disolución de los partidos políticos será decidida finalmente por el Tribunal Constitucional después de la presentación de una demanda presentada por la oficina del Fiscal General de la República”.

⁵⁰ Existe una versión electrónica del artículo publicado en *The American Political Science Review* por Karl Loewenstein en 1937, intitulado “Militant Democracy and Fundamental Rights”, <http://www.jstor.org/pss/1948103>, consultado el 15 de enero de 2015.

que socavan la democracia misma. ¿Cómo lo hacen? ¿Por qué lo hacen? Y que los grupos que tienden a sentir la ira del Estado ¿varían de manera significativa?

La *streitbare Demokratie* (democracia militante) es aquella en que se puede hacer una declaración de inconstitucionalidad de las actividades de una organización política y de sus militantes que no estén contempladas dentro de los ilícitos penales, pero que tienen como finalidad primordial reformar y, en última instancia, suprimir el orden constitucional democrático.

El dilema planteado por la democracia militante tiene implicaciones sui géneris; es decir, la pluralidad de las manifestaciones en las ideas políticas, así como su praxis, son limitadas por la democracia, y por otro lado, tenemos un sistema político que tiende a su preservación, evitando la actuación política de grupos que atentan contra el Estado constitucional democrático.⁵¹

El profesor Torres del Moral señala que la democracia militante debe defenderse en tres momentos:

Ipsa facto: Desde el mismo en que suceden o están a punto de suceder ciertos acontecimientos (asesinatos, secuestros y actos terroristas), persiguiendo a los enemigos de la libertad o impidiendo sus movimientos.

Ex post facto: declarando ilegal e inconstitucional a toda organización que base su actuación en el frecuente y grave ataque a la democracia, a sus valores y a las garantías de los derechos que todos los ciudadanos deben disfrutar.

Ex ante: fortaleciéndose a base de más democracia, de completar la democracia representativa con las instituciones de la democracia directa (prudentemente reguladas y utilizadas), con lo que algunos llaman democracia deliberativa; es decir, aquella que amplía las posibilidades de participación ciudadana, que favorece la deliberación de las asociaciones de base sobre las cuestiones políticas importantes, que proporciona la educación y la cultura como factor sin que nada de lo anterior pueda tener lugar, que proporciona medidas de seguridad a la ciudadanía frente al terrorismo y toda clase de violencia, que se muestra abierta y transparente en el proceso de adopción de decisiones y en su control por las minorías; en resumen, construyendo una democracia que haga de la garantía de la libertad y de la participación el eje de la política.

⁵¹ Por otro lado, estamos de acuerdo con los juristas García Pelayo y Bautista Plaza, en advertir que el Estado constitucional democrático ha adoptado a los partidos políticos como los autores y articuladores de las decisiones y acciones que llevan a cabo dentro del marco constitucional del Estado. Esto implica que la pluralidad de las propuestas políticas de los partidos políticos tienen cavidad en un marco democrático de corte constitucional; en efecto, ello coincide con lo que decía Carl Schmitt: “la democracia sólo puede basarse en la pertenencia a un pueblo determinado. La esencia de la democracia, la igualdad es la homogeneidad”. Véase Schmitt, Carl, *Verfassungslehre*, Berlín, Duncker und Humblot, 1958.

El debate constitucional de la ilegalización de partidos ha cobrado gran relevancia en democracias en donde el fenómeno no se había presentado; además, la radicalización de la política y la proliferación del extremismo político han provocado que los partidos políticos tiendan a atacar al Estado e, incluso, atentar contra la sociedad.

Este fenómeno traspasa fronteras, e incluso ha llegado al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, y se ha desarrollado en países tan diversos, como Alemania, Italia e Israel.

En 1952 se llevó a cabo el primer proceso de ilegalización del *Sozialliche Reichspartei (SRP)*; el *Bundesverfassungsgericht* definió al orden democrático en las siguientes palabras: “El orden básico democrático se puede precisar, entonces como un orden que, bajo la exclusión de cualquier forma de violencia y arbitrariedad representa la soberanía del Estado de Derecho, se alza sobre los principios de la autodeterminación de los pueblos, de la decisión de la mayoría, de la libertad y de la igualdad”.

El fenómeno de la ilegalización de partidos ha tenido una gran proliferación en las democracias occidentales, ya que en diversos ordenamientos constitucionales se han llevado procedimientos para declarar a partidos políticos como inconstitucionales. La doctrina constitucional comparada ha dado cuenta de procesos de disolución: en Holanda con el caso CP '86; en Bélgica con el caso *Vlams Blok*; las prohibiciones a partidos de índole comunista en los Estados Unidos con la Ley Smith de 1940; en Israel con los casos Yeridor de 1965 y Naiman de 1984, y el caso de la ilegalización del PPP debido a la crisis política de Tailandia en 2008.

A raíz del atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001 (EUA), se ha venido a escala global una lucha radical en contra del terrorismo y de organizaciones que plantean la separación de regiones de los Estados, a pesar de las garantías constitucionales que éstos tienen en sus leyes fundamentales; todos ellos están respondiendo de manera similar al ir mucho más allá de la simple sanción penal de la conspiración y la tentativa de disturbio. Así, los Estados buscan mediante la legislación de ilegalización la limitación de las actividades de asociación política a través de la afiliación o las prohibiciones sobre el trabajo de las organizaciones, y la limitación de las ideas, atacando la incitación al terrorismo, el discurso sedicioso, el discurso del odio y el asesoramiento.⁵²

La ilegalización de los partidos políticos es un instrumento excepcional, que es admisible en el Estado constitucional democrático. Ahora bien, di-

⁵² Viola Saunders, Lucy, *Limiting democracy for the Sake of itself: fighting the extremism with Extreme Measures*, thesis, Toronto, Universidad de Toronto, 2009.

cha prohibición debe sustentarse en conductas y actos contrarios al sistema constitucional democrático, y nunca en motivos políticos e ideológicos; por ello, como señala la doctrina constitucional alemana, dicha función deber ser exclusiva para los tribunales constitucionales, haciendo valer la razón en lugar del poder. Como hemos visto, la democracia militante aparece en contextos en donde el sistema político es amenazado por fuerzas beligerantes o políticas que intentan cambiar al Estado constitucional democrático; esta variación sui géneris de la democracia implica intentos de superar el pasado —en el caso alemán—, así como la creación de un nuevo Estado. En cuanto al caso español, se pretende erradicar el terrorismo y el separatismo de las fuerzas de la banda terrorista E. T. A., a través de su brazo político Batasuna.

La regla de la mayoría crea la oportunidad para la deformación de la democracia y la imposición de un concepto de la buena vida, que no permite formas alternativas y definición autónoma de la buena vida. En el marco del proceso democrático y utilizando los mecanismos de la democracia (libertad de expresión, de reunión, las elecciones), un régimen puede ser establecido en los cimientos del anterior. Como Joseph Goebbels observó: “Siempre siendo uno de los mejores chistes de la democracia que proporciona a sus propios enemigos mortales, los medios con los que ella misma puede ser destruida”.⁵³

VI. LA CRISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Por su parte, la socialista Simone Weil, en su obra *La abolición de todos los partidos políticos*, comenzaba a vislumbrar cuáles serían las fallas de la democracia y de los partidos políticos en nuestro tiempo; esto ha generado una importante actitud de rechazo y de incredulidad ante la democracia liberal:

En las elecciones los candidatos podrían decir a los votantes, me identifico con tal idea, y esto implica decirle al electorado casi nada, así como el adaptar una posición con referencia a los temas de actualidad. Los políticos ya electos en el Parlamento se asociaran y se disociaran siguiendo el flujo natural y cambiante de la dirigencia de su partido. Así como con los mismos colegas de su banca, estoy de acuerdo con la cuestión del colonialismo en África pero desacuerdo en la naturaleza de la propiedad agraria. La cristalización artificial de intereses en los partidos políticos que nos representan. Algunos ejemplos del pasado son muy ilustrativos para entender la naturaleza hostil

⁵³ Reuth, Ralph, *Goebbels: Eine Biographie*, Múnich, Piper Verlag, 2014.

de los partidos: ¿Cuántas veces? En Alemania en 1932, un comunista y nazi podrían discutir acerca de sus posiciones políticas y sociales y descubrir que están complementemente desacuerdo en todos los temas.⁵⁴

Ya en nuestros tiempos, algunos académicos han hecho importantes reflexiones acerca de la crisis de los partidos políticos y de la democracia representativa.

Juan Linz señala que la crítica a los partidos políticos aparece como una tendencia global, independiente del sistema de gobierno y la cultura política:

El hecho de que las críticas aparezcan en tanto países con diferentes tipos de partidos, con distintas forma organizativas, abre también los interrogantes de por qué estos sentimientos han sido ampliamente expresados y cuáles son elementos comunes que ha provocado la desconfianza. Que estos sentimientos negativos se den en democracias parlamentarias y presidenciales donde los partidos juegan distintos papeles y toman distintas formas organizativas, sugiere que las razones pueden ser similares y no están relacionadas con las formas organizativas de los partidos.⁵⁵

Para Charles Mack,⁵⁶ las situaciones que han provocado el declive de los partidos obedece a que los tiempos cambian, surgen nuevas necesidades y demandas por parte de la sociedad, así como la proliferación de otras asociaciones de naturaleza privada que influyen en la toma de decisiones, como las ONG's; esto es una pauta importante para avizorar el declive de la figura partidista.

El profesor Mack también señala la muerte de grandes partidos políticos tradicionales, tales como los Progressive Conservatives de Canadá; el British Liberal Party en el Reino Unido, y el caso más drástico fue la desintegración del sistema de partidos italiano, además de la constante pérdida de militantes de los grandes partidos, como el Partido Social Demócrata Alemán (SPD), para constituir un nuevo partido político en 2005: Die Linke. Este fenómeno le sucedió también al British Labour Party para formar el Social Democratic Party.

⁵⁴ Weil, Simone, *On the abolition of all political parties*, trad. de Simon Leys, Nueva York, NYRB Publisher, 2013 (1957).

⁵⁵ Linz, Juan, "Parties in contemporary democracies: problems and paradoxes", en Gunther, Richard *et al.*, *Political Parties Old Concepts and New Challenges*, OUP, 2002.

⁵⁶ Mack, Charles, *When Political Parties Die: A Cross-National Analysis of Dislodgment and Realignment*, Praeger Press, 2010.

El nacimiento de nuevos partidos y la desaparición de algunos tradicionales pueden ser debido a las divisiones socioeconómicas o circunstancias políticas sui géneris. Así, el surgimiento de los partidos verdes en los años noventa fue consecuencia directa de las tragedias en materia ambiental; los partidos nacionalistas o regionales cual propuesta política implican reivindicaciones territoriales, así como los partidos piratas, quienes abanderan el *software* libre, la existencia de servidores globales y la neutralidad en la Internet.

Dejando a un lado la perspectiva occidental de las instituciones, algunos pensadores como Tariq Thachil explican que en dinámicas de los Estados pobres (*Global South*), los votantes son simples instrumentos de elites políticas que condicionan apoyos sociales para seguir perpetuando su dominio; para este autor, esta dinámica es una de las más llamativas para la ciencia política, ya que estos partidos elite concentran intereses, riqueza y, principalmente, una gran clientela política, la cual en su mayor número no alcanza los límites de desarrollo humano que señala el PNUD. En este sentido, estos partidos presentan una importante crisis en el seno del sistema, pero en la dinámica electoral se benefician de las pobres condiciones sociales y culturales. Los esfuerzos por derrocar a estas elites partidistas parecen mínimos debido a la consolidación de la “partidocracia”. Los ciudadanos demandan urgentes reformas en el ámbito de la mínima rotación de elites y de mecanismos de democracia directa para romper con estas prácticas institucionalizadas.

La corrupción política es otro de los fenómenos que se atribuye a los partidos políticos; estos últimos regularmente están vinculados con la corrupción en la forma más flagrante de ganancia personal o el beneficio de algún grupo político o empresarial; en este sentido, existen importantes casos al respecto, como la venta de armas que protagonizó Helmut Kolh y el Partido Demócrata Cristiano (CDU).

En México, los casos de los “Amigos de Fox” y el “Pemexgate”⁵⁷ implicaron cuantiosas sumas de dinero que no fueron reportadas a la autoridad electoral. En España, los escándalos financieros de la secretaria de la Salud, Ana Mato, y el Partido Popular. En Nueva Zelanda, el primer ministro, John Key, no declaró dinero que recibió para su campaña de la entonces empresa Megaupload. En Reino Unido, en marzo de 2010 tres ex ministros de origen laborista fueron suspendidos del partido después de que fueron

⁵⁷ Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, “Transparencia y partidos políticos: los casos del Pemexgate y los Amigos de Fox”, en Salazar, Pedro (coord.), *Las nueve derrotas de la opacidad*, 2a. ed., México, IFAI-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007.

filmados por el Channel 4, en donde aparentemente ofrecen su ayuda a una firma, a través del cabildeo, a cambio de dinero en efectivo.

En general, muchos de los puestos que los partidos políticos ofertan a los ciudadanos son importantes oportunidades para el desvío de recursos de índole pública a manos privadas; a su vez, éstos se convierten en importantes escándalos que la oposición política capitaliza en su contra. Podemos decir que es muy destacada ahora por la cobertura global de los medios de comunicación masiva, que los partidos y los políticos puedan mejorar su imagen frente a los electores. Mecanismos de transparencia y *accountability* son cada día puestos en marcha en las democracias occidentales, debido a las numerosas experiencias en donde los partidos y la clase política roban del erario o benefician a ciertos grupos con prácticas que se realizan en total opacidad.

Otra tendencia relevante en la crisis de los partidos políticos ha sido la proliferación de nuevas formas de organización política, las cuales son más acordes con la realidad económica y social de nuestros tiempos. Para Kay Lawson y Peter Merkl,⁵⁸ los grupos ecologistas, los activistas antinucleares, los partidos emergentes, los comités vecinales, las organizaciones no gubernamentales y los movimientos religiosos son actores no formales de los sistemas políticos que cada día van ganando espacio frente a los partidos tradicionales. Al respecto, una de las fallas atribuidas a los partidos es que no representan los intereses de la sociedad que los eligió; por ello, estos autores explican que éste es una especie de remedio natural a la falla de la representación política.

Por otra parte, la evidencia de la crisis que enfrentan los partidos políticos en los últimos tiempos es la creación de instrumentos de democracia directa con la finalidad de vincular a los ciudadanos en la toma de decisiones políticas. Así pues, la crisis de los partidos políticos ha avivado a que la ciudadanía se organice en formas distintas de participación política en los diversos niveles de gobierno; en este sentido, excelentes ejemplos de organización comunitaria se han registrado en los niveles básicos de los Estados, como los municipios y los condados; por ejemplo, en Brasil, sus comités vecinales y su modalidad de los presupuestos participativos han logrado una importante vinculación que los partidos políticos habían perdido con la comunidad. Como señala Murray Bookchin,⁵⁹ las asambleas populares en

⁵⁸ Lawson, Kay y Merkl, Peter, *When Parties Fail: emerging Alternative Organizations*, Princeton Legacy Library, 1988.

⁵⁹ Bookchin, Murray, *The next revolution-popular assemblies and the promise of direct democracy*, Londres, Verso Publisher, 2013.

torno a cuestiones ecológicas, como en Alemania Stuttgart 21,⁶⁰ mostraron al mundo el poder de la ciudadanía articulada y bien organizada frente al Estado y las compañías privadas.

Otros movimientos sociales a través de figuras como la autonomía regional y los usos y costumbres han dado vuelta a formaciones como los partidos políticos y los procesos electorales clásicos; así, grupos originarios se han organizado en modalidades no occidentales de democracia representativa, pero con modalidades muy cercanas a la democracia directa griega. Las consideraciones anteriores, junto con los antiguos problemas de los partidos, han hecho que sus críticos presenten un cuadro alarmante, dando a entender que asistimos a los últimos momentos de esas organizaciones. Sin embargo, si prescindimos de los partidos para organizar la vida política, ¿qué sustitutos tenemos con mejores garantías para la vida democrática y su desarrollo? En las actuales circunstancias no contamos con organizaciones de reemplazo que continúen realizando las funciones de los partidos. Probablemente, algunos de ellos sean obsoletos, pero sin partidos que organicen y estructuren en alguna medida la competencia por el poder en todos los niveles del gobierno, la democracia —especialmente en las grandes sociedades urbanas— será imposible.

¿Podrán los partidos sortear su crisis? De ser así, ¿cuál es su futuro? Como vemos, esta pregunta implica un debate en doble sentido, ya que grupos extremistas, como E. T. A., han propiciado el nacimiento de partidos políticos con una afinidad al extremismo ideológico y de la praxis política. Este dilema plantea, como lo sugería Ostrogorski en su obra, “los males que los partidos políticos pueden acarrear a la democracia tienen su curación en la democracia misma y en los procedimientos democráticos, y no fuera de ella”.

En países democráticos con sociedades homogéneas, la respuesta tiene que ver con el desarrollo de la democracia y la profundización en ella. Los partidos tienen que cambiar de estrategia de acuerdo con las pautas que presenta la nueva sociedad tecnológica e informática. En este sentido, su apuesta está en fomentar alianzas con los movimientos sociales; ser capaces de avanzar en las propuestas de estas organizaciones, y mejorar sus

⁶⁰ Stuttgart 21 fue un proyecto que pretendía introducir en el centro de la ciudad alemana una nueva estación de trenes rápidos (*Deutsche Bahn*), que conectaría a la ciudad con las propias redes locales y europeas de trenes (proyecto París-Budapest); el gran problema fue que la obra mando a talar árboles y a demoler parte de la antigua estación de trenes de la ciudad. Grupos ecologistas, ciudadanos e intelectuales se opusieron a la construcción, haciéndolo un problema global; por ello, la materialización del proyecto fue discutida en un referéndum. Véase <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-123826473.html>.

mecanismos de democracia interna. En especial, el cuidado debe residir en la renovación constante de sus elites dirigentes y en mantener frente a la sociedad una gran transparencia en sus líneas políticas y en el uso de sus recursos.

En los regímenes políticos democráticos con sociedades heterogéneas, la tarea consiste en perfeccionar los mecanismos institucionales de la democracia consolidativa, para que los diversos grupos sociales y partes de la nación reciban un trato de equidad que haga factible la unidad en la diversidad y procure un desarrollo armónico e igualitario. Ciertamente, esta tarea es más delicada que en los regímenes democráticos homogéneos, por lo que es conveniente que los distintos mecanismos de relación política sean fluidos y transparentes, y cuenten con importantes garantías de respeto a las minorías,⁶¹ de suerte que ninguna de ellas sucumba a la tentación de acercarse a la tiranía de las mayorías.

La democracia se convirtió en la medida de todas las cosas, en el único referente válido para la organización política posmoderna; con ello, los partidos políticos son la opción más viable para llevar a los ciudadanos a los cargos públicos (mas no la única), lo cual implica que hasta las formas más extremas de la lucha política recurren a la formación de partidos como una manera de poder materializar en el espacio público su ideología y su visión del mundo. Además, las tensiones entre la libertad de expresión y asociación con respecto al extremismo político son el punto de inflexión del sistema democrático liberal.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ALDRICH, John, *Why Parties? A Second Look*, Chicago, Chicago University Press, 2011.
- AVNON, Dan, "Parties laws in democratic systems of government", *The Journal of Legislative Studies*, vol. 1, Issue 2, 1995.
- BAGEHOT, Walter, *The English constitution*, Londres, Constable, 1999 (1873).
- BAUTISTA PLAZA, David, *La función constitucional de los partidos políticos*, Granada, Comares editores, 2006.
- BEVIR, Mark, *Governance, a very short introduction*, Londres, OUP, 2012.
- BOOKCHIN, Murray, *The next revolution-popular assemblies and the promise of direct democracy*, Londres, Verso Publisher, 2013.

⁶¹ Denninger, Erhard y Grimm, Dieter, *Derecho constitucional para la sociedad multicultural*, Madrid, Trotta, 2011.

- BRYCE, J., *Modern democracies*, Londres, Macmillan, 2001 (1921).
- BURSTEIN, Paul y LINTON, April, “The impact of Political Parties, Interest Group and social movement organizations on Public Policy: Some recent evidence and theoretical concerns”, *Social Forces*, vol. 81, núm. 2, diciembre de 2007.
- D’ADAMO, Orlando *et al.*, *Medios de comunicación y opinión pública*, España, McGraw-Hill, 2007.
- DENNINGER, Erhard y GRIMM, Dieter, *Derecho constitucional para la sociedad multicultural*, Madrid, Trotta, 2011.
- DICKSON, Bruce J., *Red Capitalists in China: The Party, Private Entrepreneurs, and Prospects for Political Change*, Nueva York, Cambridge University Press, 2003.
- DIENER, Ed *et al.*, *Well-Being for Public Policy*, Nueva York, OUP, 2012.
- DOWNS, Anthony, *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Edit. Aguilar, 1999.
- FINER, H., *The theory and practice of modern government*, Londres, Methuen, 1946.
- FRIEDRICH, C. J., *Constitutional government and democracy*, Boston, Little Brown, 1941.
- GIDDENS, Anthony, *Política y sociología en Max Weber*, Madrid, Alianza Editorial, 2002.
- GLAESSNER, Gert-Joachim, *Politik in Deutschland*, Berlín, 2006.
- GRIMM, Dieter, “Die Politische Parteien”, en BENDA, Ernst *et al.*, *Handbuch des Bundesverfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Walter de Gruyter, 1994.
- HIRSCHL, Ran, “The judicialization of politics”, en CALDEIRA, Gregory A. *et al.* (eds.), *The Oxford Handbook of Law and Politics*, Londres, OUP, 2009.
- HOLCOMBE, Randall, “Political Entrepreneurship and the Democratic Allocation of Economic Resources”, *The Review Austrian Economics*, vol. 2, 2002.
- JINPING, Xi, *The Governance of China*, Beijing, Foreign Languages Press, 2014.
- KATZ, Richard S., *The Future of Party Government*, Florencia, European Institute-Walter de Gruyter Press, 1987.
- y MAIR, P., “Changing Models of Party organization and Party Democracy: the emergence of the cartel party”, *Party Politics*, vol. 1, núm. 1, 1995.
- y MAIR, P., “The cartel party thesis. A restatement”, *Perspectives on Politics*, 7(4), 2009.
- KELSEN, Hans, *Die Werke*, Hrsg. von Matthias Jestaedt. In Kooperation mit dem Hans-Kelsen-Institut, Mohr Siebeck, Tübingen, 2007.

- KERKOVEN, Lauri, “Legislation on Political Parties: A global comparison”, *Party Politics*, vol. 13, núm. 4, julio de 2007.
- KEY, V. O., *Politics, parties and pressure groups*, Nueva York, Crowell Publisher, 1964.
- KING, A., “Political parties in Western democracies”, *Polity*, 2, 1969.
- LAWSON, Kay y MERKL, Peter, *When Parties Fail: emerging Alternative Organizations*, Princeton Legacy Library, 1988.
- LOEWENSTEIN, Karl, “Militant Democracy and Fundamental Rights”, *The American Political Science Review*, vol. XXI, núm. 3, junio de 1937.
- MACK, Charles, *When Political Parties Die: A Cross-National Analysis of Dislodgment and Realignment*, Praeger Press, 2010.
- MARGETTS, Helen, “Cyber Parties”, en KATZ, Richard S. y CROTTY, William J. (eds.), *Handbook of Party Politics*, Londres, Sage Publishers, 2006.
- , “The Cyber Party”, *The causes and consequences or Organization Innovation in European Political Parties*, ECPR-UCL, School of Public Policy, 2001.
- MCCORMICK, Richard, *The Party Period and Public Policy: American Politics from the Age of Jackson to the Progressive Era*, Nueva York, OUP, 2011.
- MINTROM, Michael y WILLIAMS, Claire, “Public Policy debate and rise of policy analysis”, en ARARAL, Eduardo *et al.* (eds.), *Routledge Handbook of Public Policy*, Londres, Routledge Press, 2012.
- MORODO, Raúl y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo L., *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- MÜLLER, Wolfgang C. y NARUD, Hanne Marthe, *Party Governance and Party Democracy*, Dordrecht, Springer Verlag, 2014.
- REUTH, Ralph, *Goebbels: Eine Biographie*, Múnich, Piper Verlag, 2014.
- RUDZIO, Wolfgang, *Das politische System Der Bundesrepublik Deutschland*, Springer Verlag, 2011.
- SCHATTSCHEIDER, E. E., *Elmer Eric E. E. Schattschneider papers collection, 1901-1971*, Wesleyan University Press, 2013.
- VAN BIEZEN, Ingrid *et al.*, *Regulating Political Parties: European Democracies in Comparative Perspective*, Ámsterdam, Amsterdam University Press, 2014.
- VEGA, Pedro de, *Teoría y práctica de los partidos políticos*, Madrid, Cuadernos para el Diálogo Ediciones, 1977.
- VIOLA SAUNDERS, Lucy, *Limiting democracy for the Sake of itself: fighting the extremism with Extreme Measures, thesis*, Toronto, Universidad de Toronto, 2009.

WARE, Alan, *Party Politics and Party Systems*, Londres, OUP, 2011.

———, *The dynamics of Two Party Politics: Party Structures and management of competition*, Londres, OUP, 2011.

WILLIAMS, Charles, *The Last Great Frenchman, a Life of General De Gaulle*, Londres, John Wiley & Sons Publisher, 1993.

WILSON, Graham y GRANT, Wyn, “Business and Political Parties”, en COEN, David *et al.* (eds.), *Oxford Handbook Business and Politics*, OUP, 2013.

III. PARTIDOS POLÍTICOS, LEYES Y EXPERIENCIA COMPARADA

Lorenzo CÓRDOVA VIANELLO*

El objetivo de esta ponencia es hacer una reflexión a partir de una lógica comparativa, acerca del estado que guardan los partidos políticos en Latinoamérica y aprovechar la misma para introducir algún elemento crítico, específicamente en el caso mexicano, respecto a dónde estamos y hacia dónde se ha orientado la discusión a propósito del futuro de los propios partidos políticos, poniendo especial énfasis en el aspecto político, aunque sin negar la dimensión jurídica de este tema.

El proceso de democratización en general en América Latina, y en el caso específico de México, ha implicado la construcción de un sistema de partidos plural y competitivo. Sin embargo, en los últimos tiempos es innegable la creciente falta de aprecio hacia este sistema, lo que nos hace poner en entredicho, o al menos reservarnos, la afirmación tajante acerca de la eminente consolidación de los sistemas de partidos en América. Este factor, además de ser una manifestación más del llamado malestar con la democracia, que hemos visto aparecer tanto en Europa como en América Latina en fechas recientes, en el caso mexicano es un tema todavía más sensible, ya que este descrédito a los partidos, sumado al contexto que se vive hoy en el país, puede incluso culminar en una regresión autoritaria, en la aceptación de gobiernos de mano dura y con pulsiones autoritarias.

En este mismo sentido, también vale la pena reflexionar sobre el expansivo proceso de constitucionalización¹ de los propios partidos, que es otro hecho incontrovertible y que venturosamente ha ido de la mano, a pesar de las distintas velocidades de cada uno de ellos, de los procesos de transición en nuestros países.

* Consejero presidente del Instituto Nacional Electoral (INE).

¹ Morodo, Raúl y Murillo de la Cueva, Pablo L., *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

Así, podemos decir que hemos pasado replicando de manera casi exacta las etapas que identifican la teoría de los partidos políticos, en casi todos los casos, diversos pasos en la consolidación de los diferentes sistemas de partidos. Hemos transitado de una franca oposición, de una desconfianza respecto de estas instituciones intermedias como se les conoce a los propios partidos, a un reconocimiento a partir del derecho de asociación, a una gradual aceptación —tanto en términos jurídicos como sociales— de los nuevos partidos hasta su legalización y “consolidación” completa, que se ha traducido en el reconocimiento legal del derecho a la asociación política y prerrogativas de los partidos políticos, por un lado, y en la regulación de distintos ámbitos de su vida interna, por el otro.

Al respecto, de estas reflexiones generales considero pertinente hacer hincapié en algunos temas particulares, comenzando por el de la naturaleza jurídica de los partidos políticos desde una perspectiva comparada.

En el caso latinoamericano² existen tres grandes tipos de reconocimiento de la naturaleza jurídica de los propios partidos. El primer bloque, siguiendo la lógica española, los considera personas jurídicas de derecho privado; en este grupo encontramos, entre otros, a Brasil, Ecuador, Perú y Venezuela. En el caso brasileño, la derivación o constitución de los propios partidos políticos no se desprende de un reconocimiento de asociación con fines políticos, sino de un derecho de asociación genérico que nutre o que sustenta, precisamente, la creación de estas personas jurídicas de derecho privado.

Un segundo bloque identifica a los partidos políticos como asociaciones voluntarias con personalidad jurídica; aquí encontramos los casos de Chile, Colombia, El Salvador y Panamá. Finalmente, tenemos un tercer grupo —donde se localiza nuestro país— que los define, con algunas variaciones, como entes públicos: en Bolivia son considerados como instituciones de derecho público en plena forma, y por tanto no se distingue entre estas y otras entidades públicas, sino sólo por su función; en Argentina se les reconoce como instituciones de derecho público no estatales; en Costa Rica son entes públicos no estatales, y, por último, en México se definen como entidades de interés público.³

Sin embargo, aunque existen diferencias sobre cuál es la naturaleza de estos entes, paradójicamente no hay divergencia en dos puntos: todos gozan

² Zovatto, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, 2a. reimp., IDEA International-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

³ Córdova, Lorenzo *et al.*, *¿Hacia una ley de partidos políticos? Experiencias latinoamericanas y prospectiva para México*, IDEA International-Instituto Belisario Domínguez-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

de reconocimiento en los distintos regímenes jurídicos a los que pertenecen, y tienen como objetivo primordial ser los canales primigenios para la integración de la representación política.

Respecto del primer punto, es interesante comparar los tipos de regulación que se han dado a estas entidades en los países de la región, los cuales denotan el énfasis que se ha puesto en los distintos procesos de transición en el fortalecimiento o construcción de un régimen de partidos. En general, todas las Constituciones tienen un reconocimiento de los partidos, ya sea porque hay un reconocimiento fáctico de los partidos, como en la Constitución de Venezuela, de Guatemala y de México, que desde 1977 tiene una referencia explícita a los partidos, o bien como en otros casos donde se hace reconocimiento expreso a éstos en alguno de sus artículos.

En el plano normativo ordinario, todos los países latinoamericanos con regímenes democráticos tienen algún tipo de regulación legal sobre los partidos políticos. En esta zona geográfica, nueve de los dieciocho países a los que hago referencia tienen normas que regulan la actividad de estas entidades, ya sea través de leyes de partidos políticos, o bien a partir de una referencia legal en otro tipo de leyes que no son exclusivas de partidos políticos, como los códigos electorales, que algunas veces se complementan con otras normas específicas para el financiamiento y los medios de impugnación.

En este punto me gustaría hacer una referencia a la idea que ha circulado en México desde hace algunos años sobre una ley de partidos políticos; es decir, una ley específica dedicada a la regulación jurídica de estos institutos políticos. Al respecto, considero que antes de pensar en una nueva ley como un mecanismo para la crisis de legitimidad y las lagunas jurídicas que tiene la regulación vigente de partidos políticos, debemos tomar en cuenta cuál es el marco normativo vigente. En México, el libro segundo del Cofipe funge para todos los efectos como una ley de partidos, y no son pocas las disposiciones en la materia, pues estamos hablando de más de ochenta artículos dedicados a la regulación de los distintos ámbitos de los partidos políticos, desde la constitución y la pérdida del registro hasta las prerrogativas y obligaciones de éstos. Por esta razón, pienso que el hecho de tener un código electoral obviaría la necesidad de una ley de partidos. La lógica de un código es que se trata de una articulación de regulaciones vinculadas temáticamente, aunque posee sujetos y ámbitos específicos de regulación que se articulan en un único cuerpo normativo. Desde ese punto de vista, considero que tener un Cofipe, un código, y aparte una ley de partidos podría parecer por lo menos un poco ortodoxo.⁴

⁴ Córdova, Lorenzo, "Hacia una ley de partidos políticos. Ejes temáticos para la discusión", en Córdova, Lorenzo *et al.*, *¿Hacia una ley de partidos políticos? Experiencias latinoamericanas*

Respecto al mito que se ha creado en torno a una eventual ley de partidos, pienso que ésta sí puede tener una utilidad tanto para mejorar la opinión pública de los partidos como su regulación, siempre y cuando implique modificaciones y adiciones sustantivas en temas importantes que han quedado rezagados. Limitar la creación de una ley de partidos únicamente a sacar del Cofipe los artículos relativos a la regulación de partidos políticos y trasladarlos a una “nueva” ley, me parecería, cuando menos, una estafa.

Por ello, creo que la discusión acerca de una nueva ley de partidos políticos sólo vale la pena si se aprovecha para satisfacer las ausencias, necesidades o requerimientos que todavía se encuentran pendientes en varios temas; por ejemplo, las cuestiones de transparencia, como en el caso de los padrones de militantes, o bien en lo relativo a la constitución de partidos políticos, en donde la legislación ha sido cada vez más restrictiva en términos de la creación de partidos políticos, pues se han venido elevando barreras y dificultando los procesos de creación, por lo que se requiere una modificación urgente. Ilustrando el dato, la elección de 2012 va a ser la primera elección en los últimos treinta años, desde el setenta y siete —es decir, desde la etapa de transición a la democracia—, en la que no se ha abierto la posibilidad para que nuevos partidos políticos se constituyan.

Así, aunque la reforma de 2007 flexibiliza algunos de los requisitos que se habían planteado, complica la creación de los partidos políticos, ya que establece que es una posibilidad que solamente puede ocurrir cada seis años, de cara a las elecciones intermedias y no de cara a las elecciones presidenciales, lo que nos convierte, para volver a la lógica comparada, en el único caso en América Latina en que no hay posibilidad legal de constituir nuevas alternativas políticas en relación con un proceso electoral.

En perspectiva comparada, este tema —el de la regulación sobre la constitución de los partidos políticos— es, en general, muy libre y muy franco. Eso propicia que en países como Brasil,⁵ la cantidad de partidos políticos, sobre todo con carácter local y regional, se cuente por decenas y no con los dedos de una mano, tal y como acontece en México.

Por otra parte, otro dato que vale la pena subrayar en materia de regulación, y en el que podemos decir que México se encuentra entre los países más avanzados de la región, es el del control de los partidos políticos por parte de órganos del Estado; sin embargo, actualmente, en todos los países

y *prospectiva para México*, IDEA Internacional-Instituto Belisario Domínguez-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

⁵ Jardim, Torquato, *Regulación jurídica de los partidos políticos en Brasil*, Georgetown University-PDBA, 2011.

democráticos de América Latina, los órganos electorales tienen algún tipo de competencia para poder conocer de asuntos de los partidos políticos.

Por lo general, la regulación se centra en el reconocimiento o la cancelación de los registros de los propios partidos políticos, pero también hay otros temas, como el del financiamiento y la fiscalización (generalmente regulados a partir de competencias de entidades públicas de órganos del Estado), en donde México tiene un rol importante en términos comparativos. En nuestro caso, la regulación de estos dos temas se dio primero a través de una construcción jurisprudencial, y a partir de 2007 con un franco reconocimiento en la ley y en la Constitución, de condiciones tanto para el IFE como para el tribunal electoral y los respectivos órganos a nivel local, que les dan competencia para conocer de los asuntos de la vida interna de los partidos políticos, ya sea el apego a su legalidad interna, o bien en el cumplimiento de ciertos parámetros de democracia en su funcionamiento.

En este punto, vale hacer una anotación breve sobre un tema importante. La posibilidad de incidir en la vida interna de los partidos es un tema controvertido, ya que colisiona el derecho de libre autodeterminación o de autonomía en la gestión interna de los propios partidos políticos con el tema de los eventuales controles por parte de los entes públicos. Un excesivo control por parte de los entes públicos en la vida interna de los propios partidos políticos puede acabar desnaturalizándolos. No obstante, también una autonomía autoorganizativa plena sin ningún tipo de controles puede acabar traduciéndose en vulneraciones, incluso, a derechos políticos fundamentales. Podemos ver reflejada esta preocupación en el hecho de que trece de los dieciocho países a los que hemos hecho referencia incorporan algún tipo de regulación de democracia interna, particularmente en lo relacionado a la selección interna de candidatos, que es precisamente donde hay una mayor vinculación con el ejercicio de derechos políticos.

Así, por lo que hace a las autoridades y dirigencias de los propios partidos, diecisiete países, con excepción de Brasil, reconocen la posibilidad de algún tipo de control de los órganos electorales públicos respecto de los propios partidos políticos. El abanico de los ámbitos en los que puede existir este tipo de control es muy amplio, pues van desde la selección de candidatos a la elección de dirigencias, los mecanismos de participación de los militantes en la toma de decisiones de los partidos, hasta las responsabilidades o la existencia o no de órganos de rendición de cuentas.

El caso mexicano es el único en donde la ley establece la obligación de tener órganos de justicia interpartidista, los cuales tienen que estar agotados para poder aplicar un control externo.

Otro tema que es interesante revisar en el plano comparado es el de género. En el ámbito latinoamericano, las políticas de inclusión se concentran en tres alternativas. La primera se ha abocado a la creación de cuotas de candidaturas; la segunda tiene que ver con la creación de cuotas en cargos de autoridad y de cargos públicos, y la tercera es la relativa a las cuotas en las asambleas internas de los propios partidos.

En el último caso tenemos el ejemplo de Bolivia, Costa Rica y Honduras, que establecen cuotas mínimas para las asambleas de decisión de sus propios partidos políticos. En el caso de cuotas de candidaturas, once de los dieciocho países latinoamericanos las contemplan en rangos que van desde el 30% en cuota generalizada hasta 45% en Ecuador; México y Costa Rica le siguen con un 40%, y países como en Bolivia donde existen cuotas para cargos públicos.

A propósito del financiamiento y la fiscalización,⁶ observamos que todos los países, excepto Venezuela, tienen algún tipo de financiamiento público directo o indirecto, porque hay recursos que se asignan directamente aunque sea a través de mecanismos indirectos, como condiciones fiscales específicas o acceso gratuito a medios de comunicación. En general, la apuesta por el financiamiento público ha sido prácticamente continental y va acompañada de la existencia de prohibiciones del financiamiento privado y/o extranjero, donde trece de los dieciocho países prohíben aportaciones de extranjeros a los partidos políticos. Del mismo modo, seis de los dieciocho países prohíben que organizaciones políticas y sociales hagan aportaciones de financiamiento a los partidos; seis de los dieciocho, que personas morales con carácter comercial hagan aportaciones; nueve de los dieciocho, que contratistas del Estado puedan hacer aportaciones, y nueve de los dieciocho, que haya aportaciones anónimas. En cuanto a este tema, podemos decir que somos probablemente los líderes del prohibicionismo en términos de aportaciones, porque en todos estos rubros el caso mexicano está presente. Venturosamente en mi opinión.

Esto va emparejado con la existencia de mecanismos de fiscalización: quince de los dieciocho países fiscalizan ingresos y gastos; solamente en los casos de El Salvador y Uruguay no fiscalizan ni una ni otra cosa. Cabe señalar que en Uruguay existe la obligación de los partidos de presentar un informe jurado de sus ingresos y gastos, pero no hay ningún mecanismo de compulso de verificación.

⁶ Orozco, Jesús y Zovatto, Daniel (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, México, IDEA International-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

En el caso de México, si uno hace un análisis comparado, me atrevería a decir que probablemente nos encontramos en una buena posición respecto de la mayoría de los países, incluso a nivel mundial, en donde la fiscalización, con todas las áreas de oportunidad y con las precariedades que todavía se presentan, es prácticamente exhaustiva. Creo que rememorar los dos casos épicos de la fiscalización en México (Pemexgate⁷ y “Amigos de Fox”), que todavía hoy constituyen los dos asuntos sobre sanciones a partidos políticos más altos en la historia de las democracias contemporáneas, habla de lo bien que estamos en este rubro, sin obviar que aún quedan áreas de mejora.

Por último, haremos una mención telegráfica al tema de la constitución de los partidos políticos, donde —como ya lo anoté— prevalece una lógica de amplia libertad, y su reconocimiento jurídico se encuentra, salvo en el caso de Brasil, en textos constitucionales, en los cuales se contempla como un derecho político fundamental a la asociación para fines políticos, en el que se sustenta la creación de los partidos políticos. En cuanto a los requisitos para la creación de los partidos, éstos se restringen en términos generales a un porcentaje, ya sea de la votación o del padrón electoral, y que sólo en el caso de México incluye también la exigencia de una presencia territorial preestablecida, cosa que, en mi opinión, contrasta con aquella apuesta que a partir de los años setenta y durante los años ochenta estuvo presente y que buscaba permitir que, a través de la figura de lo que aquí denominamos “registro condicionado”, alternativas políticas que demostraran tener tiempo de actividad de organización de existencia y que se identificaran ideológica y programáticamente, distinguiéndose de las otras alternativas, podían obtener un registro y participar electoralmente.

En sentido contrario, lo que hemos visto en los últimos tres lustros es un viraje que se ha enfocado a crear condiciones, en muchos casos gravosas, para constituir nuevos partidos políticos. Esto ha provocado la desnaturalización de la lógica asociativa misma, como el caso del Partido Alternativa Social Demócrata y Campesina, en donde la necesidad por satisfacer los requisitos establecidos provocó que dos grupos que no tenían nada que ver tuvieran que confluír, con resultados poco exitosos.

En síntesis, deseo concluir con una última reflexión respecto del rumbo que me gustaría que tomara el sistema de partidos en México. La democracia mexicana requiere, para poder subsistir y salir adelante de los embates que ha sufrido desde diferentes frentes en los últimos años, avanzar hacia una

⁷ Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena Editores, 2006.

liberalización y apertura del propio sistema de partidos.⁸ En mi opinión, el facilitar la creación de nuevas alternativas es la mejor medicina para enfrentar el hartazgo con los partidos, la falta de representatividad de los partidos actualmente existentes, y que se han manifestado a través de diversos ejercicios y discusiones públicas, como la que ocurrió en 2009, a propósito del movimiento espontáneo que se generó para anular el voto como un mecanismo de protesta, el cual tuvo como resultado que más del 5% de votos fueran anulados a nivel nacional, y en el caso del Distrito Federal, cerca del 11% de la votación total emitida.

En este tenor, creo que una buena manera de enfrentar este tipo de manifestaciones y darles cauce es precisamente permitir la creación y subsistencia de nuevas alternativas. ¿Cuántas? Bueno, todas aquellas que teniendo un mínimo de representatividad, dejando para otro espacio la discusión de este concepto, puedan eventualmente reflejar la pluralidad política que caracteriza a nuestra sociedad.

BIBLIOGRAFÍA

- CÓRDOVA, Lorenzo *et al.*, *¿Hacia una ley de partidos políticos? Experiencias latinoamericanas y prospectiva para México*, IDEA International-Instituto Belisario Domínguez-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.
- y MURAYAMA, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena Editores, 2006.
- JARDIM, Torquato, *Regulación jurídica de los partidos políticos en Brasil*, Georgetown University-PDBA, 2011.
- MORODO, Raúl y MURILLO DE LA CUEVA, Pablo L., *El ordenamiento constitucional de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- OROZCO, Jesús y ZOVATTO, Daniel (coords.), *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, México, IDEA International-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- WOLDENBERG, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, Colmex, 2012.
- ZOVATTO, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, 2a. reimp., IDEA International-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

⁸ Woldenberg, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, Colmex, 2012.

IV. LEGALIDAD, LEGITIMIDAD Y PARTIDOS POLÍTICOS

Daniel MÁRQUEZ*

El derecho, pues, es el conjunto de las condiciones bajo las que el arbitrio de uno puede concertarse con el arbitrio de otro conforme a una ley general de la libertad.

Immanuel KANT

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Legalidad, legitimidad y partidos políticos.* III. *Los problemas de legitimidad: ¿el ocaso de los partidos políticos?* IV. *Ciudadanía y legitimidad.* V. *El enfoque de legitimidad sustentado en la ciudadanía como eje de lo político.* VI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

En otras obras he disertado sobre los partidos políticos; me he ocupado de los problemas de lo que he llamado, sin atribuirme la paternidad del concepto, “democracia formal” y “democracia sustantiva”; además, he abordado tangencialmente el tema de la partidocracia y, con ánimo propositivo, realicé algunas aportaciones para un cambio estructural en el tema en México.

Destaco en primer lugar, siguiendo a Maurice Duverger, que gobierno y sujeción son inseparables, y que la sujeción es exterior al sujeto. Un pueblo no se sujeta, sino es sujetado; no se gobierna, sino lo gobiernan. Proclamar la identidad de gobernantes y gobernados —de los que someten y los sometidos— constituye un admirable medio de justificar la obediencia de los

* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

segundos respecto de los primeros. Todo es puro juego de palabras y construcción del espíritu.¹

Aquí adquiere sentido una de las cuestiones sustantivas de lo político: la idea de igualdad. Pero, ¿qué clase de igualdad se requiere en la política? Evidentemente no es la igualdad del Estado gendarme o policía, porque como lo destaca Jacques Rancière al disertar sobre el origen de la política:

La política comienza allí donde dejan de equilibrarse pérdidas y ganancias; donde la tarea consiste en repartir las partes de lo común, en armonizar según la proporción geométrica las partes de esa comunidad y los títulos para obtener esas partes, las *axiai* que dan derecho a la comunidad. Para que la comunidad política sea más que un contrato entre personas que intercambian bienes o servicios es preciso que la igualdad que reina en ella sea radicalmente diferente a aquella según la cual se intercambian las mercancías y se reparan los perjuicios.²

Así, se requiere una clase de igualdad para visibilizar a una parte de la sociedad. Para el autor, hay política cuando existe una parte de los que no tienen parte, un partido de los pobres; es la política la que hace existir a los pobres como entidad. En este contexto, uno de los elementos sustantivos de lo político es el pueblo, ese gran referente de “lo democrático”, cuando se estructura en el “partido de los pobres”; por ello, no es verdadero “pueblo”, o sea, “todos” los integrantes de la comunidad, sino sólo los “pobres”, pues ellos mismos son la distorsión o la torsión de la política como tal. El partido de los pobres no encarna otra cosa que la política misma como institución de una parte de los que no tienen parte. Simétricamente, el partido de los ricos no representa otra cosa que la antipolítica. La política es la esfera de actividad de un común que no puede ser sino litigioso: la relación entre partes que no son partidos y entre título, cuya suma es igual al todo.³

En este sentido, el fundamento de la política es la ausencia de fundamento, la pura contingencia de todo orden social; existe política porque ningún orden social se funda en la naturaleza, y ninguna ley divina ordena a

¹ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 450.

² Rancière, Jacques, *El desacuerdo. Política y filosofía*, trad. de Horacio Puns, Buenos Aires, Nueva Visión, 2010, p. 18. Sobre los *axiai* o títulos de la comunidad, el autor —siguiendo a Aristóteles— destaca que son: *a*) la riqueza de los pocos (los *oligoi*); *b*) la virtud o excelencia (*areté*) que da su nombre a los mejores (*aristoi*), y *c*) la libertad (*eleutheria*) que pertenece al pueblo (*demos*). El desequilibrio en los *axiai* da origen a la sedición: la oligarquía de los ricos, la aristocracia de la gente de bien, o la democracia del pueblo. Su combinación exacta procura el bien común. *Ibidem*, pp. 19 y 25.

³ *Ibidem*, pp. 28 y 29.

las comunidades humanas. Hay política porque el orden natural de los reyes pastores, señores de la guerra o de los poseedores es interrumpido por una libertad que viene a actualizar la igualdad última sobre la que descansa todo orden social. Antes que el logos que discute sobre lo útil y lo nocivo está el logos que ordena y da derecho a ordenar.⁴

Como se advierte, la clase de igualdad que se requiere para la política es la que se emparenta con la libertad.

Ahora bien, generalmente se denomina “política” al conjunto de los procesos mediante los cuales se efectúan la agregación y el consentimiento de las colectividades; la organización de los poderes; la distribución de los lugares y funciones, y los sistemas de legitimación de esta distribución.⁵

Al disertar sobre el pacto social, Juan Jacobo Rousseau señala que la dificultad de la unión de fuerzas humanas dispersas radica en “encontrar una forma de asociación que defienda y proteja con fuerza común la persona y los bienes de cada asociado, y por la cual cada uno, uniéndose a todos, no obedezca sino a sí mismo y permanezca tan libre como antes”. La solución a este problema es el contrato social, que contiene una sola cláusula: la enajenación total de cada asociado con todos sus derechos a la comunidad entera, porque, primariamente, dándose por completo a cada uno de los asociados, la condición es igual para todos, y siendo igual, ninguno tiene interés en hacerla onerosa para los demás.⁶

Manuel Jiménez Redondo destaca que la libertad consiste primariamente en autonomía pública; es decir, habiendo de estar sometido a leyes, no encontrarse sujeto a otras leyes que a las que uno mismo haya podido imponerse a sí mismo, junto con cada uno de todos los demás, como pudiendo valer para todos y para cualquiera.⁷

En Kant encontramos que el principio universal del derecho establece que es justa toda acción que por sí o por su máxima no es un obstáculo a la conformidad de la libertad del arbitrio de todos con la libertad de cada uno, según leyes universales. Desde este punto de vista, para Kant, la ley universal del derecho es obra exteriormente, de modo que el libre uso de tu arbitrio puede conciliarse con la libertad de todos, según una ley universal; en verdad, es una ley que me impone una obligación, pero que no exige de mí

⁴ *Ibidem*, pp. 30 y 31.

⁵ *Ibidem*, p. 43.

⁶ Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, 10a. ed., México, Porrúa, 1996, p. 9.

⁷ Jiménez Redondo, Manuel, “Introducción”, en Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*, Valladolid, Trotta, 1998, p. 23.

lo que a causa de esta obligación deba yo sujetar mi libertad a estas condiciones. Únicamente, la razón dice que éste es el límite asignado a la libertad por su idea, y que de hecho puede ser contenida en él por otro.⁸

Estas reflexiones muestran que el tema más complejo de lo político es el de la igualdad de lo desigual, porque en esa igualdad está presente la libertad. Como lo destaca Pierre Grimal al disertar sobre la libertad en la Antigüedad:

...el ciudadano tiene el derecho de poseer bienes muebles e inmuebles, dirige una familia sobre la cual tiene plena autoridad y de la cual es responsable ante los demás ciudadanos; también es el administrador del patrimonio que le lego su padre y que él tiene el deber de transmitir a sus propios descendientes. El ciudadano es esencialmente una “entidad de derecho” y su libertad consiste en la circunstancia de que dicha entidad es “intocable”. ¡Todo lo que tienda a suprimirla o mutilarla es un crimen contra la libertad!⁹

Así, el estatuto de “ciudadanía” es muy importante en la democracia, no sólo porque define la libertad que se ejerce en la comunidad, sino también porque permite evaluar el grado de “igualdad” a través de la distancia que existe entre los derechos que ejercen los ciudadanos y los que se reservan para sí los gobernantes. En otro contexto, la “igualdad” muestra qué clase de “libertad” se ejerce en la comunidad política, tomando en consideración que una de las hipótesis sustantivas de la generación de lo político es la asociación, y que sólo puede haber sociedad entre iguales.

Otro tema de importancia es el de la soberanía, la voluntad general¹⁰ o poder soberano depositado en el “pueblo”: ¿pueden ser soberanos los que no tienen parte? Así, otro de los primeros debates se relaciona con la soberanía, entendida como la “autoridad suprema de un Estado”, que a su vez se vincula con otra cuestión: ¿quién es el soberano en un Estado?

Esto nos conduce al mando y a la obediencia, porque es evidente que la igualdad y, por ende, la libertad se impactan por esta dimensión de lo político. La respuesta a estas cuestiones parece estar en la noción de soberanía.

⁸ Kant, Immanuel, *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*, México, UNAM, 1978, pp. 32 y 33.

⁹ Grimal, Pierre, *Los extravíos de la libertad*, 2a. ed., trad. de Alberto L. Bixio, Barcelona, Gedisa, 1998, p. 24.

¹⁰ En Juan Jacobo Rousseau encontramos la identidad entre “soberanía” y la “voluntad general”, que en opinión de este autor es la única que puede dirigir las fuerzas del Estado de acuerdo con los fines de su institución, que en este caso es el bien común. Véase Rousseau, Juan Jacobo, *op. cit.*, pp. 10, 11 y 14.

¿Cuál es el encanto de la idea de soberanía? La soberanía, como *super omnia* (“sobre todo”), es el poder que se encuentra por encima de todos los demás, que no admite poder superior; asimismo, se relaciona de alguna manera con el derecho en su faceta de legalidad y la legitimidad. Lo anterior nos permite suponer que lo soberano no es más que una dimensión de lo “legítimo”.

Para Jean Bodin, la soberanía es el poder absoluto y perpetuo de una república; no es limitado ni en poder ni en responsabilidad ni en tiempo. El soberano no está sometido a las leyes.¹¹ Más adelante, Bodin señala que el término latino “ley” implica el mandato de quien tiene soberanía.¹²

Según Karl Loewenstein, la soberanía no es más que la racionalización jurídica del poder; en cambio, el poder es el elemento irracional de la política.¹³ Por lo anterior, si aceptamos esta idea, veremos el papel trascendente que juega la “soberanía” al institucionalizar, vía el orden jurídico, al poder.

Así, como el soberano es quien tiene el derecho para elaborar las leyes de la colectividad, sólo el derecho que emane de ese soberano será “legítimo”, o sea, un derecho conforme a las leyes. Este tema es de trascendencia para la generación del propio derecho, puesto que remite a la cuestión de la “validez” no sólo formal en lo que se refiere a la generación de la norma, sino también la sustancialidad de los mandatos de la colectividad, en cuya esencia se encuentra la posibilidad de contar con un orden jurídico efectivo y eficaz, o sea, real, que es la fuente de la libertad en una sociedad.

En este sentido, Jürgen Habermas, al analizar la política deliberativa, parte de la idea de que la relación constitutiva entre el poder y el derecho cobra relevancia empírica a través de las presuposiciones conceptualmente inevitables de la producción legítima de normas, y por medio de la institucionalización de la correspondiente práctica de autodeterminación de los ciudadanos.¹⁴

Aquí aparecen los partidos políticos, como instancias constructoras de la institucionalidad, en donde las leyes tienen un papel destacado; sin embargo, los procesos de acceso al poder, en los cuales los partidos políticos son

¹¹ Bodin, Jean, *Los seis libros de la república*, 3a. ed., trad. de Pedro Bravo Gala, Madrid, Tecnos, 1997, pp. 47, 48, 49, 50, 51, 52 y 53.

¹² *Ibidem*, p. 53.

¹³ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ediciones Ariel, 1970, p. 24.

¹⁴ Habermas, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*, trad. de Manuel Jiménez Redondo, Valladolid, Trotta, 1998, p. 365.

uno de los actores destacados, requieren de la legitimidad contenida en la acción de la “parte” de los que “no tienen parte”, los otros integrantes del binomio político: los ciudadanos.

Hoy existe un gran problema: el impacto en la legitimidad derivado de la transformación del partido político en facción a partir del egoísmo de sus integrantes. Desde que Giuseppe de Maranini conceptualizó a la partidocracia como “un régimen político en el cual el poder efectivo se centra en los partidos políticos y no en los órganos previstos en la Constitución”,¹⁵ advertimos cómo el traslado de las funciones básicas de generación de la institucionalidad de los órganos de Estado a los partidos políticos pervierte el entorno de lo político.

Existen diversas evidencias de que la temida partidocracia es una realidad en México, ya los partidos políticos o, mejor dicho, sus burocracias han secuestrado la agenda nacional. Ejemplos de lo anterior son: *a*) la designación de tres consejeros del Instituto Federal Electoral, que muestra de qué manera los partidos políticos le apuestan a debilitar la institucionalidad electoral; *b*) la negativa a discutir una reforma política de fondo que contribuya a la construcción de los consensos necesarios para superar el escenario de dispersión política que tenemos en la actualidad (2011), y *c*) el negar derechos básicos de democracia directa a los ciudadanos, sobre todo la herramienta de la revocación de mandato, como elemento clave para recuperar, aunque de manera limitada, el derecho de los ciudadanos de remover a los integrantes de las burocracias administrativas.

Si a lo anterior le aunamos el papel de los poderes fácticos —por ejemplo, los concesionarios de radio y televisión, los cuales parecen empeñados en demostrar quién tiene el control real del país—, nos lleva a un escenario de confrontación constante no sólo en lo electoral, sino también en lo político y social, donde la ley deja el espacio de racionalidad que le caracteriza y deviene en un simple juego retórico al servicio del mejor postor.

Esto nos lleva al problema de la legalidad, sus relaciones con la legitimidad y el papel que juegan los partidos políticos en las delimitaciones sociales que se derivan de estos conceptos. Así, para continuar con el debate deseo disertar sobre el tema de la legitimidad enfocada en los derechos políticos, la construcción de una nueva identidad ciudadana y, por supuesto, el necesario tránsito hacia nuevas formas de democracia.

¹⁵ Maranini, Giuseppe de, *Governo parlamentare e partitocrazia (Lezione inaugurale dell'anno accademico 49-50)*, Florencia, Universitaria, 1950.

II. LEGALIDAD, LEGITIMIDAD Y PARTIDOS POLÍTICOS

A la dimensión de la distribución de lugares y los sistemas de legitimación de la distribución de lo político, Jacques Rancière lo llama *policía*, entendida —siguiendo a Michel Foucault— como una técnica de gobierno, como un elemento de un dispositivo social donde se anudan lo médico, lo asistencial y lo cultural. En él, lo policial está consagrado a convertirse en consejero, tanto animador como agente del orden público. La policía es en esencia la ley, generalmente implícita, que define la parte o la ausencia de parte. La policía no es un “disciplinamiento” de los cuerpos, sino es una regla de su aparecer, una configuración de las ocupaciones y las propiedades de los espacios donde esas ocupaciones se distribuyen.¹⁶

Por lo anterior, el autor reserva la palabra “política” a una actividad antagonica de la policía: la que rompe la configuración sensible donde se definen las partes, sus partes o su ausencia por un supuesto que por definición no tiene lugar en ella: la de una parte de los que no tienen parte. Esta ruptura se manifiesta por una serie de actos que vuelven a representar el espacio donde se definían las partes, sus partes y la ausencia de partes.¹⁷

La actividad política es siempre un modo de manifestación que deshace las divisiones sensibles del orden policial, mediante la puesta de un acto de un supuesto que por principio le es heterogéneo, el de una parte de los que no tienen parte, la que en última instancia manifiesta en sí misma la pura contingencia del orden, la igualdad de algún ser parlante con cualquier otro ser parlante. En este sentido, hay política cuando existe un lugar y unas formas para el encuentro entre dos procesos heterogéneos.¹⁸

En este contexto, como la política es el espacio natural de la igualdad, los partidos políticos deberían imperar en ese espacio de lo heterogéneo, donde se arbitran los problemas de igualdad en la sociedad, al permitir que “la parte de quienes no tienen parte” (“partido de los pobres”) genere equilibrios con el “partido de los ricos”. Así, la política es contraria al orden instaurado desde la visión policial o “gobierno”.

Sin embargo, los partidos políticos en México han roto ese equilibrio, pues se han acercado riesgosamente a la visión de una parte de la relación política, volcando su actividad hacia los problemas de distribución de lugares y los sistemas de legitimación de la distribución de lo político, lo cual

¹⁶ Rancière, Jacques, *op. cit.*, pp. 44 y 45.

¹⁷ *Ibidem*, p. 45.

¹⁸ *Ibidem*, p. 46.

hace que abandonen su acción “política” y la transformen en “policial”, impactando en la igualdad y en la libertad.

Así, la función sustantiva de lo “policial” o “gobierno” se traslada a los partidos políticos y los obliga a ocuparse de la “regla y el aparecer de los cuerpos, su configuración de las ocupaciones y las propiedades de los espacios donde esas ocupaciones se distribuyen”. Lo anterior se relaciona con la “ley” como policía y no como espacio de igualdad, libertad o legitimidad.

En este contexto, debemos destacar que la palabra “ley”, *lex*, se refería a la regla para mezclar metales, especialmente las monedas de oro en la Roma Antigua; su genitivo *legis* está presente en la palabra “legítimo”.

Si estimamos a lo legítimo, del latín *legitimus*, como un adjetivo que destaca lo conforme a las leyes, o lo lícito en su connotación de “justo”, la legalidad la entenderemos como la cualidad de legal, sin olvidar que lo legal es lo prescrito por la ley y conforme a ella. Entonces, veremos que existe una identidad entre “legal” y “legitimidad”, en su contexto de “conforme a las leyes”.

Así, según Germán Bidart Campos, la legitimidad contribuye a provocar el consenso; a estimular la obediencia; a cooperar con la energía del poder; a que se cuente con dispositivos favorables para su funcionamiento. De no conseguirlo, la legitimidad discapacita al poder; predispone mal la respuesta social frente al mismo, y tiende a suscitarse resistencia.¹⁹

Como lo destaca Jürgen Habermas, si en las sociedades de nuestro tipo ha de ser posible una legitimidad a través de la legalidad, la fe en la legitimidad, la cual ya no puede apoyarse con las certezas colectivas suministradas de antaño por la religión y la metafísica, en algún sentido deberá apoyarse en la racionalidad del derecho.²⁰

El mismo autor señala que la legalidad sólo puede engendrar legitimidad en la medida en que el orden jurídico reaccione reflexivamente a la necesidad de la fundamentación surgida con la positivización del derecho, y ello de suerte que se institucionalicen procedimientos jurídicos de fundamentación que sean permeables a los discursos morales.²¹

En este contexto, si entendemos que lo legal, en su vertiente de “jurídico”, cumple una función ideológica en una colectividad, en cuanto a que se relaciona con los discursos reiterativos de esa colectividad, para formar o integrar los relatos que generen las percepciones validas de lo que se denominó el “aparato del Estado” —esto es, el entorno en donde se cruzan lo

¹⁹ Bidart Campos, Germán, *El poder*, Buenos Aires, Ediar, 1985, p. 42.

²⁰ Habermas, Jürgen, *op. cit.*, p. 555.

²¹ *Ibidem*, pp. 556 y 557.

imaginario y lo existente, las abstracciones y lo real—, entonces el problema sustancial de la “legitimidad” es su carácter ideológico.

Así, como lo destaca Louis Althusser, para hacer progresar a la teoría del Estado es indispensable tener en cuenta no sólo la distinción entre poder del Estado y aparato del Estado, sino también otra realidad que se manifiesta junto al aparato (represivo) del Estado, pero que no se confunde con él, realidad a la que designa con el concepto de “los aparatos ideológicos del Estado”. Entre estos aparatos se encuentran el jurídico y el político. Para el autor, la ideología representa la relación imaginaria de los individuos con las condiciones reales de existencia, que cuenta con existencia material y que no hay praxis, sino por y bajo una ideología, y la que la ideología existe por y para el sujeto.²²

Aunque el uso de la ideología es atractivo para una explicación política, debemos asentar que uno de sus problemas consiste en su ambigüedad, la cual genera un grave proceso de involución pragmática de conocimiento, estimulando al mismo tiempo una reducción a cero escéptica de la ciencia.²³

Sin ignorar el entorno de determinaciones epistemológicas que involucra la noción de “ideología”, es una categoría funcional que nos permite explicar lo que sucede en México en materia de generación de la institucionalidad. En nuestro país existe toda una ideología que constituye una percepción de los partidos políticos como espacios únicos de lo democrático; se vuelca en lo electoral y en la representación, en donde fuera de los partidos políticos y sus burocracias es imposible encontrar la “democracia”.²⁴

Sin embargo, como lo destaca Maurice Duverger, vivimos una noción totalmente irreal de la democracia, forjada por los juristas siguiendo a los filósofos del siglo XVIII. “Gobierno del pueblo por el pueblo” y “gobierno de la nación por sus representantes” son bellas fórmulas para levantar el entusiasmo y facilitar los desarrollos oratorios; no obstante, estas fórmulas no

²² Althusser, Louis, *Ideología y aparatos ideológicos de Estado, práctica y teoría de la lucha ideológica*, México, Grupo Editorial Tomo, 2008, pp. 26, 49, 53 y 59.

²³ Cerroni, Umberto, *Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, 4a. ed., trad. de Alejandro Reza, México, Siglo XXI, 2004, p. 46.

²⁴ Así se desprende del contenido del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del estudio que hacen algunos autores. A manera de ejemplo destacamos que después de plasmar el carácter autoritario del presidencialismo mexicano, Giovanni Sartori asienta: “Recientemente, y con sólo permitir elecciones libres y respetar su veredicto, México ha logrado transformarse en un régimen presidencial democrático mediante un proceso sostenido y fluido”. Véase Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 3a. ed., 4a. reimp., trad. de Roberto Reyes Manzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 2010, p. 222.

significan nada. Jamás se ha visto un pueblo gobernarse por sí mismo, y no se verá nunca. Todo gobierno es oligárquico, ya que implica necesariamente el dominio de un pequeño grupo sobre la mayoría.²⁵

Lo anterior lleva a la necesidad de reforzar o reformar la política con los relatos que se concatenan con lo real para edificar la institucionalidad, lo que nos lleva al problema de la construcción de una nueva idea de “democracia” como “legitimidad” y a la determinación de sus relaciones con los partidos políticos, como instancias de mediación entre la institucionalidad y la nación —ese pueblo políticamente organizado—, que se expresa como ciudadanía.

III. LOS PROBLEMAS DE LEGITIMIDAD: ¿EL OCASO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS?

Los tiempos modernos exigen nuevas formas de democracia. Los modelos sustentados en la representación, sobre todo la que emana de los partidos políticos,²⁶ a los que se considera como los únicos espacios válidos para el debate público, parecen haberse agotado.

Su crisis deriva de la demanda ciudadana de más espacios de participación, principalmente en aquellos asuntos que tocan de manera directa sus intereses, los cuales se muestran fragmentados, ya que al parecer no existe espacio para el consenso, porque más que constituir un interés “general” identificable, conforman una red de intereses que entrecruzan los entornos de la actividad particular y social, que impacta en la definición de lo “público”.

Después de mencionar la necesidad de una *estasiología* (ciencia de los partidos políticos), Maurice Duverger sostiene que los adversarios del régimen de partidos encontrarán muchos argumentos en su obra para cuestionar la existencia de los partidos políticos. En particular, Duverger destaca: *a)* que la organización de los partidos políticos no está de acuerdo con la ortodoxia democrática, porque su estructura interior es autoritaria y oligárquica; *b)* que los jefes son cooptados y nombrados desde el centro, y forman una clase aislada de los militantes, casta cerrada sobre sí misma; *c)* que quienes eligen a los dirigentes son una minoría en relación con la totalidad de votantes del partido; *d)* que los parlamentarios se someten a la autoridad de los dirigentes interiores del partido, y *e)* aunque los partidos

²⁵ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, pp. 449 y 450.

²⁶ Véase el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

sean dirigidos por los parlamentarios, su carácter democrático es ilusorio, ya que las elecciones traducen muy mal la naturaleza de su verdadera opinión. Los partidos políticos crean la opinión; a su vez, la representan, la forman mediante la propaganda y le imponen un marco prefabricado: el sistema de partidos no sólo es el reflejo de la opinión pública, sino también la consecuencia de elementos exteriores y técnicos (como la forma de escrutinio) que se impone a ella.²⁷

Además, Duverger pone el acento en problemas como la centralización en los partidos políticos; la pérdida de terreno de los procedimientos electorales para designar a los jefes, derivado de la cooptación o designación vertical; la disciplina de los miembros del partido, la cual los lleva a venerar al partido y a sus jefes, y a creer en su infalibilidad. Esto conlleva a esos partidos monolíticos, cuya estructura se parece a un ejército, con una organización más flexible y eficaz, que descansa en el adiestramiento de las almas. Así, en opinión del autor, el dominio sobre los hombres se profundiza: los partidos se convierten en totalitarios; requieren de sus miembros una adhesión más íntima, y constituyen sistemas completos y cerrados de explicación del mundo.²⁸

No obstante, el propio Duverger se pregunta lo siguiente: ¿sería más satisfactorio un régimen sin partidos? ¿Estaría mejor representada la opinión si los candidatos se enfrentaran individualmente a los electores, sin que éstos pudieran conocer realmente las tendencias de aquéllos? ¿Estaría mejor preservada la libertad, si el gobierno no encontrara ante sí más que individuos aislados, no coaligados en formaciones políticas?²⁹

No es materia de este argumento dar respuesta a estas preguntas; sin embargo, la tentación de la respuesta es atractiva: el desplazamiento de las facultades de decisión hacia los partidos políticos muestra la necesidad si no de eliminarlos del escenario político, por lo menos redefinir su papel en la toma de decisiones públicas.³⁰ Así, la respuesta a los planteamientos de Duverger debe ser positiva; quizá se debería aceptar que los ciudadanos son

²⁷ Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 448.

²⁸ *Ibidem*, p. 449.

²⁹ *Idem*.

³⁰ En efecto, el desplazamiento muestra que las decisiones públicas cada vez son más lejanas de los ciudadanos o “representados”; así, la intermediación que realizan los partidos políticos entre los grupos de presión, como iglesia, empresarios, grupos económicos, etcétera, impacta en las relaciones que la democracia indirecta marcaba entre representantes y representados.

los interesados en la toma de decisiones públicas, por lo que en ejercicio de su “libertad” no requieren de intermediarios para construir “legitimidad”.

La emergencia de organizaciones de la sociedad civil que se orientan de manera virtuosa, a través de su opinión y participación públicas, en los procesos sociopolíticos es una evidencia que acredita la necesidad de dedicarles mayores espacios de interacción en el ámbito de lo político.

Un referente podría ser la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas, en su aplicación vinculada con la institucionalidad. En su teoría del discurso, Habermas toma elementos de los modelos liberal y republicano para poner en el centro el proceso de formación de la opinión y la voluntad política, sin entender a la constitución articulada en términos de Estado de derecho como algo secundario, porque los principios del Estado de derecho son una respuesta consecuente a la cuestión de cómo puede institucionalizarse las exigentes formas de comunicación de una formación democrática de opinión y voluntad política. En esta teoría, el desarrollo y consolidación de una política deliberativa se hacen depender de la institucionalización de los procedimientos y presupuestos comunicativos, así como la interacción de deliberaciones institucionalizadas con opiniones públicas desarrolladas informalmente.³¹

Esta teoría muestra la vía para “institucionalizar” las diversas opiniones y la voluntad derivada de lo “heterogéneo” o política. Aunque Habermas quizá no aprobaría el uso que hacemos de su teoría, para nosotros es funcional, en virtud de que muestra las relaciones que se establecen entre la construcción de la legitimidad y la ley expresa en el Estado de derecho.

Por lo anterior, si aceptamos la posibilidad de lo disperso derivada de la presencia de diversas “opiniones” en lo político, la idea de una representación “general” parece extraña. Choca con la necesidad de la nueva gestión de intereses que demanda el siglo XXI, una gestión que pasa sí por problemas que son “generales”, pero con tintes evidentemente “particulares”, donde cada grupo se orienta en términos de problemas propios de gestión en los espacios públicos.

Esto parecería empatar con el argumento “soluciones locales para problemas globales”; esto es, la idea de que lo “global” o “general” se resuelve en lo local. La idea parece atractiva, porque da la impresión de que en la medida en que se realice una gestión adecuada de los problemas locales relacionados con el ambiente, lo urbano, el presupuesto, los impuestos; en

³¹ Habermas, Jürgen, *op. cit.*, p. 374.

suma, el gobierno, se pueden generar círculos virtuosos que, a su vez, constituyan un ejemplo para el mundo.

Sin embargo, los procesos parecen ir en dirección contraria. Desde el entorno global se imponen paradigmas, como el de gobernanza (con sus pretensiones de horizontalidad, el comunitarismo), la nueva gestión pública, la transparencia, la integridad pública, la oralidad en juicios, etcétera, que pretenden constituir las respuestas a la crisis de lo político. No obstante, a la par de que en estos procesos se induce artificialmente a la participación social, se quedan en el ámbito de lo policiaco, esto es, el campo del gobierno, no de lo político, por lo que no impactan en la “libertad”, la “igualdad” y la “legitimidad”.

La idea de imponer paradigmas vinculados con el “gobierno” o lo “policial” se relaciona con la idea de que ante la crisis de los grandes constructos conceptuales es posible crear espacios donde los individuos contribuyan a los procesos de gestión, aunque eso no abone a la igualdad o a su libertad.

Quizá hoy más que nunca es necesario repensar el argumento “soluciones locales para problemas globales”, ya que su gran falla es ignorar la identidad local, que impacta en la toma de decisiones públicas.

En el caso de México, destacamos que el ciudadano, el votante, quien genera la legitimidad, no es un ente plenamente definido. Como lo destaca Alejandro Moreno, en la década de los noventa el electorado mexicano dio muestras claras de estar dividido en dos campos políticamente relevantes. Uno es de mayor edad, con menos escolarización, y vive principalmente en el México rural, aunque se le encuentra también en las ciudades; actúa autoritariamente y tiene valores fundamentalistas. Por su parte, otro es más joven, más escolarizado, y predominantemente democrático y urbano; tiene actitudes prodemocráticas y valores más liberales.³²

Por lo anterior, parece que lo único posible es buscar “soluciones locales para problemas locales”, tal y como lo destaca Zygmunt Bauman:

Las fronteras de todos los tiempos eran conocidas simultáneamente como fábricas de desplazamiento y plantas de reciclaje para desplazados. No puede esperarse otra cosa de su nueva variedad global, a excepción por supuesto de la nueva escala planetaria de los problemas de producción y reciclado. Permítaseme repetirlo: no hay soluciones locales a problemas globales; sin embargo, lo que buscan, ávidamente y en vano, las instituciones políticas existentes —las únicas instituciones políticas que hemos inventado colectiva-

³² Moreno, Alejandro, *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 12.

mente hasta aquí y las únicas que tenemos — son soluciones locales. Y no es de extrañar, ya que las instituciones son locales, y su poder para actuar soberanamente de forma viable (o, para el caso legítimamente) está circunscrito al ámbito local.³³

En este contexto, es prudente concentrarse en los problemas de gestión de intereses locales, donde el papel de los partidos políticos, como único espacio de interlocución política válida, parece extraño a la idea misma de lo democrático.

En efecto, la complejidad de los procesos de gestión muestra que la ilusión de lo “general” o lo “global” tiende a diluirse. El interés general se entrecruza o conforma con los intereses particulares. Lo anterior muestra lo peligroso de una supuesta gestión política centrada en un solo actor, o sea, los partidos políticos, porque en última instancia no sólo son un grupo con un interés particular, que es lograr el poder (interés que por noble que sea es marcadamente faccioso), sino también porque en lo individual cada uno de sus integrantes tiene intereses que pueden ser contrapuestos a otros intereses ajenos al grupo, lo que los lleva a incluir su egoísmo en la gestión de esos intereses particulares en el espacio público.

Así, más allá de los partidos políticos y la “representación política” se debe construir una ciudadanía que desde la comprensión de sus propios problemas genere procesos de gestión de sus propios intereses, con el máximo de eficiencia y eficacia. Este proceso, en el supuesto que sea posible, nos lleva a suponer que en el futuro un grupo especializado en la “representación”, léase en la gestión de intereses colectivos, conocido como “partido político”, carecerá de razón de existir, porque le habrá llegado la obsolescencia.

IV. CIUDADANÍA Y LEGITIMIDAD

Uno de los problemas de la democracia es precisamente el rol que juega el ciudadano en su delimitación; el discurso parece centrarse en la idea de que el “agente racional” en las democracias tiene el derecho a seleccionar de todos los procesos públicos, aquellos que le permitan acceder a un entorno de bienestar.

³³ Bauman, Zygmunt, *La sociedad líquida*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 141.

Aquí es importante destacar que la “moderna soberanía” del pueblo se revela articulada por dos elementos esenciales: la legitimidad de todos los intereses particulares de los miembros de la nación y la necesidad de su integración selectiva en la voluntad política. Esto significa que ningún interés puede ser excluido de la competencia política y que los intereses particulares deben competir por obtener un consenso político general. El crecimiento cultural de los pueblos implica precisamente que en tal competencia los intereses saben presentarse en proyectos racionalmente aceptables.³⁴

¿Qué tan real es un proceso de esta naturaleza? ¿Podemos afirmar seriamente que en una democracia los ciudadanos son efectivos gestores de sus intereses? ¿Hemos definido los mínimos y máximos de ese agente racional? Algunas teorías políticas parecen sustentarse en la idea de que ese agente racional es capaz de seleccionar no sólo bienes concretos, sino además “bienes” abstractos, como aquellos que configuran, sospechosamente, los relacionados con la democracia liberal.³⁵

Al disertar sobre la libertad, Isaiah Berlin señala: “afirmar que existe una síntesis última que lo reconcilia todo, todavía por realizarse, en la que deber e interés son lo mismo; libertad individual y democracia pura o Estado autoritario son lo mismo, es tapar con metafísica lo que no es sino autoengaño o pura hipocresía”.³⁶

El mismo autor señala que la libertad negativa responde a la siguiente pregunta: ¿cómo es el espacio en el que al sujeto —una persona o un grupo de personas— se le deja o se le ha de dejar hacer que realice o sea lo que esté en su mano hacer o ser, sin interferencia de otras personas? En respuesta a esta pregunta, Berlin define a la libertad negativa de la manera siguiente: normalmente se dice que soy libre en la medida en que ningún hombre ni grupo de hombres interfieren en mi libertad. En ese aspecto, la libertad po-

³⁴ Cerroni, Umberto, *op. cit.*, p. 99.

³⁵ Rawls, John, *Teoría de la justicia*, 2a. ed., trad. de María Dolores González, México, Fondo de Cultura Económica, 1997, en particular p. 20, en donde se destaca lo siguiente: “el objeto primario de la justicia es la estructura básica de la sociedad o, más exactamente, el modo en cual las grandes instituciones distribuyen los derechos y deberes fundamentales y determinan la distribución de las ventajas provenientes de la cooperación social”. También consúltese las pp. 24 y 25, en las que se establece: “Así como cada persona tiene que decidir mediante la reflexión racional lo que constituye su bien, esto es, el sistema de fines que para él es racional perseguir, del mismo modo, un grupo de personas tiene que decidir de una vez y para siempre lo que para ellas significa lo justo o injusto... Los principios de justicia se escogen tras un velo de ignorancia”.

³⁶ Berlin, Isaiah, *Dos conceptos de libertad y otros escritos*, trad. de Ángel Rivero, Madrid, Alianza Editorial, 2008, p. 113.

lítica es, simplemente, el espacio en el que el hombre puede actuar sin ser obstaculizado por otros. Más adelante, este autor destaca que el pluralismo, que implica la libertad “negativa”, le parece un ideal más duradero y más humano; en este sentido, es más humano, porque reconoce el hecho de que los fines humanos son múltiples y están en permanente conflicto.³⁷

Aunque Isaiah Berlin muestra el ideal de la libertad de elegir fines, sin pedir que tengan validez eterna, y que el pluralismo de valores a él ligado sean fruto de muestra de la decadente civilización capitalista, destaca su valor para advertir la validez relativa de las convicciones propias.³⁸ Por lo anterior, parece obligado que la respuesta institucional a los problemas de legitimidad sea la multiplicidad, considerando la existencia de un individuo capaz de gestionar en el ámbito público sus intereses.

Sin embargo, la realidad parece imponer su “sino” y mostrar que no existe ese elector racional. Sin darle demasiado crédito a las encuestas, por la facilidad con la que se manipula a la opinión pública, nos interesa destacar algunos datos de la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas;³⁹ su valor radica en que la realizan las propias autoridades mexicanas, la Secretaría de Gobernación para especificar, y que sus datos, aunque son susceptibles de crítica al provenir de un órgano interesado, pueden usarse para destacar los aspectos negativos. En esa Encuesta se sostiene:

- Uno de cada dos ciudadanos mexicanos cree que México vive en una democracia, y uno de cada tres dijo estar insatisfecho con la misma.
- Cerca de la mitad de los entrevistados opinaron que en México estamos más cerca de un gobierno que se impone, que de uno que consulta.
- La gran mayoría de los ciudadanos considera que en el país las personas respetan la ley.
- El 60% de los ciudadanos dijo tener poco o nada de interés en la política. Lo anterior puede estar vinculado a que alrededor de la mitad de los ciudadanos señalaron estar de acuerdo con que “la política es a veces tan complicada que las personas como usted no entienden lo que sucede”, y con que “a las personas del gobierno no les interesa mucho lo que las personas como usted piensan”. También puede

³⁷ *Ibidem*, pp. 47 y 113.

³⁸ *Ibidem*, p. 114.

³⁹ Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, Secretaría de Gobernación, http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales_resultados_2008, consultada el 30 de octubre de 2011.

- estar asociado al hecho de que tres de cada cuatro ciudadanos opinan que lo que los diputados y los senadores toman más en cuenta al elaborar las leyes son sus propios intereses o los de sus partidos.
- Más del 70% de los ciudadanos dijo haber votado en las elecciones presidenciales de 2006, federales de 2003, presidenciales de 2000 o en las elecciones del gobernador de su entidad.
 - La mayor parte de los ciudadanos (93%) confía mucho o algo en su familia. Por otro lado, el porcentaje de mexicanos que confían en las instituciones es relativamente bajo.
 - Las instituciones que gozan de mayor confianza son la Iglesia (72%), el ejército (67%) y el IFE (66%).
 - Los gobernadores de los estados y el presidente de la República gozan de la confianza de más de la mitad de los encuestados.
 - Las instituciones que registraron los menores porcentajes de confianza fueron los sindicatos, la policía y los partidos políticos.
 - El 42% de los ciudadanos no respondieron a la pregunta “¿usted en lo personal se considera de izquierda o de derecha?”, o manifestaron no saber la respuesta.

Si hacemos otra lectura de estos resultados, podemos llegar a conclusiones distintas. Más de la mitad de los mexicanos no cree que vivimos en una democracia. Un tercio de los entrevistados está inconforme con nuestra democracia. Casi la mitad de los entrevistados opina que el gobierno es autoritario. Existe un incentivo negativo para la participación política, nos referimos a la complejidad, porque al gobierno no le interesa lo que la gente piensa, o porque los diputados al legislar sólo toman en cuenta sus intereses o los de sus partidos.

Esto se podría esquematizar con el descenso del interés de las personas en las elecciones, como se muestra en el cuadro siguiente:

	<i>Elecciones 1991</i>		<i>Elecciones 1994</i>		<i>Elecciones 1997</i>	
	Base elección diputados		Base elección presidente		Base elección diputados	
Lista nominal	36,676,167		45,729,057		52,208,966	
Participación	24,194,239	65.97%	35,285,291	77.16%	30,120,221	57.9%
Abstención	12,481,928	34.03%	10,443,766	22.84%	22,088,745	42.31%

	<i>Elecciones 2000</i>		<i>Elecciones 2003</i>		<i>Elecciones 2006</i>	
	Base elección presidente		Base elección diputados		Base elección presidente	
Lista nominal	58,782,737		64,706,596		71,374,373	
Participación	37,601,618	63.97%	26,968,371	41.68%	41,791,322	58.55%
Abstención	21,181,119	36.03%	37,742,225	58.32%	29,583,051	41.45%

	<i>Elecciones 2009</i>	
	Base elección diputados	
Lista nominal	77,470,785	
Participación	38,704,444	44.8%
Abstención	42,762,341	55.2%

Así, la mayor participación se registra en 1994, con el 77.16% de la lista nominal; en cambio, en 2009 sólo participa el 44.8% de la lista nominal, lo que significa, para efectos de la comparación, que en esos años hubo un abstencionismo del 22.84% y 55.2%, respectivamente.

En el caso de la elección presidencial de 2006, aunque los resultados por entidad federativa varían, destacan una lista nominal con 71,374,373 de ciudadanos. En la elección participaron 41,791,322 personas, lo que corresponde al 58.55%; en este sentido, hubo una abstención de 29,583,051 de ciudadanos, lo cual equivale al 41.45% del padrón electoral. Quizá con una lectura de otra clase podríamos sostener que en las elecciones existe una gran cantidad de ciudadanos ausentes.⁴⁰

⁴⁰ “Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2006. Participación Ciudadana Nacional y por Entidad Fe-

En la Presentación de estos datos se destaca lo siguiente:

...se utilizaron los resultados de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos de 2006 que integran por primera vez la votación de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero que ejercieron su derecho al sufragio. Los datos que forman parte de estos resultados son los votos recibidos por los partidos políticos y coaliciones, los votos a favor de candidatos no registrados, así como los votos que voluntariamente los electores nulificaron o fueron clasificados como nulos en las casillas, por haber sido marcados de una forma diferente a la establecida por la Ley Electoral vigente.⁴¹

Estos datos sirven para elaborar una conclusión: en los procesos electorales hay una gran cantidad de ciudadanos ausentes. Uno de los grandes retos de lo que algunos analistas denominan “democracia” mexicana es precisamente la construcción de la legitimidad.

En las elecciones existen “triunfadores”, pero un cuestionamiento temprano es ¿hasta dónde la abstención de casi la mitad del electorado impacta en la construcción de la institucionalidad? Quizá habría que preguntarse sobre la funcionalidad ideológica de la denominada “regla de la mayoría de la democracia”, porque a pesar de que permite construir “gobierno” o “policía”, no genera institucionalidad característica de lo político; esto es, no permite la gestión de los intereses de las “partes de quienes no tienen parte”, sino que sólo protege los intereses del “partido de los ricos”. Lo anterior impacta en la generación de reglas válidas.

En palabras de Habermas, la generación de poder legítimo mediante política deliberativa representa un procedimiento para resolver problemas, que ha menester de saber y de la elaboración de ese saber, a fin de programar la regulación de los conflictos y la persecución de los fines colectivos. La política viene a ocupar los huecos funcionales que se abren por la sobrecarga de otros mecanismos de integración social, sirviéndose para ello del lenguaje del derecho, pues el derecho es un medio a través del cual las estructuras de reconocimiento recíproco, que nos resultan conocidas por las interacciones simples y por las relaciones cuasinaturales de solidaridad, pueden transferirse de forma abstracta, pero vinculante a los ámbitos complejos de una sociedad funcionalmente diferenciada.⁴²

derativa”, Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/documentos/OE/participacion2006/graficas/gra_nac.html, consultada el 14 de noviembre de 2011.

⁴¹ “Presentación”, Instituto Federal Electoral, <http://www.ife.org.mx/documentos/OE/participacion2006/presentacion.pdf>, consultada el 14 de noviembre de 2011.

⁴² Habermas, Jürgen, *op. cit.*, p. 396.

En este momento debemos regresar a los partidos políticos, porque como lo destaca Umberto Cerroni:

El proceso de formación de la voluntad política enchufada con una pluralidad de canales y esos conlleva una deflación de las funciones del partido, ante todo de la función cultural que tendría la ideologización o inversión instrumental de la cultura en medio de organización política. Al partido-príncipe, que sustituyó al partido-club en los inicios de la sociedad de masas, sucede un tipo de partido que tiende a pragmatizarse culturalmente, a restringir el programa, a potenciar y refinar sus técnicas de propaganda y espectáculo.⁴³

Como se advierte, la transformación de lo político en propaganda y espectáculo es directamente proporcional al grado de ignorancia de un grupo político, e inversamente proporcional al grado de formación cultural de los integrantes de una colectividad.

No obstante, coincidimos con Giovanni Sartori, cuando sostiene: “No preveo que los partidos desaparezcan. Pero la video-política reduce el peso y la esencialidad de los partidos políticos y, por eso mismo, les obliga a transformarse. El llamado «partido de peso» ya no es indispensable; el «partido ligero» es suficiente”.⁴⁴

V. EL ENFOQUE DE LEGITIMIDAD SUSTENTADO EN LA CIUDADANÍA COMO EJE DE LO POLÍTICO

Sin embargo, ¿qué clase de ciudadanos estamos generando? En una obra sobre campañas electorales lúdicas se establece lo siguiente: se está imponiendo lo lúdico como una necesidad básica del ser humano que trastoca e incide en todos los campos del desarrollo humano, incluyendo la política. Bajo este nuevo contexto, las campañas electorales se encuentran experimentando cambios en la forma de organizarse, publicitarse y, sobre todo, tratar de cambiar la atención de los ciudadanos. Se destaca que el tipo de candidatos que apoyan los electores y que tienen más éxito en las campañas son los más competentes en el arte de entretener, divertir, caer bien y agradar.⁴⁵

⁴³ Cerroni, Umberto, *op. cit.*, p. 105.

⁴⁴ Sartori, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, 2a. ed., 4a. reimp., México, Taurus, 2004, p. 114.

⁴⁵ Valdez Zepeda, Andrés, *Campañas electorales lúdicas, ganar el poder en la era del entretenimiento*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2011, pp. 9 y 10.

Además, se resalta que la política en la época del entretenimiento debe ser lúdica para garantizar ser exitosa. Se entiende por “ser lúdica” no sólo usar el juego, el humor y la sonrisa como estrategia de persuasión, sino, sobre todo, lograr cautivar, seducir, entretener y generar la sensación de goce y diversión entre la gente a través de la palabra, las acciones, la propaganda y las diferentes interrelaciones sociales.⁴⁶

Aceptando las buenas intenciones de los autores de una idea como ésta, una política lúdica nos remite peligrosamente a la hipótesis sartoriana del “video niño”: ese adulto a fuerza, sordo a los estímulos de la lectura y el saber transmitido por la cultura escrita; un adulto empobrecido, educado por el mensaje y con atrofia cultural.⁴⁷

Ese “video niño”, como adulto a la fuerza, es quien toma las decisiones políticas; es a quien le pedimos que sea el agente racional, el juez de medios de la democracia; es quien debe tomar las decisiones político-administrativas de la colectividad.

Como se destaca en el documento “Estado, política, fiscalidad y pactos sociales: una ecuación por construir”:⁴⁸

La democratización política de América Latina y el Caribe significó la unificación de los principios éticos de libertad e igualdad. En la actualidad, ambos principios éticos aparecen como exigencias irrenunciables, sin que uno pueda considerarse prioritario ni sacrificarse en virtud del otro. Pero si en el plano valórico-normativo se ha producido un equilibrio y reforzamiento mutuo entre estos principios, en el plano de los procesos la democratización política parece haber avanzado mucho más que la democratización social, aunque no se hayan resuelto todos los problemas de la primera. Hay que reconocer, además, que el auge de los principios liberales e individualistas, indispensables para la legitimación de la democracia política, no es necesariamente favorable a un clima que favorezca los principios y mecanismos de la igualdad.

Hoy día, tanto en el ámbito nacional como regional, enfrentamos el incierto surgimiento de una nueva “polis”, vale decir, de un proceso de reconstrucción de la relación entre el Estado y la sociedad. Dotar de contenido renovado al proyecto de Estado-nación supone reconstituir una comunidad ética, política y socioeconómica. Ello implica, una vez más, poner en el centro la cuestión de la igualdad.

⁴⁶ *Ibidem*, pp. 15 y 16.

⁴⁷ Sartori, Giovanni, *Homo videns...*, cit., pp. 42 y 43.

⁴⁸ *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir. Trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL, 2010, p. 232, http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/2010-114-SES.33-3_capitulo_VII.pdf, consultado el 14 de noviembre de 2011.

Sin embargo, a pesar de que se pone el énfasis en la “igualdad”, habría que desnudar este discurso, porque parte de la base errónea de que el Estado y la sociedad son cosas distintas. El pueblo —la nación políticamente organizada—, no como abstracción, sino como la “sociedad” real, como determinado tipo de sociedad,⁴⁹ es el Estado en su faceta de soberanía o “gobierno”, con énfasis en lo político.

Así, si nuestra apuesta de futuro es correcta, uno de los debates necesarios se relaciona con la construcción de un nuevo enfoque de la ciudadanía. Como no se avizora en el futuro cercano la emergencia de una ideología que le dispute al “liberalismo burgués” la construcción de las abstracciones, es prudente rescatar lo mejor de esa forma de pensamiento para orientarla como elemento primario en la conformación de la “nueva ciudadanía”.

Según mi perspectiva, lo mejor de esa ideología es el enfoque en el ser humano, en su libertad, y la presencia de los derechos como elementos sustantivos de su identidad.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- “Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Participación Ciudadana en las Elecciones Federales de 2006. Participación Ciudadana Nacional y por Entidad Federativa”, Instituto Federal Electoral, http://www.ife.org.mx/documentos/OE/participacion2006/graficas/gra_nac.html.
- “Presentación”, Instituto Federal Electoral, <http://www.ife.org.mx/documentos/OE/participacion2006/presentacion.pdf>.
- ALTHUSSER, Louis, *Ideología y aparatos ideológicos de Estado, práctica y teoría de la lucha ideológica*, México, Grupo Editorial Tómo, 2008.
- BAUMAN, Zygmunt, *La sociedad sitiada*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- BERLIN, Isaiah, *Dos conceptos de libertad y otros escritos*, trad. de Ángel Rivero, Madrid, Alianza Editorial, 2008.
- BIDART CAMPOS, Germán, *El poder*, Buenos Aires, Ediar, 1985.
- BODIN, Jean, *Los seis libros de la república*, 3a. ed., trad. de Pedro Bravo Gala, España, Tecnos, 1997.
- CERRONI, Umberto, *Política. Método, teorías, procesos, sujetos, instituciones y categorías*, 4a. ed., trad. de Alejandro Reza, México, Siglo XXI, 2004.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, trad. de Julieta Campos y Enrique González Pedrero, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.

⁴⁹ Cerroni, Umberto, *op. cit.*, p. 28.

- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas, Secretaría de Gobernación, http://www.encup.gob.mx/es/Encup/Principales_resultados_2008, última versión del 8 de octubre de 2010.
- GRIMAL, Pierre, *Los extravíos de la libertad*, 2a. ed., trad. de Alberto L. Bixio, Barcelona, Gedisa, 1998.
- HABERMAS, Jürgen, *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de la teoría del discurso*, trad. de Manuel Jiménez Redondo, Valladolid, Trotta, 1998.
- KANT, Immanuel, *Principios metafísicos de la doctrina del derecho*, México, UNAM, 1978.
- La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir 2010. Trigésimo primer período de sesiones de la CEPAL*, ONU-CEPAL, Santiago de Chile, Naciones Unidas, CEPAL, 2010, http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/0/39710/2010-114-SES.33-3_capitulo_VII.pdf.
- LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., trad. de Alfredo Gallego Anabitarte, Barcelona, Ediciones Ariel, 1970.
- MARANINI, Giuseppe de, *Governo parlamentare e partitocrazia (Lezione inaugurale dell'anno accademico 49-50)*, Florencia, Universitaria, 1950.
- MORENO, Alejandro, *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- RANCIÈRE, Jacques, *El desacuerdo. Política y filosofía*, trad. de Horacio Puns, Buenos Aires, Nueva Visión, 2010.
- RAWLS, John, *Teoría de la justicia*, 2a. ed., trad. de María Dolores González, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, 10a. ed., México, Porrúa, 1996.
- SARTORI, Giovanni, *Homo videns. La sociedad teledirigida*, 2a. ed., 4a. reimp., México, Taurus, 2004.
- , *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, 3a. ed., 4a. reimp., trad. de Roberto Reyes Manzoni, México, Fondo de Cultura Económica, 2010.
- VALDEZ ZEPEDA, Andrés, *Campañas electorales lúdicas, ganar el poder en la era del entretenimiento*, México, Instituto Electoral del Estado de México, 2011.

V. LAS PRINCIPALES VICISITUDES JURÍDICAS DEL DERECHO DE PARTIDOS EN EL SIGLO XXI

Enrique ÁLVAREZ CONDE*

SUMARIO: I. *Planteamiento general*. II. *La autonomía del “derecho de partidos”*. III. *La necesidad o no de requisitos para constituir partidos políticos*. IV. *Naturaleza jurídica de los partidos políticos*. V. *La adecuación de los partidos políticos al ordenamiento jurídico: mecanismos de control*. VI. *Financiación de los partidos políticos*. VII. *Bibliografía*.

I. PLANTEAMIENTO GENERAL

El tema de los partidos políticos ha sido objeto de una multiplicidad de estudios desde distintos enfoques metodológicos, convirtiéndose en un elemento específico de una pluralidad de disciplinas científicas, las cuales han intentado, con mayor o menor éxito, establecer reglas generales de interpretación y explicación, que no siempre coinciden con la realidad, la cual, por otro lado, suele ir por delante de los grandes planteamientos teóricos. Incluso, el hecho del propio surgimiento de los partidos plantea importantes problemas espacio-temporales. Algunos lo sitúan en el siglo I a. C., en la época de Julio César entre los *optimates* y los *populares*, a propósito del reparto de las tierras que se iban conquistando. Otros lo sitúan, creo que con más acierto, en los concilios de la Iglesia católica, y finalmente se encuentran aquellos que señalan que los partidos surgen cuando se desarrolla el Estado liberal.

El Estado liberal, como es sabido, es reactivo a los partidos políticos. Ejemplo de ello es la Ley Chapelier en Francia, la cual prohibía la existencia de los partidos políticos, o el Código Penal de 1822 en España, que los consideraba un delito. Esto es consecuencia directa del planteamiento liberal en torno a la igualdad, pues la relación directa entre el individuo y

*Catedrático de Derecho Constitucional y director del Instituto de Derecho Público de la Universidad Rey Juan Carlos (Madrid).

el Estado impedía la existencia de cuerpos intermedios, tanto de carácter social como territorial.

Ahora bien, el derecho constitucional es el derecho a la libertad y a la igualdad, así como a la solidaridad. Desde esta triple perspectiva es donde hay que enfocar todos los contenidos que son compartidos con otras disciplinas científicas, tal y como sucede en el caso de los partidos políticos.

Por otro lado, no debemos olvidar que en el ámbito del derecho constitucional se produce una aparente paradoja teórica que no es fácil de resolver, se trata de la relación dialéctica entre el principio democrático y el principio de la soberanía de la Constitución. El principio democrático se expresa fundamentalmente por el Poder Constituyente, el cual es el autor de una Constitución, que se dota, a su vez, del carácter de norma suprema. El problema planteado es el siguiente: ¿cuál es el principio prevalente: el principio democrático o el principio de supremacía constitucional? Este debate, objeto de numerosos análisis desde hace muchos años, hará decir a algún autor, como Martin Kriele,¹ que en el Estado constitucional de nuestros días no existe el soberano constitucional, ni siquiera la Constitución como norma suprema es una norma soberana.

Ante esta inexistencia de una soberanía constitucional, ¿podría afirmarse que los partidos son los auténticos soberanos constitucionales? Esta cuestión habrá que resolverla, teniendo en cuenta que estamos en un momento de crisis de los partidos políticos y del propio concepto de representación; además, creo que para responder a esta pregunta y otras posibles hay que hacerse una pregunta previa.

Esa pregunta previa, a la cual voy a tratar de dar respuesta, es la siguiente: ¿para qué partidos y para qué democracia? ¿Qué partidos queremos y para qué tipo de democracia queremos ese determinado partido? En este sentido, se suele afirmar, y ya la doctrina alemana lo dijo hace cuarenta o cincuenta años, que existen dos tipos de democracia: la democracia como procedimiento, y la democracia como sistema de valores. Yo, como constitucionalista, solamente concibo una: la democracia como sistema de valores, la democracia de identidad, porque si la democracia es únicamente democracia procedimental, que también lo es en algunas cuestiones, eso sería una democracia inerte, pero hay otras opiniones absolutamente contrarias que consideran que la democracia sólo es un procedimiento. Incluso,

¹ Kriele, Martin, *Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates*, Reinbek, Rowohlt, 1975 (revisado A. Kohlhammer, Stuttgart, 2003).

el propio Tribunal Constitucional español, a mi modo de ver, de forma errónea se ha pronunciado en ese sentido. Pero lo importante es concluir que la democracia como sistema de valores exige la existencia de unos partidos democráticos y rechaza a los partidos antisistema.

II. LA AUTONOMÍA DEL “DERECHO DE PARTIDOS”

El llamado “derecho de partidos” goza ya de una cierta autonomía para poder ser calificado como una disciplina autónoma. Para que una disciplina sea autónoma en sentido científico debe cumplir con varios requisitos: en primer lugar, tiene que contar con unos propios principios inspiradores de esa disciplina; en segundo lugar, poseer un régimen jurídico normativo propio, que puede coincidir con el de otros objetos científicos, y, finalmente, disponer de una instancia jurisdiccional que garantice el contenido de la misma.²

Creemos que estas tres cuestiones se producen de una y otra forma en el derecho de partidos, el cual se relaciona directamente también con otras dos disciplinas autónomas y posiblemente de mayor trascendencia histórica: por un lado, el derecho electoral, y por otro, el derecho parlamentario.

El derecho electoral tiene sus propios principios inspiradores, su propia normativa jurídica y una instancia jurisdiccional distinta tanto en unos países como en otros. Pensemos, a modo de ejemplo, en el llamado “poder electoral”, el cual se regula en no pocos textos constitucionales. Los partidos políticos hoy por hoy son los auténticos protagonistas del proceso electoral; eso es lo que une el derecho de partidos con el derecho electoral, y también naturalmente los sistemas electorales.

Igualmente, el derecho parlamentario puede ser científicamente diferenciado. Cuando logran una representación parlamentaria, los partidos políticos se constituyen en grupos parlamentarios, pero no se identifican con ellos. Una cosa son los partidos, y otra, los grupos parlamentarios que se conforman en las cámaras. Éstos son órganos de las cámaras y, por lo tanto, son órganos del propio Estado. En cambio, los partidos políticos no son órganos del Estado, órganos de las cámaras, sino que son simples asociaciones privadas, a las cuales el ordenamiento jurídico les atribuye unas facultades de relevancia constitucional.

Pero, ¿cuáles son esos principios, esos valores que cualifican a una disciplina como es el derecho de partidos?

² Álvarez Conde, Enrique, *El derecho de partidos*, 2a. ed., Madrid, Colex, 2013.

1. *El principio de libertad*

El principio de libertad presenta una triple vertiente: 1) la libertad positiva de creación; 2) la libertad positiva de afiliación, y 3) la libertad negativa de pertenencia o participación. Junto a ellas caben otras vertientes de carácter más institucional y organizativo. La Constitución Española impone, en primer término, la libertad de creación y actuación de los partidos. Luego, se encuentran los límites, delimitados jurisprudencialmente, como son la noción de sociedad democrática, frecuentemente invocada en los diferentes asuntos contenciosos planteados con motivo de la aprobación de la Ley Orgánica de Partidos Políticos (LOPP), a que se refiere el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), y sobre el que se ha pronunciado el TEDH en reiteradas sentencias (8 de junio de 1986, 19 de febrero de 1998 y 27 de abril de 1995, entre otras muchas).

El principio de libertad es una consecuencia directa de la consideración de los partidos como asociaciones políticas, incluyendo la libertad positiva de asociarse y la libertad negativa de no asociarse. A tal efecto, la exposición de motivos de la LOPP española señala que el capítulo primero “consagra el principio de libertad, en su triple vertiente de libertad positiva de creación, libertad positiva de afiliación y libertad negativa de pertenencia o participación, y perfecciona los procedimientos para la creación de partidos políticos, completando las previsiones actualmente existentes, aclarando algunas dudas y superando algunos vacíos”, concluyendo que no introduce grandes novedades y se respeta el principio de intervención mínima, el cual se deduce de la propia Constitución.

Los partidos políticos, como cauce para la expresión de la voluntad soberana del pueblo, son un elemento central del principio y del sistema democrático; esa función constitucional determina, por un lado, una garantía institucional del propio sistema de partidos, y por otro, el reconocimiento de la libertad de creación y pertenencia a los partidos políticos, así como el ejercicio de la actividad que les es propia, haciendo uso, en su caso, de otros derechos fundamentales —en particular la libertad de expresión y de opinión—, y con una actuación desarrollada en igualdad con los demás partidos y orientada al acceso a funciones públicas de carácter representativo. Es decir, la libertad de creación y actuación de los partidos es el primer criterio que impone nuestra Constitución, libertad que, por tanto, no debe quedar desvirtuada por la necesaria regulación de los límites que se establezcan.

2. *El principio democrático*

La consideración del principio democrático como principio inspirador del derecho de partidos plantea el problema previo de la propia naturaleza del sistema democrático español, debiendo rechazarse todas aquellas concepciones formalistas de la democracia, la denominada “democracia procedimental”, en las que los valores y principios democráticos se disuelven en un sistema de ficciones y categorías. Por ello, cuestiones tales como la democracia militante o combativa y la llamada democracia inerte no dejan de ser planteamientos que responden a épocas históricas pretéritas y que hay que superar cuanto antes, pues no parecen ser categorías dogmáticas suficientes para dar una explicación de la realidad de los sistemas políticos actuales, especialmente del sistema español, que también es un sistema de democracia militante, aunque de diferente naturaleza y significado al de otros países, como Alemania.

Como señala el TEDH en su sentencia sobre el Partido Comunista Unificado de Turquía, del 30 de enero de 1998, la democracia representa, sin duda, un elemento fundamental del orden público europeo, apareciendo como el único modelo político que tiene cabida en el Convenio.³

De forma similar, la Comisión Europea de Derechos Humanos estableció en su decisión *Betty Purcell y otros contra Irlanda*, del 16 de abril de 1991, que “la victoria sobre el terrorismo constituye un interés público de primera magnitud en una sociedad democrática”. Como advierte el Tribunal Constitucional español, “ello no autoriza, sin embargo, a alterar la esencia de un Estado democrático”. Efectivamente, tal y como observa el TEDH en sus sentencias *Klass*, del 6 de septiembre de 1978, y *Malone*, del 2 de agosto de 1984, entre otras, a todo Estado democrático le asiste un derecho legítimo a adoptar las medidas necesarias para luchar contra el terrorismo, pero siempre desde el más estricto respeto al principio de legalidad. En estas sentencias, el Tribunal dejará claro que la sociedad actual se enfrenta a graves problemas, como las amenazas por parte de formas complejas de espionaje y de terrorismo, o el aumento de la delincuencia, especialmente la organizada, que hacen necesaria la adopción de mecanismos eficaces de lucha contra los mismos; sin embargo, ello encierra el peligro de convertir al Estado democrático en un Estado policía. El Tribunal, “consciente del peligro de ver destruir la democracia con el motivo de defenderla”, llega a la conclusión de que la necesidad de luchar contra esos peligros potencia-

³ Sentencia *Turquía vs. Partido Comunista de Turquía y otros*, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58128#{"itemid":\["001-58128"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58128#{) g.

les y/o reales para el Estado no supone poder adoptar “cualquier tipo de medidas juzgadas apropiadas por los Estados contratantes”, y para evitarlo es necesario que cualesquiera que sean las medidas a adoptar, deben existir “garantías adecuadas y suficientes contra los abusos”. Es decir, el Estado democrático puede y debe protegerse, pero sin renunciar a su propia esencia democrática.

3. *El principio de constitucionalidad*

El artículo 9.1 de la CE dispone: “Los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico”. La constitucionalización de este principio plantea importantes consecuencias jurídicas de distinta naturaleza.

El principio de constitucionalidad implica, necesariamente, partir de los planteamientos teóricos efectuados por las doctrinas que conforman el principio de legalidad por vinculación negativa a la ley, de tal modo que ésta no es el fundamento de los demás poderes públicos, sino un simple límite a los mismos, hasta aquellas otras que, partiendo de una concepción monista, configuran el principio de legalidad como un principio de vinculación positiva, en el sentido de que la ley no es sólo un límite, sino también el fundamento y presupuesto legitimador de los demás poderes.

El artículo 9.1 de la CE supone una vinculación distinta para los poderes públicos que para los ciudadanos. En efecto, mientras los primeros tienen un deber positivo de acatamiento, implicando un deber de lealtad entre ellos en el ejercicio de sus competencias, los segundos solamente tienen un deber negativo, ya que la vinculación de éstos al ordenamiento supremo debe situarse en otro plano, pues la Constitución no regula, sustancialmente, las relaciones entre particulares. El antecedente del precepto hay que buscarlo en el artículo 20.2 de la Ley Fundamental de Bonn, la cual emplea una redacción menos afortunada que nuestro texto constitucional, ya que a la hora de establecer dicha vinculación distingue entre los diversos poderes, sujetando al orden constitucional únicamente al Poder Legislativo, pues el Ejecutivo y el Judicial están supeditados a la ley y al derecho.

En el derecho alemán⁴ se exige a los funcionarios públicos un deber de lealtad política (*Dienst und Treuepflichten*) hacia el régimen liberal y democrático establecido en el artículo 33.5, de tal manera que deben comprometerse

⁴ Schwabe, Jürgen (comp.), *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Alemán*, KAS, 2009, http://www.kas.de/wf/doc/kas_16817-544-4-30.pdf.

a no apoyar ninguna actividad contra dicho régimen o cualesquiera de sus principios fundamentales, y especialmente a no pertenecer a ninguna organización que los ataque. El Tribunal Constitucional Alemán, en sus sentencias del 23 de octubre de 1952 y del 17 de agosto de 1956, fijó los términos en los que debe entenderse el concepto “régimen liberal y democrático”:

Entre los principios fundamentales de este régimen figuran: el respeto a los derechos humanos como los formula la Ley Fundamental, y, sobre todo, del derecho a la vida y al libre desarrollo de la personalidad; la soberanía popular, la separación de poderes, la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento; el sometimiento a la ley de la actividad administrativa; la independencia de los Tribunales, la pluralidad de partidos políticos; la igualdad de oportunidades para todos los partidos políticos; el derecho a constituir una oposición y combatir el poder, con arreglo a la Constitución.

Por su parte, en la sentencia del 22 de mayo de 1975, el Tribunal Constitucional Alemán fijará este deber de lealtad política afirmando que la obligación de lealtad hacia el Estado y la Constitución se incluía entre los principios tradicionales que afectan a la función pública. A su vez, el Tribunal señala que el Estado moderno ha de contar con un cuerpo de funcionarios inamovible, leal y fiel a su deber, y dedicado al Estado y a su Constitución. Si no se cuenta con un cuerpo de funcionarios tal, entonces la sociedad y el Estado están perdidos ante situaciones críticas. La obligación de lealtad política se encuentra en el núcleo de la obligación de lealtad del funcionario.

4. *El principio de proporcionalidad*

De acuerdo con este principio, tanto la regulación legal como las medidas adoptadas a su amparo que incidan en el campo de los derechos y libertades tienen como límite que se hallen dirigidas a un fin legítimo y suficientemente relevante que pueda justificarlas, y que se encuentren justificadas sólo en la medida en que supongan un sacrificio del derecho fundamental estrictamente necesario para conseguirlo y resulten proporcionales a ese sacrificio. Será el Tribunal Constitucional Alemán el que desarrollará el principio de prohibición de exceso (*Übermaßverbot*), elaborando un test de proporcionalidad, que posteriormente será asumido por otros tribunales, entre los que cabe mencionar al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) y al Tribunal Constitucional español.⁵

⁵ *Idem.*

Desde un punto de vista doctrinal, es posible afirmar que el principio de proporcionalidad no es un procedimiento objetivo para la determinación del contenido de los derechos fundamentales vinculante para el legislador, pero sí es el criterio que más ventajas ofrece en comparación con otros, cumpliendo las exigencias de racionalidad y procurando un deslinde apropiado de las competencias del tribunal constitucional en relación con las del parlamento.

Por tanto, este principio exige la utilización del medio menos lesivo para la obtención del fin legítimo. Así lo ha puesto de manifiesto el TEDH en la sentencia Castells, del 23 de abril de 1992, en relación con las críticas a la actuación de los poderes públicos. El Tribunal deja claro que si bien es lícito recurrir a la vía penal para perseguir determinados actos ilegales (los más graves), en todo caso ha de hacerse un uso moderado de dicha vía si existen otros mecanismos para responder a dichos excesos: “Además, la posición dominante que ocupa el Estado le exige mostrar moderación en el recurso a la vía penal, sobre todo cuando existan otros medios de responder a los ataques y críticas injustificadas de sus adversarios o de los medios de comunicación”.

5. *El principio de intervención mínima*

Estamos en presencia de un principio cuya aplicación más significativa se produce en el ámbito del derecho penal. Al respecto, existe una concepción utilitarista del derecho penal, que no tiende a la mayor prevención posible, sino al mínimo de prevención imprescindible; es decir, el derecho penal ha de ser la última *ratio*, el último recurso a utilizar a falta de otros recursos menos lesivos. El derecho penal es un arma subsidiaria, debiendo preferirse la utilización de medios desprovistos de sanción. Cuando ninguno de los medios anteriores sea suficiente, el recurso a la pena o a la medida de seguridad estará legitimado; esto se contrapone al principio de excesiva intervención y a una fácil “huida al derecho penal”. Una consecuencia del mismo es el carácter fragmentario del derecho penal, en el sentido de que no ha de sancionar todas las conductas lesivas de los bienes que protege, sino sólo las modalidades de ataque más peligrosas para ellos. Se configura como un límite del *ius puniendi* del Estado social.

Pero este principio también tiene una incidencia, aunque no tan acusada, en el derecho de partidos, quizá como resultado del sistema de relaciones entre ambas disciplinas científicas. Si se reconoce el principio de libertad de creación de partidos políticos, como consecuencia de su consi-

deración como asociaciones políticas, y la potestad de autoorganización de los mismos, la intervención de los poderes públicos en la creación y vida de los partidos tendrá que reducirse necesariamente a unos mínimos constitucionalmente garantizados.

De este modo, el principio de intervención mínima, característico del derecho penal, debe ser considerado como una consecuencia de los anteriores, y supone que éste sólo ha de entrar en juego en los casos de ataques muy graves a los bienes jurídicos más importantes, de tal suerte que los menos graves han de ser dilucidados por otras ramas del derecho; además, exige la aplicación del principio de proporcionalidad en la gravedad de las consecuencias jurídicas del delito.

6. *El principio de seguridad jurídica*

“Seguridad jurídica” es la

...cualidad del ordenamiento que produce certeza y confianza en el ciudadano sobre lo que es Derecho en cada momento y sobre lo que previsiblemente lo será en un futuro. La cualidad del ordenamiento que permite a cada cual orientar su vida en el mundo jurídico en base al conocimiento de la calificación jurídica que cada supuesto de hecho, real o imaginado, va a recibir, previsiblemente, del mismo.

De acuerdo con la STC 27/1981, del 20 de julio:

...los principios de irretroactividad, seguridad, interdicción de la arbitrariedad, como los otros que integran el artículo 9.3 de la Constitución, legalidad, jerarquía normativa, responsabilidad, no son compartimentos estancos, sino que al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a promover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social democrático de Derecho. En especial, lo que acabamos de afirmar puede predicarse de la seguridad jurídica, que es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad.

Todo ello, como reconoce la propia sentencia, porque el ordenamiento jurídico no tiene que ser congelado en un momento histórico determinado,

ya que debe responder a la realidad social de cada periodo, como instrumento de progreso y de perfeccionamiento. Es decir, la seguridad jurídica es la síntesis de los demás principios constitucionales, pero no admite únicamente esta consideración, pues tiene también sustantividad propia (SSTC 43/1982, 63/1982, 147/1986, etcétera).

Como señala Henkel,⁶ la seguridad supone la exigencia de crear certeza ordenadora. Desde el momento que existe un orden, el individuo sabe a qué atenerse sobre su situación en cualquier ámbito de relaciones. Se crea la certidumbre jurídica como seguridad de orientación. El sujeto sabe cómo comportarse según las exigencias del derecho en determinadas relaciones sociales o situaciones de la vida, y qué comportamiento puede esperar o pretender de los otros.

El Estado, como forma concreta del ejercicio del poder en nuestra sociedad, descansa en gran medida sobre la idea de seguridad, y la seguridad jurídica contribuye a asegurar la confianza de los ciudadanos en los poderes públicos.

III. LA NECESIDAD O NO DE REQUISITOS PARA CONSTITUIR PARTIDOS POLÍTICOS

El derecho de partidos está directamente relacionado con el concepto de representación política. Desde hace ya bastante tiempo estamos asistiendo a una crisis entre el concepto de democracia participativa y el concepto de democracia de identidad.

No sé si se podría hacer una comparación entre el movimiento del 15 de mayo (15-M), que ha tenido una dimensión internacional y que se sitúa al margen y a veces en contra de la propia dinámica de los partidos políticos, los cuales son calificados, al menos por el propio ordenamiento jurídico español y también por otros europeos, como el cauce de expresión y de participación política de los ciudadanos.

Los partidos expresan, son cauce, pero no tienen el monopolio de la expresión del pluralismo político, de manera que son una consecuencia, posiblemente la más importante, del pluralismo político, pero no el monopolio del mismo.

Los partidos políticos afectan las relaciones entre todos los poderes públicos, no sólo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, sino que también en muchas ocasiones el Poder Judicial está implicado. Es decir, nuestro

⁶ Henkel, Heinrich, *Einführung in die Rechtsphilosophie*, Berlín, Bech Verlag, 1977.

Estado es, como ya se dijo hace tiempo, un Estado de partidos. Cuando no hay un Estado de partidos, difícilmente se puede de hablar de un Estado democrático, pero un Estado de partidos no es condición inexcusable para poder hablar de un Estado democrático. Esta democracia es un Estado de partidos, pero además es un eje de otros requisitos o condicionamientos.

El derecho de partidos se caracteriza también, como sucede en el ámbito del derecho penal, por el principio de intervención mínima; en este sentido, los partidos políticos se resisten a ser *juridificados*, a ser sometidos a normas jurídicas, pues no les gusta el control normativo. Esta resistencia normativa que oponen los partidos políticos se debe a que ellos son los autores de las normas, ya sea de forma directa o de forma indirecta, por medio de los grupos parlamentarios que dominan el parlamento, o bien a través del gobierno de partido que gobierna democráticamente en su lugar. Es decir, al ser los autores directos o indirectos del propio ordenamiento jurídico, su capacidad de resistencia pasiva del mismo se convierte todavía más exacerbada.

IV. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

¿Qué son los partidos políticos? Son asociaciones privadas, a las cuales en algunos países, y después del proceso de constitucionalización de los partidos políticos señalado por Trippel,⁷ se les atribuyen unas funciones de relevancia constitucional. Por ello, el régimen jurídico de las asociaciones también forma parte del derecho de partidos.

Los partidos políticos —dice la Constitución Española— expresan el pluralismo político y son elementos fundamentales para la participación política de los ciudadanos. El poseer funciones de relevancia constitucional no quiere decir que dejen de ser asociaciones privadas; por eso, la normativa sobre asociaciones es aplicable a los partidos políticos, que no son sino un tipo especial de asociaciones.

El que el ordenamiento jurídico otorgue a los partidos funciones de relevancia constitucional, igual que puede atribuir a otras asociaciones, como pueden ser los sindicatos o las asociaciones empresariales, implica una serie de consecuencias para ellos, y afectan desde su creación hasta la exigencia de que en su estructura y funcionamiento sean democráticos.

⁷ Trippel, Heinrich, *Die Staat Verfassung und Die Politischen Parteien*, Berlín, 1928.

V. LA ADECUACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS AL ORDENAMIENTO JURÍDICO: MECANISMOS DE CONTROL

El atribuir relevancia constitucional a los partidos permite al legislador que unas asociaciones privadas cumplan con los requisitos de acuerdo con el principio democrático. ¿Cuáles son estos requisitos en algunos ordenamientos jurídicos? Que la estructura y el funcionamiento de los partidos respondan al principio democrático o al método democrático. ¿Y qué es el principio democrático o el método democrático en la estructura y funcionamiento de los partidos políticos?

Aquí es donde más se revela la resistencia de los partidos a ser regulados por normas, e imponen ese principio que veíamos anteriormente de intervención mínima. Todos los órganos deben ser electivos; todos los afiliados a los partidos políticos deben tener derecho a la información; todos los militantes pueden ser electores y elegibles, etcétera. Estos requisitos tan mínimos son cumplidos por todos los partidos políticos, incluso por los no democráticos.

Es muy fácil que un partido presente unos estatutos donde no se respete este carácter mínimo de los principios democráticos. Esto ocurre en partidos que no son democráticos ni en su estructura ni en su funcionamiento, y lo que es peor, que no respetan los principios democráticos, sino que son partidos antisistema, contrarios al sistema democrático. El auge de los partidos políticos de extrema derecha en Europa es suficientemente revelador.

Recientemente, hemos visto en la prensa que en Alemania, por el hecho de haberse producido una serie de asesinatos a lo largo de los últimos años, se pretende ilegalizar al partido Neo Nazi, o en España, donde un Grupo Independentista Vasco con siete diputados (*Amaiur*) puede quedarse sin grupo parlamentario. Es decir, ¿cómo se defiende el ordenamiento jurídico de un sistema democrático de aquellos partidos que son sus actores principales y que no respetan los principios democráticos?

Un partido político no puede ser ilegalizado, a mi modo de ver, por su ideología, sino que sólo puede ser declarado ilegal por la actividad que realice, porque el partido es una persona jurídica independiente de los dirigentes de ese partido. En este sentido, se plantean dos cuestiones: ¿cuál es el mínimo que hay que tomar como parámetro para producir la ilegalización de un partido? Existe una primera respuesta que tiene su fundamento teórico importante: el mínimo es el código penal; como cualquier ciudadano, los dirigentes de un partido político pueden cometer los mismos delitos que nosotros como ciudadanos.

El segundo parámetro o criterio para enjuiciar la actividad de los partidos políticos es el siguiente: además del mínimo del código penal a través de la comisión del ilícito correspondiente, se pueden crear otros parámetros para proceder a la ilegalización o al control de los partidos políticos, pudiendo exigirles que en su actividad, estructura y funcionamiento respeten ese *mínimum constitucional*. Esa ideología constitucional tiene su fundamento en el hecho de que no estamos sólo en presencia de una democracia procedimental, sino que también hay una democracia de identidad.

Es posible, por lo tanto, un control judicial de la actividad de los partidos políticos al margen del ejercicio de la vía penal, que es común a todos los actores de la vía pública. Teóricamente es posible y existen elementos o modelos claros al respecto. Por ejemplo, el sistema clásico francés considera que sea la jurisdicción contencioso-administrativa la que controle la declaración de legalidad o no de un partido político efectuada por la administración pública, en este caso por el propio Consejo de Ministros.

En otros casos, y cuando se instalan los tribunales constitucionales en Europa, a algunos de ellos se les atribuye el control de la actividad y legalidad de los partidos políticos. En España, que antes de las últimas modificaciones normativas seguía el modelo clásico francés, el Tribunal Constitucional no es competente para controlar la actividad de los partidos políticos, con la excepción a través de la vía del amparo constitucional, dada su consideración de asociaciones privadas.

En su defecto, la competente es la jurisdicción ordinaria, en este caso una Sala Especial en el Tribunal Supremo, manteniéndose la competencia de otros órdenes jurisdiccionales (civil, penal, contencioso-administrativo) en aspectos puntuales referentes a la problemática del derecho de partidos: denegación de la inscripción; derechos y deberes de los militantes, etcétera. Todo ello sin olvidar la competencia del TEDH, cuya jurisprudencia sobre esta cuestión parece ya plenamente consolidada. Esto no deja de plantear importantes problemas de orden constitucional, que afectan a las relaciones entre las diferentes jurisdicciones competentes. Recientemente se ha publicado en España, así como en Italia, un libro del profesor De Vergottini,⁸ que se refiere a la circulación de los modelos judiciales en el ámbito europeo y en el ámbito mundial.

Si tenemos instancias judiciales estatales y supraestatales que pueden hacer pronunciamientos diferentes respecto a la ilegalidad de los actos de los partidos políticos en contra del sistema democrático, ¿cómo se puede

⁸ De Vergottini, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, SEPS-UNAM, 2004.

cohonestar la jurisprudencia de los diferentes tribunales? La respuesta no puede darse sólo a través de los cauces procesales correspondientes, sino que ha de ser una respuesta de mayor alcance democrático: la necesidad de un permanente diálogo entre las diferentes instancias judiciales. En España, el caso de la ilegalización de Herri Batasuna⁹ y sus sucesores es suficientemente revelador. En efecto, durante mucho tiempo hubo una identidad de planteamientos entre el Tribunal Supremo, el Tribunal Constitucional y el TEDH; sin embargo, más recientemente ha existido una disparidad de criterios entre ellos, habiendo enmendado el Tribunal Constitucional unas decisiones del Tribunal Supremo sobre la presencia en el Parlamento de determinados partidos sucedáneos de Batasuna, que tras los últimos resultados electorales gozan de una importante representación parlamentaria. Ello se ha realizado sin ningún cambio normativo al respecto, y sin ninguna alteración sustancial en la composición de ambos tribunales.

A mi criterio, las alteraciones sustanciales experimentadas en los últimos años en España en relación con el fenómeno terrorista no son ajenas a esta nueva situación. Además, parece lógico que los tribunales de justicia, que deben aplicar la legalidad vigente, la cual no ha sido sustancialmente modificada, estén a la altura de las circunstancias para contribuir a la viabilidad del proceso de desaparición del terrorismo en un Estado democrático.

VI. FINANCIACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La cuestión de la financiación afecta a los partidos políticos como asociaciones privadas y a las funciones públicas que ejercen como tales asociaciones. La pregunta es clara y simple: ¿los partidos políticos tienen que ser financiados por el Estado, máxime en momentos de crisis económica, como la que tenemos en Europa en estos momentos?

La financiación de los partidos políticos repercute en todos los problemas inherentes a su naturaleza jurídica. La opción por la financiación pública o privada, que no deben ser consideradas excluyentes entre sí, pues el supuesto normal es la existencia de una financiación mixta, es claramente reveladora al respecto.

En el ámbito del derecho comparado, los criterios de financiación responden a la representación parlamentaria del partido, al número de votos obtenido por cada uno de ellos y a un criterio mixto, que conjuga los dos

⁹ Sentencia *Herri Batasuna vs. Reino de España*, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-93475#{"itemid":\["001-93475"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-93475#{).

anteriores. En cuanto a las actividades objeto de la financiación, éstas son tanto las ordinarias o permanentes como las de carácter coyuntural, especialmente las desempeñadas en los procesos electorales, entendiéndose que deben financiarse ambas, pues difícilmente los partidos podrían desempeñar un papel relevante en los procesos electorales si no tuvieran un funcionamiento ordinario y permanente. Asimismo, frente al modelo norteamericano de financiación de los candidatos existe el modelo europeo de financiación de los partidos, dándose incluso la conformación de un modelo mixto, como es el caso de Canadá.

Finalmente, por lo que se refiere al control de la financiación de los partidos políticos y a su régimen sancionador, la doctrina y el derecho comparado ofrecen una pluralidad de soluciones. Así, se consideran imprescindibles el requisito de la publicidad tanto de la financiación pública como privada; el origen y procedencia de los recursos de los partidos, especialmente cuando de la financiación privada se trata, y, finalmente, la naturaleza del órgano encargado de llevar a cabo el control de la financiación de los partidos, pudiéndose atribuir a la propia administración electoral (Gran Bretaña), a las cámaras parlamentarias (Alemania e Italia) o un órgano dependiente del Ejecutivo (Estados Unidos). También es posible la existencia de modelos mixtos, como ocurre en nuestro ordenamiento jurídico, donde tienen competencias tanto la administración electoral como el Tribunal de Cuentas. En cuanto al régimen sancionador, el supuesto más normal es la privación a los partidos del reembolso de sus gastos electorales mientras no presenten sus cuentas (Alemania), encontrándose, incluso, supuestos de la privación del escaño si sobrepasan el techo de los gastos electorales o utilizan medios de financiación ilegal (Estados Unidos y Gran Bretaña).

Las referencias normativas a la financiación de los partidos políticos se producen tardíamente en nuestro constitucionalismo histórico. Con anterioridad a la II República en España, únicamente había alusiones a las dietas de los diputados individuales, sin decir nada sobre los grupos parlamentarios y los partidos políticos. Las primeras disposiciones señalarán a la financiación pública indirecta, como es la regulación de las campañas electorales, manifestándose, por otro lado, mecanismos de financiación privada, que incluso aparecían previstas en los propios estatutos de los partidos. Durante el régimen franquista, como es obvio, hasta la Ley de Asociaciones, promulgada por el Decreto-Ley del 21 de diciembre de 1974, no habrá referencia alguna, y en este caso muy breve, al tema en cuestión. Finalmente, y durante la transición política, habría que mencionar a la Ley de Asociaciones Políticas, del 14 de junio de 1976, la cual derogaba la anterior, y que establece la primera regulación en materia de financiación privada (integrada

por las cuotas, las donaciones voluntarias, los rendimientos de patrimonio, las herencias, los créditos, etcétera), exigiendo incluso la identificación del origen de los fondos recaudados, prohibiéndose las donaciones por parte de personas extranjeras; a su vez, se regulan las obligaciones contables de las asociaciones como financiación pública, contemplando la posibilidad de que en los presupuestos generales del Estado se consignaran las cantidades adecuadas para subvencionar a las asociaciones, sin establecer la obligatoriedad de la misma ni los criterios de distribución de las subvenciones. Por último, tras la aprobación de la Ley para la Reforma Política (4 de enero de 1977) se promulgará el Decreto-Ley del 18 de marzo de 1977, donde se establece el principio de subvención estatal de los gastos electorales, atendiendo a los criterios de escaños y votos.

El artículo 6o. de la Ley de Partidos de 1978 señalaba una regulación sobre la financiación de los partidos políticos, con arreglo a los siguientes criterios:

- a) El establecimiento de una cantidad anual fija por cada escaño obtenido en cada una de las cámaras y por cada uno de los votos conseguidos por cada candidatura en cada una de las cámaras.
- b) Consignación en los presupuestos generales del Estado de una cantidad global, que no se especifica, así como los criterios para su distribución.
- c) Distribución, a través de la vía reglamentaria, de las cantidades señaladas en el primer apartado, cuando los partidos hubieran concurrido a las elecciones formando parte de federaciones o coaliciones.

Posteriormente, será la LOREG la norma que instituya las subvenciones electorales a los partidos políticos, estableciendo como criterios el número de votos y escaños obtenidos por el partido en las correspondientes elecciones. Además, se determina el principio de que la representación obtenida en elecciones anteriores se convierte en un elemento determinante para proceder o no al adelanto de las subvenciones electorales, estableciéndose una detallada lista de lo que se consideran gastos electorales. Finalmente, se señalan diversas formas de financiación pública indirecta, como es la cesión de espacios gratuitos en medios de comunicación de titularidad pública, la reserva de lugares para la colocación de propaganda electoral y de locales para la celebración de actos de campaña electoral.

Ahora bien, pese a las importantes cantidades que reciben los partidos políticos a través del sistema de financiación pública, siempre nos encontramos con la insuficiencia de la misma, debiendo aquéllos acudir a la finan-

ciación privada, cuyo oscurantismo en países como el nuestro puede afectar a la calidad del propio sistema democrático. ¿Por qué los bancos condonan deudas a determinados partidos políticos? ¿Por qué se ocultan las donaciones privadas a los partidos? ¿Qué sucede con sus operaciones de crédito?

La deseada autofinanciación de los partidos constituye, hoy por hoy, una quimera. Por el contrario, el crecimiento de los gastos de los partidos es un hecho cada vez más evidente, así como lo es que ninguno de ellos quiere renunciar a los diferentes sistemas de financiación pública. Todo ello hace necesario la adopción de una serie de medidas, entre las cuales podemos mencionar a las siguientes:

- a) La elaboración de un código ético sobre la financiación de la actividad política, apoyado por un fuerte consenso social que condene las prácticas irregulares.
- b) El fomento de la autofinanciación de los partidos políticos mediante los correspondientes incentivos fiscales.
- c) El establecimiento de límites a la cuantía de la financiación pública y a los gastos electorales.
- d) Publicidad, auditoría externa y control institucional de todos los ingresos y los gastos de los partidos políticos.
- e) Sanciones eficaces para los incumplimientos de las normas de financiación de los partidos y de los límites de los gastos electorales.
- f) Regularización de la deuda pendiente de los partidos.

La financiación de los partidos políticos afecta a cuestiones como la propia naturaleza de éstos y sus relaciones con el Estado y los poderes públicos, sin olvidar otras consideraciones; por ejemplo, la corrupción política; la crisis de las ideologías y la llamada democracia de las oligarquías; el proceso de socialización política; las relaciones entre los partidos y los ciudadanos; el propio significado de las campañas electorales en un Estado democrático consolidado, etcétera. Por otro lado, se trata de una cuestión donde reiteradamente se han puesto de manifiesto las deficiencias de nuestra normativa legal, ofreciéndose, asimismo, una pluralidad de soluciones al respecto.

En principio, parece lógico señalar que la posición del Estado liberal no puede ser la misma que la del Estado social ante la financiación de los partidos. Mientras que en el primer caso cualquier sistema de financiación pública parecía repugnar a la propia ideología liberal, que únicamente admitiría la financiación privada, en el segundo, aquélla parece imponerse, aunque sin rechazar a priori la existencia de una financiación privada, la cual resulta imposible de prohibir. Así pues, las coordenadas del Estado social de

derecho parecen aconsejar un sistema mixto de financiación, debiendo garantizar los principios de igualdad y de transparencia. Todo ello, partiendo de que el principio de la autofinanciación de los partidos es un ideal hoy en día imposible de conseguir, aunque esto no debe impedirnos señalar que los partidos deben ajustar sus gastos a sus ingresos.

Estas funciones de interés general que desempeñan los partidos políticos no se realizan únicamente en momentos concretos —durante los procesos electorales— de la vida política de un país, sino de modo permanente; por ello, la justificación de la financiación pública directa no debe ofrecer grandes dudas teóricas. Ahora bien, así como la justificación de un único y excluyente sistema de financiación pública resulta más que dudoso dentro de las coordenadas de nuestro Estado democrático, parece también congruente reconocer el principio de la financiación privada, debiendo facilitarse la misma, así como su necesario control, pues en el fondo se impone un sistema mixto de financiación, ya que resulta imposible reconocer el grado de interacción existente entre una y otra. Pensemos, a modo de ejemplo, cómo los créditos bancarios se otorgan a los partidos políticos en función de la financiación pública obtenida o prevista, y cómo ésta suele destinarse para cancelar aquéllos.

La financiación pública, concebida en aras del principio de igualdad y frente a las corruptelas que presentaba una financiación exclusivamente privada, ha planteado no pocos problemas, tal y como lo revela la práctica de derecho comparado y nuestra propia experiencia histórica. Hoy día, la mayor parte de los ingresos de los partidos políticos proceden de los presupuestos generales del Estado, percibiendo incluso con antelación buena parte de ellos y pareciendo convertirse aquéllos en una especie de pozo sin fondo, dados los cuantiosos gastos que acompañan a las organizaciones partidistas.

Desde otro punto de vista, la hegemonía del sistema de financiación pública parece que ha reproducido, y a veces agravado, el sistema de corruptelas que se imputaba a la exclusiva financiación privada, a través de toda una serie de prácticas que se han generalizado en todos los sistemas políticos. Ello ha supuesto una vuelta a los sistemas de financiación privada, si bien desde otros planteamientos, que además parecen contar —en ciertos sectores— con un mayor grado de legitimación en los momentos de crisis económica.

Todas estas consideraciones, y otras más que pudieran hacerse, ponen de relieve que la dialéctica financiación pública/financiación privada puede llegar a ser, en buena medida, falaz, debiendo optarse por un sistema de financiación mixto, caracterizado por un cierto equilibrio entre ambos tipos de financiación, que hoy día en nuestro país no existe, pues hay una cierta

penalización de la financiación privada con respecto a los siguientes principios:

- 1) El principio de igualdad entre las formaciones políticas, sin perjuicio de acudir también, aunque de forma subsidiaria, a aquellos criterios de financiación que sean expresión del cumplimiento de las funciones de interés general que han de realizar los partidos políticos. Este principio de igualdad no debe significar una exclusión a favor de aquellas formaciones políticas mayoritarias, tendiendo, con ello, a la consolidación del sistema de partidos existente.
- 2) El principio de la transparencia tanto en los fondos obtenidos por la financiación pública como en los derivados de la financiación privada. Este principio de la transparencia debería materializarse en la creación de un registro público, como se ha señalado desde diversos sectores doctrinales para la financiación, con acceso para todos los ciudadanos.
- 3) El principio de control efectivo tanto de la financiación pública como de la privada, y tanto desde un punto de vista interno como externo, con la presencia de sanciones efectivas ante los supuestos de incumplimiento.

Aunque la Constitución Española, a diferencia de la alemana —cuyo artículo 21 establece el principio de que los partidos políticos deben rendir cuentas públicamente sobre el origen y utilización de sus recursos, así como sobre su patrimonio—, guarda absoluto silencio sobre la financiación de los partidos políticos, ello no debe ser obstáculo para señalar que, desde un punto de vista formal, se hace necesario —como ya hemos advertido— regular en una sola norma, la propia Ley de Partidos, todas aquellas cuestiones normativas dispersas, habiéndose perdido una ocasión importante en el proceso de elaboración de la actual LOPP; es decir, debería haberse producido un tratamiento unitario, con especial atención al régimen transitorio. Junto a esta necesidad de reformas legislativas tenemos que señalar que muchas veces, como revelan los informes del Tribunal de Cuentas, se produce un incumplimiento de las previsiones legales existentes, que afectan a cuestiones como la propia contabilidad financiera llevada a cabo por los partidos políticos; las obligaciones contables de las empresas y entidades que subvencionan aquéllos, etcétera. Desde estos planteamientos parece necesario abordar los siguientes aspectos:

- a) Limitar al máximo y reducir los gastos de los partidos políticos, especialmente los referentes a las campañas electorales, significando

esto una opción por una campaña distinta, moderna, más corta, y que ha de tener su fundamento en la financiación pública indirecta y en la financiación privada.

- b) Asegurar al máximo el principio de igualdad, que parece quebrantarse a favor de los partidos mayoritarios, los que consigan escaños parlamentarios y los que obtengan representación en el Congreso de los Diputados. Se trata, sin duda, de una cuestión espinosa, donde hay que buscar un grado de equilibrio real entre los principios de igualdad y representación. A este respecto, la financiación de las fuerzas extraparlamentarias debe garantizarse de algún modo.
- c) Abandono de las restricciones existentes en torno a la financiación privada, debiendo contemplarse el supuesto de desgravaciones fiscales para el donante con arreglo a una determinada cuantía y porcentaje, y con las garantías necesarias derivadas del principio de publicidad. Con ello, en realidad, se produce una aportación financiera indirecta por parte del Estado, el cual deja de obtener, por esta vía, determinados ingresos. Esto no puede ser interpretado como un atentado al principio de igualdad, acudiendo a criterios como la llamada “clientela sociológica” de los partidos, el principio de progresividad del impuesto de la renta, etcétera, que conducirían a que fueran los ciudadanos con rentas más elevadas los más favorecidos. La imposición de determinados topes evita, sin duda, todas estas cuestiones.
- d) Mayores exigencias en cuanto a la administración contable y financiera por parte de los partidos políticos, haciendo efectivo el principio de justificación de todos los gastos y partidas presupuestarias. Análogas exigencias deberían producirse en relación con las aportaciones realizadas por personas físicas y jurídicas, especialmente por lo que se refiere a las entidades bancarias.
- e) Establecimiento de auténticos sistemas de control, potenciando los mecanismos internos y, principalmente, la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas. Estos tipos de controles tienen que llevar aparejado un sistema eficaz de sanciones, que deben ir más allá de la simple denegación de la financiación pública solicitada.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ CONDE, Enrique, *El derecho de partidos*, 2a. ed., Madrid, Colex, 2013.
- DE VERGOTTINI, Giuseppe, *Derecho constitucional comparado*, SEPS-UNAM, 2004.

HENKEL, Heinrich, *Einführung in die Rechtsphilosophie*, Berlín, Bech Verlag, 1977.

KRIELE, Martin, *Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates*, Reinbek, Rowohlt, 1975 (revisado A. Kohlhammer, Stuttgart, 2003).

SCHWABE, Jürgen (comp.), *Jurisprudencia del Tribunal Constitucional Alemán*, KAS, 2009, http://www.kas.de/wf/doc/kas_16817-544-4-30.pdf.

TRIPPEL, Heinrich, *Die Staat Verfassung und Die Politischen Partaien*, Berlín, 1928.

Sentencias y jurisprudencia

Sentencia *Herri Batasuna vs. Reino de España*, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-93475#{"itemid":\["001-93475"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-93475#{).

Sentencia *Turquía vs. Partido Comunista de Turquía y otros*, [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58128#{"itemid":\["001-58128"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-58128#{).

VI. SYSTEM THEORY, PARTY SYSTEMS, AND THE VARIOUS CRISES OF DEMOCRACY

Alexander PETRING*

SUMMARY: I. *Introduction*. II. *Defining a Party System*. III. *Party-system Change and Party-system Institutionalization*. IV. *Crisis Theories and Party-system Change*. V. *Conclusion*. VI. *Bibliography*.

I. INTRODUCTION

Most of the theoretical and empirical literature on party systems and party system institutionalization is linked to questions of democratic stability or democratization. The institutionalization and stability of the party system are seen as core elements of a country's way from authoritarian rule towards a stable democracy.¹ The main questions raised by scholars in this field are therefore: How do we create stable party systems? What are the formal and informal preconditions for institutionalizing a party system? What kinds of electoral systems and party structures are most useful for this?² It is no wonder that the focus is on this perspective and these kinds of questions, given the large amount of countries that have moved from authoritarian regime towards a democratic one during the last 70 years, the last transition period being famously labeled the "third wave of democracy".³

* Research of Social Science Research Center of Berlin (WZB), Germany.

¹ Gunther, Richard and Diamond, Larry, "Types and Functions of Parties", in Gunther, Richard and Diamond, Larry (eds.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2003; Morlino, Leonardo, *Democracy between Consolidation and Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

² Mainwaring, Scott and Scully, Timothy R., *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.

³ Huntington, Samuel P., *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma-London, University of Oklahoma Press, 1991.

However, we can observe some trends during the last decades within the group of “established democracies” that have been interpreted as signs of disaffection with the democratic system. Quite interestingly, these symptoms can be observed basically within the realm of parties and party systems, but the corresponding theories are not or not systematically linked to party-system theories. The ungovernability thesis, neo-marxist theories about late capitalism and, most recently, the post-democracy thesis and its relatives are dealing either with the capitalist-democratic complex or with the democratic system in general. In the respective high-times of these crisis theories, relevant changes happened to the party systems: New parties emerged, new coalitions formed that formerly would not have been possible, and parties massively changed their programmatic positions. Additionally, the vote share of established parties decreased, while volatility and the share of non-voters increased in many countries.

In this chapter, it will be argued that either some of these changes are not captured by the criteria used by the standard party-system concepts or classical party-system theories might deliver wrong interpretations of these changes, especially concerning normative judgments about stability and change. The reason for this is that the classical party-system concepts have themselves been developed in the context of the respective challenges of these times. As a consequence, no generally accepted party-system concept does exist.

The following article will firstly develop a party-system concept that is not linked to a specific environment or time. Based on system theory, we will lay out the main functions and subsystems of a party system in the next section. The third section will then address the issues of party system change and party system de-institutionalization theoretically. The fourth section will confront the concept with some theories on the crisis of democracy, locating the major diagnoses within the party system and testing/illustrating them with empirical data. The fifth and final section will summarize the outcomes of our considerations.

II. DEFINING A PARTY SYSTEM

In contrast to (or because of) the huge amount of literature about party systems, there exists no clear definition of the subject itself. After more than 40 years of research on parties and party systems, Lane and Ersson stated that “at the present stage of knowledge concerning political parties the search for a definition stating the necessary and sufficient properties is premature.

The best strategy may be to derive a tentative list of semantically relevant properties”.⁴ Of course, the non-existence of an uncontested definition of party systems does not mean the non-existence of any definition of party systems.

Maurice Duverger was one of the first scholars who dealt with the term “party system”. Dividing political systems solely by the number of parties, Duverger’s definition of a party system is rather unspecific and touches upon two dimensions: *a)* internal structures of the individual parties and *b)* relational properties of the parties vis-à-vis each other, leading to an investigation of “...numbers, respective sizes, alliances, geographical localization, political distribution, and so on”.⁵ Although criteria like the respective sizes, for example, are indeed relational properties, they describe basically properties of the parties and not properties of the relations between parties.⁶

In contrast to this “infinite enumeration of properties”,⁷ other definitions have shifted the focus from the properties of the constituting parts of a party system (i.e. parties) to relationships or interactions between parties. Examples for this are the definitions of Eckstein⁸ and Sartori.⁹ In a similar vein, Peter Mair¹⁰ argued in favor of these more ‘systemic’ definitions by stating that a party system is more than just the sum of its parts. Referring to Sartori,¹¹ Mair stressed the *interactions* between parties as the main features of party systems. Pennings and Lane¹² also defined a party system “as structures of party competition and cooperation”. Scott Mainwaring men-

⁴ Lane, Jan-Erik and Ersson, Svante O., *Politics and Society in Western Europe*, London, Sage, 1994, p. 176.

⁵ Duverger, Maurice, *Political parties. Their organization and activity in the modern state*, London, Methuen, 1954, p. 203.

⁶ Jean Blondel gave another example of an implicit definition that takes into account only the properties of parties: “...the analysis of party systems would require a consideration of the number of parties, of their strength, of their place on the ideological spectrum, of the nature of their support, and of their organization and type of leadership”. Blondel, Jean, “Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies”, *Canadian Journal of Political Science*, 1(2), 1968, p. 183.

⁷ Lane, Jan-Erik and Ersson, Svante O., *Politics and Society...*, *cit.*, p. 176

⁸ Eckstein, H., “Party Systems”, in Sills, D. L. (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, Macmillan and Free Press, 1968, vol. 11.

⁹ Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems. A framework for analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

¹⁰ Mair, Peter, *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford, Oxford University Press, 1997, p. 6.

¹¹ Sartori, Giovanni, *Parties and Party...*, *cit.*, pp. 43 and 44.

¹² Penning, Paul and Lane, Erik (eds.), *Comparing Party System Change*, New York, Routledge, 1998, p. 5.

tioned both aspects, but with a stronger emphasis on the components than on the systemic interactions. According to him, “a system is a combination of interrelated parts that interact in a patterned way to form a complex whole. A party system, then, is the set of parties that interact in patterned ways to form a whole. The notion of patterned interactions suggests that important rules in how parties compete are widely observed even if some rules are contested and undergo change. The idea of a system also implies continuity in the components that form the system and a minimum of stability in patterns of party competition. If there is a sharp discontinuity in the component parts, a different system has supplanted the previous one”.¹³

Agreeing with the (almost tautological) statement that a system is more than simply the sum of its parts, it should be also clear that focusing on interparty relations is not sufficient. Nevertheless, the “semantically driven” concepts and definitions are no proper ground for investigations—although one would agree with most of them intuitively. Quite interestingly, besides Seymour Martin Lipset and Stein Rokkan in their seminal introductory chapter of “Party Systems and Voter Alignment: Cross-National Perspectives”,¹⁴ none of the above-mentioned scholars referred to scholars of system theory like Talcott Parsons or Niklas Luhmann.¹⁵ The two main foci of system theory are the relationship between a system and its environment as well as the communication within the system. According to Parsons’ AGIL-paradigm,¹⁶ systems must fulfill four functions: adaption and goal-attainment referring to system-environment relations as well as integration and latency (or pattern maintenance) referring to aspects of internal communication within the system. Remarkably enough, Parsons¹⁷ locates

¹³ Mainwaring, Scott, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1999, p. 24.

¹⁴ Lipset, Seymour Martin and Rokkan, Stein, “Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction”, in Lipset, Seymour Martin and Rokkan, Stein (eds.), *Party Systems and Voter Alignment: Cross-National Perspectives*, New York, Free Press, 1967.

¹⁵ Niklas Luhmann defined the function of the political system as “to provide capacities of collectively binding decisions”. Luhmann, Niklas, *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag, 2000, p. 84 (own translation). The following discussion of Parsons’ four main functions can be seen as an elaboration of this overarching function.

¹⁶ Parsons, Talcott, “On the Concept of Value-Commitments”, *Sociological Inquiry* 38(2), 1968; *id.*, *The Social System*, London, Routledge & Kegan Paul Ltd., 1970; *id.*, *The System of Modern Societies*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1971.

¹⁷ Parsons, Talcott, “An Outline of the Social System”, in Parsons, Talcott *et al.* (eds.), *Theories of Society. Foundations of Modern Sociological Theory*, New York, The Free Press, 1965, p. 38.

the problem of institutionalization only within the two internal functions of latency and integration.¹⁸

FIGURE I
 SYSTEM-THEORETICAL VIEW ON PARTY SYSTEMS

	<i>Subsystem</i>	<i>Functional imperative</i>	<i>Locus of challenge</i>	<i>Means</i>	<i>Determining factors</i>	<i>Institutional framework</i>
A	Adaption	Input and processing of information from the environment.	External	Ideological adaption, consideration of new issues, responsiveness.	Social change, new cleavages.	Barriers to entry for new parties, intra-party procedures.
G	Goal attainment	Capability to define goals and act accordingly.	External	Formation of (coalition) governments, production of majorities for new legislation.	Number of parliamentary parties, ideological distance between parties.	Proportional vs. majoritarian electoral system
I	Integration	Solving of internal problems.	Internal	Legal norms defining parties' roles (i.e. control and/or support of the government), parties behaving according to their roles.	Party discipline/ coalition discipline.	Parliamentarism vs. presidentialism

¹⁸ We will discuss this issue in section three.

	<i>Subsystem</i>	<i>Functional imperative</i>	<i>Locus of challenge</i>	<i>Means</i>	<i>Determining factors</i>	<i>Institutional framework</i>
L	Latency (pattern maintenance)	Continuity of certain values and norms.	Internal	Institutionalization of democratic values, parties deploying enduring programmatic positions, meaningful differences between parties' positions.	Cohesion of parties, organizational and procedural structure of parties.	Dominant type of party (elite party, movement, mass-party, cartel party, catch-all party).

Latency (or pattern maintenance) denotes with regard to party systems basically the existence and continuance of certain values and norms. In general, this describes shared democratic values within the realm of the party system. If major actors do not (or no longer) accept these values, the party system becomes unstable. Bribery and corruption of politicians are typical examples for damaged democratic norms. Other examples are anti-system parties not willing to engage in any compromise or even dialogue with other parties. But also stability in the main dimension(s) of party competition is part of the task to maintain the patterns. The same is true for the recruitment and selection of politicians who are committed to the party's values. Written and unwritten rules about election campaigns, parliamentary practices, or party funding, for example, are further parts of this functional imperative as well as parties' internal structures. In the context of latency, these internal structures refer mostly to questions of intra-party democracy.

Integration, the second function related to internal problems, hints more at the roles of (collective) actors. Control and/or support of the government are typical functions that parliamentary parties have to fulfill.¹⁹ The absence of party discipline can be a major obstacle to fulfilling the respective tasks and, in the end, producing the integrative functions within the party system. Parsons stressed the importance of (in this case: democratic) values in those cases where different subunits (i.e. parties) have different roles, as

¹⁹ Lijphart, Arend, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven-London, Yale University Press, 1999.

is the case in democratic party systems. The division between government and opposition cannot be overvalued and the imbalance of power between the two roles is enormous. The acceptance of the overarching concept of democracy is therefore indispensable. The main “code” of the party system is government and opposition, the “subcode” is the programmatic or ideological differentiation between left and right. It comes as no surprise that, as already mentioned, Parsons²⁰ located questions of institutionalization in this functional sphere as well as in the latency sphere. We will come back to this issue in more detail below.

The remaining two functions are related to external challenges and covered by most classical concepts of party systems. This is especially true for the goal-attainment function which describes a system’s capability to define goals and act accordingly. The major external goals of party systems are clearly related to their executive and legislative functions. The formation of (coalition) governments and the production of majorities for new legislation are typical functions included in all party-system theories mentioned above. The number of parties in parliament and (especially in case of coalitions) their ideological distance are the most influential factors for governmental stability.²¹

Adaption, finally, refers to the capacity to cope with the environment, “...especially through the input and processing of information”.²² The central input of party systems are clearly voters’ interests. The party system has to deal with new issues, cleavages, or changing positions within the electorate. Several ways can be chosen to deal with these challenges: Existing parties can integrate new issues into their programs, old parties can “renew” their programs by changing positions on certain topics, and, of course, new parties can emerge that reflect so far neglected issues or cleavages. One of the most important adaptive transmission mechanisms is intra-party democracy. If party members are able to influence parties’ programs and positions, the chance of a close linkage between changing demands of the voters and changing programs of the parties is relatively high.

The party system basically holds an intermediary position between two environments: the people and the government. Therefore, party systems have an input dimension, i.e. they should be responsive to and representa-

²⁰ Parsons, Talcott, “An Outline...”, *op. cit.*, p. 38.

²¹ Recent research questions the long-held assumption that ideological cohesion supports cabinet duration. Hellström, Johan and Bergman, Torbjörn, *Birds of a feather flock together? Government duration and cabinet ideological diversity in Western Europe*, Reykjavik, ECPR General Conference, 2011.

²² Parsons, Talcott, *The System...*, *cit.*, p. 5.

tive of the people (articulation, mobilization). In Parsons' words, this is the function of external adaption. Secondly, they have an output dimension, i.e. they should deliver competent personnel for parliament and government, produce majorities, and form stable governments.²³ The output dimension refers to the goal-attainment function of the party system.

When we look at the most prominent and influential concept for comparing and classifying party systems, namely, Giovanni Sartori's *Parties and Party Systems: A framework for analysis*,²⁴ it becomes obvious that the input dimension of party systems is systematically lacking. Sartori stressed two aspects of party systems as being particularly important: the number of relevant parties and the degree of ideological polarization between them. With the term "relevant" Sartori included only those parties that might either form part of a governing coalition or at least affect party competition. His measure of ideological polarization focuses on the ideological distance among parties. While Sartori's first dimension is by his own definition linked to the output dimension (relevant with regard to forming a government), the second also relates to this function. He was interested in the ideological position between parties, not in the relationship between voters' and parties' positions. The input dimension is therefore missing in this as well as in most other classical concepts.

Not surprisingly, these four functions of party systems are almost identical with the main functions of political parties: articulation and aggregation of interests, the formulation of aims, the political mobilization (via elections), the recruitment of politicians and the formation of governments.²⁵ As 'democracy' refers by definition to a party system with at least two parties, one party must not articulate all societal interests, mobilize all voters, recruit all politicians, and form all governments. However, the party system as a whole should fulfill these functions. In addition to these classical party functions (where the party system would simply describe the "sum of the

²³ For the concept of input and output legitimacy, see Scharpf, Fritz, *Demokratietheorie zwischen Utopie und Anpassung*, Kronberg im Taunus, Scriptor, 1970; *id.*, "Economic integration, democracy and the welfare state", *Journal of European Public Policy*, vol. 4, num. 1, 1997; *id.*, *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1999. In a similar vein, Croissant and Völkel referred to these two dimensions, labeling them electoral dimension and governmental dimension. Croissant, Aurel and Völkel, Philip, "Party systems types and party system institutionalization: Comparing new democracies in East and Southeast Asia", *Party Politics*, 18(2), 2012, p. 237.

²⁴ *Op. cit.*

²⁵ Beyme, Klaus von, *Political parties in western democracies*, New York, St. Martin's Press, 1985.

parts”), the ‘systemic’ functions of latency and integration cover the interactions and interrelations between the parties.

This conceptualization of party systems, inspired by Parsons’ AGIL-paradigm, has some advantages in contrast to the existing definitions and concepts that are semantically driven. Besides the conceptually desirable property of being more ‘systematic’, this concept allows us to deal with the question of party-system change or instability much more straightforward. To make this latter point clear, it is important to note a commonality of most party-system scholars—regardless of their differences in definitions and operationalization: Almost all party system theories aspire stability.

III. PARTY-SYSTEM CHANGE AND PARTY-SYSTEM INSTITUTIONALIZATION

Lipset and Rokkan discovered the frozen nature of party systems in most Western democracies of the 1960’s: “[T]he party systems of the 1960’s reflect, with few but significant exceptions, the cleavage structures of the 1920’s”.²⁶ The literature building upon this insight linked the stability of a democratic regime with the existence of frozen cleavages, “which means low volatility, and that was looked upon as a positive”.²⁷ The same is true for Duverger’s model of bipartism versus multi-partism.²⁸ The more parties there are in a parliament, i.e. the more fractionalized the party system is, the lower the authority of governments and the higher political instability—which is a negative. The notion of fractionalization leads directly to Rein Taagepera who argued as well that a lower effective number of parties led to better functioning party systems.²⁹ Sartori³⁰ qualified this argument as only valid for polarized multi-partism, referring basically to communist and fascist parties. From this perspective, not multi-partism *per se* but only polarized multi-partism produces instability which is defined as negative. This list could be easily extended.³¹ The reason for this common perspective on stability may have its origins in Euro-

²⁶ Lipset, Seymour Martin and Rokkan, Stein, *op. cit.*, p. 50.

²⁷ Lane, Jan-Erik and Ersson, Svante, “Party System Instability in Europe: Persistent Differences in Volatility between West and East?”, *Democratization* 14(1), 2007, p. 94.

²⁸ Duverger, Maurice, *op. cit.*, p. 403.

²⁹ Taagepera, Rein and Shugart, Matthew Soberg, *Seats and votes. The effects and determinants of electoral systems*, New Haven, Yale University Press, 1989.

³⁰ Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems...*, *cit.*

³¹ Lane, Jan-Erik and Ersson, Svante, “Party System Instability...”, *op. cit.*

pean history with the collapse of the extreme multi-party systems of Weimar Germany and the Second Republic of Spain in the interwar years that both collapsed and were followed by dictatorship and war.³² And, of course, the experiences with the so-called third wave of democratization showed the importance of an institutionalized party system for sustainable democratization. Does that mean we can equate institutionalization with stability?

At least some scholars seem to agree to this line of reading. Huntington³³ wrote: “Institutionalization is the process by which organizations and procedures acquire value and stability”. In contrast to this, Mair³⁴ used the term institutionalization for the creation of a party system, replacing a chaotic system or authoritarian rule. Here, the institutionalization of a party system is closely linked to the institutionalization of democracy. Accordingly, de-institutionalization would occur “when a prevailing structure of competition breaks up or collapses, and is succeeded by an unformed, inchoate set of interactions. In this case, an existing party system loses shape and becomes destructured without any alternative system emerging in its place”.³⁵ Mair used the term ‘party system change’ for the description of variations of party systems when at least a new (and over time relatively stable) party system has developed after the changes took place.

How would we define the concepts of stability/change and de-/institutionalization on the basis of our systemic concept of party systems? In general, there are four functions where party-system change could be observed. When we find different ways of producing latency, integration, adaption (input), or goal-attainment (output), we can speak of party system change—specified by the respective area where the transition occurred (see figure 2). The upcoming of the green parties in many Western European democracies in the 1980s, for example, was an example of party system change with regard to the adaptive function (adaptive change). More recent examples are right-wing populist parties or pirate parties entering parliaments in many countries. The actual coalition government of Conservatives and Liberal Democrats in the UK is an example for attainment change: For the first time after WWII a coalition government has been formed. The list of

³² Wolinetz, Steven B., “Party Systems and Party System Types”, in Katz, Richard and Crotty, William (eds.), *Handbook of Party Politics*, London, Sage, 2006, p. 52.

³³ Huntington, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, p. 12.

³⁴ Mair, Peter, “Party System Change”, in Katz, Richard and Crotty, William (eds.), *Handbook of Party Politics*, London, Sage, 2006, p. 66.

³⁵ *Idem*.

examples could easily be continued for the other two functional areas of adaption and goal attainment (see examples in figure 2).

If we speak of a changing party system, we implicitly make the statement that a party system existed and will still exist after the change will have taken place—although in a different form. The notion of institutionalization and de-institutionalization, however, refers to a situation where an institution has been created (institutionalization) or is in the process of dissolution (de-institutionalization). As mentioned above, Parsons identified the two subsystems of integration and pattern maintenance as subjects of processes of institutionalization. The linkage of pattern-maintenance functions to questions of institutionalization is manifest. Institutionalization is by definition the process of establishing values and norms within an organization, system, or society.³⁶ Because the function of latency is to set the democratic values and the parties' programmatic positions on a continuing basis, this subsystem is dealing by definition with issues of institutionalization.

FIGURE 2
 PARTY SYSTEM CHANGE

	<i>Subsystem</i>	<i>Function</i>	<i>Change of party system</i>	<i>Type of party system change</i>
A	Adaption	Input and processing of information from the environment.	New manifestos, new parties, new intra-party procedures.	Adaptive change
G	Goal attainment	Capability to define goals and act accordingly.	New types of governments (new coalitions, minority governments).	Attainment change
I	Integration	Solving of internal problems.	Change of legal framework for parties' roles.	Integrative change

³⁶ Berger, Peter L. and Luckmann, Thomas, *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, New York, Anchor Books, 1966.

	<i>Subsystem</i>	<i>Function</i>	<i>Change of party system</i>	<i>Type of party system change</i>
L	Latency (pattern maintenance)	Continuity of certain values and norms.	New balance of democratic values (i.e. increasing importance of transparency), fewer/more cleavages.	Pattern change

The same holds true for the party system's function of integration. Written norms and, even more important, the according roles, are basically representations of the institutionalized values of the latency subsystem. Roles played by different actors over time are means to produce the continuity of institutions, in the words of Berger and Luckmann:³⁷ "To say, then, that roles represent institutions is to say that roles make it possible for institutions to exist, ever again, as a real presence in the experience of living individuals". If, for whatever reason, parties and their representatives would no longer play their roles, this would be a direct sign of the de-institutionalization of the system.

The function of goal attainment is pursued in an institutionalized environment: the type of government system, country-specific rules about coalition formation, and so on. Without an institutionalization of this sphere, politics would be impossible. The rules that define the legislative procedures are at the core of political power. An absence of these rules would mean autocracy, tyranny, chaos, or, at least, anarchy. In light of the experiences in many Latin American countries, ruling by decree might be a form of de-institutionalization. The "normal" legislative procedures are there no longer the standard way of goal attainment of the political system. Instead, the extra-constitutional power of presidents in times of crisis is used for everyday politics. Nevertheless, the process of goal attainment is still following certain rules and, therefore, we would not speak of a complete de-institutionalization.

The process of adaption has also institutionalized forms. If an integration of new cleavages and interests is successful, the end product of this will occur in an institutional form, of course. This could be a new party manifesto or a new party, for example. The way to adapt to new issues, however, is at least in part occurring in an institutionalized form: parties' statutes, electoral law, and electoral thresholds are institutions that might hinder or

³⁷ *Ibidem*, p. 92.

foster adaption. In contrast to the electoral law, which is not part of the party system but of its environment, party statutes clearly belong to the party system. Accordingly, the absence of intra-party democracy would be a de-institutionalization of the adaptive subsystem.

FIGURE 3
 FORMS OF PARTY-SYSTEM DE-INSTITUTIONALIZATION

	<i>Subsystem</i>	<i>Function</i>	<i>De-Institutionalization</i>	<i>Type of party system de-institutionalization</i>
A	Adaption	Input and processing of information from the environment.	Absence of intra-party democracy.	Adaptive de-institutionalization
G	Goal attainment	Capability to define goals and act accordingly.	Ruling by decree.	Attainment de-institutionalization
I	Integration	Solving of internal problems.	Contempt of parliamentary roles, disrespect of party discipline, post-election conflict.	Integrative de-institutionalization
L	Latency (pattern maintenance)	Continuity of certain values and norms.	Erosion of democratic values, corruption, programmatic/ideological disrespect or arbitrariness, manipulated elections.	Pattern de-institutionalization

IV. CRISIS THEORIES AND PARTY-SYSTEM CHANGE

Although this article pursues mainly a theoretical and conceptual task, it is worthwhile to confront the theoretical reasoning with some empiricism. However, it is beyond the scope of this article to do this in an encompassing manner. The following discussion can only illustrate how our concept might provide insights into actual phenomena of party-system change and party-

system de-institutionalization. From the discussion of the defining functions of party systems it has become clear that some of the standard indicators of party systems such as the effective number of parties or electoral volatility do not allow us to judge whether the party system is in trouble or not. A rise in the effective number of parties might be due to the incorporation of a new and important issue (as was the case with the green parties in many European party systems) or to an anti-democratic populist movement that entered parliament as a result of voters' rising dissatisfaction with the existing parties. Similar arguments apply to volatility: Rising volatility can be a sign of loosening voter-party ties due to an ever higher share of disappointed voters. It might also be a sign of more "enlightened" voters that do not cast their votes during their whole lives for only one party because of tradition but instead evaluate the parties' records and programs in every election anew. In other words, looking at the standard indicators of party systems will not help us to identify crucial changes or challenges of today's party systems. In order to identify some of these possibly crucial challenges, we will instead briefly present some of the most prominent crisis-of-democracy theories as well as some observations on so-called "defective democracies", relate them to our concept of party systems, and confront them with some empirical data.

The year 1968 and the decade afterwards was not only an epoch of protests and manifestations in many parts of the world (the German student movement, the general strike in France, the Tlatelolco massacre in Mexico, and the Prague spring just to mention a few of them). It was also a period of a rising amount of theories about the crisis of democracy. Interestingly, the diagnosis was not confined to one side of the ideological spectrum. There were (neo-)conservative authors as well as neo-Marxist intellectuals forecasting the near breakdown of democracy.

From the conservative's viewpoint, an already overly large state apparatus in combination with people's excessive ideas about their rights led to parties and politicians promising more and more without ever meeting the demands. Additionally, the values and policy preferences of politicians and bureaucrats were way too liberal in comparison with the normal voter and special interest groups had gained an ever bigger influence, accompanied by a disregard of classical interest aggregation by the parties. This misfit of values and expectations would finally lead to the decay of democracy.³⁸

³⁸ Brittan, Samuel, "The Economic Contradictions of Democracy", *British Journal of Political Science*, 5, 1975; Crozier, Michel J. et al., *The Crisis of Democracy: Report of the Governability of Democracies of the Trilateral Commission*, New York, New York University Press, 1975; Olson, Mancur, *Rise and decline of Nations*, New Haven, Yale University Press, 1982; Bell, Daniel, *Die kulturellen Widersprüche des Kapitalismus*, Frankfurt am Main, 1991. For an overview, see Birch, Anthony H., "Overload, Ungovernability and Delegation: The Theories and the

Neo-Marxist arguments —although using a different vocabulary— were quite similar. Claus Offe and Jürgen Habermas argued that the Keynesian reconciliation of capital and labor had come to an end. However, because of competition between catch-all-parties, a bureaucratization and de-ideologization of parties and politics had taken place; party-members had become demotivated and abandoned their activities. Consumerism and privatism in combination with depolitization was the new lifestyle. In the moment when the state would no longer be able to deliver a proper crisis management, the democratic political system as a whole would have no longer enough loyalty and support to survive.³⁹

40 years later, the arguments have changed only slightly. Colin Crouch defined the current state of democracy as a system where “elections do still take place, and they still have the power to chase governments out of office, but the communication patterns about politics have changed. Competing teams of PR-experts dominate and control the topics of public debate during election campaigns and thereby turn democratic elections into spectacles. The majority of citizens remain in a passive, muted and apathetic stance, reacting only to signals they are exposed to”.⁴⁰ Experts and opinion researchers have a much bigger influence on strategies and policy content of the parties than ordinary members; charismatic leaders have become much more important than party programs. “Political parties are losing their links with movements of opinion emerging from the mass of the people, leading them to seek extensive funds to generate synthetic links between themselves and that public... A major role is played by parties that are emerging, not from deeply rooted movements of opinion, but from very wealthy individuals”.⁴¹ In a similar vein, Bernard Manin observed an “audience democracy”,⁴² Noam Chomsky a “spectator democracy”,⁴³ and Richard S. Katz and Peter Mair were talking about “cartelized party systems”.⁴⁴

British Case”, *British Journal of Political Science*, 14 (2), 1984; Schäfer, Armin, *Krisentheorien der Demokratie. Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie*, Cologne, Max Planck Institute for the Study of Societies, 2008.

³⁹ Habermas, Jürgen, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1973 (*Legitimation Crisis*, Boston, Beacon Press, 1975); Offe, Claus, 1972. For an overview, see Birch, Anthony H., *op. cit.*; Schäfer, Armin, 2010.

⁴⁰ Crouch, Colin, *Post-Democracy*, London, Polity Press, 2004, p. 10.

⁴¹ Crouch, Colin, 2011, p. 164.

⁴² Manin, Bernard, *The principles of representative government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

⁴³ Chomsky, Noam, *Media control: the spectacular achievements of propaganda*, Open Media Pamphlet Series, 1991.

⁴⁴ Katz, Richard S. and Mair, Peter, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, *Party Politics*, 1, 1995.

In all versions of crisis theory, the loosening links between voters and the party system play a crucial role.⁴⁵ This obviously concerns the relationship between party systems and its environments. More specifically, most of the authors identify the heart of the democratic crisis in the the sub-function of adaption: The processing and aggregation of information is no longer said to be working in a sufficient manner.

If we confront these arguments with empirical data, we do not find support for the hypothesis of a widespread malfunctioning of the adaptive process (see table 1). In most countries roughly about 60 percent of the respondents feel represented by one party. Although there are obviously cases where this function is not working properly —Brazil, Japan, and Switzerland— it would be a clear exaggeration to argue that this is a general phenomenon. Additionally, there is no clear regional pattern. In all four regions, countries with a relatively high degree of representativeness coexist with countries showing a lower degree. The process of adaption seems to be working —though not perfectly—, but another part of adaptive function is definitely under stress. In almost all European countries, party membership figures are rapidly declining⁴⁶ and the remaining members are calling for more intra-party democracy. The rise of the pirate parties in many countries can be interpreted as reaction on this demand.

TABLE 1
SHARE OF PEOPLE WHO FEEL REPRESENTED
BY A POLITICAL PARTY

<i>South America & Mexico</i>	<i>CSES3 (2006-2011)</i>
Brazil	39.2
Mexico	58.2
Uruguay	69.0
<i>Average</i>	55.5

<i>Asia Pacific</i>	<i>CSES3 (2006-2011)</i>
Australia	75.1
New Zealand	79.7
Japan	37.0
<i>Average</i>	64.0

⁴⁵ Of course, the crisis theories can be applied to other parts of the political system as well. However, we will focus solely on those issues that can be related to the party system.

⁴⁶ Van Biezen, Ingrid *et al.*, “Going, going... gone? The decline of party membership in contemporary Europe”, *European Journal of Political Research* 51(1), 2012.

<i>Europe</i>	<i>CSES3 (2006-2011)</i>
Austria	51.2
Denmark	79.8
Finland	71.6
France	68.6
Germany	55.6
Norway	81.6
Poland	51.0
Portugal	53.7
Spain	59.7
Sweden	54.3
Switzerland	46.7
<i>Average</i>	61.2

<i>North America</i>	<i>CSES3 (2006-2011)</i>
Canada	61.9
USA	76.1
<i>Average</i>	69.0

SOURCE: Comparative Study of Electoral Systems (CSES), Module III (this question was not part of Module I).

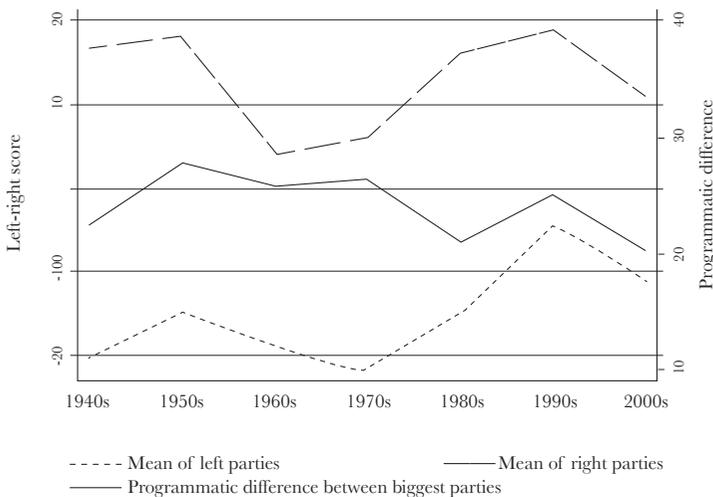
A second subsystem that is affected according to the above-mentioned crisis theories is the pattern-maintenance system. If this diagnosis is true, the ideological difference between parties is blurred in many countries. The question is, however, whether parties and representatives have no longer an ideological stance or whether the ideological differences between parties have become smaller but are still existent (and important). If we look at the data from the Party Manifesto Project,⁴⁷ we see that parties still produce programs with observable ideological positions. Furthermore, if we look at the programmatic development of the respective two biggest parties in 31 countries over 475 elections, we can discern only a very minor trend towards ideological convergence (see figure 4; thick line, right axis). Instead, we can observe manifestations of a different *Zeitgeist* in different decades. The 1960s and 1970s were programmatically leftist decades, whereas the 1990s were an era with rather conservative positions of both the biggest left and right parties (upper and lower line, left axis). Despite of these program-

⁴⁷ Volkens, Andrea *et al.*, *The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MAR-POR)*, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2011.

matic movements, the relative distance between the respective two major competitors has been comparatively stable.

Besides by the data from the Party Manifesto Group, the findings are underpinned by survey data. A clear majority of the respondents thinks that it makes a difference who is in power (see table 2). However, we can identify a downward trend especially in some European countries, but starting at high levels. The numbers are still clearly above 50% with the exception of Sweden.

FIGURE 4
LEFT-RIGHT DIFFERENCE BETWEEN
THE TWO BIGGEST PARTIES, 1940S-2000S



SOURCE: Volkens, Andrea *et al.*, *The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR)*, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2011. Countries are: Sweden, Norway, Denmark, Finland, Iceland, Belgium, the Netherlands, Luxembourg, France, Italy, Spain, Greece, Portugal, Germany, Austria, Switzerland, Great Britain, Northern Ireland, Ireland, United States, Canada, Australia, New Zealand, Japan, Israel, Turkey, Bulgaria, Croatia, Czech Republic, Serbia, and Slovakia. The Number of elections per country ranges between 6 and 25.

Whereas the above-mentioned crisis theories are mainly addressing democracies of the Western world, similar diagnoses for democracies in other parts of the world exist. One of the most prominent examples is Guillermo

O'Donnell's concept of *delegative democracy*.⁴⁸ According to O'Donnell, this problematic subtype of democracy can be found in Latin America, Eastern Europe, and Asia. The main characteristics of this type of presidential system are movements (*movimientos*) instead of parties that form the political basis of the presidents and the self-presentation of presidents as being above all parties (both political parties and organized interests). The president's ignorance of parties, congress, the judiciary, and interest organizations is one result of this type of (defective) democracy. Ruling by decree (*decretismo*) and corruption are said to be prominent ways to produce legislation in the absence of democratically build coalitions. Along with this style of policy making comes the tendency of "interrupted presidencies", as Arturo Valenzuela calls a phenomenon especially apparent in Latin America.⁴⁹ After an initial honeymoon phase the disappointment of the high hopes regarding the solution of deep-seated problems forces many presidents out of office, in O'Donnell's words: "from omnipotence to impotence".

TABLE 2
 SHARE OF PEOPLE WHO THINK THAT
 IT MAKES A DIFFERENCE WHO IS IN POWER

<i>South America & Mexico</i>	<i>CSES1 (1996-2001)</i>	<i>CSES3 (2006-2011)</i>	<i>Difference (CSES3-CSES1)</i>	<i>Asia Pacific</i>	<i>CSES1 (1996-2001)</i>	<i>CSES3 (2006-2011)</i>	<i>Difference (CSES3-CSES1)</i>
Brazil	.	81	.	Australia	68	67.6	-0.4
Chile	51.1	.	.	New Zealand	73.4	67.6	-5.7
Mexico	70.4	72.4	2	Japan	43.5	49	5.5
Peru	67.9	.	.	<i>Average</i>	61.6	61.4	.
Uruguay	.	66.5	.				
<i>Average</i>	63.1	73.3	.				

⁴⁸ O'Donnell, Guillermo, "Delegative Democracy", *Journal of Democracy* 7 (4), 1994.

⁴⁹ Valenzuela, Arturo, "Latin American Presidencies Interrupted", *Journal of Democracy* 15(4), 2004.

<i>Europe</i>	<i>CSES1 (1996- 2001)</i>	<i>CSES3 (2006- 2011)</i>	<i>Difference (CSES3- CSES1)</i>	<i>North America</i>	<i>CSES1 (1996- 2001)</i>	<i>CSES3 (2006- 2011)</i>	<i>Difference (CSES3- CSES1)</i>
Britain	67.1	.	.	Canada	57.1	.	.
Denmark	69.4	68.7	-0.7	USA	64.5	.	.
Germany	64.9	56.1	-8.8	<i>Average</i>	60.8	.	.
The Netherlands	83.6	62.5	-21.1				
Norway	77.6	62.5	-15.2				
Spain	76.4	69.8	-6.6				
Sweden	76.2	48.5	-27.8				
Switzerland	72.5	.	.				
<i>Average</i>	73.5	61.3	.				

SOURCE: Comparative Study of Electoral Systems (CSES), Modules I and III.

These diagnoses can also be related to our main functions of party systems. The existence of *movimientos* instead of programmatic parties describes a strong defect of the pattern-maintenance function. If the ideological position of parties in Western Europe is said to be blurred, *movimientos* are by definition less institutionalized organizations with highly informal internal structures. Very often, charismatic leaders are the only *raison d'être* of these organizations. If persons replace programs, the party system's function of producing enduring programmatic offers is made impossible. Although we have no data on this topic, a couple of examples immediately come into mind: Venezuela's Hugo Chávez, Bolivia's Evo Morales, and Argentina's Cristina Kirchner all fit into this category of charismatic leaders. However, two qualifications are necessary: First, the tendency to focus more on persons than on parties is an institutional consequence of presidential systems and, therefore, "normal" to some extent. Second, there are examples of charismatic politicians in other regions as well. Russia's Putin

is an example, but even in non-presidential systems in Europe we find this type of politicians: Jörg Haider in Austria, Pim Fortuyn and Geert Wilders in the Netherlands, and, of course, Italy's Silvio Berlusconi are well-known examples. The crucial question with this type of leader is whether he or she is respecting the legal and democratic norms. Some of the aforementioned politicians have a rather bad record on this. This disrespect can be manifest in different forms, non-existence of intra-party democracy and corruption may be the most prominent. Ruling by decree is another manifestation of the de-institutionalization of the goal-attainment system. If the function of producing majorities for legislation is no longer working, the party system starts to become redundant. Unfortunately, we have no systematic and comparative information about the levels of ruling by decree and intra-party democracy. Comparative data is also lacking for other forms of de-institutionalized party systems like manipulated elections and post-election conflict.

For this reason, we can only briefly investigate the level of corruption. As we have no direct data on corruption, we have to be content with survey data. Asked how they perceive the level of corruptness of political parties, a majority of people in North and South America as well as in the Asia-Pacific region think that they are corrupt or extremely corrupt (see table 3). Although the average share in Europe is below 50%, we also find countries with higher shares like Germany, Britain, and Spain.

TABLE 3
SHARE OF PEOPLE WHO PERCEIVE POLITICAL
PARTIES AS CORRUPT OR EXTREMELY CORRUPT

<i>Asia Pacific</i>	<i>2001</i>	<i>2011</i>	<i>2011-2001</i>	<i>North America</i>	<i>2001</i>	<i>2011</i>	<i>2011-2001</i>
Australia	57.5	63	5.5	Canada	65.8	69	3.2
New Zealand	50.7	52	1.3	USA	77.8	82	4.2
Japan	62.9	82	19.1	<i>Average</i>	71.8	75.5	3.7
<i>Average</i>	57.0	65.7	8.6				

<i>South America & Mexico</i>	<i>2001</i>	<i>2011</i>	<i>2011-2001</i>	<i>Europe</i>	<i>2001</i>	<i>2011</i>	<i>2011-2001</i>
Argentina	71.1	73	1.9	Britain	54.4	72	17.6
Bolivia	77.4	76	-1.4	Denmark	18.4	24	5.6
Brazil	70.3	74	3.7	Germany	57.3	58	0.7
Chile	66.3	68	1.7	The Netherlands	23.4	29	5.6
Colombia	75.4	76	0.6	Norway	26.3	31	4.7
Ecuador	.	.	.	Spain	80.8	84	3.2
Mexico	81.5	82	0.5	Sweden	.	.	.
Paraguay	.	.	.	Switzerland	29	33	4
Peru	76.5	77	0.5	<i>Average</i>	36.2	47.3	11.1
Uruguay	.	.	.				
Venezuela	62.8	65	2.2				
<i>Average</i>	72.7	73.9	1.2				

<i>Central America</i>	<i>2001</i>	<i>2011</i>	<i>2011-2001</i>
Costa Rica	.	.	.
El Salvador	88.6	89	0.4
Guatemala	.	.	.
Honduras	.	.	.
Nicaragua	.	.	.
Panama	.	.	.

SOURCE: Transparency International 2001, 2011.

Compared to the other indicators, these numbers are definitely unpleasing. Alarming is not only the high level of distrust but also the almost uniformly/overall increasing trend (with the exception of Bolivia) within the 21 countries in the decade between 2001 and 2011.

V. CONCLUSION

If those observations about the state of democracy and, more precisely, about the actual problems of party systems are true, we are facing an alarming situation. Are Western democracies in decay? Are many democracies of the so-called third-wave of democratization in a state of semi-democratic gridlock? The brief empirical snapshot revealed some reassuring information but also some worrying tendencies. We have found no empirical support for the allegations concerning programmatic convergence, neither in the party programs nor in the voters' perceptions. Additionally, roughly about two thirds of the people think that it makes a difference who is in power—which would not be unlikely if there would be no room to manoeuvre for politicians and parties in power. In many indicators, the difference between European democracies and third-wave democracies in Latin America are shrinking or have disappeared which is rather a sign of convergence than of gridlock.

Nevertheless, there are also some alarming figures. The overwhelming perception of parties as corrupt may be the most problematic one. Latin America has made no progress here and in Europe and other regions of the world the perceived corruptness of parties is increasing. Although in many countries between half and two thirds of the population feels represented by a political party, there remains a big percentage that sees no party representing its positions. During the last 40 years, there have been some waves of new parties entering parliaments: green parties, right-wing parties, and, most recently, the so-called pirate parties. The ideological shifts of the biggest parties during the last four decades can as well be interpreted as a means of holding contact with changing positions within the societies. But despite of these processes of renewal and change, an important share of the electorate does not feel represented. Accordingly, membership figures have been declining for decades, at least in Europe. The call for transparency and new forms of participation that are at the heart of the pirate parties might be indicators that both corruption and the representative gap are addressed by new actors within many party systems. This kind of party system change is necessary in order to react to new or changing challenges. It is therefore a misunderstanding to interpret rising volatility or the occurrence of new parties as alarming signs of party-system instability. Vitality is more important than stability—and this is not only true for the older European democracies.⁵⁰

In order to make this judgment more solid, further comparative data on the four subfunctions of party systems is needed. Nevertheless, this brief

⁵⁰ Lane, Jan-Erik and Ersson, Svante, "Party System Instability...", *op. cit.*, p. 106.

discussion of various theories on the crisis of democracy has already revealed some benefits of a “systemic” party-system concept. The linkage with the core functions of the party systems allows us to determine the main indicators if we want to identify change and (de-)institutionalization of party systems. Besides facilitating comparative studies across time and space, this concept also raises interesting questions with regard to interdependencies between the party system’s subfunctions. Although the literature on party systems is legion, there is still a lot to be explored and learned

VI. BIBLIOGRAPHY

- BELL, Daniel, *Die kulturellen Widersprüche des Kapitalismus*, Frankfurt am Main, 1991.
- BERGER, Peter L. and LUCKMANN, Thomas, *The Social Construction of Reality: A Treatise in the Sociology of Knowledge*, New York, Anchor Books, 1966.
- BEYME, Klaus von, *Political parties in western democracies*, New York, St. Martin’s Press, 1985.
- BIRCH, Anthony H., “Overload, Ungovernability and Delegitimation: The Theories and the British Case”, *British Journal of Political Science*, 14 (2), 1984.
- BLONDEL, Jean, “Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies”, *Canadian Journal of Political Science*, 1(2), 1968.
- BLYTH, Mark *et al.*, *Liberalization and Cartel Politics in Europe: Why Do Centre-Left Parties Adopt Market Liberal Reforms?*, Montreal, 2010.
- BRITTAN, Samuel, “The Economic Contradictions of Democracy”, *British Journal of Political Science*, 5, 1975.
- CHOMSKY, Noam, *Media control: the spectacular achievements of propaganda*, Open Media Pamphlet Series, 1991.
- Comparative Study of Electoral Systems, CSES MODULE 1 FULL RELEASE (dataset), Michigan, University of Michigan, Center for Political Studies, 4 of august of 2003, www.cses.org.
- Comparative Study of Electoral Systems, CSES MODULE 3 THIRD ADVANCE RELEASE [dataset], 31 of may of 2012, www.cses.org.
- CROISSANT, Aurel and VÖLKEL, Philip, “Party systems types and party system institutionalization: Comparing new democracies in East and Southeast Asia”, *Party Politics*, 18(2), 2012.
- CROUCH, Colin, *Post-Democracy*, London, Polity Press, 2004.

- CROZIER, Michel J. *et al.*, *The Crisis of Democracy: Report of the Governability of Democracies of the Trilateral Commission*, New York, New York University Press, 1975.
- DUVERGER, Maurice, *Political parties. Their organization and activity in the modern state*, London, Methuen, 1954.
- ECKSTEIN, H., "Party Systems", in SILLS, D. L. (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, Macmillan and Free Press, 1968, vol. 11.
- GUNTHER, Richard and DIAMOND, Larry, "Types and Functions of Parties", in GUNTHER, Richard and DIAMOND, Larry (eds.), *Political Parties and Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2003.
- HABERMAS, Jürgen, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1973 (*Legitimation Crisis*, Boston, Beacon Press, 1975).
- HELLSTRÖM, Johan and BERGMAN, Torbjörn, *Birds of a feather flock together? Government duration and cabinet ideological diversity in Western Europe*, Reykjavik, ECPR General Conference, 2011.
- HUNTINGTON, Samuel P., *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968.
- , *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma-London, University of Oklahoma Press, 1991.
- KATZ, Richard S. and MAIR, Peter, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics*, 1, 1995.
- KEMAN, Hans and PENNING, Paul, "Competition and Coalescence in European Party Systems: Social Democracy and Christian Democracy Moving into the 21st Century", *Swiss Political Science Review* 12(2), 2006.
- LANE, Jan-Erik and ERSSON, Svante O., *Politics and Society in Western Europe*, London, Sage, 1994.
- , "Party System Instability in Europe: Persistent Differences in Volatility between West and East?", *Democratization* 14(1), 2007.
- LIJPHART, Arend, *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-six Countries*, New Haven-London, Yale University Press, 1999.
- LIPSET, Seymour Martin and ROKKAN, Stein, "Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction", in LIPSET, Seymour Martin and ROKKAN, Stein (eds.), *Party Systems and Voter Alignment: Cross-National Perspectives*, New York, Free Press, 1967.
- LUHMANN, Niklas, *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag, 2000.

- MAINWARING, Scott, *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization. The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1999.
- and SCULLY, Timothy R., *Building democratic institutions: Party systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995.
- MAIR, Peter, “Party System Change”, in KATZ, Richard and CROTTY, William (eds.), *Handbook of Party Politics*, London, Sage, 2006.
- , *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford, Oxford University Press, 1997.
- and VAN BIEZEN, Ingrid, “Party Membership in Twenty European Countries, 1980-2000”, *Party Politics* 7(1), 2001.
- MANIN, Bernard, *The principles of representative government*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- MORLINO, Leonardo, *Democracy between Consolidation and Crisis*, Oxford, Oxford University Press, 1998.
- O’DONNELL, Guillermo, “Delegative Democracy”, *Journal of Democracy* 7 (4), 1994.
- OFFE, Claus, “Political Authority and Class Structures. An Analysis of Late Capitalist Societies”, *International Journal of Sociology* 2, 1972.
- , “Dokumentation: Wortmeldung‘-eine Gegenpolemik”, in OFFE, Claus (ed.), *Strukturprobleme des kapitalistischen Staats. Aufsätze zur politischen Soziologie*, Frankfurt a. M., Suhrkamp, 1972.
- OLSON, Mancur, *Rise and decline of Nations*, New Haven, Yale University Press, 1982.
- PARSONS, Talcott, “An Outline of the Social System”, in PARSONS, Talcott et al. (eds.), *Theories of Society. Foundations of Modern Sociological Theory*, New York, The Free Press, 1965.
- , “On the Concept of Value-Commitments”, *Sociological Inquiry* 38(2), 1968.
- , *The Social System*, London, Routledge & Kegan Paul Ltd., 1970.
- , *The System of Modern Societies*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1971.
- PENNING, Paul and LANE, Erik (eds.), *Comparing Party System Change*, New York, Routledge, 1998.
- SARTORI, Giovanni, “From the Sociology of Politics to Political Sociology”, in LIPSET, Seymour Martin, *Politics and the Social Sciences*, New York, Oxford University Press, 1969.
- , *Parties and Party Systems. A framework for analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976.

- SCHÄFER, Armin, *Krisentheorien der Demokratie. Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie*, Cologne, Max Planck Institute for the Study of Societies, 2008.
- SCHARPF, F. W., “Economic integration, democracy and the welfare state”, *Journal of European Public Policy*, vol. 4, num. 1, 1997.
- , *Governing in Europe: effective and democratic?*, Oxford, Oxford University Press, 1999.
- , *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*, Kronberg im Taunus, Scriptor, 1970.
- TAAGEPERA, Rein and SHUGART, Matthew Soberg, *Seats and votes. The effects and determinants of electoral systems*, New Haven, Yale University Press, 1989.
- VALENZUELA, Arturo, “Latin American Presidencies Interrupted”, *Journal of Democracy* 15(4), 2004.
- VAN BIEZEN, Ingrid *et al.*, “Going, going... gone? The decline of party membership in contemporary Europe”, *European Journal of Political Research* 51(1), 2012.
- VOLKENS, Andrea *et al.*, *The Manifesto Data Collection. Manifesto Project (MRG/CMP/MARPOR)*, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), 2011.
- WOLINETZ, Steven B., “Party Systems and Party System Types”, in KATZ, Richard and CROTTY, William (eds.), *Handbook of Party Politics*, London, Sage, 2006.

VII. REFLEXIONES SOBRE LA METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: MÉXICO Y ESTADOS UNIDOS

Benito NACIF HERNÁNDEZ*

El estudio de los partidos políticos en Estados Unidos nos puede ayudar a comprender a los partidos políticos en México. Estados Unidos es quizá la democracia más estudiada, y los trabajos acerca de los partidos políticos en ese país nos dan algunas pistas interesantes que nos sirven para conocer a los partidos políticos en nuestro país. A continuación les presento un ejercicio de reflexión, ensayístico, en materia de política comparada, que permite entender elementos de nuestro sistema de partidos desde la perspectiva del estudio de los partidos políticos americanos.

En primer lugar, estamos obligados a preguntarnos lo siguiente: ¿qué tan similares son los partidos mexicanos a los de Estados Unidos? La primera diferencia que encontramos entre los dos sistemas de partidos es que en Estados Unidos existe un régimen bipartidista, es decir, dos partidos dominan el escenario electoral. En contraste, nuestro sistema de partidos ha sido definido de varias maneras en cuanto al número de partidos. Se asume usualmente que el sistema actual de partidos mexicano es tripartidista. Sin embargo, existen algunos estudios que, utilizando un índice de concentración del voto, llegan a la conclusión de que nuestro sistema se acerca más a uno de dos partidos y medio. Hay siete partidos que cuentan con registro nacional¹ y cuyos representantes están sentados en la mesa del Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE).

* Politólogo y licenciado en Administración Pública por el Colegio de México; doctor en Ciencia Política por la Universidad de Oxford; profesor e investigador del Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE), donde ha dirigido proyectos de análisis legislativo y fue jefe de la División de Estudios Políticos. Tiene diversas obras, y entre las más destacadas se encuentra *Lecturas del cambio político en México* (publicado por el Fondo de Cultura Económica).

¹ Estos partidos son (en orden de su registro ante el IFE) Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido Ver-

Además de esta diferencia numérica entre el sistema de partidos en México y en Estados Unidos existen distinciones importantes en torno a la organización de los partidos. En Estados Unidos, por ejemplo, los partidos no controlan la selección de sus candidatos. El acceso a la boleta es resultado, en casi la totalidad de los cargos, de primarias muy competitivas, en donde ni las dirigencias estatales ni las nacionales tienen una incidencia determinante en el resultado. En el caso de los senadores, por ejemplo, éste es un asunto que se dirime entre el electorado estatal, mientras que en el caso de los candidatos a la Cámara de Representantes se resuelve casi por completo en los electorados distritales.

En México, en contraste, existe un control relativamente centralizado de la selección de candidatos tanto para diputados federales como para senadores.² No obstante que las primarias empezaron a tomar cierto arraigo en los procesos internos de los partidos políticos mexicanos para elegir sus candidatos a gobernador y presidente de la República, las elecciones internas son una práctica poco frecuente en el caso de los candidatos a diputados, senadores y diputados locales, y son marginales quizá en el caso de los candidatos a presidentes municipales.

La comparación que presento revela, entonces, una diferencia notable con respecto a la selección de candidatos. Esta selección de candidatos es un proceso que en México, en contraste con Estados Unidos, se controla dentro de los partidos políticos, tanto en los nacionales como en los locales. Así, en Estados Unidos este proceso es descentralizado y sucede sin el control directo de las dirigencias partidistas; en cambio, en México estas dirigencias tienen una enorme influencia. Segundo, los partidos son, en Estados Unidos, organizaciones muy desarticuladas y descentralizadas, en las que hay demócratas que son conservadores o republicanos que son progresistas.

En Estados Unidos, los partidos políticos tienen una organización con un perfil muy distinto en cada estado, lo cual se diferencia claramente de México, en donde existe un alto grado de cohesión. Esta cohesión existe no sólo por el control de las candidaturas, sino también por el modo de obtener financiamiento. En Estados Unidos, el financiamiento de los partidos se hace mediante aportaciones privadas, mientras que en México cerca del 90% del financiamiento de los partidos políticos es público. Las prerrogativas, como se les conoce jurídicamente, les son entregadas mensualmente a las dirigencias nacionales a quien esté designado como tesorero del partido.

de Ecologista de México, Partido del Trabajo, Partido Movimiento Ciudadano y Partido Nueva Alianza.

² Mayer Serra, Carlos y Nacif, Benito, *Lecturas del cambio político en México*, México, CIDE-Fondo de Cultura Económica, 2002.

En nuestro país, las contribuciones privadas a los partidos políticos son reguladas estrictamente, y su límite es el 10% del financiamiento total de éstos. Esto hace que las dirigencias nacionales tengan el control financiero y económico del partido político, desde sus oficinas en la Ciudad de México. Los partidos reciben también financiamiento público local (estatal), pero la fuente principal por los montos implicados es el que se les otorga federalmente.

Por otro lado, el acceso a radio y televisión, cuya importancia aumentó a partir de la reforma constitucional y legal en materia electoral de 2007-2008, reforzó esta centralización. Desde esta última reforma electoral, los candidatos pueden aparecer en radio y televisión sólo mediante las prerrogativas de radio y televisión, administradas exclusivamente por el partido político en el IFE, como parte de su burocracia nacional. Por tanto, no hay manera de hacer campañas políticas, incluso locales, sin el apoyo de la dirigencia nacional.

El control centralizado de los recursos en los partidos políticos mexicanos se ha visto fortalecido con el nuevo modelo de comunicación política, porque el acceso a radio y televisión se hace estrictamente vía la dirigencia nacional del partido, a través de sus representantes ante el Comité de Radio y Televisión del IFE, en tiempos pertenecientes al Estado mexicano. Esto les da un gran control sobre sus integrantes y sus candidatos, lo cual contrasta enormemente con los partidos de Estados Unidos, en donde la cohesión partidaria tiende a ser comparativamente baja.

En México tenemos los índices de cohesión partidaria en votaciones, tanto en el Senado como en la Cámara de Diputados —que son entre los más estudiados—, más altos registrados entre los países democráticos. Los grupos parlamentarios mexicanos votan de forma muy homogénea. Esto contrasta fuertemente con Estados Unidos y obliga a preguntarnos: ¿es válida la comparación? ¿Qué explica estas diferencias?

Yo creo que por sus enormes contrastes vale la pena compararlos y buscar explicaciones de las diferencias entre unos casos y otros, así como comprender si estas pistas pueden ayudar a entender por qué hay diferencias no sólo entre los partidos políticos de México³ y Estados Unidos, sino también entre los de México y el resto de América Latina, e incluso con las democracias europeas.

Un estudio ya clásico en Estados Unidos que hace una descomposición de los partidos, y que sigue siendo muy interesante y relevante, es aquél

³ Nacif, Benito, “The fall of the dominant presidency: Lawmaking under divided government in Mexico”, en Ai Camp, Roderic, *The Oxford Handbook of Mexican Politics*, Reino Unido, OUP, 2012.

realizado por V. O. Key⁴ sobre el partido demócrata en Texas, que era el partido dominante hasta la década de los setenta. V. O. Key distinguía en un partido la coexistencia de tres elementos que lo integran:

1. *El partido en el electorado*: los simpatizantes, aquellos que se identifican con un partido político, que es una de las cosas que estudiamos regularmente y de forma empírica, principalmente a través de las encuestas, y que afecta el funcionamiento del partido político.
2. *El partido en el gobierno*: aquí los partidos de los dos países son muy parecidos, puesto que los partidos electos al Senado, a la Cámara de Diputados y a la presidencia de la República son los mismos. Además, al ocupar puestos de elección popular, los miembros de partidos políticos adquieren una mayor importancia para sus institutos políticos. Aun de manera informal, en los hechos sabemos la importancia que tienen, por ejemplo, los gobernadores para los partidos políticos locales, y los presidentes para los partidos políticos nacionales.
3. *La organización partidista externa*: es donde hay uno de los contrastes más interesantes entre México y Estados Unidos, pues en este último es una parte muy poco significativa. Por ejemplo, solamente los especialistas en la política americana, los que la siguen regularmente, pueden decir hoy en día quién es el presidente del Comité Nacional Republicano (GOP), y cuando el partido gana la presidencia de la República, es claro que el presidente de la República es el líder de su partido político, que en este caso es Barack Obama.

En México hay diferencias sustanciales. Esas organizaciones partidistas externas son muy importantes por las razones que hemos mencionado antes: controlan recursos públicos, prerrogativas y el acceso a radio y televisión; tienen un enorme impacto en la selección de candidatos, y solamente de visitar las oficinas de las dirigencias nacionales en la Ciudad de México y en Washington, por ejemplo, podemos observar diferencias muy pronunciadas. El contraste es muy marcado entre las oficinas de los comités nacionales del republicano y del demócrata, comparadas con las del PRI, PAN y PRD, tanto por el número de personal con el que cuentan como los recursos que manejan. Estas organizaciones partidistas en México tienen muchos más recursos, más fuerza: mucho más poder.

Una cosa sí es igual, y sucede cuando el partido gana la presidencia de la República. Entonces, el presidente informalmente se convierte en el líder

⁴ Key, V. O., *Politics, Parties and Pressure Groups*, Nueva York, Crowell, 1964.

de su partido⁵ y tiene una enorme influencia sobre el partido, la organización partidista, el partido en el gobierno, sus grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados y en el Senado, e incluso en las gubernaturas.

Es importante estudiar estos aspectos, y se están haciendo investigaciones muy interesantes, por ejemplo, de la relación entre gobernadores y grupos parlamentarios. Hemos estudiado por mucho tiempo la relación entre el presidente, el Congreso y los grupos parlamentarios, pero esta nueva dimensión de la relación entre gobernadores y grupos parlamentarios es algo muy reciente y que se volvió un aspecto relevante a partir del momento en que el PRI perdió la presidencia y los partidos políticos de oposición ganaron gubernaturas y formaron grupos parlamentarios muy importantes por su tamaño.

Una de las definiciones clásicas de los partidos políticos surge de la literatura en Estados Unidos, de Anthony Downs en específico, la cual trasciende estas dimensiones del partido en el electorado, en el gobierno y en la organización partidista, y, sobre todo, define a los partidos políticos de manera sencilla: “Un grupo que busca el control del aparato de gobierno, ganando puestos en elecciones organizadas de acuerdo con la ley”.⁶

Si analizamos esta definición, veremos que tiene implicaciones muy importantes, y algunas de ellas muy interesantes para el estudio de la historia de los partidos políticos en México. En primera instancia hay que decir que no es una definición que tenga que ver con las funciones de los partidos, sino con las metas y los objetivos que los partidos políticos persiguen. En este sentido, aquello que los partidos pretenden es el poder, el control del aparato de gobierno, y el medio por el cual los partidos políticos tratan de conseguir eso son las elecciones, buscando el voto y el apoyo del electorado.

En esta definición, que emerge naturalmente de la literatura americana, se excluyen otros tipos de organizaciones que también llamamos partidos políticos, pero que de acuerdo con esta definición no serían realmente partidos políticos; es decir, organizaciones que se llaman partidos políticos, los cuales desean el poder o mantenerlo por medios diferentes a las elecciones. El medio es crucial aquí. Por ejemplo, el Partido Comunista Cubano no cabe en esta definición, pues sus objetivos los realiza por medios completamente distintos.

Antes de la existencia de elecciones competitivas en México, no queda claro si el PRI, por ejemplo, encajaba en esta definición. Pero hoy en día sí

⁵ Nacif, Benito, *¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México*, México, CIDE, 2006, <http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/5019>.

⁶ Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1957.

podemos decir que nuestros partidos políticos se encuentran contemplados en esta definición, a diferencia de las dudas que podrían haber existido antes de las elecciones competitivas.

Esta definición de Downs se basa en objetivos y medios institucionalmente planteados. Es decir, los partidos políticos persiguen el poder de acuerdo con las reglas, y buscan las oportunidades institucionalmente definidas en la ley con base en los medios que ésta da. Asimismo, esta definición curiosamente excluye a los simpatizantes, quienes suelen ser muy importantes en la tradición del estudio de los partidos políticos; así, los simpatizantes no son parte del partido.

Según esta definición, entonces, los simpatizantes son más bien como consumidores en un mercado, y los partidos políticos son la parte de la oferta de ese mercado. En esta visión de los partidos políticos, el debilitamiento de la identificación partidaria, del voto duro, no es visto como algo negativo, o como algo que genera una crisis en los partidos políticos, pues si se debilita la identificación partidaria, no quiere decir que tenemos una crisis en los partidos políticos, sino más bien esto significa que vamos a tener elecciones más competitivas, porque el tamaño de los votantes independientes se vuelve importante en la definición de una elección.

A partir de la definición de Downs empieza a emerger de una manera específica qué tipo de “bichos” —por así decirlo— son los partidos políticos. Éstos se caracterizan por ser organizaciones peculiares que se diferencian de otro tipo de sociedades, como puede ser una empresa o una burocracia, o un grupo de interés.

De acuerdo con Joseph Schlesinger, lo que distingue a los partidos son tres aspectos relacionados a cómo se mantiene una organización. Estos tres aspectos son: 1) qué es lo que le da éxito a una organización partidista; 2) qué es lo que produce esa organización, y 3) cómo recompensas a quienes contribuyen a realizar los trabajos de la organización.

Lo que diferencia a los partidos políticos, por ejemplo, de una burocracia, o incluso de un grupo de interés, es que compiten en un mercado electoral, y el éxito lo consiguen en la medida en que obtengan más votos.

Por otro lado, los partidos políticos, a diferencia de las empresas,⁷ no salen a ofertar bienes privados que favorezcan a una persona de forma individual, sino que ofrecen bienes públicos que generan beneficios colectivos; estos bienes públicos son políticas públicas que deben estar plasmadas en

⁷ Wilson, Graham y Grant, Wyn, “Business and Political Parties”, en Coen, David, *Oxford Handbook of Business and Government*, Reino Unido, OUP, 2010.

sus plataformas, en sus posiciones respecto a problemas del orden público. También los candidatos son parte de la oferta de los partidos políticos.

En tercer lugar, la forma en que los partidos políticos recompensan a quienes contribuyen tiende a ser una compensación indirecta. Los que forman parte de esos equipos no cobran como empleados, sino que después del proceso electoral se reparten cargos públicos asociados con el puesto de elección popular, que es el tipo de compensación típica de los partidos políticos.

Esto contrasta con las empresas o burocracias, en donde los empleados están en la nómina y se les paga un salario regularmente. Éste es el tipo ideal de partidos políticos y, según una definición de Schlesinger,⁸ son las organizaciones que consiguen el voto en el mercado electoral, ofertan bienes públicos o privados y tienden a la compensación indirecta de militantes y afiliados.

Como organización basada en el mercado, los partidos políticos ofrecen candidatos y políticas públicas a los votantes a cambio de ganar cargos de elección popular. Teniendo éxito en esto, los partidos pueden tener los otros elementos que hacen que una organización sea viable, tales como candidatos atractivos, gente que contribuye al esfuerzo de los partidos políticos e, incluso, aportaciones monetarias; no obstante, se debe tomar en cuenta que el mercado electoral es un mercado desequilibrado, en donde los partidos reciben beneficios privados, ya que el cargo sólo le favorece directamente a quien lo ocupa, aunque el ciudadano obtiene beneficios colectivos.

Según la literatura, una de las principales motivaciones para ofertar bienes públicos es la ambición o la aspiración por el cargo. Entonces, estos objetivos de competencia en el mercado electoral son los que dominan las decisiones de los partidos políticos. Además, el triunfo de la organización debe estar asociado al éxito en este mercado electoral. Este elemento es, precisamente, una de las diferencias más importantes entre otras organizaciones y los partidos políticos. En esta visión, la competencia electoral es lo que hace que los partidos políticos mantengan su identidad.

Adicionalmente, si los niveles de competencia disminuyen, los partidos políticos pueden burocratizarse. Esto ocurre cuando hay un solo partido que domina y que no compite realmente; entonces, el partido puede burocratizarse y convertirse en un apéndice del gobierno. Mientras exista competencia política, los partidos políticos contarán con mayores incentivos para ofertar bienes públicos, y tendrán cada vez más cuidado cuando

⁸ Schlesinger, Joseph, *Political Parties and the Winning of Office*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991.

se identifiquen con intereses específicos, además de que buscarán evitar el mimetizarse con grupos de interés en la construcción de su oferta política.

En esta visión, los partidos tienen equilibrios internos que, dependiendo de estas variables, pueden romperse. Por ejemplo, los partidos políticos se burocratizarán excesivamente cuando no hay suficiente competencia electoral. Puede ocurrir que los partidos se parezcan más a las empresas o grupos de interés cuando en vez de ofertar bienes públicos, la razón principal por la que actúan son bienes privados. Finalmente, cuando en vez de concentrarse en el riesgo asociado a ganar la elección, los partidos se convierten en proveedores de empleo público, se desarrollan tendencias a la burocratización.

Con esto termino, y menciono que éstas son reflexiones acerca de cómo ver a los partidos políticos y cómo estudiarlos. Hay muchas cosas que se pueden desprender de aquí y en las que vale la pena detenerse dentro del contexto de esta discusión sobre la metodología para el estudio de los partidos políticos. Quería compartir algunas de estas ideas que —insisto— no son ideas propias, sino que son el resultado de una rica tradición del estudio de los partidos políticos, de la cual podemos aprender mucho.

BIBLIOGRAFÍA

- AI CAMP, Roderic, *The Oxford Handbook of Mexican Politics*, Reino Unido, OUP, 2012.
- DOWNS, Anthony, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper and Row, 1957.
- WILSON, Graham y GRANT, Wyn, “Business and Political Parties”, en COEN, David, *Oxford Handbook of Business and Government*, Reino Unido, OUP, 2010.
- KEY, V. O., *Politics, Parties and Pressure Groups*, Nueva York, Crowell, 1964.
- MAYER SERRA, Carlos y NACIF, Benito, *Lecturas del cambio político en México*, México, CIDE-Fondo de Cultura Económica, 2002.
- NACIF, Benito, *¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México*, México, CIDE, 2006, <http://aleph.academica.mx/jspui/handle/56789/5019>.
- SCHLESINGER, Joseph, *Political Parties and the Winning of Office*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1991.

VIII. ENFOQUES HISTÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

Miguel Ángel GARCÍA OLIVO*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Génesis de los partidos políticos*. III. *Tendencias sociohistóricas y sus procesos políticos*. IV. *Los partidos de la izquierda latinoamericana*. V. *Populismo*. VI. *Regímenes militares*. VII. *Desarrollo y democratización*. VIII. *Conclusiones*. IX. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Brevemente, en este trabajo esbozaremos algunas de las pautas históricas que deben de incluirse en el análisis de los partidos políticos en América Latina. A diferencia de otros trabajos en donde se analiza a los partidos políticos desde la perspectiva de su orientación política o las entrañas de su conformación, esta investigación se ocupa de resaltar los contextos históricos en que se desenvuelven los partidos políticos a partir de que se constituyen los Estados latinoamericanos.

Si bien este artículo no se detiene preponderantemente en el análisis de las particularidades y experiencias de los partidos políticos en los Estados latinoamericanos, sí trata de abarcar generalidades en el estudio de aquellas instituciones a través de los modelos y directrices previas establecidas por los principales estudiosos de los partidos políticos en la región.

Si partimos de la importancia y función que desempeñan los partidos políticos en los regímenes latinoamericanos, en donde se establecen principios y relaciones de competencia y participación, podremos averiguar históricamente cuáles han sido los esquivos y desvíos por los que han tenido que atravesar los partidos políticos, así como los regímenes que han luchado por conservarlos, reforzarlos, y en otros casos desgastarlos.

* Investigador en el Área de Investigación Aplicada y Opinión del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Los partidos políticos en la actualidad se encargan de realizar diversos roles, entre ellos los de fomentar el juego democrático; propiciar la participación de los ciudadanos; establecer un contrapeso a la autoridad; aspirar cíclicamente por conquistar los escaños, y encargarse de expresar y representar demandas e intereses que la ciudadanía eleva al escenario público. Así, de su capacidad de representación y movilización por la ejecución de diversos medios dependerá la fuerza y la posibilidad de su triunfo.

En América Latina, los partidos políticos, a diferencia de la experiencia europea, han tenido un desarrollo peculiar, en donde algunos signos norteamericanos y europeos han influido en la conformación de su molde. Después de los movimientos independentistas y durante la constitución de los Estados modernos latinoamericanos, los partidos o facciones se constituían por los notables e influyentes de la época, agrupados en dos sectores: conservadores y liberales, los cuales se alternaban las funciones de gobierno accionando de forma elitista. Durante los primeros años del siglo XIX, el tránsito para construir esta génesis implicaba la elección de hombres fuertes y dominantes que respetaran la celebración de pactos. Estos primeros visos de organización trajeron como consecuencia algunos gobiernos fallidos, además de disputas armadas entre ambos bandos; esto transcurrió durante algunos periodos, los cuales reflejaban estabilidad y violencia. Diversas organizaciones comenzaron a asomarse y mostrarse como alternativas para finalizar con estas disputas.

Con las grandes migraciones europeas hacia el sur de América y los primeros signos de la industrialización en la región empezaron a organizarse los sectores obreros; además, la sociedad se comenzaba a transformar y concentrar en núcleos urbanos. A la postre se presentaron los primeros signos que propiciaron la creación de los partidos de masas, en donde los sectores ligados a la producción encontraban un espacio de representación. Al mismo tiempo aparecían los partidos policlasistas, los cuales aglutinaron varios sectores, como el campesino, el obrero y las clases altas, medias y bajas, generándose un corporativismo en su interior. Estos partidos fueron mejor conocidos como “partidos populistas”, mismos que actuaban en razón de sus clientelas y como intermediarios de los intereses de clases.

Con posterioridad y las ventiscas de un mundo en guerra, la región adoptó regímenes militares, en donde los partidos fueron desplazados por gobiernos autoritarios, limitándolos en su acción; a su vez, algunos partidos de la región fueron infiltrados por el sector militar, consolidando partidos que penetraron directamente en la sociedad. Las decisiones de los países latinoamericanos durante este periodo quedaron concentradas en pequeñas minorías.

VIII. ENFOQUES HISTÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS... 139

Los países latinoamericanos desgastados por estos modelos militares y prácticas opresivas optaron por las directrices internacionales, acogiendo un modelo democrático de recomposición. Los partidos tuvieron nueva injerencia en la reorganización estatal; sin embargo, en poco podían decidir, lo que trajo consigo un desprestigio y poca credibilidad en ellos; por tal motivo, la sociedad se desencantó de sus propios partidos, quedando pasiva ante la formación de liderazgos que, gracias al apoyo de expertos en la imagen, son considerados seres supremos en quienes se confiaba la solución de los grandes problemas nacionales, sin que realmente se haya obtenido el éxito esperado. Con estos sucesos, las sociedades cada vez son más incrédulas en la política, y los partidos pierden su capacidad como intermediarios y representantes, al mismo tiempo que se acota su capacidad de negociación. Los grandes temas y problemas nacionales son degradados a objeto de usura de los partidos, impidiéndose así la construcción de concesos en los parlamentos y la modificación de las Constituciones y su andamiaje legal; a su vez, los arreglos son tras bambalinas, y las credenciales de representatividad partidaria son meras reliquias, en donde los grandes acuerdos son tomados en el ámbito internacional, en el que no tienen injerencia las estructuras partidarias. Con posterioridad aparecen los grandes escándalos de corrupción, decepcionando así a las grandes capas del electorado.

De esta manera, el presente trabajo trata de resaltar las distintas fases históricas por las que se desarrollaron los partidos políticos en la región latinoamericana, al tiempo que se proponen categorías históricas de análisis que permitan brindar una mejor comprensión sobre la democracia, los partidos políticos y el devenir latinoamericano.

II. GÉNESIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Los Estados latinoamericanos, definidos en una primera fase por la compleja estructura novohispana y en una segunda fase por los procesos independentistas, fueron forjando lo que para el siglo XIX serían los nuevos Estados independientes de la Corona Española, anclados en la modernidad. Las clases sociales criollas, encargadas seriamente de llevar sus proyectos y ambiciones hasta el extremo de crear el pensamiento dominante y la institución del Estado, fueron quienes principalmente levantaron las banderas y dieron la identidad y gobierno a los territorios de Latinoamérica; además, en su afán constante de detentar el ejercicio del poder, estas clases tuvieron como base tendencias ideológicas que les permitieran conquistar sus luchas. En resúmenes cuentas y en la práctica, estas luchas fueron el crisol de los partidos

políticos en América Latina, y lo decimos en la práctica, porque definieron grupos sociales muy cerrados que pretendían dar la representación que la sociedad necesitaba, aunque en el plano inspirador no hay que dejar de tomar en cuenta la influencia norteamericana y europea.

De alguna forma, los partidos políticos eran una nueva herramienta para continuar con el proceso de escisión de la propiedad originaria de sus verdaderos dueños, conformando así núcleos de individuos aglomerados en torno a una ideología o causa común. Gracias a este trance en América Latina empezaron a aparecer los llamados “grupos liberales”, que tenían una visión bastante integradora del mundo, con el fin de construir instituciones libres para el beneficio colectivo; asimismo, promovían una constante educación en el ejercicio de libertades y los derechos universales del hombre, y se encargaban principalmente de incluir a diversos sectores sociales.

Derivado de la complejidad de actividades en las nuevas ciudades, surgieron nuevos roles que adquirían una vital importancia para las sociedades que paulatinamente iban apareciendo; estos roles eran ahora ejercidos por una clase de comerciantes, abogados, médicos, orfebres, y aquellos prestadores de servicios e intermediarios que conformaron en su totalidad el grupo de los liberales, recién aparecidos y con conciencia de organización, eran principalmente los encargados de luchar en contra de los esquemas heredados por el régimen real, los cuales eran defendidos por el denominado grupo de conservadores, que profesaban la ideología católica y se encontraban en contra de los avances modernizadores y de las transformaciones sociales. Los conservadores eran los defensores de mantener una sociedad ordenada y minuciosamente jerarquizada, por lo que cualquier rompimiento a este esquema sería una catástrofe para la civilización. La alta oligarquía conservadora se encontraba, fundamentalmente, conformada por los terratenientes, los militares y el clero; por su parte, el control de las actividades y el ejercicio del poder se realizaba por medio de la elite rural.

La lucha entre conservadores y liberales por el control de la sociedad fue legendaria; en algunos Estados fue motivo de derramamiento de sangre, y en otros, el obstáculo para la aceleración de la transformación.

Paulatinamente, los liberales de pasar a ser aspirantes a la dominación y de impulsar sus demandas anticlericales accedieron a mantener el control, y con ello poco a poco se comenzaron a realizar las políticas expansionistas y de transformación. A través de una incipiente organización, las fuerzas sociales podían accionar, influyendo por medio de un mecanismo de representación, que en este caso eran los recién organizados grupos de liberales y conservadores.

VIII. ENFOQUES HISTÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS... 141

Uno de los ejemplos donde la lucha entre liberales y conservadores estuvo definida por una serie de circunstancias que propiciaron estos reacios enfrentamientos fue el caso chileno, donde se logró un alto desarrollo urbano, que se vio reflejado en diversos aspectos, como en la educación, un fortalecimiento económico, así como en la creación y consolidación de sus instituciones en pleno y temprano siglo XIX. El fenómeno rural mudado al urbano propició una temprana tensión entre liberales y conservadores. Los “pelucones” (conservadores) eran comprometidos fanáticos católicos y enraizados a su tierra, mientras que los liberales fueron impulsores del desarrollismo, con una convicción de mantener vigentes las libertades públicas. Estos elementos propiciaron una breve guerra civil, que culminó con la madurez de la sociedad y la formación de partidos políticos sobre la base de una participación más amplia de sectores populares, en especial la creación del Partido Radical.¹ Chile es el ejemplo más temprano en la conformación de partidos políticos y la instauración de un sistema de partidos, en donde la democracia saltaba a la arena de la sociedad para convertirse en una forma de vida; sin embargo, si tomamos el ejemplo de Chile como punta de lanza, no podemos meter bajo una camisa de fuerza para el análisis la experiencia de los demás países de América Latina, los cuales sufrieron una suerte distinta, pero que sin duda convivieron y sucumbieron ante las pugnas, los dogmatismos y las corrientes del conservadurismo y el liberalismo, que propiciaron capítulos de inestabilidades políticas, bajas humanas, ingobernabilidad y la paulatina consolidación de la independencia.

Para explicar a grandes rasgos el origen de los partidos políticos en América Latina se puede señalar que los ritmos y cambios históricos suponen circunstancias que llevan a los cambios regionales, al menos así sucedió en el Cono Sur con Uruguay, Colombia y Chile. En este sentido, podemos inclinarnos a la opinión de Ostrogorski,² quien señaló: “el arribo de la democracia en América Latina rompió en pedazos la vieja estructura de la sociedad política, en la ausencia de un terreno democrático en América la situó en un mosaico de convergencia de disimiles ideologías partidarias”.

El someternos a seguir una línea histórica de análisis sobre el origen de los partidos políticos en América Latina, tomando como referencia la sola actuación de los bloques liberales y conservadores como germen de los partidos, puede llevarnos a grandes vacíos que no permitirán observar otro

¹ Di Tella, Torcuato S., *Historia de los partidos políticos en América Latina, siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

² Alcántara Sáez, Manuel, *El origen de los partidos políticos en América Latina*, Barcelona, Universidad de Salamanca, 2001.

tipo de expresiones en la región y que también fueron el crisol de los partidos. Estas expresiones devienen de la fuerte influencia que generaron los cacicazgos, los grupos militares, las logias, los grupos católicos, los grupos de inmigrantes, los grupos empresariales y una creciente clase obrera-trabajadora con sus sindicatos. Estas organizaciones influyeron en el sistema de los países latinoamericanos a tal punto de conformar diferentes gobiernos y representaciones, como el nacional reformismo, el populismo, un incipiente desarrollismo, gobiernos militares y gobiernos conservadores, los cuales tomarían la forma de partidos políticos.

El proponer categorías de análisis que permitan señalar una taxonomía fundacional de los partidos políticos, a través de criterios como el de su organización, institucionalización y conformación ideológica, en un mosaico tan complejo como lo es América Latina resultaría acotado, pues gran parte de los países siguieron ejemplos y circunstancias distintas.

Desde su fundación, los partidos políticos latinoamericanos optaron por mantener una organización que permitiera conservar el control de las riendas políticas y sociales que continuaran apoyando el proceso de escisión entre la población y la riqueza que generaban las nuevas naciones, de modo que posibilitara una equitativa y equilibrada distribución de los bienes mínimos que faciliten la subsistencia y desarrollo de la población.

De esta diversificación basta como ejemplo mencionar la brecha por la que optó México con el dominio hegemónico (PNR); Uruguay se ladeó por un juego de contrapesos (Blancos y Colorados); Argentina y una pretendida hegemonía inconclusa (UCR); Brasil se inclinó por un artificial bipartidismo. Difícilmente, en América Latina, después de un control colonial, el intentar establecer nuevas bases que fueran sólidas e instaurar reglas claras para mantener efectivos gobiernos sería una cuesta muy alta. La ruptura en América Latina implicó para los distintos sujetos sociales, políticos y económicos la resolución de varias cuestiones, siendo la primera y la más urgente la del poder; esto es, dar cabal respuesta a las siguientes preguntas: ¿quién manda? ¿Sobre quién manda? ¿Cómo manda? ¿Para qué manda? En América Latina acceder al poder necesitó de la definición de los principios de legitimidad; de la ruptura (la revolución de independencia) y de soberanía y su titularidad (Dios, el rey, los pueblos, la nación); el de representación, y el de organización política. Si bien la concepción de la primicia de la voluntad general tiene entusiastas partidarios, su efectiva aceptación y aplicación chocan no necesariamente queridos por las dirigencias, y sientan firmes bases para el ejercicio oligárquico de la dominación social y política, tal como

VIII. ENFOQUES HISTÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS... 143

se advertirá más tarde, al concretarse los proyectos nacionales de formación estatal.³

A través de estas hipótesis podemos establecer que los partidos políticos en América Latina vieron la luz de su nacimiento bajo un contexto social determinado por su herencia novohispana, por el hambre de reconocimiento y ejercicio del poder, así como por la riqueza de los territorios y diversidad cultural que urgía de una representación que les figurara identidad.

III. TENDENCIAS SOCIOHISTÓRICAS Y SUS PROCESOS POLÍTICOS

Someter a un análisis a los partidos políticos en América Latina desde el punto de vista histórico requiere necesariamente de la ayuda de otras disciplinas; por esta razón, tenemos que agudizar la observación y poner especial atención a los procesos políticos que dieron forma a la complejidad política, social e institucional latinoamericana.

No hay que dejar de perder de vista que una de las advertencias que la sociología se ha encargado de reproducir en esta región es la observación de los procesos políticos en América Latina, los cuales dependen de la pirámide social en que se encuentran organizados, en los que influyen la concentración y fragmentación del poder, mismo que se encarga de establecer el orden y control social. Éstas son pautas institucionales que rigen la interacción entre los actores, algo así como palancas de mando que el gobierno puede colocar en determinada posición; son económicos, sociales y políticos en el sentido específico de la palabra (seguridad social, educación y política habitacional).⁴

Los relativos al ejercicio de la autoridad son los siguientes:

- a) Concentración geográfica del poder, la cual va del centralismo al federalismo.
- b) Concentración funcional del poder, que va desde una consolidación de atribuciones en el Ejecutivo (ejecutivismo) hasta formas de distribución del poder, las cuales dan una mayor vigencia al parlamento o

³ Ansaldi, Waldo, “La democracia en América Latina, un barco a la deriva, tocado en la línea de flotación y con piratas a estribor. Una explicación de larga duración”, en Ansaldi, Waldo, *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008, p. 58.

⁴ Di Tella, Torcuato, “Los procesos políticos en América Latina”, *Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, año XVIII, núm. 71, julio-septiembre de 1985, pp. 355 y 356.

a los grupos de presión. La concentración funcional del poder en el Ejecutivo no tiene por qué realizarse en forma dictatorial o arbitraria, y es compatible con dosis alta de libertad; sin embargo, en formas dictatoriales casi siempre se da el ejecutivismo.

- c) Represión gubernamental, o sea, uso de poderes dictatoriales y recorte de las libertades básicas de organización, de prensa y de elección de autoridades.

Los controles sociales relativos a la participación popular en las decisiones son:

- a) Nivel de participación, que va desde restringido o elitista a amplio o total.
b) Modo de participación, el cual es movilizacionista o asociacionista.

Un nivel alto de participación, sobre todo si va acompañado de elecciones competitivas, en general implica un régimen democrático. No obstante, para eso es necesario que los controles relacionados a la concentración del poder, especialmente el de la represión, tengan valores aceptables. De lo contrario, lo que existe es un régimen con participación amplia o aun total, pero regimentado, sin libertades, con el voto convertido en un ritual, incluso habiendo una oposición, mas sin verdadera capacidad de competir con la monopolización del poder en círculos allegados al gobierno. En este sentido, el Estado puede ser un actor autónomo; sin embargo, en general, él no tendrá mucho peso propio aun bajo regímenes dictatoriales, y lo mismo debe decirse de las fuerzas armadas, que son una de las expresiones principales del Estado. El poder que se ejerce desde el Estado dependerá en gran medida del peso político y no meramente del número de votos.⁵

Por otra parte, no hay que dejar de considerar que los individuos buscan permanentemente organizarse para hacer que su voz sea escuchada desde diversas plataformas; así, de esta manera forman actores sociales y que elevados a un nivel de complejidad conforman clases sociales, y gracias a esta organización del individuo encontramos una diversidad de grupos que en la medida en que adquieren fuerza y dominio en ejercicio de su especialidad comienzan a mostrar un poder político que les permite acceder al juego político, siendo incluso un constante detentador del poder. Ante esta situación, la fundación o adhesión a un partido político por parte de estos actores sociales viene a ser la válvula de escape para el clamor de sus

⁵ *Idem.*

VIII. ENFOQUES HISTÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS... 145

demandas, las cuales pueden tener la posibilidad de materializarse una vez alcanzado el objetivo: el poder. Por ello, es necesario que dentro del análisis de los partidos políticos, estos actores sociales (que pueden ser un sector agrario, obrero, empresarial, ideológico, ambientalista, etcétera) sean también evaluados y determinar el grado de su participación, la fuerza política que llegan a imprimir en las decisiones colectivas, así como las necesidades y dinámicas que llegan a absorber según el movimiento que el capital y las fuerzas económicas van exigiendo en todos sus contextos.

En este aspecto hay que realizar una pausa y establecer una advertencia en la que un partido político no es una institución que venga a sustituir a estos actores sociales, sino que simplemente da cobijo y apoyo, y es la dirigencia del partido la que debe tener la capacidad de incluirlos para cooptar un voto duro a favor de su proyecto o, en su defecto, expulsarlos si la convivencia con el actor social es insostenible, y cuando llega a ocurrir esto, un factor queda latente en expresarse: la violencia.

La violencia puede ser generada por el grado de insatisfacción de los actores políticos, y en la medida de su comportamiento o el grado de su frustración quedará constantemente al capricho de accionar su violencia. Para contrarrestar este grado de expresión violenta es necesario verificar el alto grado de consenso y la legitimidad que pueden llegar a aglutinar los partidos políticos y los gobernantes que postulan. El nivel de legitimidad alcanzado podrá establecer el grado y cumplimiento de representación y demandas sociales, además de mantener un efectivo control sobre los actores políticos.

En Latinoamérica, los procesos políticos han llegado a alcanzar tal nivel de complejidad que no sólo han quedado limitados a las dinámicas de los actores sociales, sino que también se han visto complementados por los fenómenos económicos que han ocurrido especialmente en la región, siendo la demanda productiva de bienes primarios latinoamericanos la expresión material de estos presupuestos históricos, caracterizados por una incipiente industrialización y una forzosa y penosa dependencia hacia los países desarrollados, trayendo severas consecuencias que hasta la fecha reflejan el marasmo latinoamericano. Bajo esta nueva ruta hay que diferenciar claramente que en un movimiento político, y en especial en un partido político, existe una organización y una ideología que pregonar, las cuales pueden llegar a ser el resultado de un trasfondo histórico o una necesidad de corto plazo. Respecto de la organización, son particularmente centrales dos puntos: *a)* el grado en que hay prevalencia de la organización autónoma o de la movilización, y *b)* las clases o sectores de clases incorporadas, especialmente si es que se incluyen partes importantes de las clases medias y élites de ori-

gen más alto, empresarial o militar.⁶ Este conjunto de elementos, que son combinados en el espacio y tiempo latinoamericano, han dado como resultado las expresiones históricas que hoy conocemos, como el anarquismo, el socialismo, los gobiernos militares, los gobiernos populistas, el nacionalismo revolucionario, el aprismo, el desarrollismo, la democratización tardía y la socialdemocracia latinoamericana.

El origen de los partidos políticos ha tenido un carácter antisistémico, y en el momento de su nacimiento han sido producto de su periodo histórico; en este sentido, una importante parte de los que hoy son relevantes tienen su origen más allá de 1975, y se vieron inmersos en los momentos de quiebra del sistema. Los partidos de entonces que hoy continúan vigentes tuvieron en mayor medida expresiones originarias revolucionarias, pues su aparición se hizo en un ambiente hostil. Sin embargo, los partidos con carácter reactivo surgen a partir de dicha fecha, mostrando una clara relación con los acontecimientos del proceso democratizador ocurrido en los diferentes países, los cuales enfatizaban la consolidación en el escenario político de grupos proscritos hacia la promoción de valores que habían suscitado la repulsa histórica de los sectores que ahora los ponían en marcha. Todo ello no debe ocultar que la mayoría de los partidos hoy relevantes tuvieron un origen de lealtad enmarcado en las coordenadas del sistema político entonces vigente. Los partidos han ido evolucionando de forma muy diferente, de manera que conforme transcurre el tiempo, el peso de su origen se va diluyendo y su impacto en su realidad contemporánea tiene menor sentido. Las adaptaciones a los cambios registrados en el entorno en el que se encuentran y las dinámicas propias derivadas de las transformaciones en su liderazgo, así como las distintas opciones tomadas con relación a sus estrategias políticas, sus ofertas electorales y sus reacomodos organizativos, tienen efectos de lo que fue su origen.⁷

IV. LOS PARTIDOS DE LA IZQUIERDA LATINOAMERICANA

Los orígenes del anarquismo y socialismo en América Latina tienen su punto de arranque en la profusión ideológica de los siglos XVIII y XIX, marcadas por los utopistas que influyeron en varias generaciones, como fueron Engels, Marx, Fourier, Saint-Simon, Bakunin, Owen y Moro; todos ellos tenían algo

⁶ *Ibidem*, p. 367.

⁷ Alcántara, Sáez Manuel, *Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*, Barcelona, Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona, 2004, p. 20.

VIII. ENFOQUES HISTÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS... 147

en común: fueron la voz de su tiempo y pretendían establecer un equilibrio entre los burgueses industriales y la clase trabajadora; asimismo, emergieron en el contexto de la explosión de la Revolución Industrial y el nacimiento de la sociedad urbana, en donde se combatían las jerarquías sociales, como la nobleza y las instituciones eclesiásticas.

En América quien pudo sembrar la semilla del utopismo en forma práctica fue Robert Owen, el cual era un dirigente nato. Owen fue un industrial inglés que a principios del siglo XIX implementó en su fábrica mejoras para 2,000 operarios: reducción de la jornada de trabajo, seguro de desempleo y construcción de escuelas y viviendas. Al darse cuenta que su actitud era paternalista, Owen decidió fundar “colonias comunistas”, en las que se trabajaba colectivamente la tierra y las industrias. Él no sólo creó este tipo de microsociedad alternativa en Inglaterra, sino que también la propagó en 1825 a Estados Unidos, donde fundó la comuna llamada “Nueva Armonía”. Este industrial inglés fue despojado de sus bienes en Inglaterra y Estados Unidos, decidiéndose entonces a la acción sindical, al advertir que su camino para llegar a la sociedad futura era equivocado. En 1828, Robert Owen pidió permiso al gobierno para instalar una comuna colectiva en Texas. Poco después de la anexión de este territorio por Estados Unidos se instaló allí la comunidad Icaria, inspirada por Cabet. En la misma Texas, Victor Considerant fundó en 1854 el falansterio “La Reunión”, que alcanzó a durar cuatro años. Luego, Considerant viajó por América Latina difundiendo su ideario hasta 1869. En 1850, “un tal José María Chávez ensayó en el estado de Aguascalientes un falansterio fourierista”. En 1857, el utopista mexicano Juan Nepomuceno Adorno publicó *Los males de México y sus remedios practicables*. Cinco años más tarde, Nepomuceno dio a luz dos obras utópicas: *La armonía del universo y la ciencia de la teodicea* y *Catecismo de la providencialidad humana*. Aunque no era socialista utópico, el liberal brasileño Abreu e Lima divulgó esos principios, publicando en 1852 *O’Socialismo*, una especie de compendio del pensamiento utópico, el cual sirvió a los auténticos socialistas.⁸

Rhodakanaty trató de adaptar el socialismo utópico a las especificidades de América Latina, considerando su religión y su enorme base campesina e indígena. Desde su llegada a México en 1861, Rhodakanaty se preocupó por la edición de la *Cartilla socialista, o sea, catecismo elemental de la Escuela Socialista de Carlos Fourier*, folleto donde las preguntas y las respuestas siguen el modelo del catecismo católico. Rhodakanaty expresa allí que el

⁸ Vitale, Luis, *Contribución a una historia del anarquismo en América Latina*, Santiago, Instituto de Investigaciones de Movimientos Sociales “Pedro Vuskovic”, 1998, p. 3.

socialismo existe desde hace dieciocho siglos “por la voz elocuente y sublime de doce pescadores inspirados que predicaban la doctrina de Jesús”. Rhodakanaty hizo un notable esfuerzo por escribir su catecismo en un lenguaje sencillo, con ejemplos adaptados a la realidad mexicana. También él creó un falansterio, donde se educaron jóvenes obreros y artesanos, como Francisco Zalacosta, Juan de Mata Rivera, Santiago Villanueva y otros, que se constituirán en dirigentes del movimiento obrero mexicano.⁹

En Brasil se dio en 1890 una interesante expresión de la búsqueda de relaciones igualitarias en la colonia “Cecilia”, fundada en el estado de Paraná por el anarquista italiano Giovanni Rossi. En Chile, Ramón Picarte llegó a plantear a mediados del siglo XIX la creación de un falansterio en Chillán, inspirado en la experiencia de Fourier.

En Cuba, el anarquismo contribuyó en 1885 a la creación del Círculo de Trabajadores de La Habana, orientado por el ácrata Messonier, que promovió durante dos años un congreso. El principal teórico del anarquismo cubano fue Enrique Roig San Martín. Este anarquista fue un gran luchador en defensa de la clase trabajadora, pero no comprendió la necesidad de relacionar la lucha obrera con la independencia política, aunque en sus últimos años fue partidario de la ruptura del nexo colonial. San Martín dirigió uno de los primeros periódicos obreros, *El Productor*, de 1887 a 1889. Una de las cosas curiosas de este anarquista fue su posición favorable a la fundación de un partido: “Sólo la creación de un poderoso partido obrero, como lo hemos aconsejado repetidas veces, será bastante fuerte para tener a raya la ambición de nuestros eternos explotadores”. Los anarquistas se pronunciaron por primera vez a favor de la lucha anticolonialista en enero de 1892 en el Congreso Regional Obrero, hecho que condujo al gobernador español a clausurar el Congreso Sindical. Los anarquistas cuestionaron la estrategia del poder político y estatal, porque estaban en contra del poder y del Estado. Ellos postulaban la sociedad sin clases y sin Estado; a su vez, estaban en contra de todo autoritarismo y combatían frontalmente a la Iglesia. Los partidarios de Marx estaban de acuerdo con muchos de estos postulados estratégicos, apreciación que los llevó a hacer ciertas concesiones a los anarquistas, con el fin de conservar la unidad de la Internacional. La división entre marxistas y anarquistas, que culminó en la disolución de la I-Internacional en la década de 1870, influyó de manera decisiva no sólo en el movimiento obrero europeo, sino también en las primeras organizaciones sindicales que se formaron en América Latina. Por eso, sin

⁹ *Idem.*

VIII. ENFOQUES HISTÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS... 149

la comprensión de este proceso del proletariado europeo no es posible entender el desarrollo de las primeras organizaciones del movimiento obrero latinoamericano.¹⁰

Durante el siglo XIX e inicios del XX se presentaron grandes emigraciones de obreros europeos a América Latina, poblando especialmente el Cono Sur; estos movimientos propiciaron la organización de los obreros en torno al exportado anarquismo, que creó sus propias formas de adaptación sin perder los objetivos y propósitos, como el mermar la organización colonialista-capitalista a través de numerosos paros y huelgas en los sectores productivos de los países latinoamericanos. Hasta ese momento la burguesía latinoamericana aún no se encontraba preparada para enfrentar a estas organizaciones de trabajadores, por lo que tuvieron que ceder y controlar, dando reconocimiento oficial mediante su elevación a rango constitucional de federaciones, organizaciones obreras y sindicatos, los cuales conquistaron derechos sociales y de clase que no habían sido alcanzados en Europa. El anarquismo se convirtió así en América Latina en la válvula de escape y representación de la joven clase trabajadora.

En las primeras tres décadas del siglo XX, el anarquismo permitió representar a la clase trabajadora y, al mismo tiempo, propició la generación de los primeros movimientos populistas, los cuales buscaban reformas con un pretendido beneficio social, abarcando sectores que antes no habían sido incluidos en la lucha, como son los trabajadores de las grandes industrias y los dedicados a la explotación de las minas.

La aportación de los anarquistas a la conformación de los partidos políticos en América Latina fue su legado mediante las primeras formas de organización clasistas, promoviendo una ideología en contra del capitalismo exacerbado y el desconocimiento del Estado latinoamericano como único agente de gobernabilidad. El movimiento anarquista en América Latina quedó limitado al no dar el siguiente paso en la constitución de un partido político sólido que jugara dentro del sistema, dándole una dinámica distinta a los regímenes latinoamericanos.

El anarquismo en América Latina se definió, antes que otros movimientos sociales y políticos, por los derechos igualitarios de la mujer; en este sentido, no sólo fueron los más consecuentes luchadores por los derechos igualitarios de la mujer en el trabajo, sino que también se atrevieron a plantear con franqueza el amor libre, cuestionando la servidumbre patriarcal del matrimonio y difundiendo la relación igualitaria entre los sexos en todos los aspectos de la vida cotidiana. Otro mérito del anarquismo fue haber estimu-

¹⁰ *Ibidem*, pp. 5 y 6.

lado en América Latina una campaña antimilitarista; asimismo, fueron los primeros en oponerse al servicio militar obligatorio.¹¹

La influencia del anarquismo en México se observa en el ideario de la Revolución mexicana, en donde a través de los hermanos Flores Magón se encendió la llama de este movimiento, siendo piezas fundamentales de los dictados y principios revolucionarios, dejándose en claro la reivindicación campesina, la lucha contra la corrupción y las enquistadas cúpulas burocráticas. En Brasil, el anarquismo se encargó de dirigir las principales luchas obreras, en especial la gran huelga de 1917 en Río de Janeiro y Sao Paulo, aunque posteriormente aparecieron las cuñas que debilitarían al movimiento, como el populismo tenentista y el varguismo. Tal vez la experiencia más exitosa del anarquismo la podemos encontrar en Argentina, en donde por medio de la fundación de la Federación Obrera Regional Argentina se alcanzó a aglutinar a más de 200,000 afiliados, constituyéndose así en la más poderosa de la región. El anarquismo argentino tuvo la capacidad de poner en jaque al gobierno de Yrigoyen y concentrar, a su vez, bajo un mismo eje organizativo a los sectores obreros, campesinos y la recién aparecida clase social urbana.

Debido a la variabilidad de la ideología anárquica y la postura de sus líderes, ésta no pudo consolidarse, aunque no hay que dejar de agregar las dificultades que le promovían el capitalismo pujante latinoamericano y los gobiernos impositivos. El impedimento de mantener una cohesión organizativa propició la escisión de movimiento y la reformulación de la lucha mediante la fundación de partidos políticos de carácter socialista y comunista en toda la región latinoamericana; así, tenemos que en Argentina en 1904 el Partido Socialista de Obreros obtuvo su primer escaño en la Cámara de Diputados, lo que le permitió posteriormente alcanzar una mayor representación con el tiempo; en 1930, el Partido logró el apoyo de la mayoría de los sindicatos, creando con ello la Confederación General de Trabajadores. Con el arribo de Perón en el gobierno, el Partido Socialista se vio debilitado y sufrió fuertes divisiones, por lo que se dio paso a la fundación del Partido Socialista Demócrata y del Partido Socialista Argentino, ambos con visiones distintas de la forma de hacer política.

En cuanto al caso chileno, después de la caída de Ibáñez diversos líderes que representaban el grueso de la clase media formaron sus propios partidos políticos socialistas, apareciendo el Partido Socialista Unificado, la Orden Socialista, el Partido Socialista Marxista, el Partido Socialista Republicano, el Partido Socialista Internacional, el Partido Laborista, el Partido Social

¹¹ *Ibidem*, p. 9.

VIII. ENFOQUES HISTÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS... 151

Demócrata, el Partido Socialista Popular y la Nueva Acción Política. El deterioro de las condiciones económicas del país, que principalmente afectó a los ingresos bajos, preparó la escena para la unificación de la izquierda bajo el Frente de Acción Popular, que aglutinó al Partido Socialista Popular, al Partido Socialista, al Partido del Trabajo, al Partido Democrático del Pueblo y al Partido Comunista. En un congreso celebrado en julio de 1957, el PSP y el PS volvieron a unir fuerzas con el fin de presentar un candidato común en los comicios presidenciales. El FRAP constituyó la unión de la izquierda sin la presencia de una organización con distinta afiliación, como fue el caso del fallido Frente Popular bajo la dirección del Partido Radical. A diferencia del Partido Comunista, la presencia electoral del PS es visible en todo el país, sin distinción apreciable, en cuanto a su importancia, en las provincias mineras, industriales o agrarias. Su clientela es bastante heterogénea en términos de clase, ya que agrupa a obreros, campesinos, sectores medios de la burocracia y a un pequeño grupo de intelectuales.¹²

La suerte del Partido Comunista Chileno fue distinta, pues éste tuvo que desarrollarse en la clandestinidad durante el gobierno de Ibáñez. En 1946, este partido fue el factor decisivo en la elección de Gabriel González Videla, quien le asignó al PCCH tres carteras ministeriales. Bajo el pretexto de una creciente protesta obrera por mejores salarios, huelgas y brotes de violencia, el presidente desconoció a sus patrocinadores y declaró ilegal la actividad del Partido. Ellos siguieron participando en las contiendas electorales bajo el nombre del Partido Comunista del Proletariado, el cual sostuvo que Chile estaba gobernado por una oligarquía aliada al imperialismo.¹³

Las izquierdas uruguayas atravesaron por una distinta situación; así, tanto el Partido Socialista Uruguayo como el Partido Comunista sufrieron sus propias escisiones, generando sus propias revueltas al interior y provocando victorias relevantes en los comicios donde participaban. A la llegada de Pacheco Areco al poder, las izquierdas tomaron un papel importante en el contrapeso de sus políticas; en efecto, la crisis económica obligó a Areco a tomar medidas poco populares que agredían a las izquierdas, pues buscaba la constitución de poderes de emergencia para gobernar, por lo cual clausuró varios diarios nacionales e inició la persecución de varios dirigentes de sindicatos; por ello, en 1970 surgió el Frente Amplio con el fin de participar en las elecciones. La coalición de comunistas, demócratas cristianos y socialistas canalizaba el descontento general. Por su parte, Pacheco insistía

¹² Montaña, Jorge, *Partidos y política en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975, pp. 46 y 47.

¹³ *Idem.*

en postular su reelección promoviendo iniciativas de ley que le permitieran lograrlo; todas estas acciones dieron motivo a los acontecimientos de 1973, los cuales constituyeron la expresión de la decadencia de las estructuras políticas del país. El movimiento Tupamaro llevó violencia a los principales centros urbanos, siendo el resultado de la desesperación de sectores importantes de la clase media y obrera. Estos factores fueron el caldo de cultivo para que en el proceso histórico los gobiernos militares asumieran el poder, coartando libertades, con la apariencia de asegurar tranquilidad, al tiempo que imposibilitaban la incursión de fuerzas progresistas, incluidas todas las versiones de izquierda.¹⁴

En Brasil, la presencia de la izquierda se realizó a través del Partido Comunista Brasileño, surgido por medio del movimiento anarco-sindicalista; sus primeras acciones se hicieron bajo la clandestinidad, legalizándose hasta 1927, la cual no duró mucho, pues volvió al sótano y a la persecución con la dictadura de Vargas. El Partido Comunista Brasileño se compuso principalmente por un pequeño grupo de intelectuales y algunos obreros, y poco a poco logró captar a algunos sindicatos; sin embargo, gracias a las acciones de Vargas era difícil que se le identificara al Partido Comunista con la clase trabajadora, ya que obstaculizaba toda acción por completo, mandando a la izquierda a una sinuosa inestabilidad permanente.¹⁵

Si bien la izquierda en Latinoamérica tuvo sus orígenes en México gracias a la participación de las primeras células americanas del anarquismo y la inspiración de la Revolución mexicana, aquélla no pudo consolidarse en México, sino hasta la última década del siglo XX e inicios del XXI. Si se advierte que la incursión de la izquierda en México ha sido precaria, esto se ha debido gracias a la constitución de un partido hegemónico heredero directo de las luchas revolucionarias, el cual tuvo la capacidad de aglutinar a todas las fuerzas políticas, clases y sectores sociales que tuvieron cabida y participación en las funciones gubernamentales. La participación de la izquierda y los alcances de la Revolución llevaron al general Cárdenas a dirigir un gobierno de corte socialista, realizando reformas a la Constitución, con objeto de dejar claro las directrices socialistas en la toma de decisiones. En este sentido, la educación por mandato constitucional fue de corte socialista durante su gobierno; se expropió el petróleo para el uso y disfrute de los mexicanos, entre otras acciones, lo cual motivó que algunas células se aglutinaran en torno a la conformación del Partido Comunista Mexicano, que tuvo actividades por algunos momentos en la clandestinidad. La

¹⁴ *Ibidem*, pp. 60 y 61.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 69 y 70.

VIII. ENFOQUES HISTÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS... 153

anuencia que el sistema concedió a la izquierda para que participara fue a través de uno de los líderes sindicales, nos referimos a Vicente Lombardo Toledano, quien se encargó de constituir el Partido Popular Socialista, el cual sería la voz de la disidencia socialista y representante de las izquierdas. El PPS incursionó en varias elecciones sin tener mayor relevancia que la de legitimar al propio partido hegemónico, en las que, incluso, realizó alianzas en elecciones presidenciales. Es hasta las elecciones de 1988 que tras un desgastado partido hegemónico y fuertes crisis económicas en el país, las distintas oposiciones se constituyen en el Frente Democrático Nacional para competir en las elecciones de ese año. El Frente estaba compuesto por fuerzas de centro-izquierda y de izquierda, participando conjuntamente con la corriente disidente del PRI, encabezada por el hijo del general Cárdenas y el polémico político Porfirio Muñoz Ledo e Ifigenia Martínez.

El Frente Democrático Nacional fue el cimiento de la constitución del Partido de la Revolución Democrática y de algunas minorías de izquierda, como el Partido del Trabajo y el Partido Convergencia. A partir de las elecciones de 1994, en adelante las izquierdas han participado en coalición, teniendo amplios márgenes de votación sin hasta el momento alcanzar la victoria en las elecciones presidenciales, pero sí conquistando algunas gubernaturas, entre ellas la capital del país, además de una amplia representación en el Congreso de la Unión.

V. POPULISMO

La connotación de populismo ha ocupado un interés especial en el análisis de la historia de Latinoamérica durante el siglo XX; diversas son las expresiones que le dan vida a tal connotación, y su definición estriba en los elementos que convergen en espacio y tiempo, además de las categorías de análisis empleadas para su descripción. La importancia de estudiar el populismo en este trabajo consiste en mostrar cómo se conformó el fenómeno del populismo y cómo influyó en la configuración de gobiernos latinoamericanos impulsados por diversas corrientes ideológicas representadas a través de partidos políticos, frentes y coaliciones dispuestas a estampar la historia latinoamericana.

Podemos señalar que el concepto de “populismo” ha sido empleado como un término que designa y caracteriza una forma de gobierno, estilo de vida, ideología y forma de organización que se constituyó para hacer frente a la economía imperialista; su fuerza real radica en el pueblo, y la dirección mediante líderes mesiánicos que paternalizan la forma de gobernar hacia su pueblo. El populismo converge con elementos devenidos de perio-

dos de crisis que pretenden una modernización y un desarrollo que impacte en diversas clases sociales, buscando su propia igualdad.

Una de las características del término “populismo” es que ha sido objeto de críticas negativas y positivas dentro de las corrientes de análisis de las ciencias sociales. El populismo es acusado de ser un paliativo demagógico que concentra el poder para beneficiar a las minorías que lo detentan, y que como medio emplea las bases del pueblo para legitimarse y mantener el control. Cabe decir que en este exceso de crítica se desvía el análisis del populismo con una confusión del término “demagógico”; este último sólo es una herramienta discursiva que se puede encontrar en diversas expresiones políticas, entre ellas la del propio discurso democrático desarrollista.

Para revisar el populismo en América Latina es necesario anteponer algunos breves antecedentes que coincidan en la identificación de los elementos que le dan significado a este término, y en este rubro es indispensable tener en cuenta que en las condiciones de América Latina, así como en la mayoría de los lugares del tercer mundo, el poder de las clases populares fue mayor que en la experiencia europea del siglo XIX, debido a su movilización mayor y más repentina y a la situación internacional. Esto debería empujar a los estratos medios y medios superiores al conservadurismo por sentirse más amenazados. Pero en sentido contrario, a veces ciertos sectores de las clases medias o de la burguesía se ven impelidos a adoptar actitudes *antistatu quo*, debido a sus frustraciones económicas o a los controles impuestos por el imperialismo. Todo esto da origen a tendencias contradictorias en el seno de la burguesía y de las clases medias, y les hace difícil dirigir los movimientos políticos de cambio. Durante el proceso, algunos sectores de estas clases pueden hallarse en una situación de crisis más intensa, lo que genera en ellos sentimientos revolucionarios, pero ahora, en contraste con la situación imperante en el siglo XIX, serán minorías de sus clases, centradas a menudo alrededor de subsectores de los grupos militares, de los industriales o profesionales e intelectuales, tendiendo a algún tipo de fórmula política populista. Como de todos modos están inseguros y en una situación precaria, a menudo amenazados por otros sectores de las clases altas o por el imperialismo, estos grupos bien pueden tomar el riesgo de agitar a las masas, con la esperanza de canalizarlas dentro de límites seguros. Aquí son posibles una serie de combinaciones, pero tenderán a usar el modo de participación movilizacionista, apelando a la conducción carismática o, en su caso, al ideologismo, es decir, al uso activo de una ideología como religión política. También estos grupos estarán a favor de medidas de bienestar social para las clases populares urbanas o los agricultores y campesinos. Un movimiento populista tendrá entonces tres vínculos principales de organización:

VIII. ENFOQUES HISTÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS... 155

a) una elite política, aunque no siempre con incongruencia de estatus, y de estatus medio o superior; b) un liderazgo de tipo carismático o ideológico, y c) un apoyo de masas altamente movilizadas pero no muy organizadas, con pocos elementos de liderazgo extraídos de sus propias filas o financiados con sus propios recursos (por ejemplo, tenemos las situaciones dadas con el varguismo, el peronismo, el aprismo y el nasserismo). Bajo esta continuidad histórica podemos señalar que el populismo significa una ideología que asigna un valor a las características y modos de vida reales de las masas de la población, y que expresa sus demandas inmediatas y más bien espontáneas. En esta acepción, distintos movimientos políticos pueden tener diversos grados de populismo en su ideología. Pero también puede emplearse el término “populismo” para designar un tipo especial de coalición.¹⁶

Con el desarrollo económico que, aunque en forma lenta y discontinua, se va dando en América Latina, el poder potencial y real de la clase obrera va aumentando paulatinamente. En los países mayores del área, ese poder es ya suficiente como para impedir que tengan éxito los proyectos económicos típicos de las clases altas, basados en un capitalismo clásico y en la reducción de hecho de la participación popular. Por otra parte, la clase obrera ya ha tenido varias experiencias de ejercicio parcial del poder, a través de coaliciones populistas, cuyo talón de Aquiles es su debilidad organizativa y su vaguedad ideológica. Los sectores capitalistas y militares, por otro lado, a pesar de ser capaces de detentar el poder, tienen grandes dificultades en establecer un orden legitimado, el cual les permita organizar eficientemente la producción y resistir a la satelización completa por parte del capital extranjero. En este tipo de países parece ser que el poder está suficientemente distribuido como para hacer imposible la dictadura eficiente de solo uno de los actores sociales; en este sentido, no hay más alternativas que el empanzanamiento por “jaque perpetuo”, o la coexistencia entre rivales que, sin deponer sus armas, se deciden al diálogo inteligente.¹⁷

Para Germani, el populismo es centrado desde la categorización de los gobiernos latinoamericanos como regímenes nacionales populares, los cuales se ubican en el proceso de modernización y de progresiva democratización de las sociedades latinoamericanas. De acuerdo con Germani, el proceso de modernización se sitúa en siete estadios sucesivos: 1) guerras de liberación y proclamación formal de la independencia; 2) guerras civiles,

¹⁶ Di Tella, Torcuato, “Cinco áreas teóricas para el estudio de América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, año XXX, vol. XXX, núm. 4, octubre-diciembre de 1968, pp. 790-793.

¹⁷ *Idem*.

caudillismo, anarquía; 3) autocracias unificantes; 4) democracias representativas de participación limitada; 5) democracias representativas de participación extensa; 6) democracias representativas de participación total, y 7) revoluciones nacionales populares.

Germani da un interés especial a los fenómenos de movilización social y los desfases ocurridos entre el proceso de urbanización e industrialización; estos últimos fungen como condiciones que dan lugar a movimientos nacionales populares con la ideología de la industrialización (ideologías de clases obreras trabajadoras), que se combinan al mismo tiempo con elementos como el autoritarismo, el nacionalismo y la intervención del Estado en diversos ámbitos. Para Germani, el origen social de los verdaderos fines políticos de las elites limita la acción de estos movimientos, y para que ocurra el éxito es necesario que las masas adquieran poder a través de la movilización y participen efectivamente.¹⁸

Por su parte, Di Tella señala que el populismo es una variedad de movimiento político con fuerte apoyo popular (obrero y/o campesino), que adquiere expresión organizativa de tipo partidario con la participación de sectores de clases no obrera que tienen una importante influencia en el partido, pero no lo conducen, sustentador de una ideología *antistatu quo*. Sus fuentes de fuerza u organización son: 1) una elite ubicada en los niveles medios o altos de la estratificación y provista de motivaciones *antistatu quo*; 2) una masa movilizada que se forma como resultado de la revolución de aspiraciones provocada por los procesos de movilización social y que carece de autonomía dentro del movimiento o partido, y 3) una ideología o un estado emocional difundido que favorezca la comunicación entre líderes y seguidores, y cree un entusiasmo colectivo. Di Tella da por supuesto el proceso de transformación que abre las posibilidades para el desarrollo del populismo y se preocupa ante todo por indagar qué lleva a los segmentos de clases medias y altas a sumarse a estos movimientos.¹⁹ Uno de los grandes aportes de Di Tella es la construcción de una amplia tipología de movimientos y partidos populistas, los cuales se pueden agrupar distinguiendo combinaciones de sus propios elementos, que pueden ser múltiples; pero a los efectos de una primera clasificación los agrupa como movimientos políticos que resultan de la capacidad organizativa de clases populares en cuatro grandes grupos:²⁰

¹⁸ Vilas, Carlos (comp.), *La democracia fundamental: el populismo en América Latina*, México, CNCA, 1994, pp. 100-105.

¹⁹ *Ibidem*, pp. 105-107.

²⁰ Di Tella, Torcuato, “Los procesos políticos...”, *op. cit.*, pp. 367-369.

VIII. ENFOQUES HISTÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS... 157

- a) Socialdemócrata, articulado en torno a una clase obrera sindicalizada y una minoría importante de clase media. Esta última provee el complemento indispensable para llegar al 50% del electorado y para moderar las tendencias algo autoritarias que es común encontrar en el sindicalismo, aun en los países más democráticos.
- b) Aprista o populista de clase media, en el que el rol sindical sigue existiendo, pero menos central que en el caso anterior. La clase media asume un papel directivo mayor por la debilidad del otro componente.
- c) Social-revolucionario, basado en elites pequeñas pero estratégicas de clase media, estudiantil e intelectual, con apoyos populares, mas organización jerárquica, capacitada para la lucha armada y para reemplazar a los sectores capitalistas en sus roles directivos.
- d) Populista obrero, en donde el sindicalismo es importante, pero hay una estructura externa a él más fuerte que en la versión socialdemócrata. Esta estructura tiene apoyos en minorías de los estratos altos, empresariales y a veces militares, formando una elite dirigente con liderazgo carismático, la cual integra a los elementos movilizados y no organizados de las clases populares.

Además de estos cuatro grupos existen otros partidos políticos capaces de obtener importantes mayorías, incorporando sectores medios y populares, y de realizar —en caso de llegar al gobierno— programas de reforma social. Éstos son principalmente la democracia cristiana y el radicalismo, los cuales, sin embargo, no tienen el apoyo especial de los sectores populares; pueden, claro está, obtener mayorías electorales, sobre todo en momentos de reflujo político, como en Argentina en 1983, o de alianzas explícitas o implícitas con la derecha, como en Chile en 1964.

En los regímenes populistas, el Estado se presenta de manera directa a todos los ciudadanos. Todas las organizaciones importantes que se desenvuelven como mediación entre el Estado y los individuos son anexos del propio Estado, más que órganos efectivamente autónomos. Los partidarios políticos, que a veces se organizan para adaptar los movimientos populistas a los requisitos de la política electoral, son vistos poco menos que como un cuadro para la administración del poder personal del líder; en condiciones en que el Estado, a través de los líderes populistas, se pone en contacto directo con las masas, tampoco hay lugar destacado para las ideologías.²¹

La extrema desigualdad de ingresos que se ve en América Latina crea una fuerte presión política; en un ambiente de un intenso conflicto social, los

²¹ Vilas, Carlos, *op. cit.*, pp. 107-112.

regímenes populistas intentan mejorar el destino de los grupos de menores ingresos a través del estímulo a la demanda. El resultado es un conjunto de políticas macroeconómicas insostenibles, que incluyen déficit gubernamentales y tipos de cambio sobrevaluados; en este sentido, lo que perpetua el ciclo del populismo es que la política expansionista empieza por producir resultados favorables. Como los dirigentes se sienten inseguros en el cargo, adoptan políticas miopes a corto plazo, las cuales producen ganancias inmediatas a sus votantes. Los populistas económicos se caracterizan por un conjunto de errores en común. Su fe en el exceso de capacidad despierta la esperanza de que son factibles los déficit gubernamentales con más altos salarios reales; a su vez, evitan las devaluaciones por sus consecuencias sobre la distribución. En efecto, al entrar en vigor salarios más altos, la economía responde con un desarrollo más rápido, pero lo hace agotando los inventarios y las reservas extranjeras; los cuellos de botella se hacen obligatorios y comienza la inflación. La incapacidad de invertir los esfuerzos redistributivos conduce a crecientes déficit gubernamentales, problemas en la balanza de pagos y continua escasez. El desplome de la economía deja a los trabajadores peor de lo que estaban al comienzo del periodo populista. Dentro de este enfoque es necesario tener en cuenta la advertencia económica en donde una política económica debe ser proporcional a la capacidad de la economía para generar divisas para la importación y ahorros para financiar las inversiones.²²

VI. REGÍMENES MILITARES

Los partidos políticos en América Latina se han preocupado por elegir un miembro dentro de su estructura que represente los intereses de sus propios militantes y que sea el portavoz de la ideología, de los planes y programas que ejercerán una vez ganados los comicios. Los mecanismos de elección interna de dirigentes y candidatos no han sido del todo satisfactorios, pues se han presentado sorpresas cuando camarillas y grupúsculos se adueñan de los partidos, impulsando plataformas y acciones, incluso, en contra de los propios partidos y sus principios. Estas premisas son demostradas a través de los distintos regímenes militares que ha experimentado la región, los cuales no son producto del impulso de la ideología partidista ni del juego y reglas democráticas. Después de las luchas independentistas, en América Latina se instauraron diversos gobiernos militares que se encargarían de estabilizar e institucionalizar a los recién creados Estados latinoamericanos, mismos que

²² Cardoso, Eliana y Helwege, Ann, *La economía latinoamericana. Diversidad, tendencias y conflictos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 215 y 216.

VIII. ENFOQUES HISTÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS... 159

debían atravesar por una evolución gubernamental que los llevara, posteriormente, hacia la transición de gobiernos civiles; sin embargo, en la región se presentaron sorpresivos espirales, devolviendo a los gobiernos latinoamericanos el rostro de algunos personajes famosos, que nombrados generales representaban las acciones ejecutivas de los ejércitos, imponiéndose así gobiernos de corte militar, los cuales influyeron en la conformación de los incipientes sistemas de partidos de la región y en el curso de la historia latinoamericana.

Anclada en el contexto del trastorno económico y político mundial de la Gran Depresión de 1929, Latinoamérica atravesó por una turbulencia en la política, durante la cual hicieron su aparición irreversible en la escena los ejércitos modernos; es decir, organizados y pertrechados a imitación de los modelos europeos más prestigiosos, y mandados por oficiales de carrera profesionales. Por lo menos entre febrero y diciembre de 1930, los militares estuvieron envueltos en el derrocamiento del gobierno en no menos de seis naciones muy diferentes de América Latina: Argentina, Brasil, República Dominicana, Bolivia, Perú y Guatemala. En aquel mismo año se produjeron también cuatro intentos fallidos de hacerse con el poder por la fuerza en otros países latinoamericanos. Durante los años siguientes, Ecuador y El Salvador (1931), así como Chile (1932), se sumaron a la lista de países donde los militares habían provocado cambios imprevistos en la política y en el Ejecutivo. En el continente soplaban un viento militar, en el que la acción de los partidos políticos se encontraba al margen. En vísperas de la Segunda Guerra Mundial, la mayoría de los Estados latinoamericanos eran gobernados por militares, a la vez que varias naciones que en apariencia eran controladas por civiles tenían un general por presidente o eran gobernadas por regímenes que eran fruto de revoluciones, en las cuales los militares habían desempeñado una acción clave. Cárdenas en México, Baldomir en Uruguay, Ubico en Guatemala, Trujillo en República Dominicana, Carías en Honduras, Benavides en Perú, López Contreras en Venezuela, Peñaranda en Bolivia y Estigarribia en Paraguay ostentaban la graduación de general; sin embargo, llegaron al poder de forma muy diversa y también eran muy diferentes los regímenes que presidían. Un gobierno militar no puede definirse meramente por la profesión del jefe del Poder Ejecutivo.²³

El efecto de los sucesos internacionales influyó en las naciones latinoamericanas durante la depresión económica y la víspera de la Segunda Guerra, situaciones que por su trascendencia, las instituciones latinoamericanas viraron hacia un proteccionismo económico y de defensa nacional.

²³ Rouquié, Alan, "Los militares en la política latinoamericana desde 1930", en Bethell, Leslie, *Historia de América Latina*, Barcelona, Crítica, 1997, t. 12, p. 282.

Finalmente, se destaca que la presencia de los gobiernos militares en Latinoamérica puede distinguirse en varias fases. Por lo que toca a los países del sur y del centro de América, se advierten tres etapas principales, en donde aparecen fluctuaciones que corren de forma paralela con la diplomacia continental en importantes disparidades, cuyas raíces están en las particularidades irreductibles de la historia de cada nación. El primer periodo, que va aproximadamente de 1860 al decenio de 1920, fue la creación de los ejércitos modernos. En el segundo periodo, que empieza alrededor de los años veinte o treinta, inicia la era militar, en la cual las fuerzas armadas profesionales comenzaron a desempeñar un papel en la vida política. Durante el tercer periodo, el cual comenzó en el decenio de 1960, el papel de los militares adquirió un tono internacional, en el marco de la hegemonía de los Estados Unidos y bajo el efecto de la guerra fría. Esta última etapa puede, a su vez, dividirse en secuencias breves y contrastadas, cuyos factores determinantes eran la situación mundial y la política de Washington.²⁴

En la última fase mencionada destaca el interés de Estados Unidos en la región, pues si bien es cierto que después de la Segunda Guerra este país se colocó como la superpotencia mundial, tenía una agenda para Latinoamérica, implementando instrumentos diplomáticos y disposiciones militares controladas por ellos mismos. En 1947 se celebró el Tratado Interamericano de Ayuda Recíproca, firmado en Río de Janeiro, en el cual se establecieron principios de solidaridad colectiva, con el fin de afrontar cualquier agresión que procediera del exterior del continente. Durante la guerra entre Corea y Estados Unidos se firmaron numerosos tratados bilaterales de ayuda militar entre Estados Unidos y los países latinoamericanos. Hasta antes de 1960 América Latina no representaba ningún peligro.

El conflicto entre Este y Occidente prendió las alarmas en América Latina; así, con la Revolución cubana se dio una ruptura de tranquilidad, además de que Estados Unidos se vio sorprendido con la instauración de un régimen comunista en una región tan cercana. Los ejércitos latinoamericanos tuvieron que seguir las directrices del Pentágono, estableciendo estrategias tácticas para resguardar sus propios intereses, al igual que el de los norteamericanos. América Latina de esta forma arribó a la guerra contrarrevolucionaria, sustituyéndose la seguridad nacional por la defensa nacional; en este sentido, cualquier intento de cambio social, en especial si lo apoyaban los partidos izquierdistas del país, era tachado indiscriminadamente de revolucionario. De este modo, entre 1962 y 1966 los nuevos cruzados de la guerra fría desencadenaron una serie de nueve golpes de Estado en la región. Como medida preventiva, las fuerzas armadas derrocaron a los gobiernos

²⁴ *Ibidem*, p. 284.

VIII. ENFOQUES HISTÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS... 161

que se juzgaban de blandos con el comunismo o tibios con su solidaridad hacia los Estados Unidos.²⁵

En el periodo de distensión (1968-1972), los gobiernos militares latinoamericanos retomaron las acciones del militarismo nacionalista reformista de un periodo anterior, derrocando a las autoridades civiles. En 1968, en Perú el general Juan Velasco tomó el poder, al igual que Omar Torrijos lo hizo en Panamá. En 1973, en Argentina se dio el retorno del peronismo; en el mismo año, la Unidad Popular Chilena sucumbió ante los militares y, asimismo, Uruguay cayó bajo el poder de sus propias legiones.²⁶

Latinoamérica se pintó por el militarismo conservador-contrarrevolucionario, en donde la presencia del sistema de partidos fue relegado por la supremacía de la seguridad y defensa nacional, mermando así años de desarrollo en la dinámica partidista. Durante las décadas de los sesenta a ochenta, América Latina mantuvo las dictaduras de militares, las cuales actuaron de manera coordinada con los Estados Unidos y ejercieron una política represiva, en donde las operaciones binacionales y regionales, como la “Operación Cóndor”, cumplieron la función de concertar el terrorismo de Estado en países como Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Se trató de tres fenómenos que se plasmaron de manera diversa, con diferente mecánica golpista, con disímil tradición histórica, pero que finalmente coagularon en un mismo resultado: la implantación dictatorial de gobiernos militares o cívico-militares.²⁷ Sin duda, este trance histórico en Latinoamérica imprimió las bases para que se implementara en las posteriores décadas un proceso de fortalecimiento democrático y dinámica partidista.

VII. DESARROLLISMO Y DEMOCRATIZACIÓN

La presencia de los gobiernos militares en América Latina no puede entenderse sin un análisis previo de los factores mundiales y la lucha por la supremacía hegemónica norteamericana; de igual forma, la retirada militar tiene que ser analizada desde esta óptica. A partir de la década de los ochenta se empezó a dar la retirada militar generalizada en la región, para que en la

²⁵ *Ibidem*, p. 291. En Argentina, Arturo Frondizi fue derrocado en marzo de 1962; en Perú, en 1962, Manuel Prado y Ugarteche; en Guatemala, en 1963, Miguel Ydígoras Fuentes; en Ecuador, en 1963, Julio Arosemena; en República Dominicana, en 1963, Juan Bosch; en Honduras, en 1963, Ramón Villeda Morales; en Brasil, en 1964, Joao Goulart; en Bolivia, en 1964, Víctor Paz, y en Argentina, en 1966, Arturo Illia.

²⁶ *Idem*.

²⁷ Buriano Castro, Ana (ed.), *Tras la memoria: el asilo diplomático en tiempos de la Operación Cóndor*, México, Instituto Mora, 2000, pp. 11 y 12.

década de los noventa ya no hubiera ningún gobierno en Latinoamérica de naturaleza militar y sí de expresión civil.²⁸

Tras los distintos cambios gubernamentales en América se comienza a presentar un fenómeno democratizador, en donde los partidos políticos tienen mucho que ver, a la par de conseguir un brusco desarrollismo que lleva a América Latina al marasmo en diversos sectores, como la economía, la política y el desarrollo social; cabe aclarar que en cada país de la región se suscitaron diversos efectos y distintas fueron las experiencias.²⁹ La configuración de una economía mundial trajo repercusiones en América Latina, teniendo que reformularse hacia el modelo democratizador, defensora de los derechos humanos y abierta a los mercados internacionales. Para alcanzar los objetivos democratizadores, América Latina debía contar con la acción de los partidos políticos y una clase política sólida y profesional, la cual ya había tenido una formación en las escuelas norteamericanas y europeas.

Al saltar al escenario y ejercer su oportunidad, los partidos políticos pronto no demoraron en mostrar sus deficiencias y llevar hacia una crisis institucional a los regímenes estatales y su propia estructura partidaria; así, se tiñó una imagen negativa sobre los partidos políticos y sobre los órganos de representación, especialmente sobre los puestos ejecutivos y los parlamentos. Aunado a estas deficiencias se agrega el aumento de la pobre-

²⁸ El gobierno militar fue restaurado en once naciones latinoamericanas entre 1979 y 1990. En 1979, el primer presidente civil en Ecuador, después del gobierno militar, fue Jaime Roldós; en 1980, en Perú, Fernando Belaúnde; en 1982, en Honduras, Roberto Suazo; en 1982, en Bolivia, Hernán Siles; en 1983, en Argentina, Raúl Ricardo Alfonsín; en 1984, en El Salvador, José Napoleón; en 1985, en Uruguay, Julio María Sanguinetti; en 1985, en Brasil, José Sarney; en 1986, en Guatemala, Vinicio Cerezo; en 1989, en Paraguay, Andrés Rodríguez; en 1989, en Panamá, Guillermo Endara Galimany, y en 1990, en Chile, Patricio Aylwin Azócar. Véase Rouquié, Alan, *op. cit.*, p. 319.

²⁹ El proceso democratizador en América Latina consiste en los principios de competencia que, como lo señala Robert Dahl, el gobierno es constituido por líderes que combaten con éxito por el voto de la ciudadanía en elecciones que se celebran con regularidad. La esencia de la competencia es la aceptación de la legitimidad de la oposición política, el derecho a enfrentarse a quienes se encuentran en el poder y sustituirlos en los puestos principales de la autoridad política. La competencia requiere que el Estado proteja la libertad de expresión y de asociación, y que se celebren elecciones regulares, libres y limpias, a través de las cuales la voluntad de la ciudadanía se traduzca en opciones de liderazgo. De importancia especial para la competencia política es que se creen y consoliden sistemas de partidos, en los cuales la interacción de éstos siga una pauta previsible, a la vez que su fuerza electoral permanezca dentro de unos parámetros estables. Los partidos defienden ideologías o programas distintos; patrocinan a los aspirantes a cargos electivos, y sirven de vínculos importantes entre la sociedad y el Estado. Véase Hartlyn, Jonathan y Valenzuela, Arturo, "La democracia en América Latina desde 1930", en Bethell, Leslie, *Historia de América Latina*, Barcelona, Crítica, 1997, t. 12, p. 12.

VIII. ENFOQUES HISTÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS... 163

za, la exclusión de la población a participar en la economía de mercado y la construcción de capitales exorbitantes, acrecentándose con ello el abismo de la desigualdad. Pocas y sin éxito han sido las expresiones de inconformidad ante este modelo; en este sentido, algunas minorías se han constituido en resistencias mundiales, pero de igual forma sin grandes logros. El proceso democratizador continúa su curso y el capitalismo pujante con él.

En el juego democratizador se tiende un velo de bienestar y participación, el cual ha permitido que la democracia sea el mecanismo para dirimir las controversias y legitimar intereses válidos. Con la democracia se habilita al individuo en el ejercicio de sus derechos humanos y que sean respetados; a su vez, le permite tener una igualdad política y aspirar a gobernar (aunque absurdamente es difícil alcanzar una igualdad económica en donde de poco sirve poseer una igualdad política). Los resultados de estos beneficios han repercutido en severas críticas hacia los gobiernos y los partidos que los impulsan, pues éstos se han escindido de sus sociedades, de los compromisos de mejoramiento de la calidad de vida y de la batalla olvidada en contra de las desigualdades.

Los gobiernos y las plataformas partidistas han respondido a estas críticas con ajustes institucionales, modificaciones legales y traslado de culpas a factores internacionales; además, para salvaguardar sus posiciones políticas recurren a acciones de corto plazo fijados en los manuales internacionales, adquiriendo deudas y ejerciendo gastos gubernamentales desmedidos, así como implementado amenazas internas, pertrechándose en la instauración de pretorianos cuerpos de seguridad. Partidos y gobiernos, gobiernos y partidos, buscan desesperadamente construir consensos y mayorías para que les sean cedidos poderes extraordinarios y dar frente a todo tipo de amenazas.³⁰

En un contexto en que el papel del Estado se reduce y, consecuentemente, muchos de los lazos que lo ligaban con la sociedad se desmantelan, el rol de los partidos políticos y de sus líderes cambia de orientación; con ello, la maquinaria partidaria se transforma en un conjunto de técnicos que delinear los marcos de la política económica y social, y que sustituyen la vieja capacidad de redistribución por la vía del ejercicio del clientelismo, ya sea el ejercido en el modo tradicional, individual o el tipo institucionalizado que atiende a grupos.³¹ Desafortunadamente, los ciclos y empujes económicos

³⁰ Esto lo ejemplifican los casos de Perú o el intento fracasado que llevó el presidente Jorge Serrano en Guatemala. Véase Perelli, Carina y Zovatto, Daniel, "Introducción: partidos políticos, liderazgos y consolidación democrática en América Latina", *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-CAPEL, 1995, p. XVII.

³¹ *Idem*.

han sido más grandes que los partidos políticos, destacándose un alto desprestigio de los políticos y una apatía generalizada por la política.

La aparición de la sociedad civil organizada, la explosión de organizaciones no gubernamentales y la organización instantánea de la sociedad a través de las avanzadas redes de la información no son casualidad. Nuevos partidos aparecen en la escena como efecto de la improvisación; algunos enarbolan proteger causas actuales, como una economía sostenible de amplia participación social, una protección al medio ambiente, un resguardo a los derechos humanos y la tolerancia religiosa; estos nuevos partidos rechazan las políticas de los partidos tradicionales y dominantes, conformándose absurdamente con legitimar las acciones de los mismos a quienes critican. Para contrarrestar brotes negativos, los partidos políticos han tenido que perfeccionar sus acciones e instrumentos; impulsan modificaciones a la Constitución; a su vez, sobreponen la negociación política, cooptando simpatías e intereses que les reditúan. Los acuerdos se construyen fuera de las arenas políticas, y posteriormente salen a la luz los bochornosos escándalos de corrupción. La política es dependiente de un sistema reproductivo audiovisual que opere en su favor; por su parte, los medios de comunicación y la opinión pública observan a los partidos políticos, sus campañas y sus acciones de gobierno, por lo que se sustituye así el trabajo de base que de antaño realizaban los partidos de masas.

Los partidos políticos en Latinoamérica y su clase política han demostrado tener un déficit de representación; desgastados y cansados sobreviven, intentando transformarse para resolver las demandas que los cambios les exigen; asimismo, continúan buscando tener altos índices de participación, lográndolo medianamente. Los partidos latinoamericanos han desempeñado el rol de agentes de socialización política en las sociedades transicionales y modernas. Los movimientos políticos que se orientan a lograr una transformación estructural requieren fincar una institución que les proporcione organicidad y que transmita a la sociedad los nuevos valores que se desprenden de su ideología.³²

La utilidad de los partidos como canales de socialización política, con miras a legitimar al gobierno, se advierte si se reflexiona en que los sistemas que los han proscrito no se logran estabilizar, pues carecen de apoyo político. Los gobiernos consiguen estabilizarse por corto tiempo, ya que su misma fuente de estabilidad —las fuerzas armadas— revierte sobre ellos, al no disponer del apoyo de masas organizadas.³³

³² Dawson, R. y Prewitt, K., *Political Socialization*, Boston, Little Brown and Co., 1969.

³³ Ruiz Massieu, Francisco, *Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974, p. 16.

VIII. ENFOQUES HISTÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS... 165

En América Latina existe mucha variedad de partidos y en los sistemas partidarios; en México se presentó la alternancia con el gobierno del partido hegemónico. En efecto, encontramos partidos fuertes y unidos en los países que cuentan con la trayectoria más larga de elecciones y alternancia democrática en el poder (Chile, Uruguay, Colombia, Costa Rica y Venezuela). Sin embargo, los partidos débiles y difusos predominan en los países donde frecuentes golpes militares e intervalos autoritarios han roto la continuidad de los partidos, provocando el fracaso de los intentos de crear coherencia organizativa y potenciar el liderazgo (Perú, Brasil y Argentina).³⁴

En síntesis, para comprender mejor a los partidos políticos en el contexto desarrollista democratizador es necesario analizarlos bajo un enfoque estructural consecuente; en este sentido, es imposible considerar la estructura social —y por ende los cambios y el desarrollo— de cualquier país latinoamericano fuera de la estructura mayor del sistema capitalista mundial. En otras palabras, estas estructuras y sus correspondientes superestructuras (instituciones, ideología, etcétera) no pueden ser analizadas, sino como subestructuras dentro de aquella estructura mayor y como ocupando dentro ésta una posición determinada (dependiente). La función de esas ideologías y el comportamiento ajustado a ellas de las clases dominantes de éstas en el sistema interno y la situación general de dependencia del país dentro del sistema de dominación internacional. En cualquier momento de la historia de estos países, estas ideologías reflejarán esta doble situación: el sistema de dominación interno y la particular posición dentro de él de la clase dominante, y el sistema de interdependencia y dominación internacional.³⁵

VIII. CONCLUSIONES

El estudio de los partidos políticos bajo un análisis histórico permite establecer pautas que ayudan a observar algunas de sus deficiencias y virtudes; además, posibilita comprender su presente y realizar ejercicios de prospectiva en esta materia. La política, la democracia, la economía, los fenómenos en la sociedad y las leyes que la rigen se conjuntan y relacionan de diversas formas a lo largo del tiempo, marcando acontecimientos que son impresos en el discurso de la historia, así como delineando y deformando instituciones y leyes universales que se convierten en los modelos que las sociedades adoptan a su

³⁴ Hartlyn, Jonathan y Valenzuela, Arturo, *op. cit.*, p. 34.

³⁵ Amadeo Vasconi, Tomás, "Cultura, ideología, dependencia y alienación", *Revista Mexicana de Sociología*, México, año XXX, vol. XXX, núm. 4, octubre-diciembre de 1968, p. 827.

tiempo. Los partidos políticos son producto de esos procesos y de las relaciones de estos factores.

Es de resaltar que tanto los fenómenos de la economía como los de la historia universal, unidos bajo un mismo enfoque, permiten apreciar horizontes claros en la conformación de los partidos políticos; así pues, a la caída de la Corona española y su dominio en América, las sociedades tenían que reinventarse y construir instituciones y símbolos que les dieran orden, cohesión e identidad. Por ello, los primeros partidos políticos demostraron ser una herramienta para alcanzar estos objetivos, al mismo tiempo que apoyaban la continuación del proceso de escisión de la propiedad originaria de los primeros pobladores.

Las distintas corrientes y modelos de gobernabilidad trasladadas a la región latinoamericana, además de las emergidas en el propio suelo latinoamericano, han roto con la vieja estructura y cultura política de las sociedades, convergiendo en una variedad de posturas e ideologías que son defendidas tras una plataforma partidaria. Aun así, con la presencia de estos modelos colocados a la luz de la historia nos es fácil observar en el presente una delgada línea que no se difumina sencillamente y que se asoma en las distintas fases y procesos de la historia latinoamericana, en la que se comprueba que desde su fundación los partidos políticos optaron por mantener una organización que permitiera conservar el control de las riendas políticas y sociales, y continuar apoyando el proceso de escisión entre la población y la riqueza que generaban las nuevas naciones, de modo que se diera una equitativa y equilibrada distribución de los bienes mínimos, que facilitarían la subsistencia y el desarrollo de las naciones. En estos contornos aparecen factores que se convierten en reglas a seguir por parte de los partidos políticos, como son el mantener una concentración del poder y representación, y generar un alto grado de participación de la sociedad bajo los modos y reglas asociacionistas.

En Latinoamérica, los procesos políticos han llegado a alcanzar tal nivel de complejidad que no sólo han quedado limitados a las dinámicas de los actores sociales, sino que también se han visto complementados por los fenómenos económicos que han ocurrido, especialmente, en la región, siendo la demanda productiva de bienes primarios latinoamericanos la expresión material de estos presupuestos históricos, caracterizados por una incipiente industrialización y una forzosa y penosa dependencia hacia los países desarrollados, trayendo severas consecuencias que hasta la fecha reflejan el marasmo latinoamericano.

Las distintas fases históricas nos han mostrado cómo los partidos políticos se han organizado y expresado en distintas corrientes, y cómo pueden

VIII. ENFOQUES HISTÓRICOS PARA EL ANÁLISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS... 167

ser catalogados, ya sea bajo el signo del comunismo, el socialismo, el anarquismo, el populismo, el nacionalismo revolucionario, el aprismo, el desarrollismo o la socialdemocracia. Cualesquiera que sean las banderas que enarbolean, éstas han determinado la conformación de los sistemas políticos y de partidos latinoamericanos, los cuales dependen en la actualidad del carisma y atracción que un líder sepa captar a favor de él y los intereses partidarios.

Las formas tradicionales de hacer política se han visto desplazadas por el espectáculo de la política llevada a los medios de comunicación, en donde todos los procesos históricos por los que han atravesado los partidos políticos en América Latina se han decantado en la importancia de que los políticos cuenten en la actualidad con competitivos equipos de *marketing*, expertos en opinión pública y operadores que envíen a los ciudadanos la información segmentada y particularizada, obtenida previamente bajo estudios; así, el político depende cada vez menos de la estructura partidaria y de su base, desplazándolas a la obsolescencia.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- AMADEO VASCONI, Tomás, “Cultura, ideología, dependencia y alienación”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, año XXX, vol. XXX, núm. 4, octubre-diciembre de 1968.
- ANSALDI, Waldo, “La democracia en América Latina, un barco a la deriva, tocado en la línea de flotación y con piratas a estribor. Una explicación de larga duración”, en ANSALDI, Waldo, *La democracia en América Latina, un barco a la deriva*, México, Fondo de Cultura Económica, 2008.
- ALCÁNTARA SÁEZ, Manuel, *El origen de los partidos políticos en América Latina*, Barcelona, Universidad de Salamanca, 2001.
- , *Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros*, Barcelona, Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona, 2004.
- BURIANO CASTRO, Ana (ed.), *Tras la memoria: el asilo diplomático en tiempos de la Operación Cóndor*, México, Instituto Mora, 2000.
- CARDOSO, Eliana y HELWEGE, Ann, *La economía latinoamericana. Diversidad, tendencias y conflictos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- DAWSON, R. y PREWITT, K., *Political Socialization*, Boston, Little Brown and Co., 1969.
- DI TELLA, Torcuato, “Cinco áreas teóricas para el estudio de América Latina”, *Revista Mexicana de Sociología*, México, año XXX, vol. XXX, núm. 4, octubre-diciembre de 1968.

- , *Historia de los partidos políticos en América Latina, siglo XX*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- , “Los procesos políticos en América Latina”, *Revista del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile*, año XVIII, núm. 71, julio-septiembre de 1985.
- HARTLYN, Jonathan y VALENZUELA, Arturo, “La democracia en América Latina desde 1930”, en BETHELL, Leslie, *Historia de América Latina*, Barcelona, Crítica, 1997, t. 12.
- MONTAÑO, Jorge, *Partidos y política en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1975.
- PERELLI, Carina y ZOVATTO, Daniel, “Introducción: partidos políticos, liderazgos y consolidación democrática en América Latina”, *Partidos y clase política en América Latina en los 90*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-CAPEL, 1995.
- ROUQUIÉ, Alan, “Los militares en la política latinoamericana desde 1930”, en BETHELL, Leslie, *Historia de América Latina*, Barcelona, Crítica, 1997, t. 12.
- RUIZ MASSIEU, Francisco, *Normación constitucional de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1974.
- VILAS, Carlos (comp.), *La democracia fundamental: el populismo en América Latina*, México, CNCA, 1994.
- VITALE, Luis, *Contribución a una historia del anarquismo en América Latina*, Santiago, Instituto de Investigaciones de Movimientos Sociales “Pedro Vuskovic”, 1998.

IX. TEORÍA DE LOS PARTIDOS Y SISTEMAS DE PARTIDOS

Pedro SALAZAR UGARTE*

Vamos a hacer un conjunto de reflexiones, primero de carácter teóricas, sobre el tema de los partidos, y principalmente alrededor de una pregunta, la cual creo está un poco en todas las sobremesas y que va y viene, pero que nunca deja de estar de moda. Esta pregunta es la siguiente: ¿podemos imaginar una democracia sin partidos políticos? Alrededor de esa pregunta voy a hacer unas reflexiones de carácter teórico; adelanto que mi conclusión es que, para bien o para mal, no. Es decir, siguen teniendo razón Kelsen¹ y todos los autores que dicen que las democracias necesariamente requieren de este tipo de organizaciones.

Posteriormente, haré varias reflexiones muy puntuales sobre los dilemas que, desde mi punto de vista, enfrenta el sistema de partidos mexicano; al hacer estas reflexiones aludiré en dos o tres cuestiones que me resultaron sugerentes y provocadoras tanto de la intervención del doctor Francisco Paoli Bolio como de una pregunta muy concreta de Alexander Petring que llamó mucho la atención, y algo de lo que ha comentado Daniel Márquez.

Sobre la primera cuestión —¿podemos imaginar una democracia sin partidos políticos?—,² consideramos que para responderla lo primero que necesitamos es un concepto de sistema político democrático. Al respecto, existen muchas definiciones buenas de teóricos de la democracia; a mí me sigue gustando por simple, clara y precisa la definición y caracterización que propuso Norberto Bobbio³ sobre la democracia como forma de gobierno.

* Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Granada, Comares Editores, 2002.

² El politólogo E. E. Schattschneider argumentaba acerca de la importancia de los partidos políticos en la democracia liberal: “Political parties created democracy... modern democracy is unthinkable save in terms of the parties”. *Cfr.* Schattschneider, E. E., *Party Government: American Government in Action*, Transaction Publishers, 2003.

³ Bobbio, Norberto, *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2009.

Para Bobbio, la democracia es una forma de gobierno que ayuda a identificar, a través de un conjunto de reglas precisas, quién debe o quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas, y con qué procedimientos y mecanismos debe adoptar esas decisiones.

Bobbio señala que esta forma de gobierno se desarrolla en seis reglas muy precisas, las cuales mencionaré, haciendo notar desde ahora que cuando menos tres de ellas —las tres últimas— llevan implícita la necesidad de contar organizaciones que se conocen como “partidos políticos”.

Primera regla. En las democracias —según Bobbio—, todas las personas mayores de edad tienen el derecho en igualdad de condiciones de participar en la adopción de las decisiones colectivas, igualdad que quiere decir sin discriminaciones de algún tipo, como lo pueden ser por razones de raza, sexo, de preferencia, capacidades económicas, etcétera. Ya se ha hecho una referencia por parte del doctor José Francisco Paoli respecto al tema del voto censitario, decimonónico que en el contexto de las democracias contemporáneas queda excluido.

Segunda regla. Esta segunda regla está muy relacionada con la primera; aquí, el peso de la participación política de los ciudadanos debe de ser un peso igual; es decir, es igual una premisa teórica deseable la participación política de todas y de todos, en donde se debe de tener la misma posibilidad de incidencia en la adopción de las decisiones colectivas. Esto tiene que ver con el diseño de los sistemas electorales y también con la posibilidad real de acceder, de participar y de incidir.

Tercera regla. El voto debe ser libre —y nos dice Bobbio— primero en un sentido; todos los ciudadanos y ciudadanas deben de tener la posibilidad de determinar de manera autónoma cuáles son las concepciones políticas de su predilección; es decir, cada quien debe poder hacerse de manera libre una idea de sus posiciones y sus concepciones políticas.

Cuarta regla. Ésta se encuentra relacionada con la libertad, e incluso se vincula directamente con el tema de los partidos políticos. De acuerdo con Norberto Bobbio,⁴ los ciudadanos deben ser libres en otro sentido, que en este caso es el permitirles optar por alternativas y opciones políticas diferentes, diferenciadas y claramente distinguibles; es decir, deben de existir opciones políticas para elegir. Esta posibilidad de optar entre alternativas políticas distintas, que subrayo yo, no son otra cosa sino partidos políticos distintos.

⁴ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Quinta regla. Ésta es una regla operativa, una regla instrumental, una regla de funcionamiento de la democracia,⁵ la cual tiene que ver con la regla de la mayoría para adoptar las decisiones colectivas. No hay que confundir democracia y regla de mayoría, no son sinónimos, pues la regla de mayoría es simplemente un instrumento técnico para adoptar decisiones en cualquier organización o grupo colectivo, mientras que la democracia echa mano de la regla de mayoría como un instrumento para asumir decisiones colectivas.

Obviamente, esto supone, si vemos las dos reglas que apenas mencioné (la cuarta y la quinta), un reconocimiento a la legitimidad de la pluralidad política. Es decir, la pluralidad política es un dato de hecho de las sociedades complejas, mas no una invención de los teóricos ni una construcción de los profesores; la pluralidad es un hecho, es un dato, es una realidad.

Lo que permiten estas dos reglas de la democracia es articular esta pluralidad de manera constructiva, o sea, permitir que la pluralidad social en su dimensión política se organice, se agregue y se pueda expresar a través de instituciones políticas, que en este caso son los partidos políticos. Por otra parte, la regla de mayoría lo que nos deja es determinar cuándo una de estas opciones vence o derrota a las demás y, entonces, cuándo durante un tiempo determinado le toca a esta mayoría ejercer puestos de gobierno o de representación.

Sexta regla. Esta regla viene a ser, según mi postura, la más importante y la confirmación de todo lo anterior y de nuevo una justificación de la importancia de los partidos políticos. Nos dice Norberto Bobbio, no basta con la regla de mayoría, sino que es necesario garantizar el derecho a las minorías políticas —subrayo, estamos pensando en el ámbito político— de competir en igualdad de circunstancias en otra ronda electoral y, eventualmente, convertirse en ganadores.

Es decir, esta sexta regla nos vuelve a confirmar la legitimidad de la pluralidad y la necesidad de que existan opciones políticas diferenciadas; así, unas ganarán en un momento dado y otras serán derrotadas en cierto tiempo, pero lo importante es que el juego democrático siga abierto, pues quien perdió hoy puede quizá ser el vencedor el día de mañana, teniendo en cuenta las condiciones e incentivos para que los distintos actores jueguen dentro del sistema y dentro de las reglas democráticas.

Estas tres reglas —la pluralidad de opciones, la regla de mayoría y el reconocimiento de los derechos de minorías— nos hablan de la presencia

⁵ Salazar, Pedro, *La democracia constitucional: una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.

de organizaciones políticas que llamamos en los tiempos modernos como “partidos políticos”.

Hay quienes hemos sostenido⁶ —nuestra tesis yo la sigo defendiendo y en esto no he cambiado de opinión— que precisamente la transición a la democracia en México pasó por la construcción de una pluralidad institucionalizada a través de un sistema de partidos políticos. Lo que conformamos en México a lo largo de cuatro largas décadas fue un sistema de partidos competitivo, el cual permitió que la pluralidad política se expresara en distintas opciones y que los ciudadanos eligiéramos por medio de nuestros votos a quienes serían las fuerzas políticas que nos gobernarían.

La clave es importante, pues nos sirve para reconstruir brevemente las seis reglas e imaginarlas en el contexto del sistema de partido hegemónico. En los setenta años del prisma hegemónico, los ciudadanos sin discriminación teníamos derecho al voto, en donde éste gozaba, al menos en teoría, del mismo peso; así, cada ciudadano podía hacerse la opción política de su preferencia en su intimidad y autonomía, pero a la hora de votar existía una sola opción política vencedora, por lo cual no tenía sentido hablar ni de la regla de mayoría ni de los derechos políticos de las minorías.

¿Qué cambio con la transición mexicana?⁷ Bueno, las últimas tres reglas adquirieron sentido al crearse un sistema de partidos políticos plural, competitivo; con ello fue posible que los ciudadanos tuvieran opciones diferenciadas, y que a través de la regla de mayoría determináramos quién es el ganador de hoy y el eventual vencedor del día de mañana.

El paso desde el sistema de partido hegemónico a la democracia mexicana se construyó específica y exactamente mediante la elaboración de un sistema plural de partidos competitivos. Debemos tomar en cuenta que la democracia no depende de que la alternancia se verifique, sino de que existan las condiciones para que la alternancia en el poder sea posible. México ha vivido un sistema democrático, a partir de este punto de vista de las reglas de la democracia política, desde hace ya algunas décadas, y venturosamente espero que así permanezca y lo siga viviendo en el futuro.

Ahí tenemos las elecciones de Michoacán hace un par de semanas, en las cuales los partidos políticos presentaron candidatos que desplegaron campañas; convocaron a los ciudadanos y más del 50% de la población se expresó políticamente en las urnas, y además se generó un contexto de

⁶ Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, 4a. ed., Cal y Arena editores, 2011.

⁷ Woldenberg, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, Colmex, 2012.

alternancia en el poder de la entidad federativa. ¿Qué es lo que hay ahí? Partidos políticos actuando.

Ahora bien, no quiero incurrir en una especie de complacencia y conformismo, pero los partidos políticos han dejado mucho que desear; ya se ha dicho en la mesa que hay un conjunto de promesas incumplidas. En este sentido, retomó de nuevo a Norberto Bobbio, quien en 1984 escribió un ensayo, intitulado “Las promesas incumplidas de la democracia”,⁸ y decía que éstas eran seis promesas; las mencionaré telegráficamente, y únicamente me quedo con cinco de ellas; además, quiero que nos preguntemos cuántas de éstas han sido incumplidas precisamente por los partidos políticos.

Primera promesa incumplida. Según Bobbio, la democracia prometió la soberanía de los individuos, y que los ciudadanos iban a tener realmente la posibilidad de incidir en las decisiones colectivas.

Segunda promesa incumplida. La teoría democrática prometió que existiría una primacía de la representación política sobre la representación de los grupos de interés.

Tercera promesa incumplida. La democracia prometió que desaparecerían las oligarquías. De una manera incisiva y con un punto de vista realista, Daniel Márquez señalaba:

El gobierno, siempre de una u otra manera es el gobierno de una oligarquía que sustituye a otra. Sí, pero hay de oligarquías a oligarquías y hay de mecanismos de control a mecanismos de control. La democracia lo que nos prometió es que ese reemplazo de las elites gobernantes sería un reemplazo que vendría desde abajo, *ex parte populi*, que venía desde el pueblo y a uno renovación en las elites de las oligarquías del gobierno.

Cuarta promesa incumplida. De acuerdo con Bobbio, la democracia prometió que los espacios de deliberación se iban a reproducir en distintos ámbitos de la vida social, y que el terreno electoral no sería únicamente el espacio para la participación y la incidencia de los ciudadanos en la política.

Quinta promesa incumplida. La democracia prometió que los ciudadanos serían personas educadas; es decir, la práctica de la democracia, el ejercicio de la política y la apertura de la participación formarían, a su vez, ciudadanía.

En efecto, consideramos que de estas cinco promesas incumplidas los partidos tienen una buena parte de responsabilidad. Aunque hemos logra-

⁸ Bobbio, Norberto, “Las promesas incumplidas de la democracia”, en Águila, Ernesto *et al.* (eds.), *Bobbio: un diálogo con su pensamiento desde los desafíos políticos de hoy*, Bogotá, Catalonia, 2010.

do crear un sistema competitivo, pluripartidista, que permite la alternancia en los gobiernos, los partidos no han dotado de mayor capacidad de poder a sus representados; a su vez, en los intereses de las grandes corporaciones hay oligarquías, y a esto que llamamos “poderes fácticos” o “poderes salvajes” —tal y como los denomina Luigi Ferrajoli⁹— sigue prevaleciendo sobre los intereses generales de la ciudadanía.

Es verdad que existen oligarquías anquilosadas que siguen secuestrando —digámoslo así— espacios de deliberación y de decisión; también es cierto que al menos en México (esto no vale para todos lados) no hemos logrado ampliar nuestros espacios de participación política; igualmente, nuestro ciudadano no son personas con un alto grado de educación. En efecto, está muy lejos del ciudadano el ideal republicano.

Pero consideramos que tenemos que hacer un saldo, poner en la balanza, por un lado, lo que hemos logrado, y por otro lado, lo que nos falta conseguir; de lo contrario, corremos el riesgo de “tirar el agua sucia con el niño adentro”. Es decir, hemos logrado construir un sistema de partidos; hemos conseguido dotar a la política mexicana de una dinámica de pluralidad institucionalizada que antes no teníamos; hemos otorgado a los instrumentos electorales la fuerza suficiente para ser el mecanismo que dirima las controversias políticas. No obstante, estas promesas incumplidas siguen estando ahí y hay que retomarlas.

Concluimos con seis cuestiones muy puntuales pensando en México, en dilemas para el México de hoy:

PRIMERA. Consideramos que uno de los grandes retos tiene que ver con las promesas incumplidas por el México del presente hacia el futuro; por ejemplo, evitar la conquista de las oligarquías del sistema de partidos, en donde tenemos dos casos concretos: el Partido Verde Ecologista de México y el Panal, que son instituciones partidarias que están conformadas por claros grupos de interés. Ahí tenemos un problema serio, porque se puede, si ésta es la tendencia que prevalece, desdibujar el sentido de la representación democrática para convertirse en una suerte de representación estamental de intereses corporativos. Por ello, se debe cuidar esta vinculación entre grupos de interés y partidos políticos.

SEGUNDA. Pensamos que hace falta, y estamos teniendo un problema incluso en la izquierda, que es lo que más nos preocupa, un fortalecimiento

⁹ Ferrajoli, Luigi, “Contra los poderes salvajes del mercado. Para un constitucionalismo de derecho privado”, en Carbonell, Miguel *et al.* (coords.), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

de la participación de las bases de la militancia y la toma de decisiones de los partidos; celebramos, sin duda, que la izquierda hoy tenga un candidato.

Aplaudimos la manera en la cual lograron superarlo, que pudo haber sido un choque de trenes —tal y como decía Lorenzo Córdova— entre los dos liderazgos más visibles de la izquierda mexicana. Elogiamos que se haya logrado resolver esta controversia con altura y civilidad política, pero lamentamos que lo hayan solucionado a través de una encuesta; es decir, que no hayan podido resolver un problema de naturaleza política de una enorme complejidad por medio de los mecanismos de deliberación internos y de toma de decisiones partidarias. Esto nos habla de la necesidad de evitar los circuitos intrapartidarios para llegar a la adopción de decisiones.

TERCERA. Consideramos que se necesita encontrar una manera de articular a los partidos con otras formas de organización política; pensamos en cómo vamos a articular a los partidos, por ejemplo, con esta idea de los movimientos políticos. Esta idea del Movimiento por la Renovación Nacional (Morena), encabezada por López Obrador, está bien, siempre y cuando no reemplace, no sustituya y no diluya a los partidos políticos como instituciones.

Creemos que se tiene que buscar un equilibrio entre la movilización y la articulación institucionalizada de la política, y no tenerle miedo tanto a la política como a la manifestación social, pero al mismo tiempo debemos encontrar los canales institucionales para que se exprese.

CUARTA. En cuanto al tema de las candidaturas independientes, las cuales cobran fuerza todo el tiempo, consideramos que está mal planteado el dilema, pues no requerimos de candidaturas independientes, sino que necesitamos volver a abrir el sistema de partidos.

Así pues, es indispensable que existan tantos partidos como los ciudadanos queramos. Cabe señalar que en lo que los sistemas políticos nos cerraron las puertas fue en la posibilidad de crear nuevas organizaciones partidarias, y ahí existe una regla muy concreta de la legislación electoral, que debería volver a abrirse como imperaba anteriormente. Recuerden que antes había la posibilidad de hacer agrupaciones políticas y partidos políticos cumpliendo con un conjunto de requisitos. Sin embargo, hoy tenemos una serie de reglas que han restringido el sistema de partidos a las organizaciones únicamente existentes. Ahí tenemos un problema y debemos trabajar en él.

QUINTA. Otro aspecto que merece un razonamiento es el que tiene que ver con los ciberpartidos. Nos parece sugerente e inteligente la reflexión que coloca sobre la mesa el doctor Paoli Bolio; únicamente, queremos llamar la atención sobre un dato: la deliberación política debe de ser un debate que no exorcice la complejidad de lo real. Es decir, el mundo es

complicado, la realidad política es complicada, y debemos de contar con espacios y circuitos de deliberación que se hagan cargo de esa complejidad, pero sin simplificarla en exceso.

Me temo que los instrumentos de cibercomunicación pueden terminar simplificando y banalizando el debate político; por ello, hay que encontrar un equilibrio entre la complejidad y la necesidad de la deliberación razonada, así como el beneficio de la utilización de los instrumentos técnicos. Consideramos que no puede haber un desplazamiento hacia los ciberpartidos; puede haber cibermovilización, cibercomunicación, ciberinteracción, pero no creemos que hayan ciberpartidos políticos.

SEXTA. El doctor Petring señalaba una cosa muy interesante: en Europa existe un grave problema: de que los ciudadanos en porcentajes altos ya no diferencian entre los distintos partidos políticos, es decir, no vemos diferencias entre partidos políticos; creemos que en el caso mexicano y en el caso de América Latina sería interesante hacer el ejercicio. Consideramos que siguen existiendo, probablemente por la misma diferenciación de desigualdad y fragmentación social, dos agendas que sí son claramente identificables. En este sentido, si le preguntamos a un elector medianamente enterado si localiza ciertas diferencias entre el PRI y el PAN en México, seguramente no las va a encontrar. Nosotros tampoco las percibimos.

No sabemos en qué se diferenciaría el señor Peña Nieto del señor Cordero en sus propuestas de gobierno, pues los dos nos han señalado los mismos elementos: Iglesia, militarización, medios de comunicación, reforma política, modelo económico, etcétera. Sin embargo, pensamos que existe una diferencia interesante, sustantiva, entre lo que estas propuestas colocan sobre la mesa y lo que la izquierda pone sobre ella, y creemos que es una diferencia que pasa por la configuración tradicional de las ideologías izquierda-derecha y también por una agenda cultural. Así pues, la izquierda mexicana es la que trae, al menos en el Distrito Federal, la ampliación de derechos, el reconocimiento a la diversidad, etcétera, que no está presente en las otras agendas; por ello, consideramos que éste es otro fenómeno que vale la pena tener en cuenta. Ahí vemos una diferenciación.

BIBLIOGRAFÍA

- BECERRA, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, 4a. ed., Cal y Arena editores, 2011.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

- , *Teoría general de la política*, Madrid, Trotta, 2009.
- , “Las promesas incumplidas de la democracia”, en ÁGUILA, Ernesto *et al.* (eds.), *Bobbio: un diálogo con su pensamiento desde los desafíos políticos de hoy*, Bogotá, Catalonia, 2010.
- FERRAJOLI, Luigi, “Contra los poderes salvajes del mercado. Para un constitucionalismo de derecho privado”, en CARBONELL, Miguel *et al.* (coords.), *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, Granada, Comares Editores, 2002.
- SALAZAR, Pedro, *La democracia constitucional: una radiografía teórica*, Fondo de Cultura Económica-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- SCHATTSCHEIDER, E. E., *Party Government: American Government in Action*, Transaction Publishers, 2003.
- WOLDENBERG, José, *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, Colmex, 2012.

X. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO DURANTE LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XX: DE LA LEY MADERO AL VOTO FEMENINO

Francisco José de ANDREA SÁNCHEZ*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El desarrollo tardío de los partidos políticos en México.* III. *El sistema electoral mexicano durante el siglo XIX.* IV. *La legislación electoral federal sobre partidos políticos en México de 1911 a 1953.*
V. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

En el presente ensayo examinaremos la legislación federal mexicana sobre los partidos políticos desde la Ley Madero de 1911 hasta las reformas electorales de 1953, en un ejercicio comparativo histórico doméstico que nos ayudará a resaltar dramáticamente lo mucho que ha avanzado México en la regulación jurídica de los partidos políticos, como recurso para concientizarnos sobre los costos que dicha evolución gradual ha tenido para miles de ciudadanos, intelectuales, periodistas y políticos mexicanos, que incluso han dado hasta la vida en la construcción de un andamiaje jurídico, que en la actualidad corre el riesgo de caer en el descrédito mayoritario de no corregirse las desviaciones y patologías evidentes en la constitución y funcionamiento de algunos partidos políticos “fachada” o “familiares”, los cuales desvirtúan grotescamente el espíritu progresista del largo camino legislativo que ha recorrido México en materia de regulación jurídica de los partidos políticos.

* Investigador de tiempo completo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

II. EL DESARROLLO TARDÍO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Durante todo el siglo XIX y hasta el primer cuarto del siglo XX, los partidos políticos permanecieron ausentes de la vida política nacional de México. Las causas de esta ausencia fueron múltiples, siendo la más importante el atraso económico-social y político del pueblo mexicano en general. Sin embargo, un factor también determinante en el desarrollo tardío de los partidos políticos en México fue su ausencia en los textos jurídicos, así como la existencia durante largo tiempo de un sistema electoral que no fomentaba el surgimiento de partidos políticos, sino que tendía más bien a frenar su formación.

III. EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO DURANTE EL SIGLO XIX

Durante el siglo XIX y hasta bien entrado el siglo XX, el sistema electoral mexicano establecía la forma de elección indirecta, lo que aunado a la existencia del voto censatario frenaron aún más el desarrollo de los partidos políticos. Mediante la elección indirecta, los ciudadanos “delegaban su representación en los llamados electores primarios y secundarios, quienes, a través de un complejo proceso en el que la voluntad colectiva quedaba diluida en sus manos, elegían a los miembros de los tres poderes”.¹

De esta manera, la existencia de condiciones económico-sociales inadecuadas para el surgimiento de partidos, junto con un sistema electoral que frenaba el desarrollo de éstos, fueron las causas primordiales que explican el desarrollo tardío de los partidos políticos en México.

IV. LA LEGISLACIÓN ELECTORAL FEDERAL SOBRE PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO DE 1911 A 1953

1. *Generalidades*

El sistema electoral plasmado en las leyes electorales puede en muchas ocasiones sofocar el ímpetu natural de una población por organizarse para participar efectivamente en la conducción de los asuntos de gobierno. De esta forma, las leyes electorales influyen de manera determinante en la configuración

¹ Fuentes Díaz, Vicente, “Partidos y corrientes políticas”, *México 50 años de Revolución*, t. III: *La política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961, p. 377.

del sistema de partidos y del sistema político. Asimismo, las leyes electorales, que dan forma al sistema electoral, pueden producir resultados electorales artificiales al facilitar la manipulación —en favor de determinado partido o partidos— de algunos elementos del derecho electoral, tales como la demarcación de las circunscripciones electorales y la integración del órgano contralor del proceso electoral. En estos términos, las leyes electorales “idealmente” deberían ser herramientas neutrales que, dependiendo quien las utilice, pueden servir para fomentar la democracia partidaria, o bien pueden frenarla y desalentar toda participación democrática.

Bajo este marco de ideas es que consideraremos a la legislación federal sobre partidos políticos en México en el lapso de referencia.

En este sentido, cabe destacar que durante un largo periodo de la historia electoral mexicana, el derecho de asociación fue el fundamento jurídico para la formación de partidos políticos en México, al igual que en gran parte del mundo; sin embargo, la pujanza de la dinámica social propició que los partidos penetraran directamente en las disposiciones jurídicas. Así, la primera ley electoral mexicana que contempló expresamente a los partidos políticos fue la Ley Madero de 1911, que a continuación examinaremos.

2. *La Ley Madero de 1911*

La era maderista no sólo trajo consigo la renovación de la estructura política, jurídica y social del país que se había derrumbado bajo su propio peso, sino que también dio pie a la promulgación de una ley electoral, la cual por vez primera en la historia del derecho mexicano contempló a los partidos políticos. Esta ley, promulgada el 19 de diciembre de 1911, dedicó su artículo 117 a establecer los lineamientos esenciales para la constitución de un partido político, a saber:

Artículo 117. Los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales la intervención que les señala esta ley, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

- I. Que hayan sido fundados por una asamblea constitutiva de cien ciudadanos por lo menos;
- II. Que la asamblea haya elegido una junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste;
- III. Que la misma asamblea haya aprobado un programa político y de gobierno;

IV. Que la autenticidad de la asamblea conste por acta que autorizará y protocolizará un notario público, el que tendrá esta facultad independiente de las que le otorgan las leyes locales respectivas;

V. Que la junta directiva nombrada, publique por lo menos dieciséis números de un periódico de propaganda, durante los dos meses anteriores a la fecha de las elecciones primarias, y durante el plazo que transcurra entre éstas y las elecciones definitivas;

VI. Que por lo menos con un mes de anticipación a la fecha de las elecciones primarias, la junta directiva haya presentado su candidatura, sin perjuicio de modificarla si lo considera conveniente;

VII. Que la misma junta directiva, o las sucursales de ella dependan, también, con un mes de anticipación, por lo menos, haya nombrado sus representantes en los diversos colegios municipales sufragáneos y distritos electorales, en aquellas elecciones en que pretendan tener injerencia: sin perjuicio, igualmente, de poder modificar los nombramientos. Cuando los partidos políticos nombraren más de un representante, se entenderá que éstos deberán ejercer sus funciones en el orden progresivo de su nombramiento.

Ahora bien, aunque la regulación jurídica arriba referida es minimalista, no por ello deja de ser importante. La anterior disposición marca el comienzo de una nueva etapa en la evolución del derecho electoral mexicano, pues por vez primera le reconoce personalidad jurídica a los partidos políticos. Desgraciadamente, la excesiva tolerancia política de Francisco I. Madero ocasionó la caída de su gobierno, y con ésta, la del ordenamiento normativo promulgado bajo su administración.

3. *Las leyes de Carranza*

A. La Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente de 1916

Pasados los años más álgidos del movimiento revolucionario y ya como primer jefe del Ejército Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo, Carranza promulgó la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente el 20 de septiembre de 1916. De sus 57 artículos, esta Ley dedica los artículos 53 y 54 del capítulo V a los partidos políticos. A diferencia de la Ley Madero, la Ley de 1916 no enumera los requisitos que deben reunir los partidos políticos para intervenir en el proceso electoral, sino que se limita a establecer que los partidos políticos, al igual que los candidatos independientes, tendrán derecho a nombrar sus representantes; estos nombramientos

tos podrán ser registrados por la autoridad municipal del lugar en que se ha de ejercer la representación.

Por otro lado, la Ley de 1916 señaló como novedad respecto a los partidos políticos la condición de no llevar nombre o denominación religiosa, y no formarse exclusivamente en favor de determinada raza o creencia.

B. *La Ley Electoral Federal del 6 de febrero de 1917*

La Ley Electoral del 6 de febrero de 1917, promulgada también por Carranza, reproduce literalmente, en sus artículos 61 y 62, el texto sobre los partidos políticos que contenía la Ley de 1916.

4. *La Constitución de 1917*

El 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución que aún nos rige. En materia electoral se dieron cambios importantes. Así, la elección del presidente de la República se volvió directa, y con el requisito de la mayoría absoluta, el cual desaparece en 1946. Asimismo, la Constitución de 1917 asienta la no reelección del presidente y establece la elección de un diputado propietario y uno suplente por cada 60,000 habitantes o fracción mayor de 20,000.²

Por otra parte, el texto original de la ley fundamental de 1917 no contenía mención alguna de los partidos políticos, lo cual era lógico, pues en esa época se consideraba que la actividad política y electoral era una función primordialmente atribuida a los ciudadanos, y las Constituciones no se ocupaban de los partidos políticos, aunque éstos se encontraban regulados por la ley reglamentaria. Pero esto no significa que la Constitución de 1917 no presupusiera su existencia.³ Así, el artículo 9o. garantizó el derecho a la libre asociación o reunión, estableciendo que solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Por otro lado, el original artículo 35, que señalaba las prerrogativas del ciudadano, en su fracción III, indicó que una de ellas es asociarse para tratar los asuntos políticos del país.⁴ De esta manera, la carta magna de 1917 sí previó la posibilidad de la existencia de partidos políticos, aunque,

² López Moreno, Javier, *La reforma política en México*, México, Centro de Documentación Política, 1979, p. 62.

³ Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, p. 455.

⁴ *Idem*.

siguiendo la tendencia constitucional entonces en boga, no se refirió expresa y literalmente a ellos.

5. *Algunos factores que hacen necesarios a los partidos políticos en las sociedades contemporáneas*

Los partidos políticos son necesarios en los sistemas políticos democráticos contemporáneos, entre otras razones porque las sociedades han alcanzado un grado de complejidad económica y política, que para poder tomar las decisiones políticas adecuadas es necesario manejar un cúmulo de información, que sólo los partidos políticos —que tienen una maquinaria administrativa e ideológica bien organizada— pueden evaluar y utilizar como intermediarios entre las sociedades y los gobiernos en los mercados electorales actuales.

Por otro lado, como es evidente, las dimensiones de la población de los Estados contemporáneos hacen técnica y físicamente imposible la antigua democracia directa de los griegos. De esta manera, las millones de opiniones existentes en una sociedad contemporánea, con respecto a la conducción de la administración pública, deben reducirse a unas cuantas que sean las más viables y representativas de esa sociedad. Así pues, para esta decantación de la opinión pública, entre otros motivos, son indispensables los partidos políticos.

No obstante lo anterior, cabe apuntar que no siempre el derecho reconoció tan abiertamente la trascendencia de los partidos políticos para el funcionamiento democrático de los sistemas políticos.

6. *La Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918*

El 2 de julio de 1918 Carranza promulga la Ley para la Elección de Poderes Federales, que en su artículo 106 establece los requisitos que debe reunir un partido para intervenir en un proceso electoral, a saber:

Artículo. 106. Los partidos políticos tendrán en las operaciones electorales la intervención que les señala esta ley, siempre que reúnan los siguientes requisitos:

I. Que hayan sido fundados por una Asamblea Constitutiva de cien ciudadanos, por lo menos;

II. Que la Asamblea haya elegido una Junta que dirija los trabajos del partido y que tenga la representación política de éste;

X. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO... 185

III. Que la misma Asamblea haya aprobado un programa político y de gobierno;

IV. Que la Junta Directiva nombrada, publique por lo menos ocho números de un periódico de propaganda durante los dos meses anteriores a las elecciones.

Del contenido del anterior artículo resulta evidente que esta Ley combinó elementos de las anteriores leyes, adoptando así una posición ecléctica.

Otra de las novedades de esta Ley, que está vinculada con los partidos políticos, fue la consignada en el artículo 107, que señaló que los candidatos no postulados por los partidos políticos tendrían los mismos derechos conferidos a los candidatos de éstos, siempre que estuvieran apoyados por cincuenta ciudadanos del distrito respectivo, y que este apoyo constara en una acta formal. Asimismo, los partidos debían publicar su programa político.

El anterior artículo tiene gran importancia, porque consagra la existencia de candidatos independientes hasta 1946, cuando se determinó que sólo los partidos pueden presentar candidaturas.

La Ley de 1918 estuvo vigente durante más de veintiocho años, en los que no se alteraron en nada las disposiciones relativas a los partidos políticos.

Bajo la vigencia de la sencilla Ley de 1918 nació el “Partido del Estado”, que se transformó en dos ocasiones; a su vez, tuvieron lugar la frustrada campaña vasconcelista y el conflicto almazanista, que provocó numerosas muertes a causa de los fraudes electorales, y se creó el PAN —para algunos, “el único partido político que ha conseguido permanencia en la oposición”—.⁵ Fue así que surgió la necesidad de una nueva ley que canalizara las energías de una sociedad en creciente efervescencia.

Aquí haremos un paréntesis a fin de evaluar la situación política y electoral de México en esta época. De 1918 a 1946 tuvieron lugar dos conflagraciones internacionales, durante las cuales los gobiernos de los países europeos zozobraron ante el fragor de la guerra. Por ello, las únicas organizaciones que sobrevivieron a los conflictos y que quedaron en pie para encargarse de la reestructuración de los países destruidos fueron los partidos políticos de esas naciones. La fortaleza de estos partidos provenía de sus miembros, los cuales eran individuos con una avanzada tradición política y un sólido apoyo popular; pero al poder que ya tenían en vísperas de la Primera Guerra Mundial aunaron la fuerza que les dio el hecho de haber sobrevivido a la Segunda Guerra Mundial. Estos factores, entre otros, per-

⁵ Paoli, Francisco, “Legislación electoral y proceso político”, *Jurídica*, t. I, núm. 10, julio de 1978, p. 178.

mitieron que los partidos políticos influyeran de manera decisiva en su propia constitucionalización.

En cambio, en México las condiciones de pobreza económica y la falta de tradiciones políticas imposibilitaban la creación de partidos políticos apoyados por grandes sectores de la población que estuvieran plenamente conscientes de la importancia y el papel de los partidos políticos. A estas condiciones estructurales propias del país podremos añadir el hecho de que México no se vio involucrado en forma importante en las dos configuraciones mundiales, por lo que su estructura política y social permaneció intacta, a la vez que se fortalecía su gobierno.

Las anteriores condiciones nos ofrecen panoramas totalmente opuestos: por un lado, en Europa había partidos fuertes y arraigados que sobrevivieron al caos del holocausto, y por otro, en México la falta de condiciones económicas y sociales idóneas para el desarrollo de partidos políticos facilitó el fortalecimiento de un sistema de partidos, cuya característica principal era la hegemonía casi total del partido estatal.

Los anteriores panoramas configuran regímenes jurídicos de los partidos políticos totalmente distintos.

Ahora bien, una vez considerada la situación política imperante en México y en el contexto internacional, podemos, ahora sí, pasar a examinar la Ley de 1946 con los elementos necesarios para lograr una evaluación más objetiva de su origen, su trascendencia y sus consecuencias.

7. La Ley Electoral Federal de 1946: el inicio de la época contemporánea del derecho electoral mexicano

A. Generalidades

Los académicos, en especial en el área de las ciencias sociales, se refieren frecuentemente al “hilo conductor” de los procesos o fenómenos sociales y políticos para identificar entrelazamientos, traslapes y denominadores comunes entre las distintas fases o etapas de dichos procesos o fenómenos. Hay casos en que dichos “hilos conductores” son más bien producto de la imaginación de investigadores que realidades comprobables. Sin embargo, tratándose de las distintas etapas de reforma político-electoral que se han dado en México, particularmente en la era contemporánea —que abarca desde 1946 hasta 2011—, es innegable la existencia de elementos y datos que permiten identificar una evolución consistente y deliberada de las insti-

X. LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO... 187

tuciones electorales mexicanas, independientemente de que la rapidez y la profundidad con que se han dado no haya sido la deseada por las minorías, por la sociedad civil o por algunos sectores de académicos.

La evolución electoral arriba citada se dio paulatina, gradual y lentamente, y a través de más de sesenta años, a lo largo de los cuales, sin embargo, el tránsito mexicano hacia la democracia es irrefutable, con excepción quizá de algunos rubros de la reforma político-electoral de 1989-1990 y de la de 2007-2008, sin que por ello se pueda aventurar una calificación general de retroceso al proceso global.

Por otro lado, debe destacarse que la referida evolución del sistema electoral mexicano, en especial en las últimas seis décadas, se dio con una concentración temática deliberada, que fue modernizando y afinando el andamiaje electoral mexicano en cuanto a temas nodales, como son el sistema representativo, la justicia electoral, el financiamiento de las actividades y los partidos políticos, y la ciudadanización de la integración de los órganos electorales.

Por las razones arriba citadas, a continuación presentaremos en este apartado un repaso analítico de las principales reformas político-electorales —en materia de partidos políticos— que se dieron en México desde 1946 hasta antes de la reforma político-electoral de 1963. Esta visión retrospectiva es el mejor recurso para equilibrar los dos extremos del actual debate nacional sobre la falta de un régimen electoral verdaderamente democrático en el México de principios del siglo XXI.

Para quien esto escribe, y con base en elementos objetivos, si bien el actual andamiaje del régimen jurídico de los partidos políticos vigente en México dista de ser el paradigma del ideal democrático, lo que no se puede negar es la elocuencia irrefutable del balance positivo que arroja el análisis comparativo del actual sistema electoral mexicano *vis à vis* el primitivo y cerrado esquema del derecho electoral mexicano de hace casi sesenta años.

Quien en pleno 2011 insista —con afán destructivo— en negar los avances sostenidos del sistema electoral mexicano en los últimos sesenta años, o bien ignora el pasado o está contribuyendo a jugar irresponsablemente con la estabilidad del sistema político y, por ende, del país. Que queda aún mucho por hacer en México para poder contar con un proceso electoral más aseado y confiable, esto es innegable. Que los avances logrados por la reforma de 2007-2008 en materia de los partidos políticos pudieron haber sido más y de mayor profundidad, también es cierto. Pero lo que es verdad es que estas aspiraciones deben alimentar la persistencia del esfuerzo de todos los partidos políticos nacionales, de los académicos especializados, de los legisladores y de la sociedad mexicana entera para continuar cons-

truyendo un sistema electoral más avanzado y justo, bajo las condiciones de relativa paz social de que aún disfrutamos en este país, porque de alimentar la violencia y la sinrazón, entonces si estaríamos orillando a México al borde de un precipicio, en donde se podrían perder los avances logrados en las últimas seis décadas, ocasionando una regresión al caos o al autoritarismo de antaño.

En resumen, esta parte del presente estudio busca brindar una visión de conjunto y objetiva de la historia del rudimentario régimen jurídico de los partidos políticos existente de 1911 a 1953, que nos permita —mediante un dramático contraste— ubicar el alcance y apreciar el progreso en la materia político-electoral que significan las diversas reformas electorales que sucedieron durante la segunda mitad del siglo XX en nuestro país, y que sin duda constituyen hasta la fecha el conjunto de normas electorales más avanzadas y democráticas que ha tenido México en su historia.

B. *Los partidos políticos*

El 7 de enero de 1946 entró en vigor la Ley Electoral Federal, con la que dio comienzo una nueva época en la reglamentación jurídica de los partidos políticos, los organismos y los procesos electorales en México.

En lo que a partidos políticos se refiere, esta Ley consignó en su capítulo III —compuesto por dieciocho artículos— “un verdadero régimen de partidos políticos nacionales”.⁶ Entre las principales novedades de esta Ley en materia de partidos cabe destacar la inserción de un concepto jurídico de lo que es un partido político, así como sus funciones primordiales; igualmente, por vez primera en una ley electoral mexicana se estableció la figura de la coalición, y se enumeraron las causas de la cancelación temporal y definitiva del registro de los partidos políticos.

a. La definición jurídica de los partidos políticos

El artículo 22 de la Ley Electoral Federal de 1946 señaló por vez primera en México un concepto jurídico de lo que es un partido. De esta definición se derivan tanto la naturaleza jurídica de los partidos como sus funciones principales. Dicho artículo contemplaba que los partidos políticos son asociaciones constituidas conforme a la ley, por ciudadanos mexicanos en pleno ejercicio de sus derechos cívicos, para fines electorales y de orientación

⁶ López Moreno, Javier, *op. cit.*

política. De la anterior definición se sigue que los partidos son asociaciones que tienen como función no sólo participar en el proceso electoral, sino también llevar a cabo una labor social de “orientación política” del pueblo mexicano. De esta manera, bajo la nueva Ley se dejaba atrás la concepción netamente electoral de los partidos políticos, para considerarlos como entes de vital importancia en la creación de una tradición política mexicana.

b. El ámbito espacial de los partidos políticos

El artículo 23 de la citada Ley de 1946 establecía que para los efectos de la misma solamente eran reconocidos como partidos políticos los partidos nacionales. Mediante esta disposición, el legislador buscaba “terminar con la nociva proliferación de partidos localistas y regionales que habían venido surgiendo alrededor de hombres, y no de ideas, como consecuencia de conflictos episódicos y no de una decisión colectiva y con finalidades de permanencia”.⁷

c. Los requisitos para la constitución de un partido político

Para constituir un partido político nacional, la Ley de 1946, en su artículo 24, exigía cumplir con una serie de condiciones de tipo cuantitativo y cualitativo.

En primer lugar, los partidos políticos deberían contar con un número de asociados no menor de 30,000 en la República, siempre que, por lo menos, en las dos terceras partes de las entidades federales se organizara legalmente con no menos de 1,000 ciudadanos en cada una. En segundo término, y este requisito es de carácter cualitativo, los partidos políticos tendrían que obligarse a normar su actuación pública según los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el respeto de las instituciones nacionales que ella establece.

En tercer lugar, los partidos políticos debían consignar en su acta constitutiva la prohibición de aceptar pacto o acuerdo que los obligara a actuar subordinadamente a una organización internacional, o a depender o afiliarse a partidos políticos extranjeros.

Como cuarto requisito, los partidos debían adoptar una denominación propia y distinta, acorde con sus fines y programa político, la que no podía contener alusiones o asuntos de carácter religioso o racial, así como organizarse conforme a las bases que establecía la ley.

⁷ *Idem.*

Finalmente, los partidos debían encauzar su acción por medios pacíficos y formular un programa político que contuviera las finalidades y los medios de actividad gubernamental para resolver los problemas nacionales.

Ahora bien, como puede advertirse, esta Ley estableció un número bastante alto de asociados para poder constituir un partido político. La cuota exigida eliminaba del panorama político a toda aquella agrupación política que no representaba a una tendencia política de importancia nacional.

Por otro lado, la fracción II señaló un control ideológico-programático al estatuir que las actividades públicas de los partidos políticos nacionales debían ser compatibles con los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con el respeto a las instituciones nacionales que ella establecía. Estos requisitos cualitativos dejaban en manos del Estado un poder discrecional muy amplio para decidir sobre la legalidad de las actividades de un partido.

Por lo que respecta a la inserción de la fracción III, debe tomarse en cuenta que esta Ley fue aprobada a fines de la Segunda Guerra Mundial “y a principios de la guerra fría”. Por estos motivos, “algunas de sus disposiciones están dirigidas a organizaciones con conexiones internacionales, particularmente contra los comunistas”.⁸ No obstante la anterior disposición, el PCM “obtuvo su registro el 13 de mayo de 1946, sólo para perderlo el 21 de febrero de 1949, por sus relaciones con organizaciones extranjeras”.⁹

Ahora bien, en general, las disposiciones del artículo 24 buscaban “propiciar el surgimiento de organizaciones más estructuradas y menos espontáneas que las que aparecieron en etapas anteriores”;¹⁰ de esta forma, se evitaba la improvisación y la pulverización de las corrientes políticas. Pero también se pretendía, a través del artículo 24, “controlar desde su nacimiento, cualquier organización política de carácter nacional, para no tener que aceptar organizaciones cuyas características y potencial se desconociera”.¹¹

d. La organización de los partidos políticos

La Ley de 1946 penetró hasta la vida íntima de los partidos, al establecer en su artículo 25 que los estatutos de los partidos políticos determinarían necesariamente un sistema de elección interna para designar a los candidatos que el partido tendría en las elecciones; un programa y un mé-

⁸ Paoli, Francisco, *op. cit.*, p. 195.

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Ibidem*, p. 193.

todo de educación política de sus miembros; un sistema de sanciones para los miembros que falten a los principios morales o políticos del partido, y la distribución de funciones, obligaciones y facultades entre los diferentes órganos del partido.

Ahora bien, de lo arriba expuesto resulta evidente que el legislador se proponía lograr que a partir de la nueva ley los partidos políticos se convirtieran en entes más organizados, con una estructura interna y una división de trabajo bien definidas. Cabe hacer notar que la fracción I, al establecer un sistema de elección interna para la designación de candidatos, omite aclarar si la elección interna debe o no ser democrática, con lo que se dejan abiertas las puertas al funcionamiento inexorable de la “Ley de la tendencia oligárquica de los partidos”.¹²

Por otro lado, resulta muy positiva la fracción II, la cual enunciaba la necesidad de un programa y un método de educación política de sus miembros. Esta fracción fija la consecución de la educación política como meta primordial de los partidos en su aspecto interno. Asimismo, dicha fracción viene a complementar al artículo 22, que consideró a la orientación política como una de las finalidades principales de los partidos en lo externo. La fracción III del artículo 25 deja en manos del partido la adopción de un sistema de disciplina partidaria. Por su parte, la fracción IV busca evitar la oligarquización del poder dentro del partido, al establecer que los estatutos deben fijar la distribución de funciones y facultades entre los órganos del partido.

e. Los órganos fundamentales de los partidos políticos

El artículo 26 de la Ley de 1946 señalaba que los partidos políticos nacionales deberían funcionar por medio de sus órganos fundamentales, que serían, por lo menos, los siguientes: una asamblea nacional; un comité ejecutivo nacional, que tendría la representación del partido en todo el país, y comités directivos en cada entidad federativa. El establecimiento de estos órganos fundamentales tenía por objetivo que los partidos se organizaran a nivel nacional y que se volvieran más estables.

Si bien los anteriores organismos y condiciones buscaban dar mayor cohesión y permanencia a los partidos políticos, también es cierto que facilitaban el control, por parte del Estado, de la vida interna y externa de los partidos.

¹² *Idem.*

f. El registro de los partidos

Una de las principales innovaciones de la Ley de 1946 fue el establecimiento de un registro partidario, el cual otorgó personalidad jurídica a los partidos. El procedimiento de registro principiaba con la solicitud de inscripción del partido ante la Secretaría de Gobernación, que le otorgaba un certificado de registro, siempre y cuando en cada entidad de la República hubiera celebrado una asamblea en presencia de un notario o funcionario que haga sus veces, quien comprobaba la identidad de las personas que se afiliaban para formarlo y su residencia, dando fe de que había por lo menos el número mínimo que exigía la ley. En dichas asambleas se designaban representantes para la reunión general que debería celebrarse para formalizar la constitución de la agrupación política ante notario público. Finalmente, los estatutos y programas, después de aprobados, eran protocolizados ante notario.

Ahora bien, para algunos autores, la Ley de 1946, al señalar el registro de los partidos, permitió que el “sistema mexicano encontrara un desarrollo pacífico, institucional y prolongado”, y “fueron desterrados el aventurismo y la organización precipitada y de última hora”.¹³ Lo que también es cierto es que esta Ley formalizaba el control estatal sobre el desarrollo natural del sistema de partidos.

Una vez obtenido el registro y publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, los partidos adquirían su personalidad jurídica y automáticamente gozaban de todos los derechos inherentes a la misma, pudiendo procurar los bienes necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Entre los principales derechos de los partidos políticos se encontraba el de ser representados ante cada uno de los organismos electorales y las casillas electorales del país. Otro de los derechos de los partidos políticos era el de formar confederaciones nacionales y coaligarse para una sola elección.

Por otro lado, los partidos registrados quedaban obligados a realizar una publicación periódica propia, por lo menos mensual, y tener oficinas permanentes.

El registro de los partidos políticos se podía cancelar temporal o definitivamente. La cancelación temporal procedía cuando el partido no funcionaba con sus órganos fundamentales, o bien cuando no tenía oficinas permanentes o no editara su publicación mensual. La cancelación definitiva procedía cuando se infringían las obligaciones contenidas en las fracciones II, III, IV y VI del artículo 24. Esta cancelación implicaba la disolución legal de la agrupación política.

¹³ *Ibidem*, p. 194.

Los partidos sujetos a cancelación temporal o definitiva gozaban de la garantía de audiencia. Por último, toda cancelación debía publicarse en la misma forma que el registro.

C. *Los organismos electorales*

La Ley de 1946 señaló que la vigilancia de todo el proceso electoral se confiaba a una Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que se conformaría por los siguientes sujetos: el secretario de Gobernación; algún otro miembro del gabinete comisionado del Poder Ejecutivo; dos integrantes provenientes del Poder Legislativo —un senador y un diputado—, también comisionados por sus respectivas cámaras o, en su defecto, por la Comisión Permanente, y, finalmente, por dos representantes comisionados de partidos políticos, los cuales serían designados bajo común acuerdo por todos los partidos, y en caso de no llegarse a tal acuerdo, los representantes de los poderes harían el nombramiento, siempre y cuando dichos partidos fueran los más importantes electoralmente en el país, de ideología o programas diversos, y que no sostuvieran las mismas candidaturas.¹⁴ De esta manera, se da comienzo a una tendencia fundamental en el derecho electoral mexicano: la “federalización de los organismos responsabilizados de la preparación y vigilancia de los comicios”.¹⁵

Por otro lado, independientemente de la ya citada Comisión Federal de Vigilancia Electoral, se establecieron las comisiones locales electorales y los comités electorales distritales, formados con dos representantes de todos los partidos políticos y tres ciudadanos de la entidad y distrito, respectivamente. Como resulta claro, los citados organismos eran responsables de vigilar el despliegue del proceso electoral en sus respectivos ámbitos espaciales. Asimismo, las irregularidades o vicios electorales eran consignados en un acta, la cual se remitía para su conocimiento a la Comisión Federal de Vigilancia Electoral.¹⁶

D. *Las demarcaciones electorales y el padrón electoral*

El territorio electoral conservó la misma demarcación distrital con base en el censo. Por otro lado, se creó el Consejo del Padrón Electoral, como

¹⁴ López Moreno, Javier, *op. cit.*, p. 65.

¹⁵ Paoli, Francisco, *op. cit.*, p. 194.

¹⁶ *Idem.*

entidad responsable de hacer la división territorial, así como la elaboración y depuración del padrón.¹⁷

E. *El cómputo y el escrutinio electorales*

El cómputo y el escrutinio electorales, bajo la Ley de 1946, los realizaba la Junta Computadora, instalada por los nacientes comités electorales distritales y formada por los presidentes de casilla de cada distrito electoral, dos secretarios y dos escrutadores provisionales de entre los presentes, quienes mediante escrutinio secreto elegían a la mesa directiva, que estaba conformada con un presidente, un vicepresidente, cuatro secretarios y cuatro escrutadores.¹⁸

F. *La calificación electoral*

Bajo el rubro de la calificación de las elecciones, en el caso de diputados y en el de presidente de la República, éstas quedaron a cargo de la propia Cámara de Diputados, y de la de senadores se ocupó su propia Cámara.¹⁹

G. *La trascendencia de la Ley de 1946*

Del análisis de la Ley de 1946 resulta evidente su gran trascendencia. No sólo es la primera ley electoral que estructura un verdadero régimen de partidos a través de una regulación con tendencia maximalista e innovadora, sino que también permite consolidar la estabilidad política lograda por el partido mayoritario. Por otro lado, el marco jurídico de los partidos creado por la Ley de 1946 “establece el patrón legislativo y la estructura de todas las disposiciones en materia electoral hasta la Ley de 1973”.²⁰

Así pues, durante la vigencia de la Ley de 1946 se consigue consolidar la estabilidad política nacional, y por ende se “reducen los conflictos electorales nacionales graves, con la sola excepción del Movimiento Henriquista de 1952”.²¹

¹⁷ *Ibidem*, p. 195.

¹⁸ *Idem*.

¹⁹ *Idem*.

²⁰ *Idem*.

²¹ López Moreno, Javier, *op. cit.*, p. 68.

8. *La Ley Electoral Federal de 1951*

A. *Los partidos políticos*

La Ley Electoral Federal de 1951 se publicó el 4 de diciembre de ese mismo año. Esta Ley conserva básicamente la misma estructura de la de 1946, pero con algunas reformas importantes, que valen la pena referir.

En materia de partidos políticos, por ejemplo, las modificaciones se refieren a la definición jurídica de los partidos políticos; a los requisitos para la obtención del registro; al establecimiento de la prohibición de que el sistema de elección de los partidos políticos consista en actos públicos que se asemejen a las elecciones constitucionales; al requerimiento de que la publicación del periódico del partido tuviera un determinado tiraje, que sería certificado por la Comisión Federal Electoral; a la obligación que tenían los partidos de sostener centros de cultura cívica para sus miembros, y a las causas de cancelación del registro de partidos políticos.

a. El concepto de partido político

La Ley de 1951 señaló en su artículo 27, el cual añade un párrafo a la anterior definición jurídica de partido, que los partidos políticos registrados son auxiliares de los organismos electorales y que comparten con ellos la responsabilidad en el cumplimiento de los preceptos constitucionales en materia electoral. Es éste, en sentido formal, el inicio de la “partidización” de los organismos electorales, puesto que los dos comisionados de los partidos ante la Comisión Federal de Vigilancia Electoral de la Ley de 1946 no abarcaban el abanico ideológico completo de todos los partidos políticos registrados, que como auxiliares de los organismos electorales eran contemplados por el artículo 27 de la Ley Comicial de 1951. La citada “partidización” llegó a su clímax bajo la reforma de 1989-1990, ya que con la normativa de 1993-1994 se inició una nueva tendencia: la de la “ciudadanización” de los organismos electorales, que alcanzó su máxima expresión en la ciudadanización plena del Consejo General del IFE bajo las reformas de 1996.

La adición del anterior párrafo al citado artículo 27 constituyó, en su tiempo, un avance en la regulación jurídica de los partidos en México, puesto que el Estado les reconoció tácitamente una naturaleza jurídica mixta, ya que la propia Ley determinaba que realizarían actividades auxiliares que son propiamente públicas.

b. El registro de los partidos

La Ley Electoral Federal de 1951 estableció que para obtener el registro de la Secretaría de Gobernación, los partidos políticos deberían acreditar que cumplían con los requisitos de constitución, estatutos y órganos fundamentales señalados en los artículos 29, 30 y 31; que contaban en el país con más de 30,000 asociados, debiendo acompañar listas de nombres, domicilios y demás generales de todos y cada uno de los miembros que tengan inscritos, y que habían celebrado, cuando menos en las dos terceras partes de las entidades de la República, una asamblea en presencia de un notario o funcionario que haga sus veces.

Por otro lado, y por medio de testigos de calidad ajenos a la agrupación que trate de formarse, se comprobaría la identidad de las personas afiliadas y su residencia, en proporción no inferior al 5%; se daría fe de que asistieron a cada una de ellas, por lo menos el número mínimo que exigía la citada Ley; que en dichas asambleas se designarían delegados para la reunión general constitutiva del partido y que se verificó, y que la declaración de principios, programa y estatutos, después de aprobados en las asambleas parciales y general, fueran protocolizados ante notario.

Como resulta evidente, los requisitos para el registro se volvieron más difíciles de acreditar.

Asimismo, la Ley de 1951 aumentó las causas de cancelación del registro, al establecer que cuando resulte que un partido no llenaba los requisitos legales o que su actuación no se ceñía a la ley, podría decretarse la cancelación temporal o definitiva de su registro.

La cancelación temporal procedía en los siguientes casos: por no verificarse elecciones internas para designar candidatos; por no funcionar a través de sus órganos fundamentales; por no realizar una publicación mensual y contar con oficinas permanentes, y por no sostener centros permanentes de cultura cívica para sus miembros.

Finalmente, era procedente la cancelación definitiva —que implicaba la disolución de la agrupación política— cuando el partido no normaba su actuación pública con base en los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y no respetaba las instituciones que ella establecía, y cuando no encausaba su acción por medios pacíficos.

B. *Los organismos electorales*

La Ley Electoral Federal de 1951 fue el primer texto legislativo comicial que estableció la denominación del máximo organismo electoral mexicano de la época, que en este caso fue la Comisión Federal Electoral, la cual prevaleció hasta la reforma electoral de 1989-1990, cuando se creó el Instituto Federal Electoral.

La composición de la Comisión Federal Electoral bajo la Ley de 1951 también se reformó en relación con la Comisión Federal de Vigilancia Electoral que le antecedió. De esta manera, como representante del Poder Ejecutivo Federal quedó únicamente el secretario de Gobernación. Los integrantes del Poder Legislativo fueron los mismos de la anterior ley, y la representación de los partidos políticos nacionales se extendió a tres miembros. Asimismo, se dio a la Comisión Federal Electoral la facultad de otorgar o negar el registro de constancias de mayoría expedidas por los comités distritales.²²

Por lo que respecta a la composición de las comisiones locales y comités distritales, ésta sufrió alteraciones, de modo que cada partido nombró un representante propietario y otro suplente para participar con voz, pero sin voto en sus sesiones, lo que curiosamente constituye un antecedente de la eliminación del voto y la conservación de voz de los representantes de partido ante el Consejo General del IFE bajo la reforma de 1993-1994.

Por otro lado, se estableció por primera ocasión el Registro Nacional de Electores, como entidad dependiente de la Comisión Federal Electoral.²³

C. *El escrutinio y el cómputo electorales*

En cuanto al escrutinio y al cómputo electorales, en lo relativo a su primera instancia se le encargó a la mesa directiva de casilla, eliminándose a la Junta Computadora, y con la participación de los partidos en el nivel casilla. Otra innovación digna de referirse fue la intervención en el cómputo electoral por parte de los comités distritales y las comisiones locales.²⁴

9. *El voto femenino*

El 17 de octubre de 1953 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma de los artículos 34 y 115, fracción VI, de la ley fundamental,

²² *Idem.*

²³ Paoli, Francisco, *op. cit.*, p. 201.

²⁴ López Moreno, Javier, *op. cit.*, p. 201.

que actualizó a México en un renglón que refleja el desarrollo, o bien el subdesarrollo de las sociedades modernas, según sea el caso. Nos referimos al otorgamiento pleno del derecho al voto (activo y pasivo) a la mujer. La citada reforma brindó a la mujer una plenitud de derechos políticos, porque con anterioridad, y a merced de una adición al artículo 115 constitucional, del 12 de febrero de 1947, la mujer efectivamente gozaba de los citados derechos, pero sólo a nivel municipal. La desigualdad con el varón permaneció hasta la reforma de 1953, cuando la mujer adquirió el derecho pleno de votar y ser votada en toda elección popular de cualquier nivel. Por último, para ser congruentes con la reforma del artículo 34 se suprimió el párrafo ya citado, añadido en 1947 al artículo 115.²⁵

V. BIBLIOGRAFÍA

CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980.

FUENTES DÍAZ, Vicente, “Partidos y corrientes políticas”, *México 50 años de Revolución*, t. III: *La política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961.

LÓPEZ MORENO, Javier, *La reforma política en México*, México, Centro de Documentación Política, 1979.

PAOLI, Francisco, “Legislación electoral y proceso político”, *Jurídica*, t. I, núm. 10, julio de 1978.

²⁵ *Idem.*

XI. CONTEXTO MULTINIVEL EUROPEO Y SISTEMA DE PARTIDOS EN ESPAÑA: AVANCES Y RESISTENCIAS

Rosario TUR AUSINA*

SUMARIO: I. *Premisa*. II. *Los partidos políticos en Europa se sitúan prioritariamente en un contexto multinivel*. III. *Partidos políticos y sistema electoral. Entre gobernabilidad y representatividad*. IV. *Partidos políticos y calidad democrática. Una reciente demanda para un reto pendiente*. V. *Epílogo. Partidos políticos en Europa: resistencias frente a la necesidad de cambio y renovación*. VI. *Bibliografía*.

I. PREMISA

En el contexto de un debate que pretende observar diversas experiencias europeas y americanas desde una perspectiva comparada, las páginas que siguen ponen de relieve los grandes elementos que, a nuestro juicio, resultan especialmente significativos en la articulación de los sistemas de partidos en Europa y, en particular, desde la dinámica jurídico-política española.

Así, en primer lugar es inevitable partir de una singular característica de los sistemas de partidos en Europa: su comprensión desde el contexto multinivel de gobierno en que, de modo generalizado, se insertan aquéllos, teniendo en cuenta que el modelo territorial descentralizado, salvo casos puntuales, es la tónica dominante, y con un importante segundo escalón —regional, por utilizar una denominación común— que ofrece importantes incentivos para los partidos políticos. Todo ello, sin olvidar la dimensión europea de los partidos políticos, que se traduce en la conformación de un derecho europeo de partidos, al tiempo que éstos encuentran un espacio de gobierno desde el cual contribuir a la construcción de un auténtico constitucionalismo multinivel, que extienda sus fronteras hasta instancias supranacionales.

* Profesora titular de Derecho constitucional en la Universidad Miguel Hernández de Elche.

En segundo lugar, atender a la influencia del sistema electoral constituye una premisa inexcusable, teniendo en cuenta la capacidad de aquél para otorgar a los partidos políticos, simple y llanamente, un instrumento quizá excesivamente goloso para la conquista del poder. Por ello, la prudencia y la atención al objetivo de la democracia, el pluralismo social, se impone en este tema.

Finalmente, no es posible hablar hoy de partidos políticos sin considerar las persistentes llamadas de atención a la crisis de la representación política, de la democracia y, en resumidas cuentas, de quienes son actores clave en la misma, o sea, los partidos políticos. Desde esta perspectiva son tres las cuestiones prioritarias que, por su actualidad y repercusión sociopolítica (el movimiento del 15-M), por sus efectos supuestamente determinantes para el protagonismo de los representantes individualmente considerados y de la ciudadanía misma (el voto preferencial), o por constituir —a nuestro juicio— una auténtica cuenta pendiente (la igualdad de mujeres y hombres en la toma de decisiones), son objeto de atención.

El análisis prioriza, por lo demás, la experiencia española, si bien contrastada con diversas experiencias de otros sistemas de partidos en Europa y desde el contexto inevitable del marco constitucional europeo.

II. LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EUROPA SE SITUAN PRIORITARIAMENTE EN UN CONTEXTO MULTINIVEL

La realidad jurídico-política actual de los partidos políticos no puede entenderse en Europa si no es desde el denominado *multilevel constitutionalism*. La tónica dominante del gobierno multinivel hace que las formaciones políticas actuales compitan al mismo tiempo en varias arenas políticas, e incluso que el espectro político se amplíe con nuevos y particulares partidos políticos configurados para un nivel determinado, mostrando la realidad de una Europa plural en constante cambio, en la que, en cierto modo, el propio proceso descentralizador —interna y externamente— parece haber sido fruto, precisamente, de los partidos políticos como motor democrático.¹

La conjunción de ambos elementos —una articulación político-constitucional única (o casi única) estructurada en niveles y liderada por el proyecto europeo, más un proceso descentralizador que ha derivado en la apa-

¹ Ésta es una característica descentralizadora, cuyas primeras experiencias las encontramos en Alemania y Austria.

XI. CONTEXTO MULTINIVEL EUROPEO Y SISTEMA DE PARTIDOS EN ESPAÑA... 201

rición generalizada de un nivel intermedio de carácter regional—² aporta el reto constante, en consecuencia, de combinar unidad y diversidad, buscando el equilibrio entre las diversas instancias de ejercicio del poder político.³ Esto significa que los diversos intereses territoriales se van a construir a través de la competencia entre partidos, muchos de los cuales —aunque no todos— pueden hallarse presentes en diversos escenarios políticos, o pueden verse condicionados por éstos, por lo que aquéllos colaboran en la conformación y articulación del gobierno multinivel, en tanto existe una evidente confluencia de agendas y de estrategias políticas.

No obstante ello, más allá de una compartimentación o división territorial, lo que se produce es la confluencia en un mismo territorio de diversos niveles de gobierno, por lo cual el escenario se presenta, si cabe, para el propio sistema de partidos, considerados éstos como actores clave —entre otros— del panorama político, todavía más complejo.

Precisamente, la configuración del constitucionalismo europeo en perspectiva multinivel ha supuesto, en este caso particular, la aparición de ciertos incentivos para los partidos políticos,⁴ pues si bien a simple vista se produce

² Aunque los rasgos difieren, aludimos a los *Länder* en Alemania, regiones en Italia o comunidades autónomas en España, por citar algunos ejemplos.

³ A pesar de que la lógica de los sistemas de partidos (competir para expresar la voluntad general) y la de los sistemas descentralizados (garantizar la autonomía y diversidad) parecen caminar en sentidos opuestos, no se trata, sin embargo, de una relación “antagónica”. Como expone Pallarés, el sistema de partidos ha de representar intereses territoriales para poder llevar a cabo su función de articulación en un sistema descentralizado, al tiempo que el sistema institucional descentralizado necesita incorporar mecanismos que, a partir de las opciones territoriales, permitan definir una voluntad general. Cfr. Pallarés, Francesc, “Sistema de partidos y sistema político: un marco general de interrelaciones en contextos multinivel”, en Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y partidos políticos. XV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, Tecnos-AELPA, 2006, p. 43.

⁴ Sobre estos incentivos, cfr. *ibidem*, pp. 45 y ss. Asimismo, entre la ingente bibliografía véanse González Encinar, José J., *Autonomía y partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1984; González Encinar, Juan José (coord.), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa-Calpe, 1992; Álvarez Conde, Enrique, *El derecho de partidos*, Madrid, Cóllex, 2004; Otto Pardo, Ignacio de, *Defensa de la Constitución y partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985; Martínez Sospedra, Manuel, *Introducción a los partidos políticos*, Barcelona, Ariel, 1996; Tajadura Tejada, Javier, *Partidos políticos y Constitución*, Pamplona, Thomson-Aranzadi, 2004; Fernández-Miranda Campoamor, Carmen y Fernández-Miranda Campoamor, Alfonso, *Sistema electoral, partidos políticos y parlamento*, Madrid, Cóllex, 2003; Blanco Valdés, Roberto Luis, *Los partidos políticos*, Madrid, Tecnos, 1990; García Cotarelo, Ramón, *Los partidos políticos*, Madrid, Sistema, 1985; Espín Templado, Eduardo, “Representación política y partidos políticos. Derecho de sufragio y régimen electoral. Una reflexión sobre los partidos políticos en las democracias constitucionales”, en Claverio Arévalo, Manuel Francisco (coord.), *El derecho público de finales de siglo: una perspectiva iberoamericana*, Madrid, Fundación Banco Bilbao Vizcaya, 1997, pp. 129 y ss.; Montero Gibert, José Ramón *et al.*, *Partidos políticos: viejos conceptos y nuevos retos*, Madrid,

una competencia en procesos electorales separados o en espacios territoriales aparentemente distintos, la gobernabilidad general del sistema político resulta de la combinación, precisamente, de estos diversos niveles. Así, los partidos de ámbito estatal (en adelante, PAEs), configurados como partidos *catch-all* y, en consecuencia, flexibles, estarían dispuestos a ofrecer grandes pautas para acoger en su seno reivindicaciones regionales diversas, así como intentar responder a los más confrontados intereses;⁵ por otro lado, aquéllos coexistirían con partidos regionalistas fuertes (partidos de ámbito no estatal, en adelante PANEs), que pueden o no estar articulados con fuerzas regionalistas o estatales, no sólo al objeto de ejercer su influencia sobre el proceso electoral regional (sobre todo si existen conflictos territoriales respecto al Estado), sino también para intentar articular sus intereses hacia el sistema institucional estatal.⁶

A los niveles anteriores se sumaría la particularidad del ámbito europeo, donde es preciso considerar dos perspectivas diversas y decisivas para la configuración europea de los partidos políticos: la gestación de un derecho europeo de los partidos políticos común a los diversos Estados, al tiempo que el reconocimiento y fomento de partidos políticos que parece que pueden actuar en el ámbito europeo con voz propia.

En cuanto al primer aspecto, la conformación de lo que ha sido denominado un “derecho europeo de partidos políticos” se gesta desde dos instancias distintas, constituyendo un *corpus* jurídico elaborado principalmente desde el Consejo de Europa —y en su seno, sobre todo, a partir de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos—, pero también desde la propia Unión Europea, si bien su aparato normativo no ha tenido por el momento un desarrollo importante.

Desde la primera perspectiva, el elemento clave de Unión —por influencia alemana, francesa e italiana— ha sido la configuración de unos mínimos requisitos para la existencia de los partidos que confluyen en la idea de respeto a la democracia. En tal sentido, la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se ha caracterizado por la elaboración de

Trotta, 2007; Verge Mestre, Tania, *Partidos y representación política: las dimensiones del cambio en los partidos españoles, 1977-2004*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2007; Martínez Cuadrado, Miguel y Mella Márquez, Manuel, *Partidos políticos y sistema de partidos*, Madrid, Trotta, 2012.

⁵ Al respecto, los dos grandes partidos estatales españoles (Partido Socialista Obrero Español [PSOE] y Partido Popular [PP]), o el sistema de partidos alemán o el británico.

⁶ Tal y como ocurre con el caso canadiense o con el Partido Socialista Catalán (PSC), formación de carácter regionalista que compete en la comunidad autónoma de Cataluña, y que se integra en la formación de ámbito estatal PSOE.

XI. CONTEXTO MULTINIVEL EUROPEO Y SISTEMA DE PARTIDOS EN ESPAÑA... 203

un cuerpo doctrinal más suave a la “vía alemana” y más cercano al “modelo español”.⁷ De este modo, el Tribunal permite que los partidos políticos que propugnen una ideología no democrática puedan disolverse cuando, a través de una “actuación reiterada y grave”, vulneren los principios democráticos que están en la base del sistema político, intentando subvertirlo por procedimientos distintos a los legalmente previstos. Cualquiera de estos modelos —y no sólo el alemán— se insertaría en la lógica de la denominada “democracia militante”, pues la democracia misma no puede pretender su propia destrucción y, por ello, no puede ser más que militante. Ahora bien, teniendo en cuenta, a partir de los mínimos fijados por este derecho europeo de los derechos humanos proclamado por el Tribunal de Estrasburgo, que hablamos de derechos, y que en tal caso, los límites han de ser interpretados de modo restrictivo, de tal forma que siempre quepan en este proyecto ideologías que, incluso, puedan inquietar, pero sin que la activación de sus acciones, sus medios y sus proyectos resulte frontalmente incompatible con la democracia misma.

Por su parte, desde la propia Unión Europea, siendo conocido que en los tratados originarios primó la visión economicista sobre la antropocéntrica, sólo en los inicios del siglo XIX hacen su aparición en el bloque normativo europeo escrito un conjunto de derechos, entre los cuales está la parti-

⁷ De acuerdo con el modelo alemán, la democracia militante es la que configuraría límites expresos a la acción política de los partidos, de tal forma que, de conformidad con la Ley Fundamental de Bonn y la jurisprudencia constitucional, aquélla exigiría a las formaciones políticas una adhesión ideológica a la Constitución y al resto del ordenamiento. Sin embargo, el modelo español configura otro tipo de democracia militante, ya que su objetivo es impedir que un partido pueda, con “su actividad” y de forma “grave y reiterada”, atentar contra el régimen democrático de libertades. En cuanto a la doctrina, valgan las referencias de Torres del Moral, Antonio, “Democracia militante”, en Carrasco Durán, Manuel *et al.* (coords.), *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, Pamplona, Aranzadi, 2006, vol. I; Corchera Atienza, Javier *et al.*, *La ilegalización de partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, Dykinson, 2008; Álvarez Conde, Enrique, *El derecho de partidos*, *cit.*; Montilla Martos, José Antonio (coord.), *La prohibición de partidos políticos*, Almería, Universidad de Almería, 2004; Iglesias, Mercedes, *La ilegalización de partidos políticos en el ordenamiento jurídico español*, Granada, Comares, 2008. Respecto a la jurisprudencia europea, véanse Rodríguez, Angel, “Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Batasuna ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos: protección «multinivel» de derechos en Europa y régimen de los partidos políticos en España”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 35, 2010; Allué Buiza, Alfredo, “Libertad y seguridad en Europa: la protección del pluralismo y las experiencias de democracia militante”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 10, 2006; García Roca, Javier y Santolaya, Pablo (coords.), *La Europa de los derechos humanos. El Convenio Europeo de Derechos Humanos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009; Lasagabaster Herrarte, Iñaki (dir.), *Convenio Europeo de Derechos Humanos. Comentario sistemático*, Madrid, Thomson-Civitas, 2004.

cipación política, y ligada a ella, los partidos políticos.⁸ Esta regulación se inspira, por un lado, en las disciplinas estatales, cuando se dice que aquéllos contribuyen a expresar la voluntad política de la ciudadanía de la Unión (artículo 10.4 *in fine* del Tratado de Lisboa [TUE]) y, en consecuencia, se configuran como cauce y canalización de los intereses ciudadanos. Pero junto a ello, y en el mismo precepto, los partidos políticos en este nivel supranacional europeo tendrían una misión propia que no es lógico encontrarla en otros niveles de gobierno: la de coadyuvar a la creación de una “conciencia europea”, pareciendo que pretende diferenciarse de las “conciencias nacionales”.⁹ Este último aspecto representa ciertamente una novedad, pues con ello parece quererse hacer referencia a un problema genuinamente europeo: el hecho de que la Unión lucha por conformar una auténtica “ciudadanía europea”, una “política europea” con entidad propia frente a las estatales, necesitando por ello paliar el denominado “déficit democrático” europeo, según el cual la Unión no es capaz de garantizar la posición de las personas, porque la participación ciudadana no se articula sobre quien representa a ésta (el Parlamento Europeo), sino que aquélla está gobernada, principalmente, por quien representa a los Estados (Consejo).

Los partidos políticos tienen un ámbito concreto de actuación en las instituciones europeas, en el seno de la propia Unión Europea, pues el Parlamento Europeo se elige mediante sufragio universal, y en este proceso son los partidos —como en otros comicios— los protagonistas y canalizadores de la voluntad ciudadana. De hecho, formalmente los partidos políticos se estructuran en el Parlamento Europeo por grupos políticos,¹⁰ lo cual debería ser un dato relevante para la conformación de un auténtico y propio nivel

⁸ Ello al margen de que el Tribunal de Justicia de la Unión Europea reconociera, como hizo con otros derechos, que el derecho de participación política pasiva y los partidos se integran en el acervo europeo en tanto principios generales del derecho, en lo que ha sido denominada la “vía pretoriana” de incorporación de un sistema de derechos fundamentales en el orden europeo. *Cfr.* Álvarez Conde, Enrique y Tur Ausina, Rosario, “Los derechos en el constitucionalismo: tipología y tutela *multilevel*”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 20, 2007; Rodríguez, Ángel, *Integración europea y derechos fundamentales*, Madrid, Civitas, 2001.

⁹ Catalá i Bas, Alexandre H., “Los partidos políticos en la Constitución europea” y Guillem, Javier, “Estatuto y dimensión de los partidos políticos de dimensión europea”, ambos en Álvarez Conde, Enrique y Garrido Mayol, Vicente (dirs.), *Comentarios a la Constitución europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.

¹⁰ En tal sentido, en el actual Parlamento se observan los siguientes grupos políticos: el Partido Popular Europeo (demócratas europeos); Alianza Progresista de los Socialistas y Demócratas en el Parlamento Europeo; Alianza de los Demócratas y Liberales por Europa; Conservadores y Reformistas Europeos; Los Verdes/Alianza Libre Europea; Grupo Confederado de la Izquierda Unitaria Europea/Izquierda Verde Nórdica; Europa de la Libertad y de la Democracia.

européo de partidos. Sin embargo, un primer dato a considerar es el de que estos partidos europeos se caracterizan por ser agrupaciones donde confluyen heterogéneos partidos políticos de base estatal. Una lectura apresurada nos podría llevar a considerar que precisamente esta configuración impide que estemos hablando de auténticos partidos, pues la heterogeneidad citada les impediría canalizar en una única dirección la voluntad ciudadana, y luchar por el poder. No obstante, el problema no está tanto en este tipo de configuración de los partidos europeos en grandes grupos políticos, sino en la propia naturaleza de la Unión Europea y en su estructura política, es decir, en la propia aplicación del principio de la división de poderes a esta organización.

En efecto, la idea de que los partidos políticos europeos deben contribuir a democratizar la Unión —al margen de otros elementos que pudieran citarse y que afectan a la división de poderes europea— parece ser una especie de imposible jurídico si aplicamos los esquemas clásicos. Cabe señalar que en Europa, en realidad no es el pueblo europeo —tampoco los partidos supuestamente europeos, a diferencia de lo que observamos en los Estados— quien orienta la dirección política de la Unión, quien la gobierna —dicho de un modo más simple—, sino que es el Consejo de la Unión y, en consecuencia, los Estados mismos. El problema no radica, como suele decirse, en la ciudadanía de la Unión, sino en la división de poderes, porque la orientación primordial de esta organización se encuentra en manos de órganos débilmente ligados a la ciudadanía,¹¹ y si lo están, porque la ciudadanía ha de estar presente en buena lógica democrática, es a través de la “ciudadanía propiamente estatal”.

Si bien podría pensarse, por otro lado, que los partidos europeos en las instituciones europeas ejercen su influencia en tanto se ligan a gobiernos estatales, la heterogeneidad de los grupos políticos en el Parlamento Europeo —a la que aludíamos con anterioridad— y su falta de conexión directa con las instituciones de dirección principal de la Unión (la difuminación del Parlamento Europeo, en definitiva) provocan que aquéllos acaben, en cierto modo, también desvanecidos respecto a su capacidad de influencia sobre la política europea. Esto significa, en resumidas cuentas, que los partidos europeos pierden ese papel clave que tienen los partidos estatales internos y, en consecuencia, también la oportunidad de reflejar los intereses ciudadanos propiamente europeos. En definitiva, por paradójico que resulte, el protagonismo —que no el monopolio de la gobernabilidad europea, pues

¹¹ Biglino Campos, Paloma, “Tratado de Lisboa y pluralidad de ciudadanía”, en Matia Portilla, Francisco Javier (coord.), *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, Granada, Comares, 2010.

son conocidos los esfuerzos europeos por incrementar el protagonismo del Parlamento Europeo en el procedimiento de codecisión, por no citar la influencia, ciertamente importante a nuestro juicio, del *soft law* del legislador europeo— estaría más en los partidos de los Estados miembros que se dan cita en las instituciones principales de dirección europeas, que en los propios partidos electos por el pueblo para defender intereses genuinamente europeos en el Parlamento. Expresado en otros términos, la entidad de los partidos europeos —tal y como pretende observarse desde los esquemas clásicos de gobierno— no es tal. Y es que en Europa, en definitiva, no puede dejar de mirarse a la política desde el prisma estatal, que al fin y al cabo es el eje del sistema.

Ello no significa, sin embargo, que no exista una “dimensión europea” para los partidos o un sistema de partidos “europeo”. Pero la respuesta, más allá de las clásicas vías que sean necesarias para democratizar la Unión y otorgar un mayor protagonismo a los partidos presentes en el Parlamento revitalizando esta institución, se encuentra en la misma caracterización “multinivel” del constitucionalismo europeo y, en particular, de los conceptos de ciudadanía y del propio sistema de partidos. Desde esta óptica, y sin poder entrar en más detalles, se trataría de considerar simultáneamente y observar la capacidad del sistema político europeo para alcanzar una aceptable retroalimentación entre el papel de los partidos políticos “propios” de la Unión y presentes en el Parlamento, la influencia de los partidos nacionales —representativos de intereses estatales— ante la Unión, y la capacidad de europeizar los propios partidos políticos estatales (no sólo a nivel central, sino también regional). En definitiva, el sistema de partidos europeos no se identifica sin más con los partidos políticos que actúan a nivel europeo, sino que en dicho sistema confluyen las tres vertientes expresadas. Esto ayudaría, en resumidas cuentas, a reconsiderar el propio concepto de “déficit democrático europeo”, pues desde una perspectiva multinivel el éxito de la Unión no está en influir en ella, sino en lograr que ella incida en el constitucionalismo estatal para que éste devenga europeo. Ello no sólo se consigue a través de la “presencia” en las instituciones europeas, sino en el modo de “hacer presente” a Europa en los niveles internos.

Desde otra perspectiva, y ya a nivel interno, el contexto multinivel exige considerar las fórmulas de descentralización política seguidas por los diversos Estados, porque así como en el federalismo dual (piénsese en el clásico modelo canadiense) los partidos siguen un camino separado según los niveles, configurándose los espacios políticos estatal-regional en términos

XI. CONTEXTO MULTINIVEL EUROPEO Y SISTEMA DE PARTIDOS EN ESPAÑA... 207

antagónicos,¹² en el federalismo cooperativo (que predomina por lo demás en Europa) aquéllos muestran una tendencia al desarrollo de organizaciones integradas (caso de Alemania, España e Italia) y hacia la articulación de planteamientos y estrategias políticas similares en los diversos niveles. Ello implica, en este último caso, que existen incentivos para los partidos estatales, de coordinarse a nivel regional, a tal punto que las propias elecciones regionales puedan llegar a “interpretarse” en clave central, constituyendo un interesante laboratorio respecto a los comicios estatales posteriores.

Los modelos territoriales descentralizados de tipo cooperativo ofrecen interesantes incentivos a los partidos estatales respecto a la toma en consideración de los intereses regionales, pues de un modo u otro (bien por la articulación del sistema competencial, el desarrollo de mecanismos cooperativos, o la participación directa de partidos regionales en las instancias del poder central), la influencia de este nivel de gobierno en las instancias centrales puede resultar determinante.¹³ En el caso español, el peso decisivo estaría en el tercer elemento citado (la participación de los partidos regionalistas en las instancias centrales del poder), ya que la configuración provincial de la circunscripción electoral prima a los partidos políticos regionales fuertes, que acumulan su peso político en determinadas circunscripciones, convirtiéndose, paradójicamente, en auténticos partidos mayoritarios en estos ámbitos geográficos. Por ello, el reto de los PAE está en reforzar su posición política en estos espacios territoriales regionales —sobre todo cuando no son, precisamente, partidos mayoritarios en los mismos—, incrementándose así sus esfuerzos por coordinar sus acciones en el nivel regional.

Por otro lado, si la gobernabilidad se observa desde la óptica de los partidos que se encuentran en la oposición, igualmente no es extraño que los espacios regionales se conviertan en un lugar desde el que se puede ejercer presiones e influencias sobre el gobierno central, mostrando —también desde la opción de las minorías políticas— las interrelaciones e influencias mutuas entre ambos espacios.

Si ello es así desde el punto de vista de la configuración de los partidos observados a partir de las instancias de poder centrales, no debe olvidarse, asimismo, las tendencias de los PAE articulados institucionalmente a nivel regional, a que sus instancias dirigentes —las denominadas “baronías territo-

¹² Frente al clásico modelo canadiense de separación se confrontaría el sistema de partidos austriaco, en donde prima más bien la uniformidad.

¹³ Pallarés, Francesc, *op. cit.*, pp. 49 y 50. Este autor pone de relieve cómo, en el caso alemán, la Unión Demócrata-Cristiana (CDU), cuando construía su propia mayoría, forzó al mismo tiempo la articulación de coaliciones paralelas en los *Länder*; todo ello, al objeto último de controlar el *Bundesrat*.

riales”— tengan un papel clave en la organización del partido a nivel estatal, pues esto implica una especie de vía indirecta de influencia sobre la política estatal y, por ende, sobre las diversas políticas regionales. Con ello se pone en evidencia, una vez más, que el gobierno multinivel desarrolla diversos e importantes incentivos, en sentido bidireccional, respecto al sistema de partidos.

Por lo demás, más allá de la singularidad referenciada, también es cierto que no existen grandes diferencias en las políticas planteadas por los PAE en su nivel central y en sus niveles autonómicos, resolviéndose la gobernabilidad más desde las propias instituciones dirigentes de los partidos que desde los programas políticos que les sirven a aquéllos de base.

No obstante las ideas expuestas en el sentido de evidenciar una intensa y continua coordinación de los partidos en los diversos espacios políticos que ocupan, también es cierto que pueden existir excepciones a las anteriores tesis. En este sentido, estas excepciones pueden ponerse de relieve, igualmente, en el caso español, pues la coordinación puede difuminarse si los partidos regionales tienen fuertes bases socioeconómicas, culturales o nacionalistas. En tales casos no son infrecuentes y constantes los riesgos de conflictos Estado-región y, en consecuencia, la posibilidad incluso de que lleguen a darse escisiones de partidos estatales a nivel regional.¹⁴ En efecto, las posibles asimetrías no poco infrecuentes en los sistemas institucionales en los Estados descentralizados —entendidas en su sentido político y no tanto jurídico, esto es, como aspiraciones diferenciadoras no resueltas, en nuestro caso, por el Estado autonómico— pueden trasladarse, asimismo, al ámbito de la configuración de los partidos políticos. Más en detalle, el sistema español —como ha podido avanzarse— se inserta en la dinámica del modelo territorial “cooperativo centrífugo”, con una configuración de tipo “mixto”, de carácter homogéneo pero con ciertas asimetrías,¹⁵ en el que confluyen dos arenas políticas en virtud del sistema de partidos políticos “autonómico”. Esto significa que en el Estado de las autonomías convivirían al mismo tiempo:

- De un lado, sistemas excéntricos, que se alejan de las pautas generales debido a la existencia de partidos de ámbito no estatal, de corte nacionalista (caso del País Vasco, Cataluña, Navarra, Canarias, etcétera), y que parecen intentar evitar ser “rehenes” del gobierno central; esto obliga a los PAE a intensificar sus esfuerzos de coordinación con el ámbito regional.
- Por otra parte, los sistemas comunes, los cuales se dan en el resto de comunidades autónomas españolas, lo que supone, en términos

¹⁴ Piénsese en el caso de Bélgica, o en el ya mencionado de Cataluña, en España.

¹⁵ En esta lógica se encontraría también el sistema de partidos italiano o el alemán.

generales, una especie de “duplicación” de las estructuras de los partidos, que actuarían simultáneamente a nivel estatal y a nivel regional.

A la vista de las consideraciones anteriores, si bien el federalismo cooperativo, que encuentra notable arraigo en el sistema europeo, fomenta la interacción de arenas políticas, se observa, sin embargo, que cuando faltan los elementos cooperativos o existe una incapacidad jurídico-política para dar respuesta a los planteamientos nacionalistas, se producen entonces ciertas tensiones regionales, hasta el punto de que el sistema de partidos deviene en un “modelo de adversarios”. En este sentido y salvando las distancias, piénsese en el proceso de centralización llevado a cabo con la reforma de la Constitución alemana en 2006, o también —casi de forma simultánea al caso alemán— en el proceso de reformas de los Estatutos de Autonomía de algunas comunidades autónomas en España, con la interesante experiencia del Estatuto de Cataluña, el fracasado Plan Ibarretxe en el País Vasco o el Estatuto de Andalucía.¹⁶ Además, la incapacidad, por unos motivos u otros, de generar una cooperación estable entre ambos espacios —central y regional— introduce amenazas para la coordinación del propio sistema de partidos en los diversos espacios en que éstos articulan sus intereses. Si a ello se le suma la falta de conexión con el espacio europeo, entonces el constitucionalismo multinivel puede ver fracasados sus objetivos, pues los niveles sólo tienen sentido si son capaces de interactuar entre sí; de lo contrario, habría niveles, pero no un auténtico constitucionalismo multinivel.

III. PARTIDOS POLÍTICOS Y SISTEMA ELECTORAL. ENTRE GOBERNABILIDAD Y REPRESENTATIVIDAD

Uno de los aspectos más relevantes, pero también más controvertidos, para el protagonismo y el espacio que pueden ocupar los partidos políticos en la

¹⁶ En este sentido, véanse Arroyo Gil, Antonio, *La reforma constitucional del federalismo alemán*, Barcelona, Institut d'Estudis Autònoms, 2009; Cabellos Espiérrez, Miguel Ángel, “Los resultados del proceso de reforma del federalismo en Alemania”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 2, 2006, http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=3&id_noticia=405884&id_categoria=7533; Albertí i Rovira, Enoch, “Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006; Álvarez Conde, Enrique, *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Madrid, Iustel, 2006; Cruz Villalón, Pedro, “La reforma del Estatuto de las Autonomías”, *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 2, 2006; Vera Santos, José Manuel (dir.), *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Madrid, La Ley, 2009.

confrontación electoral es, sin duda, el del equilibrio entre la proporcionalidad del sistema electoral y la gobernabilidad del sistema político. Si bien, por una parte, se trata de conformar en las instituciones políticas una radiografía lo más fiel posible al electorado, suele admitirse, por otro lado, que ello no puede llevar aparejado un espectro político en las instancias del poder que haga ingobernable el sistema.

Este encaje entre proporcionalidad y gobernabilidad ha sido constantemente delineado por diversos tribunales constitucionales en Europa. El propio Tribunal Constitucional español legitimó en su momento la existencia de una barrera electoral del 3% en las elecciones estatales españolas y en el seno de cada provincia para poder acceder al reparto de escaños (igualmente, validó las barreras en los procesos electorales autonómicos), alegando precisamente que esta fórmula otorgaba la suficiente proporcionalidad para la gobernabilidad buscada.¹⁷ Esta doctrina, común por lo demás en el ámbito del derecho comparado europeo, y elaborada siempre a propósito de los sistemas estatales-regionales, ha sido dotada de una mayor consistencia por el Tribunal Constitucional Alemán. Así, en una reciente sentencia del 9 de noviembre de 2011, este Tribunal declaró inconstitucional la barrera exigida para poder acceder al reparto de escaños en el Parlamento Europeo, alegando su escasa proporcionalidad, pero sobre todo a partir de la propia naturaleza de esta institución, pues si bien es cierto que el Parlamento Europeo genera representación y legitimidad democrática, no produce gobierno, por lo cual no resulta viable ni encaja en el marco constitucional, la restricción impuesta —en tal sentido— por el legislador alemán.

En el caso español, desde la transición política de los años setenta del pasado siglo y, en consecuencia, en los primeros años de la democracia, la necesidad de construir un sistema político estable se tradujo en un especial cuidado por alcanzar el mencionado equilibrio proporcionalidad-gobernabilidad. De modo nítido se configuró un “gobierno parlamentario racionalizado de tipo presidencialista” en la línea del modelo alemán y, en consecuencia, altamente estable y con un notable rendimiento institucional desde la óptica de la estabilidad de gobierno y de cohesión interna respecto a la

¹⁷ SSTC 75/1985, 72/1989, 193/1989 y 225/1998. De particular relieve es esta última sentencia, pues el Tribunal Constitucional validó las fuertes barreras electorales exigidas en el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias. En la doctrina, véanse Martínez Sospedra, Manuel, “Las cláusulas de barrera en la jurisprudencia del TC”, *Revista General de Derecho*, núms. 678-679, 2001, pp. 1911 y ss.; Álvarez Conde, Enrique y García Couso, Susana, “La barrera electoral”, *Revista de Derecho Político*, núm. 52, 2001, pp. 177 y ss.; Pérez Alberdi, Reyes, “Efectos de las barreras electorales. Estudio del sistema electoral canario a raíz de la STC 225/1998”, *Revista de Derecho Político*, núm. 52, 2001, pp. 357 y ss.

orientación política, en palabras de Silvio Gambino.¹⁸ A la racionalización ha contribuido, asimismo, un característico bipartidismo atenuado, que dio lugar a la existencia de PAEs mayoritarios, que están sobrerrepresentados; PAEs minoritarios, que sufren una acusada infrarrepresentación, y PANEs de corte regionalista o nacionalista, que se convierten en partidos políticos mayoritarios en sus respectivas circunscripciones, en las que compiten como auténticas fuerzas políticas principales. Así pues, como bien argumentó el propio profesor Paoli durante el desarrollo de las jornadas, si los partidos políticos pueden ser grandes o pequeños dependiendo del “momento”, en nuestro caso añadiríamos que también pueden ser grandes o pequeños dependiendo del “lugar”, es decir, de la circunscripción (provincial en el caso español), pues —como señalamos— esta circunstancia convierte a los PANEs en auténticos partidos mayoritarios.

Las conclusiones a las que llegamos al observar el modelo español nos ponen en evidencia un sistema proporcional con “tendencias mayoritarias”, que parece propiciar la idea de la “alternancia” entre las grandes fuerzas políticas. A este resultado, meditado desde los inicios, se llega por la contribución de tres particulares elementos que confluyen de modo simultáneo: 1) la propia barrera electoral en cada provincia; 2) el tamaño de la Asamblea (350 miembros, considerado por ciertos sectores como pequeño), y 3) la magnitud de la circunscripción (la provincia, también de dimensiones reducidas). Por lo demás, en el contexto actual de crisis —no sólo económica, sino también social e institucional— parecen brotar tendencias ligadas a la reducción del número de miembros en los parlamentos (idea que afecta no sólo al Parlamento estatal, sino también a los parlamentos regionales) y en las propias corporaciones locales. Sin embargo, medidas como las expuestas podrían tener consecuencias no deseables para el funcionamiento del sistema democrático, pues contribuirían a acentuar el carácter bipartidista del espectro político, sacrificando la representación de los partidos políticos no mayoritarios.¹⁹

¹⁸ Gambino, Silvio, “Relaciones entre sistema electoral, formato de partidos y forma de gobierno en la experiencia parlamentaria española”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 146, 2009, p. 15. Por todos, véanse Ruíz-Rico Ruíz, Gerardo y Gambino, Silvio (eds.), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997. En particular y en clave comparada respecto a la obra colectiva, véanse Blanco Valdés, Roberto, “El parlamentarismo presidencialista spagnolo”, en Di Giovine, Alfonso y Mastromarino, Anna (eds.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Turín, Giappichelli, 2007. Desde la teoría clásica del derecho constitucional, véase Mirkiné-Guetzévitch, Boris, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, París, LGDJ, 1936.

¹⁹ La crisis plantea cuestiones de notable envergadura para el funcionamiento de la democracia y de los propios partidos, pues en este contexto la lógica del sistema de partidos

Pero si a la luz de las observaciones anteriores ya anotábamos la tendencia a la racionalización del sistema, el legislador parece haber intentado incidir, todavía más si cabe, en ella a través de una reciente reforma de la legislación electoral no poco polémica. Mediante la Ley Orgánica 2/2011, reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General,²⁰ se ha previsto que los partidos políticos que no hubieran obtenido representación con anterioridad tengan que reunir el 0.1% de los avales en la provincia por la que decidan concurrir a los comicios. Ello ha dado lugar, a grandes cifras, a que si con anterioridad asistíamos a un registro de 3,000 partidos políticos en España, las formaciones que han podido concurrir en este caso a las elecciones (proceso electoral celebrado el 20 de noviembre de 2011) se ha visto notablemente disminuida. A pesar de ello, lo paradójico es que nos encontramos hoy con el Parlamento más numeroso de la joven democracia española (quince formaciones políticas), con unos resultados electorales que estabilizan a los grandes partidos políticos —en la línea dominante de la historia democrática española—; castigan, no obstante, al partido gobernante hasta antes de las elecciones de 2011 (Partido Socialista Obrero Español [PSOE]); a su vez, dan entrada con fuerza a diversas formaciones de corte nacionalista —aupadas por el privilegio a que antes aludíamos—, y diversifican e incrementan la oferta de los PAEs minoritarios (Izquierda Unida [IU] y Unión, Progreso y Democracia [UPyD]), lo cual constituye una novedad significativa respecto a comicios inmediatamente anteriores, aunque sus posibilidades de afianzamiento y consolidación sean remotas, por diversos factores de corte “mayoritario” del sistema. Todo ello, sin menospreciar la cantidad de votos recibida por una formación que se señala como vinculada al Movimiento 15-M:²¹ la formación política “Equo” llegó a alcanzar los 250,000 votos, lo que constituye una cifra nada despreciable.

del modelo de adversarios parece imperar sin límites, cuando lo cierto es que se requeriría que sobre aquél se impusiera más bien la lógica del interés público. *Cfr.* Martínez Sospedra, Manuel, “La revolución es una señora maleducada”, *El País*, 23 de julio de 2012.

²⁰ Al respecto, Álvarez Conde, Enrique *et al.*, *Estudios sobre la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: la reforma continua y discontinua*, Madrid, Instituto de Derecho Público, 2011; Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel, “La reforma electoral en ciernes: a propósito del informe sobre la reforma electoral aprobada por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados el 30 de junio de 2010”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 24, 2010, pp. 43 y ss.

²¹ Movimiento lanzado a partir de las elecciones autonómicas de mayo de 2011, por el que se busca la regeneración democrática del sistema, con mayor participación de las bases sociales, y que ha impregnado otros sistemas políticos. El movimiento ha tenido alguna proyección en el espacio político (en tal sentido, la formación Equo), y otra parte del mismo se ha convertido en una fundación. *Cfr.* Taibo, Carlos, *Nada será como antes. Sobre el movimiento*

En el fondo, tanto la tónica dominante de la línea tendencialmente mayoritaria del sistema español —a la que no resultan ajenas otras experiencias comparadas— como las últimas reformas acaecidas ejemplifican y se inscriben en un debate más amplio de relieve en el ámbito europeo. La acusada y creciente *partitocrazia* (“Estado de partidos”), presente y muy característica de los sistemas políticos estatales europeos, ha hecho surgir la idea de la necesidad de corregir la “democracia mediada” o asociativa (con pluripartidismo extremo, y que emplea fórmulas electorales de tipo proporcional), mediante una “democracia inmediata”, la cual parece implantarse en Europa con cierta fuerza. Con ésta se quiere subrayar la investidura directa del gobierno por parte del cuerpo electoral a través de una tendencia al uso de sistemas electorales (aunque no sólo depende de éstos) de tendencias mayoritarias; se plantea a los procesos electorales como auténticos plebiscitos respecto de quienes tienen el liderazgo en los partidos, y se pretende interpretar como la orientación más propicia para satisfacer las expectativas del electorado, evitar el conflicto democrático garantizando la alternancia política, e incrementar la transparencia en las relaciones entre instituciones representativas y ciudadanía. Se trataría con ello de buscar una democracia más “competitiva” y próxima a la ciudadanía, no tanto en el momento posterior —en sede parlamentaria, como pretende la democracia “mediada”—, sino con carácter previo —en la misma contienda electoral, como quieren subrayar quienes se declaran partidarios de la democracia “inmediata”—, pues desaparecería con esto el poder “posterior” de los partidos, o sea, en la misma sede de las instituciones representativas.²² Todo ello, al margen del que parece ser, a nuestro juicio, el motivo principal de la opción por este modelo democrático: la garantía de una alternancia más o menos tranquila —por no hacerse depender de formaciones políticas minorita-

15M, Madrid, Catarata, 2011; Ramonet, Ignacio, “Palabras de indignados”, *Le Monde diplomatique*, núm. 189, julio de 2011, <http://www.monde-diplomatique.es/?url=articulo/0000856412872168186811102294251000/?articulo=0cdc0ab8-faf7-4284-8a99-b7af57ab9ed5>; Alonso, Luis Enrique, “Un año después del 15-M, ¿el resurgir del conflicto social juvenil?”, *Temas para el debate*, núm. 211, junio de 2012; diversos artículos de la revista *Claves de la Razón Práctica*, núm. 215, septiembre de 2011, y núm. 218, diciembre de 2011; Vallespín, Fernando, “Redes sociales y democracia: ¿un cambio cualitativo?”, *Telos. Revista de Pensamientos sobre Comunicación, Tecnología y Sociedad*, núm. 89, octubre-diciembre de 2011, y otros artículos en el mismo número monográfico, en particular los de Ana Romero Siré, Eva María Ferreras, etcétera.

²² Cfr. Gambino, Silvio, *op. cit.*, p. 21. Este autor alude como caso paradigmático al español, pero tiene obviamente en mente la interesante experiencia italiana, caracterizada por una acusada —y podría decirse que incorregible— fragmentación partidista. Al respecto, sobre la situación italiana, véase Groppi, Tania, “Forma de gobierno y sistemas electorales en Italia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 83, pp. 153-173.

rias— entre grandes partidos, y la búsqueda de la mayor estabilidad para el partido gobernante y para el completo funcionamiento del sistema.

Efectivamente, a pesar de haberse implantado en países como Italia o España el mencionado modelo democrático “inmediato”, no parece que *per se* tal modelo haya hecho desaparecer el protagonismo casi absoluto de los partidos políticos. Tampoco se observa que ello se haya traducido, en el modo en que una parte de la doctrina sostiene, en una mayor proximidad con la ciudadanía, tal y como ponen en evidencia los últimos movimientos por la regeneración democrática del sistema, acaecidos recientemente en nuestro país.

A nuestro juicio, estas tendencias mayoritarias no parecen cumplir con los objetivos que se le presuponen, pues para empezar no evitan el predominio de las estructuras de partido en las instituciones. La ciudadanía, de hecho, no parece percibir esa capacidad o fuerza de la sociedad para aminorar el papel del partido, ni para ejercer una efectiva disponibilidad sobre las instituciones. La lógica sociopolítica de los últimos acontecimientos, como ponen en evidencia los resultados del último proceso electoral de carácter estatal (noviembre de 2011), hace parecer que caminan de hecho por el sentido contrario. El modelo inmediato no ha provocado, después de treinta años de democracia, un incremento del voto útil, ni se ha consolidado la idea de que dicho voto servirá efectivamente para gobernar. Aunque puede haberse pensado que dicho voto se diluiría entre la sociedad, no parece que ello se haya visto como una ocasión clave para el ejercicio de una auténtica influencia directa sobre las instituciones, pues a pesar de este modelo nunca la sociedad ha visto decrecer el protagonismo partidista, sino más bien ha ocurrido al contrario: el protagonismo de los partidos se ha consolidado, mientras rebrotaba la idea de que el voto puede servir para compensar o contrarrestar el predominio de los grandes partidos.

Por otro lado, tampoco este modelo “inmediato” ha generado una relación de proximidad hacia la ciudadanía. De hecho, las tendencias han sido más bien inversas: la del alejamiento de la voluntad democrática de las instituciones gobernadas por los partidos, con el punto culminante que ha representado el movimiento del 15-M. Además, la proximidad no pasa —a nuestro juicio— de forma automática y directa, como pretende ponerse en evidencia, por la configuración de un modelo electoral de tendencias mayoritarias, requiriendo más bien de la confluencia de otros factores o de un concepto de democracia que vaya más allá del sistema electoral. Se trataría, pues, de configurar la democracia misma —con un sistema electoral proporcional o mayoritario— desde la idea de identidad y, en consecuencia, a partir del evidente protagonismo de los partidos en tanto relevantes sujetos

canalizadores de la voluntad ciudadana, y desde las mismas instituciones, considerando las estrategias necesarias para que las demandas sociales encuentren un fluido cauce bidireccional —y no sólo unidireccional— con las instancias de poder.²³ La democracia identitaria supondría que la sociedad se identifica con las decisiones tomadas, no tanto porque efectivamente se comparten o se coincide necesariamente en las mismas, pues ello supondría caer en un inaceptable mandato imperativo, sino porque las instancias de poder y los sujetos protagonistas, los partidos mismos, son capaces de articular una fluida bidireccionalidad entre electorado y representantes políticos a través de estrategias como la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas, el diálogo y la profundización en el mismo funcionamiento democrático interno de los partidos políticos.²⁴

Todo ello, sin ocultar que los procesos electorales siguen siendo primordiales en la articulación del sistema democrático, pues como señaló Ortega y Gasset en “La rebelión de las masas”: “La salud de las democracias, cualesquiera que sea su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el

²³ En tal sentido, por citar algunos ejemplos, piénsese en el Acuerdo de la Mesa de la Asamblea Nacional francesa, de 2 de julio de 2009, de reglas de transparencia y ética aplicables a la actividad de los representantes de intereses en la Asamblea Nacional, o a nivel estatal, en España, en el todavía Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de 2012 (al respecto, véase <http://www.leydetransparencia.gob.es/>). Destacables son, igualmente, diversas iniciativas de *hard law* o *soft law* en el ámbito autonómico español: la Ley 11/2008, de 3 de julio de 2008, de la Generalitat Valenciana, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, y el Plan Director de Ciudadanía 2008-2011; la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana; la Norma Foral 1/2010, de 8 de julio, sobre participación ciudadana, y su Plan de Gestión 2007-2011, y el todavía Proyecto de Ley Foral de la Transparencia y del Gobierno Abierto en Navarra. Pero junto a este modelo legislativo, la democracia participativa a través del *soft law* se ha desarrollado en Cataluña (Pla interdepartamental de participació ciutadana 2008-2010 o el más reciente Llibre verd de la qualitat democràtica, y el debate surgido en 2009 y 2010 para reforzar la participación ciudadana, con temas como la posible elaboración de una ley de participación). Asimismo, sobresale la simple puesta en marcha de prácticas participativas no articuladas en planes ni programas, como acontece en el caso aragonés a través de una “política de experimentación”, abriendo la posibilidad de una posterior institucionalización de esta práctica con la definitiva articulación de una norma con rango de ley. Desde la doctrina europea, véase por todos a Allegretti, Umberto, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Florencia, Firenze University Press, 2010, o el número monográfico sobre participación ciudadana coordinado por los profesores Josep María Castellá y Anna Mastromarino, *Perspectives on Federalism*, Torino, vol. 4, Issue 1, 2012, <http://www.on-federalism.eu/index.php>.

²⁴ Carreras Serra, Francesc de, “Los partidos en nuestra democracia de partidos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004, pp. 91 y ss.; Álvarez Álvarez, Leonardo, “Lealtad constitucional y partidos políticos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 10-11, 2002, pp. 445 y ss.; Virgala Foruria, Eduardo, “Democracia interna y derechos de los afiliados a los partidos políticos”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 37, 2008, pp. 21 y ss.

procedimiento electoral. Todo lo demás es secundario. Sin el apoyo del auténtico sufragio, las instituciones democráticas están en el aire”. Aun siendo ello así, parece evidente que estos procesos electorales gozarían de mejor salud democrática desde planteamientos de corte identitario como los que hemos señalado.

IV. PARTIDOS POLÍTICOS Y CALIDAD DEMOCRÁTICA. UNA RECIENTE DEMANDA PARA UN RETO PENDIENTE

Enlazando con las últimas ideas anteriores, los debates de mayor calado en los últimos tiempos parecen provenir de la búsqueda de vías simultáneas y enriquecedoras para la regeneración de nuestras a veces débiles democracias.

1. *El Movimiento del 15-M y sus diversos efectos*

A la crisis de la representación política, la cual parece haberse instalado en las modernas democracias europeas, ha de sumársele el ya aludido Movimiento 15-M, convertido en un punto de referencia clave en la búsqueda de una regeneración democrática española.²⁵ Un movimiento extrapolable a otros sistemas políticos donde movimientos similares de “indignados” parecen emerger, sin lugar a dudas, gracias a las nuevas tecnologías (redes sociales, etcétera).²⁶

Más allá de los posibles riesgos de instrumentalización política de este movimiento, que seguro los puede haber —o al menos, están fuera de dudas los intentos para que ello sea así por parte, incluso, de los propios partidos

²⁵ Al respecto, véase García Guitián, Elena, “Algunas reflexiones sobre la representación política”, en Pau i Vall, Francesc (coord.), *Ciudadanía y política*, Madrid, Tecnos, 2004, pp. 57 y ss.

²⁶ En el contexto de los últimos comicios de julio de 2012, el movimiento estudiantil universitario que en México actúa con el nombre “Yo soy 132” se ha convertido en un serio opositor social a la formación política del PRI, que intentaba volver a la posición hegemónica que mantuvo durante tantos años, la cual fue alterada tras la ocupación del gobierno por el PAN desde 2000. Quizá, de forma un tanto parecida al Movimiento del 15-M o al de los estudiantes chilenos, aunque se trata igualmente de un movimiento ambiguo que en este caso particular reclama una mayor democratización de los medios y supone un ataque frontal al candidato priísta, pone en evidencia la aparición de un novedoso elemento en la contienda electoral. Así pues, sin suponer cambios trascendentales para el sistema —y al margen de las posibles consecuencias posteriores a las elecciones—, este movimiento sí parece haber obligado a las formaciones a enfocar los procesos de un modo más atento a la realidad social, tal y como ocurrió en el caso español.

que concurren históricamente a los procesos electorales—, lo cierto es que este movimiento parece haber contribuido a “remover las conciencias” de los partidos políticos, entrando en una nueva etapa la joven democracia española.

Piénsese, en tal sentido, en los diversos proyectos sobre gobernanza, transparencia política y democracia participativa presentados en los meses previos a las elecciones del 20 de noviembre en España, ante la Mesa del Congreso de los Diputados por formaciones políticas de variado signo (PP —principal partido de la oposición por entonces— y UPyD —formación política minoritaria de ámbito estatal—),²⁷ o finalmente, tras las elecciones del 20 de noviembre de 2011, el ya aludido Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno de 2012. Pues bien, a pesar de estas buenas intenciones, es conveniente no dejarse llevar por planteamientos democráticos optimistas, ya que son conocidas las resistencias de los partidos políticos por articular auténticas formas de democracia participativa y de buen gobierno, que sin lugar a dudas parecen coartar su libertad de acción. Sin negar el protagonismo de los representantes políticos, esto significa, por ello mismo, que será preciso no perder de vista los riesgos que puede conllevar esta vertiente democrática participativa, pues es evidente que a cualquier toma de decisiones no le resultará ajena la mediatización por los partidos o, lo que puede ser más grave, una tendencia al uso de este tipo de democracia como instrumento legitimador de decisiones previamente adoptadas o que pretendan adoptarse. Sin embargo, aun existiendo los riesgos, también es cierto que éstos pueden corregirse a través de una reflexión serena sobre su posible regulación. Igualmente, son interesantes, en tal sentido, las experiencias desarrolladas a nivel regional en España, pero también en Italia y Francia,²⁸ ya que, a grandes rasgos, no se trata de ofrecer sin más cauces diversos para la participación, sino de canalizar éstos de un modo auténticamente bidireccional, al tiempo que ello se acompaña de estrategias de buen gobierno y transparencia en la gestión pública.

²⁷ Proposición de ley presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, relativa a la transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno —*BOCG*, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, 15 de julio de 2011, núm. 326-1—, y Proposición de ley presentada por el Grupo Mixto, sobre principios y medidas contra la corrupción y por la transparencia en la gestión pública —*BOCG*, Congreso de los Diputados, IX Legislatura, 15 de abril de 2011, núm. 314-1—.

²⁸ En tal sentido, véase Tur Ausina, Rosario, “The Regional Construction of a Citizen Participation Model. Experiences and Elements of the Debate on Participatory Democracy”, *Perspectives on Federalism*, Torino, vol. 4, Issue 1, 2012, pp. 159-190, <http://www.on-federalism.eu/index.php>.

Por su parte, más allá de este efecto genérico comentado dirigido a remover las conciencias, es interesante observar en qué medida el mencionado Movimiento del 15-M se proyectó, en concreto, en el proceso electoral del 20 de noviembre de 2011. Así:

- Por un lado, es de observar tanto la incidencia directa de dicho Movimiento a través del escaño obtenido por la formación política “Equo” (por la circunscripción de Valencia, en coalición con la formación minoritaria “Compromís”) como los nada despreciables 250,000 votos recibidos por esta fuerza política en la totalidad del territorio español.
- Por otro, destaca —igualmente— la incidencia indirecta, pues el repunte de los partidos de ámbito estatal minoritarios parece haber difuminado la idea de “voto útil” que se había instalado en el panorama político español y que hacía caminar el sistema hacia un claro bipartidismo, el cual parecía estar fuertemente arraigado.

2. *El debate sobre el voto preferencial*

Desde esta misma lógica de regeneración democrática, pensemos, asimismo, en las diversas propuestas de algunos líderes políticos lanzadas, precisamente, antes de los comicios de noviembre de 2011, con respecto a la posible reforma del modelo electoral para introducir el denominado “voto preferencial”.²⁹ El debate ha parecido ser finalmente un tanto ficticio si se observa el perfil de los partidos políticos españoles, constituidos como auténticas maquinarias electorales y, en consecuencia, poco dispuestos a sacrificar la jerarquía interna de los mismos y el predominio de sus clases dirigentes. En cierta forma, la experiencia del Senado puede ser útil como aprendizaje previo. Efectivamente, en el caso del Senado puede el electorado escoger sus candidatos o candidatas de preferencia de modo abierto. Sin embargo, al margen de que la relevancia política de esta Cámara no sea comparable con la que tiene el Congreso de los Diputados, lo cierto es que prima la idea según la cual el sistema, en su totalidad, y el papel de los

²⁹ El PSOE incluía en su programa de gobierno una reforma del sistema electoral, la cual consistía en la posibilidad de aplicar listas electorales desbloqueadas con la viabilidad de voto preferencial a un número determinado de candidatos, de acuerdo con el modelo vigente en algunos países europeos; por otro lado, se comprometía a establecer para las elecciones municipales, y en consonancia con la reforma anunciada a nivel nacional, un sistema desbloqueado de listas, el cual permitiría a la ciudadanía preferir dentro de la lista presentada por cada formación política, a uno o varios de sus integrantes.

partidos, en particular, llevan a que el electorado vote a la lista completa de cada partido. Ello, dejando aparte los posibles errores de la persona que vota —pues no son infrecuentes las equivocaciones—, así como que en la votación al Senado, si no hay una votación íntegra a la lista de un partido, se está favoreciendo de forma indirecta al partido rival, ya que las personas candidatas electas son las que obtienen más votos. En efecto, éste no es el caso del Congreso, pues el voto se estaría dando siempre al mismo partido, con la variación únicamente de quienes resulten electos.³⁰

A pesar de las circunstancias reseñadas, y retomando ideas anteriores, prima —a nuestro juicio— el elemento y la resistencia proveniente de la configuración del partido como maquinaria electoral, poco dispuesta a sacrificar su cohesión para hacer prevalecer la representatividad o supuesta mayor cercanía de la persona candidata al electorado; este proceso, por lo demás, se podría hallar excesivamente mediatizado por las capacidades —quizá no tanto personales, sino también materiales o financieras— de los particulares candidatos, lo que empaña la idea de que mediante este tipo de reformas se consigue per se la participación política más activa del electorado, así como una fiscalización “igualitaria” y “general” por parte de éste.

Se dice, por otro lado, que esta práctica reforzaría la posición de las personas candidatas y obligaría a las cúpulas de los partidos a una selección más cuidadosa y de calidad de los candidatos. Sin embargo, conviene no perder de vista también la posibilidad de que el partido muestre su configuración como maquinaria electoral altamente jerarquizada, pues no sería extraño que se prescindiera de aquellas personas candidatas consideradas, en cierto modo, una amenaza por ser auténticos líderes individuales. La tendencia de los partidos a burocratizar su estructura y mantenerla altamente cohesionada podría explicar que fuera en la selección previa por el partido donde se haga primar un bloque de personas que no amenacen la jerarquía del partido, y aunque después la lista esté desbloqueada. Por lo demás, será complejo evitar que la sociedad deje de verse arrastrada por las siglas del partido político de referencia para hacer prevalecer una visión individualista (la persona candidata), que parece más propia del modelo anglosajón. Así, más allá de la personificación del proceso electoral en la figura de quien podría ocupar la presidencia del gobierno, no es demasiado probable que esta tendencia pase a reproducirse en el caso de todas y cada una de las personas que integran la lista. En cualquier caso, teniendo en cuenta to-

³⁰ Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel, “Partidos y candidatos en el proceso electoral”, en Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y diputado. XVII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2011, p. 257.

dos estos elementos, el factor clave —a nuestro juicio— se encuentra en el hecho de que el partido político continúa siendo la primera llave: la de la confección de las listas.

En resumidas cuentas, hay sistemas donde no hay voto preferencial y, sin embargo, evidencian un claro acercamiento entre electorado-representantes, y otros con voto preferencial donde no se consigue tal objetivo. El “clima político” no parece que pueda hacerse depender, en consecuencia, de modo directo de esta fórmula.³¹ En definitiva, el voto preferencial no supone, por sí mismo, un mayor acercamiento entre electorado-candidato.

Por su parte, el Consejo de Estado, en su Informe del 24 de febrero de 2009, se mostró en cierta medida favorable al desbloqueo de candidaturas, estableciendo que podría aportar “el efecto muy beneficioso de acomodar mejor el resultado de las elecciones a la voluntad concreta de los electores”. Pero el Consejo vuelve a la opinión que anteriormente hemos expuesto —la relativa a la naturaleza de los partidos como auténticas máquinas electorales—, cuando señala que esta medida en tanto hace a los partidos políticos “más permeables a las tendencias dominantes en la opinión, pueden generarse en el seno de aquellos tensiones que dificulten la unidad de acción”.³²

En el fondo, la problemática se reconduce a la configuración de los partidos políticos limitada a su papel de auténticas maquinarias de lucha por el poder, dirigidas a capturar al electorado con técnicas de *marketing*,³³ y olvidándose de su consideración como personas jurídico-privadas con funciones de relevancia constitucional, entre las que cabe incluir una vertiente socializadora, por lo que son verdaderos elementos de cultura política capaces e idóneos para ejercer una notable pedagogía política.

3. *Democracia representativa, justicia social y participación equilibrada de mujeres y hombres*

En otro orden de consideraciones, pero igualmente en la lógica de la regeneración democrática y de la necesaria justicia social que acompaña a la democracia misma, se encuentra el debate sobre la “democracia paritaria”. Desde que en Atenas, en la Cumbre Europea de Mujeres al Poder celebrada

³¹ Bosch, Agustí, “Coloquio”, en Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y partidos políticos. XV Jornadas de la Asociación Española de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2006, p. 162.

³² Puede consultarse en www.consejo-estado.es. Asimismo, véase la publicación del mencionado Informe en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2009.

³³ García, Eloy, “Coloquio”, en Pau i Vall, Francesc (coord.), *Parlamento y partidos políticos. XV Jornadas de la Asociación Española de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2006, p. 166.

en 1992, se lanzara la idea de la participación equilibrada en la toma de decisiones, y en particular en los parlamentos, los diversos Estados europeos, sin lugar a dudas movidos por la conciencia impulsada desde Naciones Unidas y desde la Unión Europea, parecen haberse dirigido a una aparente fuerte lucha por la igual participación de hombres y mujeres en la toma de decisiones y, especialmente, en el Poder Legislativo.³⁴ Sin embargo, a nuestro juicio, estos logros son más aparentes de lo que a simple vista se percibe.

Por un lado, hay ciertos países (fundamentalmente países nórdicos) altamente satisfactorios en la participación equilibrada de sus parlamentos, lo que viene ligado a la fuerte educación y conciencia igualitaria que existe en aquéllos, por lo cual adoptan la participación equilibrada de forma voluntaria. Ello puede explicar, quizá, que la normativa de la Unión Europea haya sido notablemente incisiva en este ámbito.

Por otra parte, en otros países (entre los que se encuentra España) la legislación ha sido influenciada por esta idea, introduciendo la obligación de que las listas electorales presenten una participación equilibrada de puestos para mujeres y hombres. En estos países, la satisfacción no es tanta como parece, pues a pesar de la norma, los porcentajes de mujeres rozan el 40%, cumpliendo en cierta forma con el mínimo marcado por las leyes, en consonancia con la definición de democracia paritaria marcada por la Unión Europea, que está identificada en realidad como “participación equilibrada”, pero no van a más, e incluso a veces van a menos si se observan tendencias como las de no colocar a las mujeres en puestos de salida y relegarlas a las últimas posiciones de los tramos en los que se requiere cumplir dicha participación equilibrada.

Finalmente, en países europeos sin legislación —e igualmente sin voluntarismo político al respecto—, las cifras son altamente decepcionantes. De hecho, como en el caso de Francia o Italia, donde a pesar de que sus Constituciones fueron reformadas, las cifras de mujeres en los parlamentos se mantienen en niveles excesivamente bajos. Asimismo, resulta paradójico que países donde el movimiento “sufragista” impulsó el voto de las mujeres, y en donde se gesta el constitucionalismo revolucionario europeo (Francia), no alcancen ni de lejos el ideal democrático que se espera: los porcentajes de mujeres son del 19.5% en Reino Unido, del 18% en Francia, y del 21% en Italia. Igualmente, por parecidos motivos, tampoco satisfacen las cifras en Estados Unidos, que se encuentran situadas en el 16.8%.

³⁴ Sobre la democracia paritaria, véase Sevilla Merino, Julia, *Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria*, Valencia, Institut Universitari d'Estudis de la Dona-Universitat de València, 2004.

Quizá, en el fondo, los obstáculos provengan de un erróneo enfoque sobre la cuestión, pues es posible que todavía perviva en las conciencias la idea de que la democracia paritaria supone la introducción de una mal llamada medida de “discriminación positiva” (teniendo en cuenta que la discriminación nunca puede ser positiva), de una “acción positiva” (parece que a favor exclusivamente de las mujeres, lo que resulta también un tanto sorprendente), o de las denominadas “cuotas” (palabra que ha perjudicado, más que beneficiar la participación equilibrada de mujeres y hombres en los parlamentos, pues califica a uno de los sexos, ocultando su legítimo derecho a ocupar el puesto que le corresponde). Así, mediante estas medidas se trataría simplemente de permitir que las mujeres ocuparan los parlamentos al margen o sin considerar, como suele decirse, la capacidad que se requiere para ello.

A nuestro juicio, este enfoque es esencialmente erróneo, ya que si existen cuotas de mujeres, también las hay de hombres, y porque estamos más bien ante la presencia de un igual derecho de representación si pretendemos que ésta, como debe ser, se asemeje a la división humana básica de la sociedad. Todo ello, teniendo en cuenta, además, que no es la meritocracia el requisito principal para acceder al cargo representativo, sino la propia libertad humana, en igualdad, para escoger a nuestros representantes políticos de entre las opciones que los partidos ofrecen. En cualquier caso, se trataría de evidenciar que en esta libertad de opción por los partidos, los méritos pueden hallarse, igualmente, presentes en mujeres y hombres, por lo que sólo se trataría de hacer realidad un principio de justicia social dirigido a reproducir en las instancias de toma de decisiones la división básica humana.

En el ordenamiento español, la participación equilibrada fue regulado por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General en el artículo 44 bis, introducido por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres y aplicable a las instancias centrales, autonómicas y locales. Esta medida fue recogida en algunos estatutos, y se había generalizado en diversas comunidades autónomas, no obstante, con anterioridad a la ley estatal.

En tal sentido, la Ley balear 6/2002, de 21 de junio, y la Ley castellano-manchega 11/2002, de 27 de junio, establecieron la participación equilibrada mediante la modificación de sus respectivas leyes electorales y con una regulación muy similar. Aunque éstas fueron recurridas ante el Tribunal Constitucional, finalmente en sendos acuerdos del Consejo de Ministros y del presidente del gobierno del 30 de junio de 2006 se solicitaría el desistimiento. De otro lado, en el País Vasco, la Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de hombres y mujeres, en su disposición adicional 4a., añadió un apartado 4 al artículo 50 de la ley electoral, previendo una auténtica democracia parita-

ria (50%-50%).³⁵ Contra esta norma se interpuso un recurso de inconstitucionalidad, que sería desestimado por la STC 13/2009. Para su resolución, el Tribunal se basó en la doctrina establecida en la STC 12/2008, que declaró con carácter previo la constitucionalidad del propio artículo 44 bis de la LOREG, en su redacción dada por la Ley Orgánica 3/2007.

Para el Tribunal, en la medida en que el Parlamento Vasco ha introducido un porcentaje de representación mínimo de mujeres que está en la horquilla de la representación equilibrada de ambos sexos (un mínimo del 40% para cada uno de ellos), la cual ha sido establecida con carácter general por el artículo 44 bis LOREG, la regulación autonómica encontraría perfecta cobertura en la habilitación arbitrada por las Cortes Generales respecto a un eventual incremento autonómico de aquel mínimo común, que es aplicable, por lo demás, a todo tipo de elecciones en los términos previstos por la LOREG, pues se trata de una medida “suplementaria” para la promoción de la igualdad. Pero se añade, lo que es más interesante todavía, que esta habilitación tiene su cobertura en el artículo 9.2 de la CE, según el cual corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, y remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud. A nuestro juicio, el Tribunal no acaba de acertar en la argumentación, pues añade que se trata de una medida de discriminación positiva en beneficio de la mujer.

Como decíamos, en primer lugar, la discriminación nunca puede ser positiva, debiendo optarse más bien por otra denominación, como la de “acción positiva”; pero además, a nuestro juicio, no existe acción positiva alguna en esta regulación o en esta medida en sí. En efecto, el Tribunal no acaba de incidir, sin embargo, en una argumentación que ha tenido mejor acomodo en el ámbito europeo e internacional. Así, mientras aquél intenta justificar la medida a partir del artículo 9.2, pareciendo que se adopta una medida de acción positiva a favor de uno de los dos sexos —principalmente de las mujeres, las cuales han estado infrarrepresentadas—, creemos que hubiera debido profundizarse en la idea de que la representación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones (y en este caso, en particular, en los procesos electorales) es una manifestación clave de la igualdad

³⁵ Se disponía a tal efecto que “las candidaturas que presenten los partidos políticos, federaciones, coaliciones o agrupaciones de personas electoras estarán integradas por al menos un 50% de mujeres. Se mantendrá esa proporción en el conjunto de la lista de candidatos y candidatas y en cada tramo de seis nombres. Las juntas electorales del territorio histórico competentes sólo admitirán aquellas candidaturas que cumplan lo señalado en este artículo tanto para las personas candidatas como para las suplentes”.

real y efectiva de mujeres y hombres, pues en tanto la propia sociedad es biológicamente sexuada, ambos han de participar por igual en la conformación de las decisiones claves que les atañen. Se trata, por ello, más bien de una medida de equilibrio justo entre ambos sexos en la conformación de las decisiones que a todos nos afectan, pues habiendo representación de ambos sexos, no existe entonces exclusión relevante y se neutraliza, precisamente, la diferencia basada en el sexo.³⁶

Por otro lado, el Tribunal declarará que se ajusta a las condiciones de razonabilidad y proporcionalidad exigidas por nuestra doctrina. Con ello, además de garantizarse, en todo caso, que los hombres —en teoría, como las mujeres, como no puede ser de otra forma— tengan siempre asegurado un porcentaje mínimo del 40% en las listas electorales. Pero también se sostendrá que la regulación legal es conforme con la Constitución, pues el Poder Legislativo no ha condicionado la composición de las candidaturas con arreglo a criterios diferenciadores determinantes de una dialéctica mayoría/minoría —como sucedería si se exigiera la presencia de un número o porcentaje de personas de determinada raza o de un cierto arco de edad—, sino que el criterio atendido es aquel que en todo caso, de manera universal, divide a la sociedad en dos grupos cuantitativamente equilibrados. Así, se señala, recurriendo de nuevo al artículo 9.2 de la CE, que se persigue que ese equilibrio material se traslade desde la sociedad a los órganos políticos de representación ciudadana, pues ello está en coherencia con el principio democrático. En definitiva, el objetivo es que la igualdad existente en cuanto a la división de la sociedad con arreglo al sexo no se desvirtúe en los órganos de representación política con la presencia abrumadoramente mayoritaria de uno de ellos. Por tales motivos, para el Tribunal, una representación política articulada desde el presupuesto de la división natural de la sociedad en dos sexos es perfectamente constitucional, pues ese equilibrio es determinante para definir el contenido de las normas y actos que emanarán de aquellos órganos. Así, con estas exigencias se garantiza que sea cual sea el programa político de quien concurre a las elecciones, no resulte discutible la finalidad misma de conseguir una representación integradora de ambos sexos, que es irrenunciable para el gobierno de una sociedad que está, necesariamente, compuesta de esta forma.³⁷

³⁶ Sobre la jurisprudencia constitucional, véase Figueruelo Burrieza, Ángela, “Representación política y democracia paritaria (a propósito de la sentencia del TC 12/2008, de 29 de enero)”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 12, 2008.

³⁷ A la luz de los desarrollos expuestos, en Andalucía, el artículo 2o. de la Ley 5/2005, de 8 de abril, modificaría la Ley electoral 1/1986, de 2 de enero, en su artículo 23.1, estableciendo que “La presentación de candidaturas, en la que se alternarán hombres y mujeres, habrá de realizarse entre el decimoquinto y el vigésimo días posteriores a la convocatoria,

XI. CONTEXTO MULTINIVEL EUROPEO Y SISTEMA DE PARTIDOS EN ESPAÑA... 225

La democracia paritaria no está, en resumidas cuentas, ligada a las ideologías de los partidos políticos (la experiencia así nos lo muestra), porque la igualdad misma no es una ideología, sino un principio constitucional ligado a la democracia misma. Por ello, al margen de los discursos apresurados sobre una presunta ideologización de la igualdad, sus dificultades tendrían una explicación más profunda: la reproducción de tendencias sociales que llegan hasta los propios partidos políticos que elaboran las mismas leyes de participación equilibrada de mujeres y hombres en los parlamentos, evidenciando una falta de crédito en las propias leyes que aquéllos gestan. Todo ello, dejando ahora de lado las probables —y quizá ya evidentes— repercusiones que un contexto de crisis económica, social e institucional pueda tener sobre las políticas de igualdad.

En definitiva, podría decirse que el ordenamiento español —y también algunos de otros países europeos— se encuentra plagado de normas de participación equilibrada tanto a nivel estatal como a nivel regional. Sin embargo, siguen reproduciéndose las dificultades por superar —o llegar— a la citada cifra del 40% en los parlamentos; por articular auténticos gobiernos paritarios; más aún, por reproducir en las escalas inferiores del poder la participación equilibrada, y en resumidas cuentas, por erradicar la falta de conciencia y trabajar por una mayor sensibilización en el tema. Esta situación es por lo demás comparable —por citar un ejemplo— a una legislación como la mexicana (Cofipe, 2008), que establece una regulación similar a la de la Ley Orgánica del Régimen Electoral español (artículo 44 bis), en la redacción dada en virtud de la reforma operada por Ley Orgánica 3/2007 para la igualdad de mujeres y hombres. La conocida experiencia mexicana sobre la petición de licencias por mujeres parlamentarias y su sustitución por varones desdibuja, sin lugar a dudas, el propósito de la norma —la consecución de una participación equilibrada, la cual otorga un igual derecho a mujeres y hombres—, que los propios partidos políticos contribuyeron a perfilar, por lo que parece prioritario que la cuestión se replantee en términos de lealtad hacia los principios constitucionales, los cuales están en la base de las normas mismas.³⁸

mediante listas que deben incluir tantos candidatos como escaños a elegir por cada circunscripción y, además, cuatro candidatos suplentes, expresándose el orden de colocación de todos ellos, ocupando los de un sexo los puestos impares y los del otro los pares”. Esta norma también fue recurrida ante el Tribunal Constitucional, que desestimó el recurso en la STC 40/2011, remitiéndose a lo ya declarado con carácter general en las SSTC 12/2008 y STC 13/2009.

³⁸ Al respecto, véase Aguilar León, Norma Inés, “La participación de la mujer en los partidos políticos”, en Sánchez Gudiño, Hugo y Farrera Bravo, Gonzalo, *Pasado, presente y futuro de los partidos políticos en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 2011, pp. 207 y ss.

V. EPÍLOGO. PARTIDOS POLÍTICOS EN EUROPA: RESISTENCIAS FRENTE A LA NECESIDAD DE CAMBIO Y RENOVACIÓN

Desde cualquiera de las lógicas anteriores, las diversas y heterogéneas propuestas dirigidas a observar los movimientos de los partidos políticos en la construcción de un auténtico constitucionalismo multinivel, a evitar una utilización interesada del sistema electoral, y a profundizar en la calidad de la democracia, no suponen más que un intento por revitalizar ésta. La premisa es la misma: la capacidad de lograr una mínima identidad entre ciudadanía y representación de intereses públicos; de conseguir que exista una auténtica interacción y bidireccionalidad entre ellos, y de intentar que esa misma capacidad de identificación sea lo más plural posible, en un contexto transparente y responsable. El protagonismo de los partidos políticos desde este enfoque de la democracia ha de ser clave. Los partidos son y serán los actores principales de la obra —la gestión política—, aunque sea lógico pensar que sin público —ciudadanía— no habrá actuación que valga.

En el fondo, en todos estos debates sobre el papel de los partidos políticos en diversos niveles integrados en una misma lógica; sobre su diálogo, uso y abuso de las cuestiones electorales, y sobre la regeneración de la democracia misma no puede dejar de latir la idea del protagonismo de los partidos políticos, olvidándose frecuentemente que éstos son, sobre todo, agentes de socialización política, más que instrumentos propiamente de gobierno. La definición dada por el propio Tribunal Constitucional español es suficientemente significativa al respecto: “asociaciones de relevancia constitucional” (STC 3/1981). En consecuencia, los partidos políticos son entidades jurídico-privadas con funciones públicas, representativas de intereses sociales plurales, al tiempo que especialmente habilitadas para el cumplimiento de una labor de socialización política. Puede decirse que los retos del Estado de partidos se encuentran en la idea de su configuración como elementos creadores de cultura política, labor que no ha recibido la atención debida —no pareciendo existir un compromiso responsable—, y que ha de ser recuperada si no se quiere que la devaluación democrática no tenga vuelta atrás.

VI. BIBLIOGRAFÍA

ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, “Las reformas territoriales en Alemania y en España y la sostenibilidad del paradigma autonómico español”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 78, 2006.

- ALLEGRETTI, Umberto, *Democrazia partecipativa. Esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Florencia, Firenze University Press, 2010.
- ALONSO, Luis Enrique, “Un año después del 15-M, ¿el resurgir del conflicto social juvenil?”, *Temas para el debate*, núm. 211, junio de 2012.
- ÁLVAREZ ÁLVAREZ, Leonardo, “Lealtad constitucional y partidos políticos”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núms. 10-11, 2002.
- ÁLVAREZ CONDE, Enrique *et al.*, *Estudios sobre la reforma de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General: la reforma continua y discontinua*, Madrid, Instituto de Derecho Público, 2011.
- y GARCÍA COUSO, Susana, “La barrera electoral”, *Revista de Derecho Político*, núm. 52, 2001.
- y TUR AUSINA, Rosario, “Los derechos en el constitucionalismo: tipología y tutela *multilevel*”, *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 20, 2007.
- , *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Madrid, Iustel, 2006.
- , *El derecho de partidos*, Madrid, Cóllex, 2004.
- ARROYO GIL, Antonio, *La reforma constitucional del federalismo alemán*, Barcelona, Institut d’Estudis Autònoms, 2009.
- BLANCO VALDÉS, Roberto, “El parlamentarismo presidencialista spagnolo”, en DI GIOVINE, Alfonso y MASTROMARINO, Anna (eds.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Turín, Giappichelli, 2007.
- BOSCH, Agustí, “Coloquio”, en PAU I VALL, Francesc (coord.), *Parlamento y partidos políticos. XV Jornadas de la Asociación Española de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2006.
- CABELLOS ESPIÉRREZ, Miguel Ángel, “Los resultados del proceso de reforma del federalismo en Alemania”, *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 2, 2006, http://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id=3&id_noticia=405884&id_categoria=7533.
- CARRERAS SERRA, Francesc de, “Los partidos en nuestra democracia de partidos”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 70, 2004.
- CATALÁ I BAS, Alexandre H., “Los partidos políticos en la Constitución europea”, en ÁLVAREZ CONDE, Enrique y GARRIDO MAYOL, Vicente (dirs.), *Comentarios a la Constitución europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.
- Claves de la Razón Práctica*, núm. 215, septiembre de 2011.
- , núm. 218, diciembre de 2011.
- CRUZ VILLALÓN, Pedro, “La reforma del Estatuto de las Autonomías”, *Revista de estudios autonómicos y federales*, núm. 2, 2006.

- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, Manuel, “La reforma electoral en ciernes: a propósito del informe sobre la reforma electoral aprobada por la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados el 30 de junio de 2010”, *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 24, 2010.
- , “Partidos y candidatos en el proceso electoral”, en PAU I VALL, Francesc (coord.), *Parlamento y diputado. XVII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Madrid, Tecnos, 2011.
- FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela, “Representación política y democracia paritaria (a propósito de la sentencia del TC 12/2008, de 29 de enero)”, *Revista Europea de Derechos Fundamentales*, núm. 12, 2008.
- GAMBINO, Silvio, “Relaciones entre sistema electoral, formato de partidos y forma de gobierno en la experiencia parlamentaria española”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 146, 2009.
- GARCÍA GUTIÁN, Elena, “Algunas reflexiones sobre la representación política”, en PAU I VALL, Francesc (coord.), *Ciudadanía y política*, Madrid, Tecnos, 2004.
- GROPPI, Tania, “Forma de gobierno y sistemas electorales en Italia”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 83.
- GUILLEM, Javier, “Estatuto y dimensión de los partidos políticos de dimensión europea”, en ÁLVAREZ CONDE, Enrique y GARRIDO MAYOL, Vicente (dirs.), *Comentarios a la Constitución europea*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2004.
- MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel y MELLA MÁRQUEZ, Manuel, *Partidos políticos y sistema de partidos*, Madrid, Trotta, 2012.
- MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, “La revolución es una señora maleducada”, *El País*, 23 de julio de 2012.
- , “Las cláusulas de barrera en la jurisprudencia del TC”, *Revista General de Derecho*, núms. 678-679, 2001.
- MIRKINE-GUETZÉVITCH, Boris, *Les nouvelles tendances du droit constitutionnel*, París, LGDJ, 1936.
- PALLARÉS, Francesc, “Sistema de partidos y sistema político: un marco general de interrelaciones en contextos multinivel”, en PAU I VALL, Francesc (coord.), *Parlamento y partidos políticos. XV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Pamplona, Tecnos-AELPA, 2006.
- PÉREZ ALBERDI, Reyes, “Efectos de las barreras electorales. Estudio del sistema electoral canario a raíz de la STC 225/1998”, *Revista de Derecho Político*, núm. 52, 2001.
- Perspectives on Federalism*, Torino, vol. 4, Issue 1, 2012, <http://www.on-federalism.eu/index.php>.

- PORTILLA, Matia (coord.), *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, Granada, Comares, 2010.
- RAMONET, Ignacio, “Palabras de indignados”, *Le Monde diplomatique*, núm. 189, julio de 2011, <http://www.monde-diplomatique.es/?url=articulo/0000856412872168186811102294251000/?articulo=0cdc0ab8-faf7-4284-8a99-b7af57ab9ed5>.
- RODRÍGUEZ, Ángel, *Integración europea y derechos fundamentales*, Madrid, Civitas, 2001.
- RUÍZ-RICO RUÍZ, Gerardo y GAMBINO, Silvio (eds.), *Formas de gobierno y sistemas electorales*, Valencia, Tirant lo Blanch, 1997.
- SÁNCHEZ GUDIÑO, Hugo y FARRERA BRAVO, Gonzalo, *Pasado, presente y futuro de los partidos políticos en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 2011.
- SEVILLA MERINO, Julia, *Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria*, Valencia, Institut Universitari d'Estudis de la Dona-Universitat de València, 2004.
- TAIBO, Carlos, *Nada será como antes. Sobre el movimiento 15M*, Madrid, Catarata, 2011.
- TUR AUSINA, Rosario, “The Regional Construction of a Citizen Participation Model. Experiences and Elements of the Debate on Participatory Democracy”, *Perspectives on Federalism*, Torino, vol. 4, Issue 1, 2012, <http://www.on-federalism.eu/index.php>.
- VALLESPÍN, Fernando, “Redes sociales y democracia: ¿un cambio cualitativo?”, *Telos. Revista de Pensamientos sobre Comunicación, Tecnología y Sociedad*, núm. 89, octubre-diciembre de 2011.
- VERA SANTOS, José Manuel (dir.), *Reforma constitucional y reformas estatutarias*, Madrid, La Ley, 2009.
- VÍRGALA FORURIA, Eduardo, “Democracia interna y derechos de los afiliados a los partidos políticos”, *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 37, 2008.

XII. DEMOCRACIA Y PARTIDOS POLÍTICOS

Laurence WHITEHEAD*

SUMARIO: I. *Diversidad y comparabilidad*. II. *Las “nuevas” democracias*. III. *¿Democracia sin partidos?* IV. *Caminos sui géneris*. V. *La metáfora biológica*. VI. *Concluyendo con México*. VII. *Bibliografía*.

Muchas gracias al Instituto de Investigaciones Jurídicas y a los organizadores de este seminario internacional. Es un placer y un honor participar. Voy a subrayar lo que creo podría ser el aspecto más importante de mi aportación. Este seminario se titula “Partidos y sistema de partidos, experiencias comparadas”; por lo tanto, mi enfoque busca enfatizar las diferencias que existen en las diversas experiencias nacionales en el contexto internacional, así como mostrar la gran variedad de aspectos que deben considerarse. Por ello mismo, pretendo resaltar la complejidad y la ausencia de una solución única, aunque haya muchas teorías y modelos que traten de simplificar las experiencias de los últimos veinte años, con la cada vez más intensa experiencia de democratización en las áreas del mundo. De hecho, la realidad política de muchos países contradice teorías anteriores, y nos obliga a modificar nuestro enfoque teórico.

Ayer pudimos oír varias presentaciones muy estimulantes con base en los enfoques clásicos, tales como el análisis jurídico-institucional del doctor Enrique Álvarez Conde; la historia del pensamiento occidental acerca de los partidos políticos, dibujada por el profesor Francisco José Paoli, y escuchamos un reto teórico lanzado por el politólogo Alexander Petring, con su reflexión sobre las crisis económicas contemporáneas en Europa. Además, se expresaron muchos comentarios sobre la realidad contemporánea en México.

* Profesor en el Nuffield College de la Universidad de Oxford, Inglaterra.

No voy a repetir los temas tratados anteriormente, sino más bien quiero aprovechar las posibilidades que ofrece la perspectiva de la política comparada, para enfocar sobre todo la cuestión de la democratización. Pero antes de empezar quiero subrayar un punto mencionado ya por el oxfordiano Benito Nacif. Él presentó un contraste muy interesante entre partidos y sistema de partidos en Estados Unidos y en México.

I. DIVERSIDAD Y COMPARABILIDAD

¿Cómo podemos comparar sistemas partidarios?¹ Si pensamos en el sistema de partidos en Gran Bretaña y lo comparamos con el sistema en Suiza, por ejemplo, es evidente que son cosas muy diversas. Podemos utilizar esas experiencias contrastantes para hacer una serie de generalizaciones; pero éstas serán sólo adecuadas para el caso de Suiza y Gran Bretaña, por lo cual no pueden adaptarse a otros casos.

Si comparamos a Alemania con Italia, por ejemplo, constatamos también que los partidos son diversos. Lo mismo ocurre si contrastamos a Japón con Israel. Estoy citando sólo a las democracias en que ya han existido por varias generaciones, democracias que se pueden llamar “viejas” o “maduras”. Vemos que dentro de este grupo hay una variedad tremenda y que las diferencias atraviesan varias dimensiones distintas.

Por ejemplo, tenemos las diferencias entre sistemas parlamentarios y presidenciales,² en los que los sistemas de partidos de uno y de otro necesariamente reflejan diversas formas de construir el poder nacional. También podemos pensar en diferencias entre países (más o menos) federales y países (más o menos) unitarios; entre Estados que tienen divisiones intensas de orden lingüístico, religioso o ideológico, y otros en donde existe un más o menos amplio consenso nacional. Asimismo, podemos reflexionar en los contrastes que presentan países donde hay minorías étnicas u otras, o bien grupos que no aceptan la orden política configurada. Tengo en mente el ejemplo de los vascos en España, o los escoceses en Gran Bretaña. Igualmente, existen otros Estados donde no hay divisiones de este tipo que se reflejan en el sistema de partidos.

¹ Ware, Alan, *Political Parties and Party Systems*, OUP, 1995.

² Whitehead, Laurence, “Varieties of Presidentialism, and the Quality of Democracy”, *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, IDEA International-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

II. LAS “NUEVAS” DEMOCRACIAS

Así pues, generalizar sobre la base de la experiencia de las democracias maduras significa que habrá que englobar realidades muy dispersas y alejadas. Ahora bien, si pasamos de las democracias maduras a las democracias nuevas, la variación aumenta aún más. En este momento, según Freedom House,³ existen aproximadamente más de cien democracias electorales, de las cuales sólo treinta o treinta y cinco son democracias maduras bien establecidas, mientras que las restantes (entre sesenta y ochenta) son producto de procesos recientes de democratización, que han tenido lugar en los últimos veinte años.

Algunos son procesos de democratización que están ocurriendo en este momento en los países del medio oriente de África del Norte. Con esto, sé que complica mucho más el análisis, pues hay que tomar en cuenta no solamente sistemas de partidos en equilibrio, formados y establecidos después de varias décadas, sino también sistemas que están en proceso de cambio, de construcción, en un contexto de cambio de régimen, donde se están formando nuevos equilibrios y espacios estables de libertad política.⁴

1. *El ejemplo de Túnez*

Quiero simplemente citar el caso de Túnez, sobre el cual habrán leído en las últimas noticias de los periódicos. Por cincuenta años existió una república llamada Túnez, gobernada por un partido casi único, no constituyente. Éste era un partido que monopolizaba todo el poder en nombre de la unidad nacional, la independencia y la soberanía nacional. El partido dominante o único logró aplastar las oportunidades de expresión libre y otras formas de opinión, muchas veces en nombre del antiislamismo. A pesar de su carácter nacionalista y autoritario, este partido siempre ganó las elecciones con 90% o 95% de los votos. Finalmente, después de cincuenta años, los ciudadanos de Túnez llegaron a la conclusión de que este partido estaba protegiendo una mafia pequeña, que acaparaba el poder y que no tenía que justificar sus acciones, porque el sistema político no permitía ninguna expresión libre.

³ <http://www.freedomhouse.org/?ammoland>.

⁴ Whitehead, Laurence, *Democratización: teoría y experiencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.

Por ello, en enero de 2011 —como sabemos— se generaron protestas muy grandes, las cuales no fueron organizadas por algún partido político, sino que reflejaban el descontento de jóvenes desocupados, entre otros, que se movilizaron utilizando, entre otros métodos, la Internet y las redes sociales. La consecuencia fue la caída del partido del régimen y la expulsión del dictador del país. Hace más o menos quince días se realizó la primera elección democrática y competitiva en Túnez, y se han tomado los primeros pasos para la formación de un sistema partidario democrático. En este sentido, surgieron unos cincuenta partidos, pues después de cincuenta años de opresión resulta muy difícil medir la fuerza real de los diferentes grupos demandando la democracia.

Hay partidos basados en los sindicatos, en las mezquitas; existe gente que ha vuelto desde el exilio político, y no se sabe si los acontecimientos son realmente mensajes de protesta manipulados desde afuera, o si verdaderamente reflejan las demandas desde adentro del país. Todo eso tenía que descubrirse a través de las campañas electorales. En el caso de Túnez, el resultado final fue la victoria grande, pero no arrolladora, de un partido que tenía una historia de resistencia de islamistas más o menos moderados.

Ahora, este partido tiene que apaciguar los temores de las otras corrientes de opinión; a su vez, debe buscar aliados y encontrar maneras de convencer a los derrotados de que no habrá venganza o retaliaciones políticas; que existirá la posibilidad de elecciones en el futuro, y que los electores tunecinos van a poder premiar o castigar a sus líderes por la forma que conducen las nuevas reformas.

Eso es más o menos positivo; es un ejemplo de cómo la democratización puede abrir espacio a sistemas de partidos nuevos,⁵ democráticos y competitivos. Sin embargo, es muy temprano para saber cómo terminará esta historia en Túnez. Se habla de una participación de prácticamente el 90% o más de votantes. Ésta fue una primera oportunidad para los ciudadanos tunecinos de expresarse y de mostrar su gratitud por la oportunidad de construir un régimen democrático.

Futuramente, si hay elecciones con un calendario normal, es muy probable que baje la tasa de participación; empezarán a mostrarse disonancias entre varios grupos; habrá personas decepcionadas, e incluso van a aparecer nostálgicos del régimen antiguo que hablarán de sus ventajas y de la estabilidad que trajo. Así pues, construir un sistema de partidos en este contexto tardará por lo menos diez años, o probablemente más.

Cada experiencia debe ser vista en su contexto regional. El éxito o el fracaso en Túnez no sólo tienen que ver con los esfuerzos de los ciudadanos

⁵ Whitehead, Laurence, *Latin America: A New Interpretation*, Palgrave Macmillan, 2006.

tunecinos, sino también con lo que pasa en Libia y en Egipto, y su impacto en otros países. No se repetirá exactamente lo que han hecho los tunecinos, pero tiene que tomarse en cuenta la sed de representación no sólo de Túnez, sino también de Marruecos y de otros países de la región. Los otros regímenes tendrán que reequilibrarse y buscar la manera de abrir más espacios, y quizá modificar los sistemas de partidos donde ellos ya existan; por ejemplo, en Marruecos están haciendo eso. Sin embargo, no se trata de simplemente aplicar una solución única, sino de una sucesión de experimentos y de procesos de democratización que quedan abiertos, que presentan varias posibilidades, y que seguramente seguirán caminos dispares y correrán riesgos distintos. Este es un ejemplo que demuestra que para el análisis de los procesos de democratización resulta de suma importancia entender qué son los sistemas de partidos y cómo no se trata solamente de importar un modelo, sino también de diseñar y negociar compromisos al interior de los partidos, en donde se reflejen las posibilidades, las realidades y los entendimientos nacionales con base en la historia de cada país.

En el caso de Túnez, una condición esencial para el proceso democratizador, para abrir espacio a un sistema de partidos, fue declarar ilegal al único partido que había existido. Ésa ha sido la fórmula en el caso tunecino. Podemos pensar en una gran variedad de otros procesos de democratización, como las de los antiguos Estados comunistas, en las que, desde luego, había un partido que controlaba todo el país. En algunos de estos casos, el proceso de democratización implicó la ilegalización de un partido comunista, y en otros no. La transformación puede pasar por reformas internas, lideradas incluso por elementos de los viejos partidos autoritarios, y hay muchos otros caminos intermedios. Así pues, las democracias en Europa oriental en las que existían partidos comunistas muestran la variación, la multiplicidad y la disparidad de modelos de cambio, los cuales no necesariamente convergen en una solución única para la formación de un nuevo sistema de partidos.⁶

2. Las democracias de África

Lo mismo se puede decir de las democratizaciones en los países de África, en donde había en muchos casos un partido único. Éste era visto como la defensa de la nación contra los peligros de división entre etnias, regiones o

⁶ Welp, Yanina y Whitehead, Laurence (comps.), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, Flacso-Oxford University, 2011.

grupos que no tenían sentimientos de lealtad hacia el país. Cuando estos partidos únicos desaparecen, unos empiezan a construir sistemas multipartidarios de competencia libre entre tendencias alternativas. Aparece, entonces, el peligro de que la lucha partidaria se convierta en un conflicto que ponga en riesgo el orden político, pues los partidos pueden representar a una u otra etnia, que los utilizan como vehículo para oprimir o excluir otros grupos.

La manera de construir la democracia en el caso de Nigeria,⁷ para citar el ejemplo más clásico, duró alrededor de cuarenta años. Se ha pasado de un modelo a otro, tratando de encontrar la fórmula para un sistema de partidos que permita la competencia, pero sin destruir la unidad nacional.

Otro problema o fenómeno que aparece en varios de los países de África es que el partido con más éxito electoral después de la democratización tiene antecedentes en donde no hay nada para la lucha liberal hacia la democracia; por ejemplo, pueden ser partidos que tienen su origen en movimientos de liberación nacional, incluso formados por un ala armada. Éste es el caso del Frelimo de Mozambique, o el African National Congress (ANC) de Sudáfrica. Para estos partidos, la construcción de un sistema democrático y competitivo requiere de la transformación del aparato militar que luchó por la liberación en una institución que contienda para ganar votos en condiciones de legalidad y justicia. Cuando hay muchas posibles vías para instituir un nuevo sistema, los partidos pueden tener trayectorias muy distintas, enemigos muy diferentes, y por lo tanto deberán enfrentar una gran variedad de desafíos para sobrellevar las dudas y los problemas de la construcción de un sistema multipartidista.

III. ¿DEMOCRACIA SIN PARTIDOS?

En este contexto, tal vez podemos volver a la discusión planteada por José Antonio Crespo: llegando a la democracia, es posible pensar en democracias modernas sin partidos políticos. El consenso entre todos, así como la posición de Crespo, es que las democracias modernas, no importa si son viejas o nuevas, o producto de la democratización, van a tener que funcionar a través de partidos políticos si son democracias de verdad. En cierto sentido, eso es innegable; sin embargo, vale la pena matizar esta afirmación, sobre todo cuando estamos analizando cien casos tan diferentes.

⁷ Nordlund, Per y Mohamed Salih, M. A., *Political Parties in Africa: Challenges for Sustained Multiparty Democracy*, IDEA International, 2007.

En primer lugar, los partidos políticos tienen que existir, pero esto no implica que no haya una variedad de realidades. Si tomamos el partido político más grande del mundo, el Party Congress⁸ de India —por ejemplo—, observamos que tiene muchas características similares a otros partidos en diferentes democracias; pero también es un partido dinástico, fundado por los Gandhi, y si mantiene su unidad cincuenta años después de su fundación, es en parte porque la familia Gandhi sigue controlando los mecanismos centrales del partido y se continúa pasando el liderazgo de madre a hijo.

En este sentido, podemos decir que India es una democracia que requiere de un partido, pues necesita candidatos que se presenten en las elecciones; no obstante, este mecanismo partidario también le da al gobierno un aspecto dinástico. Éste es solo un ejemplo, pero se pueden multiplicar los casos de partidos con características que no son exactamente los que se espera de un partido liberal clásico; sin embargo, estos partidos son esenciales para la organización de elecciones competitivas.

En segundo lugar, los partidos son esenciales para la democratización, pero compiten con otros aparatos de poder; es decir, en algunos casos, los partidos no son las únicas instituciones que buscan el poder. Por esta razón, hay que analizar la relación entre el poder de los partidos y el poder de los burocratas, como ocurre en el caso de Japón, para citar el ejemplo más clásico.⁹

Por muchos años, el partido liberal demócrata gobernó en Japón un poco como fachada, porque llevaba la burocracia por detrás. En otros países, como en Turquía, la democracia ha abierto espacios para un partido islamista moderado, el cual va lentamente construyendo consensos. Pero el ejército en Turquía ha tenido poderes extraconstitucionales que limitan la libertad de los partidos. Esto ha empezado a cambiar, pero poco a poco. Tomando el caso de Italia, los partidos que dominaron el espacio político después de 1948 entraron en crisis y apareció la “Forza Italia de Berlusconi”, que tomó su lugar.

Los ejemplos de Italia, Bolivia y Pakistán

Forza Italia es un partido que produce candidatos competitivos para las elecciones, pero a la vez es una organización “comprada” por el hombre más rico de Italia, que controla los medios de comunicación y que nombra

⁸ Sobre este tema, véase Mehra, Ajay K., *Party System in India: Emerging Trajectories*, India, Lancer Publishers LLC, 2013.

⁹ Hrebendar, Ronald J., *Japan's new party system*, Boulder-Colo-Westview Press, 2000.

candidatos a su gusto. Éste es un partido con características muy sui géneris, el cual ha generado los resultados que hemos visto y que presenta dificultades específicas. Esto tiene mucho que ver con la personalización del poder a través del partido.

En tercer lugar, debemos preguntarnos si puede haber gobiernos modernos democráticos sin partidos políticos. Tal vez no; sin embargo, si analizamos quién ha subido al poder durante la crisis económicas en Italia o en Grecia, observamos que los nuevos gobernantes no eran candidatos de partidos políticos, sino más bien tecnócratas. La confianza de los mercados internacionales y el apoyo que reciben para gobernar vienen, precisamente, del hecho de que no estén identificados con los partidos.

En consecuencia, habría que matizar un poco la afirmación original de que los partidos son indispensables para la democracia. Por un lado, existe un modelo simplista de lo que debe ser un partido político en una democracia liberal, y por otro lado, en varios países, incluso en América Latina, hay muchos ciudadanos que rechazan los partidos, porque son vistos como instituciones antipopulares, y por ende se forman otras organizaciones, que aunque sean partidos, se autodenominan “movimientos”. Éste es el caso del partido de Evo Morales, en Bolivia.¹⁰

Morales insiste en que su Movimiento al Socialismo (MAS) es un instrumento político controlado por movimientos sociales, tales como los coaleros, los sindicatos, los indigenistas, las federaciones de vecinos, etcétera. Se rechazan los sistemas de partidos anteriores a Evo, que son vistos como contubernios de partidos oligárquicos contra el pueblo, los cuales han compartido el poder sin legitimidad, porque eran controlados por oligarcas que no tenían que escuchar las demandas de la ciudadanía. De hecho, Evo ha construido un partido, lo que parece confirmar que no puede haber elecciones competitivas sin partidos. Pero en todo caso, tenemos que reconocer la complejidad y la variedad de “partidos” reales y posibles.

En cuarto lugar, puede ser que no sea posible imaginar a una democracia sin partidos, pero sí se puede pensar en partidos competitivos sin democracia. Veamos el caso de Pakistán: existen elecciones y partidos democráticos, pero no están controlando el poder. Los poderes no están gobernando; en este sentido, los partidos no están cumpliendo una condición mínima para una democracia. Aunque formalmente se puede medir y decir, “bueno, han tenido la elección, había dos o tres partidos, ganaron de entre tantos votos, no hay que discutir más”, eso no basta. Por lo menos, esto provoca

¹⁰ Crabtree, J. y Whitehead, L., *Unresolved Tensions: Bolivia Past and Present*, University of Pittsburgh Press, 2008.

una observación que tiene que ver con política comparada en general en la literatura sobre democratización.

IV. CAMINOS SUI GÉNERIS

La presentación de Benito Nacif discute el modelo de Downs, que sirve para identificar elementos básicos de los partidos, pero que también excluye muchos elementos. Lo que se localiza con el modelo Downs es catalogado como la “esencia” de lo que es una lucha entre partidos democráticos en un sistema constitucional. Pero este modelo no sirve para comprender las cien experiencias partidarias, porque con él se excluyen variaciones fundamentales, tal y como las que señalo en este artículo. Se está imaginando —de manera un poco idealizada— que se puede llegar a una definición donde estos elementos ya no importan, y que lo único que interesa es lograr un equilibrio, en el cual los partidos contiendan únicamente por el voto.

En realidad, las nuevas democracias que buscan su propio camino no han conseguido esta situación ideal: los partidos siguen manteniendo la ilusión de que podrán modificar las reglas del juego, y la lucha política no es simplemente una cuestión de quién gana más votos para llegar a gobernar, sino la definición de las reglas del juego. Hay muchas reglas que no están definidas o forman parte de la lucha electoral. Por ejemplo, la idea de que “necesitamos más descentralización” puede ser objeto de una contienda partidaria en un país muy grande y demasiado centralizado; igualmente, la idea de que “necesitamos controlar más el poder del dinero” puede ser otro elemento de disputa partidaria. No basta, por lo tanto, decir que existe un solo *game in town*, sino también hay que admitir que se está definiendo cuál debe ser el *game in town*.

Por otra parte, no todos los partidos que participan en este juego buscan lo mismo. Evidentemente, los más grandes y fuertes pueden tratar de ocupar los puestos más altos siguiendo las reglas existentes. Pero eso no explica por qué, por ejemplo, el partido actualmente más exitoso en Gran Bretaña, cuyo propósito es separar Escocia del Reino Unido, no quiera tomar el poder en Londres, sino crear otro poder.

Podría citar más ejemplos, pero los anteriores son suficientes para transmitir la idea de que hay que pensar en la interrelación y las dinámicas que afectan a los partidos políticos con propósitos diferentes. Los partidos no buscan un solo resultado, sino que negocian sobre las reglas del juego, sobre lo que es legítimo perseguir a través de la lucha política. Por ello, citamos un ejemplo más: un partido ecológico que sabe que nunca va a ser el partido

de gobierno puede solucionar todos los otros problemas de su participación, pero su objetivo quizá no sea éste. Su único fin puede ser, simplemente, imponer una fracción de programa de un gobierno que tiene que estar basado en los otros partidos.

Por lo tanto, puede haber un grado de no rivalidad, sino de competencia entre partidos políticos, porque hay un partido que quiere un programa ecológico, mientras que existe otro partido que quiere el poder y no se interesa por un lado u otro. La política ecológica puede construir una coalición para servir los intereses de los dos. En este sentido, podríamos multiplicar las oportunidades de sistemas de partidos diversos, porque en realidad en estos cien países hay una variedad tremenda de posibilidades.

V. LA METÁFORA BIOLÓGICA

El modelo Downs asemeja la lucha partidaria a un juego de ajedrez. Esta teoría de juegos tiene mucha influencia en la ciencia política, pero es demasiado estrecha. En un juego de ajedrez solo hay dos contrincantes; las reglas del juego son conocidas, y las posibles jugadas y secuencias de jugadas están todas predefinidas. Eso mismo no pasa con los sistemas partidarios democráticos, que están sin reglas bien institucionalizadas y estables. Para estos casos será más apropiado adoptar una metáfora biológica, a la vez de teorías más mecanicistas. En este sentido, pensemos en la dinámica partidaria no como un juego de ajedrez, sino como un sistema ecológico.

En esta ecología hay plantas que son muy pasivas; animales muy agresivos; parásitos; fuerzas que sobreviven a pesar de todas las condiciones adversas a las cuales puedan ser sometidas, y otras que sólo aparecen en condiciones favorables. En todo caso, en este sistema ecológico existe una interacción específica entre las fuerzas que en él operan. Hay partidos que pueden durar doscientos años, como en Estados Unidos, precisamente por su flexibilidad, pero habrá otros países (sistemas ecológicos) donde con cada elección surge una nueva configuración de partidos, y desaparecen los viejos para abrir espacios de crecimiento para otros nuevos.

Esta manera de pensar sobre las experiencias reales de los sistemas de los partidos no implica que no existan reglas, pero sí sugiere que la disciplina es incompleta, que no hay un equilibrio estático, y que hay espacios para experimentación e innovación, pues estamos hablando de procesos de cambio, de construcción y de corrección de errores dinámicos. La identificación de errores y su corrección es un tema fundamental para un proceso democrático, porque permite que el sistema siga evolucionando en el senti-

do biológico y ecológico. No se trata, entonces, de un sistema mecánico controlado por ingenieros, que es la imagen proyectada por la teoría de juego.

VI. CONCLUYENDO CON MÉXICO

¿Cuál es la relevancia de todo esto para el caso mexicano? En los procesos de democratización es necesario construir de nuevo el sistema de partidos. No se trata simplemente de crear nuevos partidos, sino un sistema de partidos que permita la interacción y la convivencia entre los diversos partidos. En algunos casos, la democratización empieza desde cero y no tiene antecedentes sobre los cuales se pueda constituir un sistema de partidos. En el caso de Libia será probablemente necesario empezar todo de nuevo, y al inicio no hay bases para saber si están tomando las decisiones más adecuadas.

En cambio, en México y en casi toda América Latina el constitucionalismo existe desde hace dos siglos; hay una larga historia de sistemas electorales sofisticados; tenemos al federalismo, y varios partidos políticos y también medios de comunicación se encuentran bien establecidos. El problema no es empezar desde la nada, sino reestructurar lo que funciona de forma antidemocrática para perfeccionar la democracia. En tales casos, tal y como en Chile después de Pinochet, lo que resulta de la democratización no es la construcción desde la nada de un sistema de partidos, sino la reimplantación de un viejo y bien conocido sistema de partidos que estaba muy enraizado; sin embargo, ese sistema tiene sus defectos, y la reimplantación no corrige todas las fallas del sistema de la noche a la mañana. Pasados veinte años de reformas para mejorar el desempeño democrático en Chile, el Congreso sigue asilado en Valparaíso, por ejemplo.

Resumiendo, incluso en un caso como Chile, no se trata simplemente de restituir el sistema del pasado sin modificaciones. En México, también todos los partidos tienen su propia historia. El PAN tiene setenta años de historia. Puede ser que en 1939 nunca pensaron que pudieran llegar a existir tantos años, pero el PAN, el cual empezó siendo un partido de tipo “testimonial”, se ha convertido poco a poco en un partido legítimo, dentro de una alternancia más o menos equilibrada.

El PRI, que durante muchas décadas dominó el poder, lentamente va adaptándose a compartirlo con otras fuerzas, aunque se pueda discutir si se ha ajustado a tolerar la alternancia y aceptar la lógica democrática. Sea como sea, el sistema de partidos en México hay que interpretarlo teniendo en cuenta la historia, las tradiciones y el imaginario nacional de los mexicanos. En este sentido, no debemos imponer modelos demasiado abstractos,

“científicos” e importados desde afuera, que suprimen elementos que son críticos para la vista.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- CRABTREE, J. y WHITEHEAD, L., *Unresolved Tensions: Bolivia Past and Present*, University of Pittsburgh Press, 2008.
- ELLIS, Andrew *et al.* (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, IDEA International-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- HREBENAR, Ronald J., *Japan's new party system*, Boulder-Colo-Westview Press, 2000.
- MEHRA, Ajay K., *Party System in India: Emerging Trajectories*, India, Lancer Publishers LLC, 2013.
- NORDLUND, Per y MOHAMED SALIH, M. A., *Political Parties in Africa: Challenges for Sustained Multiparty Democracy*, IDEA International, 2007.
- WARE, Alan, *Political Parties and Party Systems*, OUP, 1995.
- WELP, Yanina y WHITEHEAD, Laurence (comps.), *Caleidoscopio de la innovación democrática en América Latina*, Flacso-Oxford University, 2011.
- WHITEHEAD, Laurence, “Varieties of Presidentialism, and the Quality of Democracy”, en ELLIS, Andrew *et al.* (coords.), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial*, IDEA International-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- , *Democratización: teoría y experiencia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2011.
- , *Latin America: A New Interpretation*, Palgrave Macmillan, 2006.

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.¹ 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.

¹ 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.²

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-

² 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.³ 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.⁴ Prácticas similares también fueron utilizadas durante el Porfiriato

³ 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.

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

para manipular y controlar a las primeras organizaciones obreras,⁵ 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.⁶ 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.

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

⁶ 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”.⁷

⁷ 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.

XIV. EL BINOMIO REPRESENTACIÓN-PARTICIPACIÓN: CRISIS Y DESCONFIANZA EN LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. ¿Y QUÉ DECIR DE LA REELECCIÓN?

Enrique CUNA PÉREZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *¿Qué es la ciudadanía? ¿Por qué su importancia?* III. *Acerca de la desconfianza y crisis de los partidos en México. La propuesta de la reelección*. IV. *Reelección y reforma política, ante el descrédito partidista la apertura*. V. *Referencias bibliográficas*.

I. INTRODUCCIÓN

Los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)¹ consideran que la democracia en América Latina requiere del desarrollo integral de la ciudadanía, y fortalecer no sólo las condiciones para elegir y ser elegido (“democracia electoral”), sino mejorar la manera de organizar la sociedad, con objeto de asegurar y expandir los derechos de las personas (“democracia de ciudadanía”).

Esta visión de la democracia se basa en cuatro ideas principales: *a)* el ser humano como sujeto portador de derechos; *b)* la sociedad organizada de modo que garantice el ejercicio y promueva la expansión de la ciudadanía; *c)* las elecciones libres y competitivas, junto con la vigencia del Estado de derecho, como condición necesaria, aunque no suficiente, de la democracia, y *d)* la especificidad histórica de los pueblos latinoamericanos en sus procesos de construcción de la nación.

* Profesor e investigador en el Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa; doctor en Estudios Sociales, y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI). Una primera versión de este texto se presentó al Área de Investigación en Procesos Políticos de la UAMI, en colaboración con Pablo Javier Becerra.

¹ PNUD, *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Argentina, Aguilar, 2004; *id.*, *La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*, 2009.

El presente texto plantea que si la ciudadanía es el fundamento de la democracia, la discusión sobre el estado de la misma y el debate para las reformas democráticas en este momento ya no deben estar focalizadas sólo en los procesos electorales, sino que también debe ampliarse a la discusión sobre las formas de representación y participación ciudadana desde la democracia semidirecta, que garantizan en buena medida soluciones a la ya larga crisis de representación que viven los partidos políticos.

La ampliación de la ciudadanía, entendida en sus amplias dimensiones —la ciudadanía política, que incluye el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros; ciudadanía civil, que se compone de los derechos para la libertad individual, y la ciudadanía social, que abarca todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico—,² implica reformas que los partidos políticos representados en el Legislativo tendrán que discutir y perfeccionar, incluso propuestas contrarias a sus intereses, entre las que se encuentran el incremento de posibilidades para nuevas expresiones políticas de participar en la representación ciudadana, y la elección consecutiva de los funcionarios elegidos como mecanismo de control a su actuación.

El capítulo reflexiona sobre la importancia de la ciudadanía en el actual momento político mexicano, caracterizado por una amplia y evidente crisis de desconfianza y representación político-partidista, y evalúa la potencialidad de la elección consecutiva y de la posibilidad de candidaturas independientes, para que algunas expresiones sociales puedan participar en la representación político-partidista, como vehículos que promuevan nuevas estructuras de formación ciudadana y consoliden nuestra incipiente democracia.

La hipótesis que guía el trabajo plantea que la señal más importante de un gobierno democrático es la participación activa de los ciudadanos; si bien los partidos políticos tienen la obligación de generar un activismo público —interés, actuación, reflexión permanente sobre los temas públicos—, éstos son indispensables para otorgar al ciudadano el derecho y el deber de expresar su pensamiento y acción; a su vez, se requiere mejorar la representación, implementando novedosas formas de involucramiento y evaluación ciudadana a su propia actuación.

² Marshall, T. H., “Citizenship and Social Class”, en Marshall, T. H. (comp.), *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York, Doubleday, 1965, pp. 22 y 23.

II. ¿QUÉ ES LA CIUDADANÍA? ¿POR QUÉ SU IMPORTANCIA?

En toda sociedad, la función del Estado se centra en desarrollar cultura, valores y prácticas entre los ciudadanos para hacerlos partícipes del sistema político y social. Las instituciones políticas fungen como las instancias de poder legítimas para la toma de decisiones de la colectividad; así, la esfera política se encuentra inmersa dentro de la esfera civil, y es ahí donde la participación política consolida la conformación de asociaciones sociales y políticas que hacen contrapeso al poder estatal.

El derecho a la ciudadanía o al ejercicio ciudadano, generalmente, se plantea como un “deber ser”, como un ideal. En una acepción clásica, Aristóteles distingue al ciudadano como aquel hombre, que viviendo en una ciudad, tiene la condición de libertad. Por “ciudad” se entiende una comunidad política que tiene por causa la práctica de las buenas acciones y no simplemente la convivencia. La sociedad y el sistema democrático son los ambientes propicios para la participación ciudadana; entonces, el ejercicio ciudadano se encuentra ligado con la democracia a través de la participación colectiva.

La idea básica de ciudadanía establece para los ciudadanos una igualdad tal que todos se comprometen bajo las mismas condiciones, y deben gozar todos de los mismos derechos. El fundamento del pensamiento “liberal-ilustrado” señalaba que los derechos consagrados para el pueblo, personificados en los ciudadanos iguales, incluían los derechos civiles, la pertenencia a una comunidad política donde se establecían de común acuerdo derechos sociales, y el ejercicio de derechos políticos. De la misma manera, Marshall asociaba la igualdad con la plena pertenencia a una comunidad como premisa básica. Así, la ciudadanía va a ser la condición normativa que guía las relaciones entre el individuo y la sociedad, en su sentido más elemental; es la membresía a una comunidad política; es el conjunto de derechos y deberes que determinan el carácter de las relaciones entre los individuos y la comunidad política.

Se relaciona a la ciudadanía con las competencias civiles que tienen los individuos que conviven en una comunidad política, que en este caso son la libertad de expresión; las facultades para la participación y la toma de decisiones; el ejercicio de representación política, entre otras. Sin embargo, factores como la marginación, la pobreza y la desigualdad social han limitado el ejercicio ciudadano.

El primer elemento de la ciudadanía son los derechos civiles, que aluden a los derechos individuales, es decir, aquellos que garantizan las libertades de

la persona: de expresión, de pensamiento, de creencia, de igualdad ante la ley, de propiedad y de justicia. El componente político de la ciudadanía hace referencia a la posibilidad de acceso a la toma de decisiones y las funciones de representación política, lo que implica el derecho de cada individuo de participar en el ejercicio del poder político, ya sea como miembro investido de autoridad política o como elector. Por último, el elemento social refiere desde el derecho a un mínimo de bienestar económico y seguridad, hasta el derecho a participar del patrimonio social y a vivir la vida como un ser civilizado conforme a los estándares de la sociedad. La ciudadanía social alude a aquellos derechos económicos y sociales que son garantizados por el Estado.

Así pues, entendamos al “ejercicio de ciudadanía” como la práctica social, política y cultural que desarrollan y experimentan los individuos adscritos a una comunidad, y que se transforma junto con los cambios de los contextos históricos y sociales en los que se inserta. La ciudadanía es una categoría que considera la relación que tienen los individuos con el Estado, su posicionamiento político, pero además ético, como sujetos de derechos y responsabilidades en una sociedad. Los ciudadanos se encuentran comprometidos con la validez de las reglas institucionales; no obstante, éste no es su único lazo de solidaridad, sino que además debe existir un vínculo a partir del reconocimiento de un conjunto de valores ético-políticos, los cuales deben respetarse para asegurar la continuidad de la comunidad política.

Esto es, la noción de ciudadanía está íntimamente ligada con el régimen democrático. Esta relación indica que el ejercicio ciudadano sólo será propicio en un sistema que garantice plenamente los derechos de los individuos. Las normas y los procedimientos que enmarcan la vida cívica en un sistema democrático se refieren al sentimiento de pertenencia a una comunidad política, a un conjunto de códigos y comportamientos favorables para la participación en la vida pública, y a las reglas que definen el carácter representativo en la toma de decisiones. La noción clásica establece así que los ciudadanos son aquellos que comparten la vida cívica, los que participan en la vida pública.

La idea más vista del ejercicio ciudadano relaciona el estatus de ciudadanía con la participación electoral: con la emisión del voto periódico a partir de que se cumple la mayoría de edad. Recuérdese que la participación electoral no se refiere solamente a la emisión del voto, sino también a estar informado y participando activamente, y sobre todo reflexionando acerca de las etapas del proceso electoral. Principalmente, esto implica un mayor dinamismo de la ciudadanía para acabar con la práctica política actual, en la que los partidos políticos y los candidatos buscan posicionarse en las preferencias del electorado mediante la confección de un perfil personal (ca-

rismático, bien parecido, bien vestido, gracioso, etcétera), una plataforma (plagada de consignas y promesas de carácter coyuntural, polémico, de fácil adaptación para cada segmento poblacional y de factibilidad difusa), un discurso (reducidos a pequeñas frases, *slogans*, lenguajes incendiarios, palabras evocativas y muchos sinsentidos) y un actuar (controversial, oportunista o poco común) mercadológicos y vendibles, que se adornan con edecanes, artistas y cantantes que fungen como portavoces (del candidato o partido) y atrayentes (de electores), y que se encuentran obligados a estar expuestos la mayoría del tiempo a una cámara de televisión, una cámara fotográfica o un micrófono, ya sea en forma de debates televisados, entrevistas, coberturas noticiosas o invitaciones a programas de variedades.

Así, hay que entender que más allá de la concepción formal de ciudadanía —como el ejercicio jurídico-político, la pertenencia a una comunidad política, el conjunto de normas que regulan la convivencia social—, la ciudadanía también constituye una dimensión sustantiva, la cual hace referencia al conjunto de derechos y formas de participación en la vida política, que no se encuentran garantizadas por la sola pertenencia al Estado-nación.

En un sistema democrático, la participación de los ciudadanos es indispensable para el sustento y la legitimación de dicho sistema. La participación ciudadana hace alusión a las acciones que los sujetos realizan para la consecución de sus derechos, dando prioridad a los intereses colectivos, es decir, al bien público. La más eficaz forma de construcción de ciudadanía es la que se consigue por medio de la participación política y de la aprehensión de valores, conocimientos y actitudes participativas.

Por otra parte, los partidos no sólo compiten electoralmente por las posiciones de la representación política, sino que también formulan esquemas de debate público, privilegiando o dando visibilidad a determinados problemas o demandas sociales o, en su caso, evitando la emergencia pública de otros problemas y demandas sociales; esto es, se convierten en mecanismos de procesamiento y creación de reclamos políticos y agendas de gobierno. Todas estas tareas de los partidos muchas veces se olvidan por la estridencia con la que los medios de comunicación informan acerca de sus actividades.

Lo que se requiere es que la participación en la política deje de ser un asunto de los políticos, de la elite o de las burocracias de partido o de clase, para ser un derecho consustancial de los ciudadanos; por tanto, si bien la participación en los procesos electorales es vital en la democracia, también lo es la participación en el debate público. En este sentido, es necesario propugnar por ciudadanos en nuevos ámbitos de influencia; por nuevas reglas democráticas; por distintas y novedosas formas de participación y organización ciudadana; por una actitud más crítica y participativa de los miembros

de los partidos, y por una auténtica convicción democrática de sus dirigentes. Una alternativa es la promoción de mecanismos de democracia semidirecta en el plano del régimen político.

Reitero, es importante reconocer la centralidad de las elecciones y de los sistemas de partidos en la participación política. Pero también es necesario hacer de ellos instrumentos eficaces de representación, lo que significa por lo menos tener elecciones que sirvan y ofrezcan alternativas, así como partidos que permitan el involucramiento de los ciudadanos interesados y clases políticas responsables con respecto a sus compromisos adquiridos, además de que se requiere de una ciudadanía informada, crítica y activa.

III. ACERCA DE LA DESCONFIANZA Y CRISIS DE LOS PARTIDOS EN MÉXICO. LA PROPUESTA DE LA REELECCIÓN

Los números del Latinobarómetro, el barómetro de las Américas y múltiples ejercicios cuantitativos nos permiten suponer cuál es el estado de ánimo, opinión y característica subjetiva de la población con respecto a los procesos políticos, en particular el sistema de partidos y el desempeño efectivo de la democracia. Lo que muestran estos documentos es que ya no basta discutir a la democracia como una representación, sino que también hay que buscar la efectividad en la misma.

Si bien en México y en América Latina surgió con la transición democrática, ésta pareció tener varios actores en el escenario político; a su vez, permitió y abrió opciones políticas partidistas, e incluso les dio una efectiva legitimidad a los partidos políticos para la representación política de la mayoría de las problemáticas de demandas de la población. Pronto se mostraron sus deficiencias; hoy día, el actor con mayor crítica, incluso más que el congreso y que el propio desempeño del Ejecutivo, son los partidos políticos; durante treinta años se desgastó la legitimidad asignada a los partidos políticos. Lo que se critica es que no se privilegie las necesidades de la mayoría; la corrupción imperante en su actuar; el desdibujamiento ideológico; la pérdida de la capacidad programática, entre otros.

En México, el sistema electoral y el sistema de partidos fueron desarrollando como la única vía de acceso a la representatividad política a los partidos, y no abrieron otros canales y otras fuentes de representatividad.³ Por

³ Para el caso de la participación juvenil, numerosos estudios sugieren que éstos son más apáticos; que quizá no responden a las lógicas tradicionales, y que quieren intervenir, pero no saben cómo. No obstante, lo que ellos sí tienen claro es que no quieren participar en los partidos políticos.

tanto, reflexionar sobre el futuro de nuestra democracia implica revalorar otras instancias de participación y representatividad que no minimicen a los partidos, que no suplan a los partidos, pero que sí fortalezcan la vida política al interior de nuestra nación y, principalmente, consoliden la ya famosa, postergada e inacabable transición a la democracia.

1. *La propuesta de reelección inmediata de legisladores*

Entendida la “reelección” como la posibilidad jurídica de un individuo que haya desempeñado algún cargo de elección popular para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el periodo de su ejercicio, y a “la reelección inmediata” como el derecho para que una persona que ostenta un cargo de elección directa o indirecta pueda ser electo de manera sucesiva o ininterrumpida en el mismo cargo. Países de todo el mundo —con gobiernos presidenciales, parlamentarios y semipresidenciales, así como con sistemas electorales de mayoría, de representación proporcional y mixtos— permiten la reelección inmediata de sus legisladores. Estados Unidos autoriza la reelección sin límite de sus diputados y senadores federales, pero algunos estados han introducido barreras aplicables a sus legisladores locales.⁴

En la actualidad, México y Costa Rica son los únicos países en el mundo que prohíben la reelección inmediata de los legisladores. En Filipinas se limita la reelección de los diputados a tres periodos consecutivos, en tanto que la de senadores a dos.⁵ Venezuela había introducido en 1999 la prohibición de la reelección legislativa, pero la eliminó recientemente, junto al establecimiento de la reelección sin límites para el presidente.

En otros países de América Latina se permite la reelección inmediata del presidente, y en otros nueve, la reelección no inmediata. En el ámbito de la elección presidencial, solamente cuatro países prohíben rotundamente la reelección (México, Guatemala, Honduras y Paraguay).⁶

⁴ De hecho, esos estados trataron de ampliar la limitación también para los legisladores federales, pero el tribunal supremo de ese país determinó que los estados integrantes de la Unión no podían añadir más requisitos a los establecidos por la Constitución federal. Son dieciocho los estados de la Unión Americana que limitan la reelección. Véase Dworak, Fernando F., “La limitación del mandato legislativo: una perspectiva comparada”, en Dworak, Fernando F. (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 186.

⁵ Carey, John M., *Límites a la reelección y representación legislativa*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2006; Dworak, Fernando F., *op. cit.*, p. 157.

⁶ Mark Payne, J. et al., *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, p. 35.

Este texto sostiene que la propuesta de introducir la reelección consecutiva para los legisladores federales y locales tiene más aspectos positivos que negativos. La experiencia internacional comparada muestra que la mayoría absoluta de países, con los sistemas de gobierno y electorales más diversos, cuenta con esta figura. En los países con sistemas electorales mayoritarios han logrado establecer una mayor vinculación entre votantes y representantes, con lo cual se ha concretado la rendición de cuentas de los legisladores. En los países con sistemas de representación proporcional, la reelección ha permitido integrar grupos legislativos experimentados y altamente profesionales, en el contexto de partidos políticos preocupados por fortalecer su vinculación con la ciudadanía.

La Constitución mexicana en su artículo 59 establece que los senadores y los diputados al Congreso de la Unión “no podrán ser reelectos para el periodo inmediato”, en tanto que el artículo 116, fracción II, hace lo propio para los legisladores locales: “Los diputados a las legislaturas de los Estados no podrán ser reelectos para el periodo inmediato”. En ambos casos, la normatividad constitucional señala que los legisladores suplentes podrán aspirar a ser propietarios para el periodo inmediato, siempre y cuando no hayan ejercido el cargo como propietarios. Por el contrario, quienes fueron electos como propietarios no pueden ser electos como suplentes para el periodo inmediato.

Sin embargo, hay que recordar que la prohibición de la reelección legislativa no existió en las Constituciones de 1824, 1857 y la primera versión de 1917. Fue hasta 1933 cuando la no reelección legislativa se estableció en el texto constitucional, como parte de una reforma promovida por el Partido Nacional Revolucionario (PNR) para reinstaurar el principio de la no reelección absoluta del presidente de la República, posterior a la aventura reeleccionista de Álvaro Obregón. Con dicha reforma se lograron dos objetivos: 1) desactivó la tensión entre los miembros de la “familia revolucionaria” que aspiraran a ocupar la silla presidencial, y 2) garantizó la total subordinación de los legisladores al partido y al presidente, desvinculando sus carreras políticas del voto ciudadano.⁷

Para 1964, la diputación del Partido Popular Socialista (PPS) presentó una iniciativa para permitir la reelección consecutiva de los legisladores, la cual se aprobó por una amplia mayoría en la Cámara de Diputados el 30 de diciembre de ese año; sin embargo, ocho meses después fue rechazada

⁷ Weldon, Jeffrey A., “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el «Maximato»: las reformas no-reeleccionistas de 1933”, en Dworak, Fernando F. (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 33-53.

unánimemente y sin discusión por el Senado.⁸ Desde ese entonces se han realizado diversas iniciativas para permitir la reelección inmediata de diputados y senadores, pero ninguna ha sido aprobada. Tan sólo entre 1998 y 2009 se registraron catorce iniciativas, de las cuales siete provinieron de legisladores del PRI; cuatro del PAN (entre las cuales destaca la que hizo el entonces diputado Felipe Calderón Hinojosa en 2002); dos del PRD, y una del PVEM. Lo anterior muestra, asimismo, que el interés por este tema no ha sido privativo de una fuerza política en particular.

En 2010, el presidente Felipe Calderón presentó la iniciativa de reforma política, la cual incluyó como argumento que la reelección fortalece el vínculo entre representantes y votantes, y con ello se posibilita la rendición de cuentas de los legisladores; a su vez, señalaba que las experiencias basadas en la elección por mayoría relativa de los diputados en distritos uninominales y de los senadores en sus estados respectivos eran exitosas.

Los críticos de la reelección legislativa plantean que el ocupar un cargo coloca a los legisladores que aspiran a la reelección en condiciones de ventaja frente a los candidatos a entrar por primera vez al parlamento, debido a los recursos humanos y materiales que controlan los primeros. Baste recordar que Edward Kennedy ocupó su escaño en el Senado por cerca de medio siglo, y solamente lo desocupó debido a su muerte, lo que permitió que un joven candidato del partido opositor lo sustituyera. Pero si el hecho de ocupar ya el cargo fuera en verdad una ventaja tan fuerte, no se explicaría por qué algunos aspirantes a la reelección, incluyendo algunos presidentes, han perdido.⁹ Lo anterior significa que la existencia de la figura jurídica de la reelección no implica que automáticamente todos los legisladores se reelegirán.¹⁰

Después de la presentación de la iniciativa presidencial, los partidos de izquierda (PRD, PT y Convergencia) plantearon su rechazo a la reelección consecutiva. Un buen resumen de sus argumentos se encuentra en las declaraciones del senador Arturo Núñez, el cual presentó la iniciativa de reforma política de los tres partidos el 18 de febrero de 2011, para quien la reelec-

⁸ Careaga, Maite, "El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965", en Dworak, Fernando F. (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, pp. 54-97.

⁹ En el país norteamericano se calcula que en 1986 el 98% de los legisladores federales repitió, en tanto que en el Senado el índice estaba alrededor de 86%. Véase Dworak, Fernando F., *op. cit.*, pp. 183 y 184.

¹⁰ Por lo que hace a América Latina, en el ámbito de las cámaras de diputados esta tasa varía desde 9.99 en Bolivia hasta 63.33 en Chile, mientras que para los senados va de 7.41 en Bolivia hasta 66.66 en Argentina. Robledo, Zoé, "Visión comparada", *Voz y Voto*, México, núm. 204, febrero de 2010, p. 25.

ción es una forma de “reducir opciones, al impedir la movilidad política”. Además, Núñez argumentó que en las condiciones de México, debido a que “el sufragio no es lo suficientemente efectivo”, la reelección conduciría a un retroceso en materia de democracia. Según Núñez, “si hoy se hace picardía y media para comprar el voto para que el mismo partido siga en el poder, ahora agréguele el incentivo no sólo de que siga el mismo partido sino de que sigan los mismos, pues le van a echar más picardía y vamos a retroceder en lo poquito que hemos avanzado en el sistema mexicano”.¹¹

Por su parte, el PRI sí incluyó una propuesta sobre la reelección en su iniciativa de reforma política presentada el 23 de febrero de 2011, en la cual se suscitó una coincidencia con la iniciativa presidencial. Para este partido, “en las circunstancias actuales, la permanencia de la no reelección ya no tiene razón de existir y únicamente genera un Congreso débil”. Por ello, se propuso que se introdujera en el texto constitucional “que los diputados —tanto federales como locales— puedan reelegirse hasta en dos ocasiones, para completar así un periodo de 9 años. Por su parte, en el caso de los senadores, se plantea que puedan renovar su cargo una sola ocasión, para sumar un máximo de 12 años en dicha cámara”.

El PRI fundamentó su propuesta en las siguientes ventajas de la reelección: *a)* profesionalización de la política; *b)* efectividad del sufragio; *c)* fomento de la relación de confianza entre el votante y su representante; *d)* aporte a la institucionalización de los partidos políticos; *e)* revalorización del parlamento en el sistema político, y *f)* aumento de la responsabilidad política.¹²

Además del consenso ya existente, la propuesta de 2010 señalaba la posibilidad de eliminar la restricción constitucional para que cada entidad federativa determinara la elección consecutiva de los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos —electos popularmente por elección directa—, así como de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones del Distrito Federal, y que pudieran ser electos en periodos consecutivos, con la limitante de un plazo de doce años, pasados los cuales no podrían asumir el cargo nuevamente, sino hasta después de que haya transcurrido un periodo.¹³

¹¹ Entrevista de Karla Garduño Morán con Arturo Núñez, “Enfoque”, *Reforma*, 21 de febrero de 2010, pp. 6 y 7.

¹² Iniciativa de reforma política de senadores del PRI, 23 de febrero de 2010.

¹³ “Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta del Senado*, núm. 71, 15 de diciembre de 2009, <http://senado.senado.gob.mx/gaceta61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=1759&lg=61> y http://senado.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2009-12-15-1/assets/documentos/iniciativa_Ejecutivo.pdf.

La iniciativa arguyó que la reelección garantizaría mejorar la calidad del gobierno, ya que la duración actual de la gestión gubernamental no era suficiente para planear, ejecutar y concluir proyectos importantes de infraestructura y servicios públicos; a su vez, ayudaría en la relación entre ciudadanos y representantes electos, pues a éstos les permitiría acumular conocimiento y experiencia, mientras que a los ciudadanos les acreditaría la posibilidad de aprobar o desaprobar la gestión de sus representantes en función de su desempeño.¹⁴

Actualmente, el artículo 115 constitucional establece que los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos que han sido electos de manera directa no podrán ser electos para el periodo inmediato. El artículo 122 marca una prohibición análoga para los titulares de las demarcaciones del Distrito Federal. Así, la propuesta presidencial pretendía reformar el artículo 115, fracción I, párrafo segundo, y el artículo 122, base primera, fracción I, y base tercera, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución. Además, se adicionarían los párrafos tercero y cuarto a la fracción I del artículo 115, así como los párrafos segundo y tercero de la fracción I de la base primera, y un último párrafo a la fracción II de la base tercera, todos del artículo 122.

2. *El principio de la no reelección en los estados*

Como ya se mencionó, la Constitución de 1917 no contemplaba la prohibición de la reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento, sino hasta 1933 fue cuando se incorpora la reforma que consolidaba y extendía el principio de la no reelección del presidente de la República y de los gobernadores, y la relativa a los diputados federales, los senadores, los diputados locales y los integrantes de los ayuntamientos.¹⁵

¹⁴ Argumentos similares fueron presentados por el PRI en su iniciativa de reforma, y aunque no dicen nada acerca de la reelección de autoridades municipales y delegaciones en el DF, sí señalan la pertinencia de la reelección consecutiva de diputados federales y locales hasta en dos ocasiones, para completar un periodo de nueve años, y en el caso de los senadores sólo una ocasión, para sumar doce años en el cargo. Por su parte, la iniciativa de reforma al sistema político de los grupos parlamentarios del PRD, PT y Convergencia tampoco contempla la reelección de las autoridades municipales y de las demarcaciones del Distrito Federal, pues supone que el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular pueden incrementar el papel de los ciudadanos en las cuestiones de gobierno y las acciones que se instrumenten para resolverlos, por encima del acto de reelegir representantes. Disponible en <http://www.senado.gob.mx/gace61.php?ver=gaceta&sm=1001&id=2193&lg=61>.

¹⁵ Hasta antes de 1933, la regulación sobre la reelección de los miembros del cabildo era definida por los congresos locales, y la mayoría de las veces precisada en las Constituciones

Aunque algunas Constituciones estatales se adecuaron al texto federal y se uniformó el impedimento de la reelección inmediata de los miembros de los ayuntamientos en todo el país (interpretado como la imposibilidad de los miembros del ayuntamiento para ser reelectos en el periodo inmediato a ningún cargo de elección dentro de éste), en otras —como en Coahuila, Durango y Guanajuato— se permitió la reelección, siempre y cuando se tratara de un cargo distinto al que se ocupaba (por ejemplo, los síndicos y los regidores sí podían postularse en el periodo inmediato para el cargo de presidente municipal). En cambio, en Chihuahua y Querétaro se restringió la reelección de presidente municipal a cualquier puesto.¹⁶

En la actualidad y ante dos resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se uniformó el principio de reelección, al considerar que se violaba lo establecido en el artículo 115 de la ley federal.¹⁷ Apelando a la exposición de motivos de la iniciativa presentada en 1932 y al dictamen que realizaron las comisiones, el Tribunal concluyó que la no reelección está directamente relacionada con el periodo y no con el cargo, así como la finalidad de evitar la perpetuación de personas o grupos en el poder.

Políticamente, el principio ayudó a consolidar el sistema presidencial; legitimó el régimen político; renovó a los grupos dirigentes, y movilizó todo

estatales. Guillén, Tonatiuh, “Los municipios y el presidencialismo en México”, *Diálogo y Debate*, año 1, núm. 2, julio-septiembre de 1997.

¹⁶ Acedo, Blanca, “Democracia y reelección de los miembros del ayuntamiento”, ponencia presentada en el *Congreso virtual Iberoamericano*, <http://www.unam.mx/cesem/>, consultada el 19 de enero de 2009.

¹⁷ Durante el proceso electoral local desarrollado en 1998 en el estado de Chiapas, el Consejo Estatal Electoral dictó un acuerdo que permitía que un regidor o un síndico propietario pudiera postularse como candidato a presidente municipal en el periodo inmediato. Este criterio lo adoptó con base en el artículo 23 de la ley orgánica municipal y el 113, fracción I, del código electoral. PAN y PRI interpusieron recursos de revisión ante el tribunal electoral del estado, el cual resolvió revocar el acuerdo impugnado y determinó que los miembros propietarios de los ayuntamientos no pueden ser registrados como candidatos en el periodo inmediato, aunque se trate de un cargo distinto, apoyándose en el texto del artículo 115 de la Constitución federal y el artículo 60 de la Constitución local. Ante dicha medida, el Partido Frente Cívico promovió un juicio de revisión constitucional electoral, en el cual los magistrados federales resolvieron por unanimidad confirmar la resolución del tribunal electoral estatal y sentar la tesis de que la Constitución federal prohíbe la reelección inmediata de los miembros de los ayuntamientos no sólo para ocupar el mismo cargo (presidente municipal, síndico o regidor), sino también otro distinto en el ayuntamiento. Véanse Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Juicio de revisión constitucional electoral*, 16 de julio de 1998 y 25 de agosto de 1999; *id.*, *Juicio de revisión constitucional electoral*, SUP-JRC-118/99, 25 de agosto de 1999, p. 5, www.tribunalelectoral.gob.mx/documentacion/publicaciones/.../infó_99.pdf, consultado el 30 de enero de 2010.

un sistema de recompensas, el cual permitió la formación de amplias carreras políticas.¹⁸

No es casual que en la revisión del principio de la no reelección en el marco internacional, éste sea una excepción.¹⁹ En América Latina, por ejemplo, sólo en México, Colombia y Paraguay está prohibida la reelección inmediata de los miembros del ayuntamiento. Lo común en la experiencia internacional es que exista reelección inmediata en los gobiernos locales, “sin que ello implique alguna tensión con los sistemas democráticos y sus valores, o con el desempeño de estos gobiernos”.²⁰

La iniciativa presidencial resultó parcial e insuficiente, pues no señaló aspectos importantes para cumplir ésta. A su vez, esta iniciativa no estableció acerca de la reelección de regidores y síndicos de representación proporcional, elegidos en planilla; tampoco incluyó mecanismos para evitar y sancionar el desvío de recursos públicos, ni sobre inequidad en la competencia; asimismo, no habló de diferencias regionales, cacicazgos, poderes “factuales”, y mucho menos sobre antecedentes culturales que dan significado a la no reelección.

La propuesta de reelección tiene que discutirse tomando en cuenta no sólo la necesidad de profesionalizar a los representantes populares o acercar a los ciudadanos al voto que premie o castigue a aquéllos, sino también debe plantear el análisis de las condiciones bajo las cuales se desarrolla la gestión gubernamental a nivel municipal, la historia de las relaciones entre los dirigentes políticos y los grupos locales y regionales de poder; esto es, tomar a la historia y a las culturas políticas involucradas como ejes que permitan ubicar la viabilidad o no de la propuesta.

El impacto más evidente de la reelección consecutiva será aproximar a los políticos con los ciudadanos, inaugurando con ello nuevas formas de acercamiento y rendición de cuentas, trabajar bajo el escrutinio público que garantice el voto, y asegurar una renovación de la actividad política. Por otra parte, la reelección como reconocimiento al desempeño político de los actores, con el fin de disminuir el costo de aprendizaje y capitalizar la experiencia adquirida, parece no ser tan impactante, pues en nuestro país

¹⁸ Carpizo, Jorge, *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas. El principio de no reelección*, México, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1985.

¹⁹ Molina, José y Hernández, Janeth, “Sistemas electorales subnacionales en América Latina”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

²⁰ Acedo, Blanca y Guillén, Tonatiuh, “Municipios: reelección inmediata y ampliación del periodo, historia y coyuntura contemporánea”, *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, México, Sedesol-INEGI, 2002, pp. 25 y ss.

las carreras personales se continúan y combinan con otros cargos de elección popular. Quizá, sea necesario acompañar la reforma con un matiz que implique sólo un periodo y dejar para el siguiente la norma vigente, o bien ampliar el periodo de su actuación a seis años, ya que es cierto que el periodo de tres años en la gestión política municipal es muy breve para desarrollar proyectos gubernamentales, y la ampliación del periodo de gobierno puede solucionar la continuidad de las políticas y programas municipales, así como la creación de iniciativas de mayor alcance.

Claro que la propuesta se acompaña de mecanismos que aseguren la equidad y el equilibrio en la contienda electoral, los cuales impidan que quienes ejerzan el cargo aprovechen ventajas derivadas del mismo —como obtener votos por la construcción de clientelas electorales a partir de la capacidad para concentrar y distribuir recursos de apoyo político-financieros o de gestión pública—, e incluso imposibilitar la formación de cacicazgos políticos a partir del puesto ocupado.

Falta reflexionar sobre la circulación y renovación de los grupos dirigentes en todos los cargos públicos y en los partidos políticos; sobre el control del uso y destino de los recursos públicos, así como de los regímenes de responsabilidades de los servidores públicos; sobre los contrapesos que impidan la concentración del poder; sobre la ampliación de controles democráticos —transparencia y participación ciudadana— a las políticas y decisiones públicas, entre otros temas.

IV. REELECCIÓN Y REFORMA POLÍTICA, ANTE EL DESCRÉDITO PARTIDISTA LA APERTURA

La reelección consecutiva tanto de legisladores federales como de miembros de los ayuntamientos puede ayudar a acercar a gobernantes y gobernados, pero debe enriquecerse hacia la gestión gubernamental y la calidad de la democracia. Si bien la reelección sucesiva es positiva, no tendría que pensarse como una reforma aislada, sino como parte de una reforma más amplia del sistema político en su conjunto.

Con estas reformas, por lo menos, debemos reflexionar sobre la posibilidad de abrir el modelo partidista de la representación a los ciudadanos, así como a las organizaciones, los colectivos y las manifestaciones sociales que se expresan por “fuera” de los partidos. Una posible vía es la candidatura independiente.

Este modelo de participación ciudadana se distingue porque la postulación puede ser por “interés personal” o apoyados por grupos de ciudadanos

asociados, independientemente de algún partido político. ACE Project ha encontrado que de un total de 199 países, sólo 22 carecen de candidaturas independientes para elecciones presidenciales o legislativas, o para ambas, entre ellos está México.²¹

En nuestro país, este modelo de participación se encuentra en la Constitución de Cádiz de 1812; en ese entonces eran comunes las candidaturas “individuales” a cargos de elección popular, pues no existieron los partidos políticos como formas asociativas de libre organización política de ciudadanos, sino hacia finales del siglo XIX. Fue con la Ley Electoral de 1911 que las candidaturas independientes coexistieron con un incipiente sistema de partidos políticos. Prueba de ello es que el elector podía depositar en la urna la boleta correspondiente una vez inscrito el nombre del candidato de su preferencia, de su puño y letra o —previa manifestación en voz alta de dicho nombre ante la mesa de casilla— por un testigo. Tal sistema subsistió con las leyes electorales de 1916 y 1917; en cambio, en la de 1918 se requirió las “firmas” de por lo menos cincuenta ciudadanos para efectos de registro del candidato independiente.²² Con la Ley Electoral Federal de 1946, las candidaturas independientes desaparecieron del ámbito federal, mientras que en el ámbito local —que había copiado el esquema federal— fueron eclipsadas o de plano borradas por el dominio de los partidos políticos.²³ No obstante, como opción compensatoria, se adoptó en los sistemas electorales federal y locales la figura de “candidatos no registrados”.²⁴

²¹ Por otra parte, ACE Project (Proyecto para la Administración de Costos de las Elecciones) ha agrupado por países dos tipos de requisitos para el registro de candidaturas independientes: un mínimo de *firmas* de apoyo de ciudadanos y/o un monto determinado de dinero como *fianza*. En Rusia, además de un mínimo de dos millones de firmas se exige que un grupo no menor a quinientos ciudadanos promueva la postulación de un “candidato independiente” al cargo presidencial, como fue el caso de Vladimir Putin —por cierto, fue apoyado en 2004 por el joven partido Rusia Unida para ganar dicho cargo, del cual pronto se convertiría en su dirigente—.

²² Esos datos pueden ser consultados en el *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: comentado*, México, Secretaría de Gobernación, 1991.

²³ Tlaxcala mantuvo casi tal cual el espíritu de 1918, pues reguló las candidaturas ciudadanas para el cargo comunitario de agente municipal, postuladas por al menos cincuenta ciudadanos. Dicha figura de “representación” y “gestión auxiliar”, prevista en la Constitución Política local, fue sustituida en 1995 por la de “presidente municipal auxiliar”, y desde 2002 por la de “presidente de comunidad”. No obstante, sin estar obligado por la reforma electoral de 2007, el legislador local decidió en 2008 también suprimir la figura de candidaturas ciudadanas para dicho cargo.

²⁴ La figura de “candidatos no registrados” —introducida en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procedimientos Electorales de 1977— es una reminiscencia sutil de la de “candidatos independientes”, y subsiste con la característica siguiente: no hay opción de registro de candidatos no postulados por partidos, pero ellos pueden ser votados al ser inscri-

A pesar de que se han presentado diversas propuestas e iniciativas de ley para incorporar la figura de “candidaturas independientes”, ninguna ha sido dictaminada a la fecha. Sin embargo, cabe mencionar dos casos —de breve existencia y de carácter local— de legislación sobre la figura de candidaturas independientes para todos los cargos de elección popular local previstos en la Constitución Política federal: los de Sonora en 2005 y Yucatán en 2006.²⁵

Las bondades de adoptar el mecanismo —a partir de la comparación internacional— parecen estar a la vista, pues se actualizaría el derecho fundamental a ser votado; se fortalecería la pluralidad política, y se compensaría el déficit de confianza y representación que conlleva el dominio de los partidos. Es cierto que también se corre el riesgo de beneficiar a aquellos ciudadanos que disponen de elevados montos de financiamiento privado —minorías activas— o a intereses de los “poderes fácticos”; sin embargo, las críticas a los partidos y su actuación ya rebasan las fronteras de esas estructuras y comienzan a afectar a la institucionalidad democrática de nuestro país. En este sentido, habría que experimentar y flexibilizar el modelo de representación, y acercar la política a los ciudadanos y permitir a los ciudadanos acercarse a la política, pues lo que se pretende establecer es un justo equilibrio en el acceso al poder por la vía de los partidos y la vía de las candidaturas independientes. Es indudable que ambas cosas apuntan a diversificar el acceso de los ciudadanos al poder y a procurar la consolidación y calidad de las instituciones políticas democráticas.

El temor para no implementar las candidaturas independientes radica en la hipótesis del contraste entre un partido y un candidato independiente, pues el primero cuenta con una ventaja relativa: dispone de una estructura permanente, generalmente profesionalizada y distribuida por secciones territoriales, lo cual le permite tener una ventaja sobre el ciudadano. No obstante, la sola apertura del modelo de representación es un reto para los partidos, puesto que se ven obligados a realizar una selección cuidadosa de sus candidatos a fin de evitar deserciones y postulaciones no competitivas;

to su nombre por el elector en un espacio ad hoc en la boleta electoral. Esto persiste aún en algunas legislaciones locales.

²⁵ Del mismo modo, se estableció el “requisito de un mínimo de ciudadanos firmantes para solicitar el registro de candidatos independientes”: *a*) en Sonora, 10% de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la demarcación respectiva para el cargo de gobernador o diputado local, y de 15% en la circunscripción municipal para ser candidato a integrante de ayuntamiento, y *b*) en Yucatán, 2% para el cargo de gobernador; 15% para el de diputado local; 2% para candidatos a integrantes de ayuntamientos en los municipios con hasta diecinueve regidores; 10% en aquéllos con hasta once regidores, y 15% en aquéllos con entre cinco y ocho regidores.

innovar en el discurso político, y profesionalizar cada vez con mayor fuerza a cuadros jóvenes que poco a poco vayan acercándose a los institutos.

A la propuesta de la reelección y las candidaturas independientes se suman otras cuestiones, como son la prohibición a los candidatos independientes del financiamiento público, salvo el acceso gratuito y proporcional a los medios de comunicación de igual forma que los partidos políticos; el establecimiento de bases precisas sobre el financiamiento privado de las candidaturas independientes y su fiscalización, con la finalidad de inhibir la filtración de dinero de origen ilícito y evitar que queden en desigualdad con respecto al total de financiamiento de que pueden gozar los partidos políticos para la misma elección y demarcación, etcétera. Lo anterior suena plausible; además, las elecciones de 2012 nos han señalado que es hora de volver a andar por el camino de la reforma política, en aras de una apertura en la representación política que la ciudadanía de nuestro país requiere.

V. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

“Iniciativa de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta del Senado*, núm. 71, 15 de diciembre de 2009.

ACEDO, Blanca, “Democracia y reelección de los miembros del ayuntamiento”, ponencia presentada en el *Congreso virtual Iberoamericano*, <http://www.unam.mx/cesem/>, consultada el 19 de enero de 2009.

— y GUILLÉN, Tonatiuh, “Municipios: reelección inmediata y ampliación del periodo, historia y coyuntura contemporánea”, *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*, México, Sedesol-INEGI, 2002.

BAKER, B., *The Quality of democracy in the developing world: why and how should it be measure*, Mannheim, Joint Sessions of Workshops, 2010.

CAREAGA, Maite, “El fracaso de la reforma reeleccionista de 1964-1965”, en DWORAK, Fernando F. (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

CAREY, John M., *Límites a la reelección y representación legislativa*, México, Centro de Investigación y Docencia Económica, 2006.

CARPIZO, Jorge, *Las elecciones en México. Evolución y perspectivas. El principio de no reelección*, México, Siglo XXI-UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1985.

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: comentado*, México, Secretaría de Gobernación, 1991.
- Cultura política y participación ciudadana en México antes y después del 2006*, México, Segob, 2007.
- DIAMOND, Larry y MORLINO, Leonardo, *Assesing the Quality of Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2005.
- y PLATTNER, Marc F. (comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1996.
- DWORAK, Fernando F., “La limitación del mandato legislativo: una perspectiva comparada”, en DWORAK, Fernando F. (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- EMMERICH, Gustavo (coord.), *La situación de la democracia en México*, México, UAM, 2009.
- GUILLÉN, Tonatiuh, “Los municipios y el presidencialismo en México”, *Diálogo y Debate*, año 1, núm. 2, julio-septiembre de 1997.
- MARSHALL, T. H., “Citizenship and Social Class”, en MARSHALL, T. H. (comp.), *Class, Citizenship and Social Development*, Nueva York, Doubleday, 1965.
- MOLINA, José y HERNÁNDEZ, Janeth, “Sistemas electorales subnacionales en América Latina”, en NOHLEN, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.
- O’DONNELL, Guillermo (comp.), *Democracia, desarrollo humano y ciudadanía*, Argentina, Politei, 2003.
- PNUD, *La democracia de ciudadanía. Una agenda para la construcción de ciudadanía en América Latina*, 2009.
- , *La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*, Argentina, Aguilar, 2004.
- ROBLEDO, Zoé, “Visión comparada”, *Voz y Voto*, México, núm. 204, febrero de 2010.
- WELDON, Jeffrey A., “El Congreso, las maquinarias políticas locales y el «Maximato»: las reformas no-reeleccionistas de 1933”, en DWORAK, Fernando F. (coord.), *El legislador a examen. El debate sobre la reelección legislativa en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.
- ZOVATTO, Daniel y MATEO DÍAZ, Mercedes, *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, Washington, D. C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

XV. PARTIDOS, SISTEMA ELECTORAL Y REPRESENTACIÓN EN LAS DEMOCRACIAS CONTEMPORÁNEAS

Víctor ALARCÓN OLGUÍN*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Sistema electoral como variable dependiente y el sistema de partido como variable independiente.* III. *Sistema electoral como variable independiente y el sistema de partido como variable dependiente.* IV. *Las instituciones políticas como variable interviniente de los sistemas electorales y los sistemas de partido.* V. *Reflexiones finales.* VI. *Bibliografía.*

I. INTRODUCCIÓN

Desde la tradición institucionalista, la relación entre los sistemas electorales y los sistemas de partido puede ser vista y desarrollada a lo largo de un *continuum*, cuyo objetivo se presenta como la misión de pasar de la ingobernabilidad a la legitimación plena de los gobiernos.¹

A partir de ese acuerdo básico, podemos ver la presencia de un segundo *continuum* en materia de la legitimidad y la representación que se persigue. En un extremo, uno podría argumentarse que los sistemas electorales son variables independientes importantes que modelan a los sistemas de partido; por su parte, en el extremo opuesto se podría aducir que son estas últimas instituciones las que se presentan como variables independientes primarias, y que son ellas quienes influyen sobre los sistemas electorales.²

* Politólogo; doctor en Estudios Sociales; profesor e investigador, titular “C”, Departamento de Sociología, UAM-Iztapalapa (alar@xanum.uam.mx).

¹ Goodin, Richard E. (ed.), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Gedisa, 2003; Hirschman, Albert O., *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.

² Colomer, Josep, “How political parties, rather than member states, are building the European Union”, en Steunenberg, Bernard (ed.), *Widening the European Union, The Politics of Institutional Change and Reform*, Londres, Routledge, 2002.

Si comparamos a los principales autores que han analizado esta interacción y sus consecuencias para el desarrollo institucional de los partidos políticos tanto en su ámbito interno como externo,³ podemos hallar las bases de una polémica, cuya permanencia sigue siendo de relevancia para el entendimiento de las organizaciones políticas y los contextos de acción pública en donde éstos se desenvuelven.⁴ De ahí que este texto se aboque a revisar la influencia de un debate clásico dentro de la literatura, como lo es la interacción entre el sistema de partidos y el sistema electoral, a efecto de valorar en qué medida continúa siendo uno de los aspectos centrales para la construcción de la representatividad y legitimidad de las instituciones políticas y de gobierno.⁵

En la actualidad resulta muy difícil imaginar un régimen político democrático en donde no estuviera presente un mínimo procedimiento electoral (al margen de su legitimidad o su apego formal a la legalidad) para escoger a sus representantes públicos y sus gobiernos. Tampoco esta noción deja fuera la presencia de los partidos políticos y las reglas con que se articula su coexistencia cotidiana.⁶

Para definir un sistema electoral realmente efectivo se necesita considerar la existencia de otros dos elementos, los cuales están relacionados a este primer concepto: 1) un sistema jurídico constitucional, y 2) un sistema de partidos institucionalizado —en donde existan cuando menos dos opciones—, que puedan expresar las demandas de los ciudadanos organizados por medio de mecanismos de votación regulares y competitivos, más allá de los cuerpos legislativos de decisión y representación.⁷

Un sistema electoral abarca entonces dos importantes componentes que no pueden ser minimizados, porque ambos son precisamente los que van a ayudarnos para así discutir su ubicación como variables independientes o dependientes con respecto de los sistemas de partido: una dimensión “legal” y “técnica”, así como el “contexto sociopolítico” (o ambiente) en donde éstos se mueven.

³ Peters, Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 1999; North, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.

⁴ Schedler, Andreas, *Under and Overinstitutionalization: Some Ideal Typical Propositions Concerning New and Old Party Systems*, Notre Dame, The Kellogg Institute, 1995.

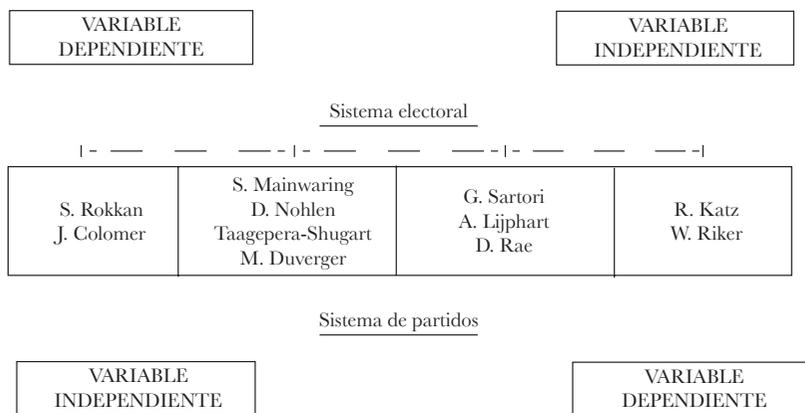
⁵ Holmberg, Sören, “Are Political Parties necessary?”, *Electoral Studies*, vol. 22, 2003.

⁶ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales en su contexto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

⁷ Katz, Richard S., *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1980, p. 3.

De esta manera, los sistemas electorales siempre han sido elementos que permiten estudiar el “grado de institucionalización” de un sistema de partidos, el cual a su vez está definido a través de los siguientes aspectos: *a)* ofrecer garantías óptimas para un ejercicio del voto universal, equitativo, secreto, directo y libre; *b)* establecer una fórmula electoral apropiada para la transformación de votos en escaños (sea por vía de mayoría o representación proporcional); *c)* señalar procedimientos claros para una administración confiable e independiente de las elecciones; *d)* revocar resultados mediante el empleo de mecanismos constitucionales si fuera el caso, etcétera. Todos estos elementos o dimensiones de análisis están implícita o explícitamente aceptados por la mayoría de los expertos en esta materia.

FIGURA 1
CONTINUUM SISTEMA ELECTORAL/SISTEMA DE PARTIDOS



FUENTE: Elaboración propia.

Al margen de esta primera caracterización del nexo existente entre el sistema electoral y el sistema de partidos no puede omitirse tomar en consideración otros elementos de implicaciones más técnicas, como lo configuran aspectos asociados con la medición del número efectivo de partidos, los índices de fragmentación o polarización con que se manifiesta la competencia partidaria, o los indicadores de volatilidad con los que se pueden identificar los niveles de cambio de preferencias mostradas por el electorado a lo largo de una serie de comicios. En este sentido, la relación y los efectos entre sistema electoral y sistema de partidos deben considerarse desde los

aspectos cualitativo y cuantitativo, así como a partir del éxito electoral y la eficacia organizativa presente dentro de los mismos.⁸ Veamos entonces a continuación estas posibles combinaciones de articulación.

II. SISTEMA ELECTORAL COMO VARIABLE DEPENDIENTE Y EL SISTEMA DE PARTIDO COMO VARIABLE INDEPENDIENTE

Bajo esta premisa hipotética, uno debe considerar las interpretaciones que favorecen el desarrollo de los sistemas electorales como consecuencia directa de la acción y negociación de los intereses y divisiones sociales políticamente expresadas a través de los partidos políticos. En este punto, de acuerdo con Stein Rokkan,⁹ los sistemas electorales son variables dependientes, porque han sido configurados mediante procesos diversos de difusión, penetración y acumulación de diferencias materiales, étnicas, lingüísticas, religiosas o ideológicas, y porque éstas también han propiciado nuevas expresiones democráticas y políticas a través de las extensiones hacia mayores universos de votantes, los cuales, a su vez, generan nuevas clases o grupos de influencia sobre los procesos decisorios que se realizan por medio del sistema de partidos, tanto en sus dimensiones legislativa como gubernamental.

Por ende, las opciones concernientes, tales como el uso de la fórmula electoral para ampliar el tamaño del sistema de partidos (por ejemplo, a partir de que se favorezca cada vez más el principio de representación proporcional para permitir acceso a toda clase de minorías a la representación política), se han realizado no sólo mediante un criterio técnico, sino también debido a demandas reales de proporcionar mayor legitimidad a sociedades que requieren estar correctamente mejor personificadas.¹⁰

En el contexto de las democracias contemporáneas, la complejidad de preferencias nacionales, el peso económico y político de los Estados, así como las condiciones de identificación cultural con que han venido evolucionando los electorados, hacen plausible pensar que la puesta en marcha de estos cambios sociales han tenido la contundencia suficiente para obligar

⁸ Dalton, Russell J., "The Quantity and the Quality of Party Systems: Party System. Polarization, Its Measurement, and Its Consequences", *Comparative Political Studies*, vol. 41, núm. 7, julio de 2008; Pomper, Gerald M., "Party Organization and Electoral Success", *Polity*, vol. 23, núm. 2, 1990.

⁹ Rokkan, Stein, "Electoral Systems", en Sills, David L. (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Nueva York, Macmillan-Free Press, 1968, vol. 5.

¹⁰ *Idem*.

a los ajustes necesarios que reflejen dicha composición en los diversos niveles de acceso a la representación popular y de gobierno.¹¹

III. SISTEMA ELECTORAL COMO VARIABLE INDEPENDIENTE Y EL SISTEMA DE PARTIDO COMO VARIABLE DEPENDIENTE

En contraste con la perspectiva de la “variable dependiente” se puede situar el extremo polar que concibe a los sistemas electorales como entidades cuya influencia y desarrollo es debido al diseño, alcance y funciones de los sistemas de partido. ¿Cuáles son los argumentos para avalar este punto? De acuerdo con Richard S. Katz,¹² los sistemas electorales en primera instancia son evidencia importante para medir la acción y extensión de los partidos “legislativos” (tal vez el tipo más común que opera dentro de las democracias occidentales), cuyo número, orientaciones ideológicas hacia la concientización y movilización de intereses dentro de los electorados, así como su unidad organizativa interna, están condicionados por la calidad y las características del propio sistema electoral.¹³

De esta manera, los sistemas electorales son valorados como una clave crucial para determinar cómo el poder político, los recursos de financiamiento y la movilidad social que se proponen por parte de un partido político pueden ser logrados dentro de determinados periodos. Pero aquí emerge un problema: llevados al extremo, los sistemas electorales incontrolados e hiperpolitizados consecuentemente alientan a la fraccionalización y/o impiden superar la debilidad de los sistemas de partidos que están transitando a un proceso de incipiente institucionalización, lo que ocurre cuando prevalecen bajos umbrales en las fórmulas de representación elegidas para acceder a los escaños —tal y como sucedió en Italia—, o cuando los sistemas de mayoría relativa con posibilidades de reelecciones sucesivas tienden a operar a través de un sistema dominante de dos partidos, en donde las personas y sus clientelas se mantienen adheridas a la costumbre de identificarse con los partidos conocidos y visibles —tal y como acontece en los Estados Unidos de América—.¹⁴

¹¹ Müller, Wolfgang C., “The Relevance of the State for Party-System Change”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 5, núm. 4, octubre de 1993.

¹² Katz, Richard S., *op. cit.*

¹³ Janda, Kenneth, *A Conceptual Framework for the Comparative Study of Political Parties*, Beverly Hills, Sage Publications, 1973.

¹⁴ Cox, Gary W., *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997; Lijphart, Arend, 1993.

En este contexto, el sistema de mayoría relativa a una sola vuelta (“winner takes all” o también conocido como “plurality”) hace que la dispersión de fuerzas no sea un aliciente para competir, a menos de que exista la probabilidad de un sistema a dos vueltas, en el caso de sistemas presidenciales, o bien haya la posibilidad de que se tengan asignaciones de lugares bajo alguna fórmula de representación proporcional para los espacios legislativos, y más aún, si el sistema de gobierno se configura por medio de un esquema parlamentario.¹⁵

El resultado de tener una mayor apertura en la fórmula electoral propicia una baja institucionalización en los partidos políticos, debido a la presencia de bajos costos para candidaturas independientes no previamente negociadas dentro de los liderazgos intrapartidarios que compiten para ampliar sus propios beneficios y clientelas.

En ambos casos, los individuos y las elites intrapartidarias actúan racionalmente al poner a un lado los principios ideológicos de la organización partidaria para entonces preferir el establecimiento de vínculos directos y compromisos entre ellos y sus electorados.¹⁶ En el largo plazo, los sistemas electorales ciertamente pueden ser modificados, pero sólo los políticos exitosos interesados en incrementar o preservar sus expectativas como empresarios u ofertantes políticos serán capaces de transformarse a su propia conveniencia mediante la utilización y adaptación de los partidos políticos con respecto a las necesidades del mercado electoral. Desde luego, existe una larga tradición de análisis en torno a esta conclusión, la cual hace coincidir a autores diversos, como Douglas W. Rae¹⁷ o Anthony Downs.¹⁸

En apoyo de esta percepción acerca del papel dependiente jugado por los partidos y sus sistemas de acción, William H. Riker los define de la siguiente manera: “Los partidos políticos, al margen de sus otras funciones de naturaleza ideológica o programática, sirven para organizar elecciones”.¹⁹ En este sentido, los sistemas de partido serían únicamente una pista de cobertura legal que permite a los políticos colocarse y así canalizar las relaciones directas con sus conciudadanos, que han sido establecidas en búsqueda

¹⁵ Bingham Powell, Jr. G., *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, Yale University Press, 2000.

¹⁶ El análisis de Katz de los casos estadounidense y japonés, por ejemplo, son pruebas señaladas de este tipo de conductas. Véase Katz, Richard S., *op. cit.*

¹⁷ Rae, Douglas W., 1971.

¹⁸ Downs, Anthony, *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973.

¹⁹ Riker, William H., “Duverger’s Law Revisited”, en Grofman, Bernard y Lijphart, Arend (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Nueva York, Agathon, 1986, p. 20. También véase Rae, Douglas W., 1971, p. 4.

de incentivos tanto por los principios de mayoría relativa como por los de representación proporcional.

Si un partido no puede resistir a las reglas electorales, los políticos tenderán a entrar en —o crear— otro partido, o bien tratarán de tomar ventaja de las oportunidades —o las indefiniciones— derivadas de las leyes electorales.²⁰ En estas situaciones, las opciones racionales y la conducta individual muestran que los sistemas electorales generan una dinámica de buscar votos para ajustarse y maximizarlos en escaños, en lugar de crear instituciones políticas sólidas y estabilidad, como usualmente se pretende que operen los sistemas de partido —y los partidos mismos— bajo bases y condiciones de legitimidad y desarrollo democrático.

Antes de movernos hacia otro punto de esta discusión, vale decir que Giovanni Sartori²¹ y Arend Lijphart²² han presentado otras versiones de este argumento. En efecto, al adoptarse un modelo específico de sistema electoral, los partidos políticos están sujetos a comportarse de una manera racional, que los orienta políticamente a ganar votos y escaños como su meta primaria; pero esta situación impide la posibilidad de crear canales estables de representación legislativa. Entonces, si Sartori y Lijphart concuerdan en concebir a los sistemas electorales primordialmente como variables independientes, dichos autores también consideran algunos criterios adicionales para reasignar a los sistemas electorales como variables que puedan trabajar abiertamente en favorecer sistemas de partido fuertes.

Para demostrar esta afirmación, cabe recordar que Sartori discute acerca de las implicaciones políticas y racionales contenidas en las conocidas “leyes de Duverger”, las cuales han sido uno de los más comunes argumentos que proporcionan apoyo empírico para concebir a los sistemas electorales como variables independientes, en función de establecer patrones de comportamiento acerca del tipo de sistemas de partido que surgen (sean del tipo bipartidista o multipartidario) debido a la selección previa del sistema electoral (tendencia al bipartidismo, en caso de aplicar fórmulas electorales de mayoría relativa, o de sistemas multipartidarios, en caso de utilizarse esquemas de representación proporcional).²³

²⁰ Rae, Douglas W., 1971; Mainwaring, Scott, 1991.

²¹ Sartori, Giovanni, “The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?”, en Grofman, Bernard y Lijphart, Arend (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Nueva York, Agathon, 1986; *id.*, *Partidos y sistemas de partido. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.

²² Lijphart, Arend, 1990.

²³ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, 7a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1980.

Para Sartori, la propia existencia y extensión de diversos modelos de sistemas electorales (especialmente en el terreno de la RP) explican por sí mismos que la condición de “leyes” conferida a los argumentos de Duverger no es apropiada, porque los partidos políticos tienen más espacios de influencia que la simple arena electoral, ya que preservan capacidades orientadas justamente para lograr reformar o crear los nuevos procedimientos electorales, con lo que se podría pasar al otro extremo del *continuum*, que particularmente favorece a la institucionalización y fortaleza de los partidos y de los sistemas de partido.

Sartori define que los principios de Duverger podrían ser vistos como “tendencias”, y él mismo añade otra aguda crítica en contra de la racionalidad hiperpolitizada de fraccionalización y el comportamiento individualista, que son particularmente dominantes en algunas variedades bipartidistas (cuando los sistemas electorales paradójicamente son usados para bloquear el acceso a nuevos partidos), así como del tipo multipartidario (cuando los sistemas electorales establecen umbrales bajos de votación, con lo que confieren una relevancia de coalición altamente disruptiva a partidos políticos pequeños). Llevado a los extremos, todos estos problemas producen un efecto de alto costo sobre la existencia de partidos reales o “relevantes”, tanto en los formatos de dos partidos como en los de naturaleza multipartidista.²⁴

De hecho, Sartori cree en una interrelación óptima entre un sistema de partidos fuerte —esto es, institucionalizado— y un sistema electoral fuerte e institucionalizado. Pero esta idea no autoriza a las elites de los partidos políticos a ejercer cualquier tipo de acción legal o violenta para manipular o proteger sus intereses en contra de la amenaza de nuevos partidos, o a propiciar cualquier tipo de cambio en la cultura y valores del electorado con respecto a la naturaleza del régimen político.

Arend Lijphart también apoya este argumento, cuando afirma que en el largo plazo, toda vez que un sistema electoral haya sido escogido y no esté sujeto a reformas frecuentes —signo elocuente de un sistema de partidos con una baja institucionalización—, las elites y los votantes se inclinarán a reordenar las influencias hechas por los efectos “mecánico” y “psicológico” atribuidos a las leyes de Duverger, por lo que ambos grupos tienden entonces a desarrollar una clase de comportamiento que aquí llamaré “voto integrativo” (en lugar del concepto de “voto sofisticado” adoptado por William

²⁴ Sartori, Giovanni, “The Influence of Electoral...”, en Grofman, Bernard y Lijphart, Arend (eds.), *op. cit.*; *id.*, *Partidos y sistemas...*, *cit.*

H. Riker),²⁵ en donde la población puede orientar sus preferencias de una forma más estratégica, debido a la operación reiterada y sin cambios de las leyes electorales. De esta manera, los votantes y los partidos básicamente procurarán comportarse en términos más convergentes con el diseño y previsión de las consecuencias políticas posibles que se hallen involucradas con la definición y discusión de la agenda política durante los periodos electorales, además de que la evaluación y la comparación entre las opciones que se colocan en competencia pueden verse bajo el mirador de plazos más largos de tiempo, debido a la propia estabilidad de las ofertas partidarias, ya que son más continuas y menos volátiles en sus denominaciones.

Si las opciones permanecen, los electorados y las elites partidarias tenderán, entonces, a modificar las premisas —o alineamientos— del sistema electoral para ajustarlo a su propia lógica de sobrevivencia política, al considerar e integrar en su decisión instrumentos como la fórmula electoral, el diseño de la boleta o las magnitudes de los distritos.²⁶

Hasta este punto se ha visto cómo se colocan los extremos en el análisis de explicación condicionada entre los sistemas electorales y los sistemas de partidos, pero aquí surge una pregunta: ¿no hay alguna variable interviniente o adicional entre ambas que, incluso, pudiera explicar dicho comportamiento? Si es así, ¿cuáles son sus condiciones de influencia? En este caso, debemos asumir la importancia que tienen otras instituciones políticas, como los gobiernos, los parlamentos o las judicaturas, los cuales no necesariamente son reflejos electorales inmediatos de los intereses partidarios o sociales, pero cuya intervención puede ser orientadora en este tipo de procesos.

IV. LAS INSTITUCIONES POLÍTICAS COMO VARIABLE INTERVINIENTE DE LOS SISTEMAS ELECTORALES Y LOS SISTEMAS DE PARTIDO

Aquí colocaré a cuatro autores (Mainwaring, Nohlen, Taagepera y Shugart) que presentan una serie de sugestivas proposiciones en orden de considerar una naturaleza dual en la configuración de los sistemas electorales y los sistemas de partido, la cual facilita colocar la idea de que ambos interactúan gracias a la acción de influencia que se ejerce desde las instituciones políticas.

²⁵ Riker, William H., “Duverger’s Law...”, en Grofman, Bernard y Lijphart, Arend (eds.), *op. cit.*

²⁶ Lijphart, Arend, 1990.

En este caso, dichos autores tienden a definir que aproximaciones puras en un sentido “dependiente” o “independiente” reducen significativamente las posibilidades para arribar a un terreno fértil.

No obstante, existe un elemento significativo de distinción: esta relación interdependiente entre sistemas electorales y partidarios termina por volverse asimétrica; pero esto ocurre justamente a partir de las decisiones y usos definidos desde las instituciones políticas. Uno podría considerar que un sistema de partidos institucionalizado debe ser capaz de desplegar toda su influencia política para corregir algunos casos extremos de sistemas electorales que han terminado por inhibir a los sistemas de partido. Por ejemplo, esto ocurre en algunos sistemas presidenciales latinoamericanos, en donde los ejecutivos y los políticos han promovido sistemas mixtos de representación, los cuales producen legislaturas fragmentadas, antisistémicas y débiles (como en Brasil),²⁷ o que paulatinamente fortalecen liderazgos presidenciales hegemónicos que tienden a enfrentarse con sus poderes legislativos (Argentina, Perú, Paraguay, Venezuela o Ecuador, para sólo hablar de algunos casos extremos recientes).

En este sentido, dicha situación llama a reducir las distancias entre los sistemas electorales y los sistemas de partido, para que estos cambios institucionales puedan operar como un estímulo positivo en el desarrollo o rediseño de los regímenes democráticos que se revelan como emergentes, no sólo para los típicos casos en que se está transitando de situaciones dominadas por autoritarismos o dictaduras, sino que también podamos visualizarlos como parte de la evolución y transformación cualitativa de los sistemas democráticos, los cuales están experimentando —como en el caso de la Unión Europea— una lógica de desarrollo acumulativo de instituciones políticas que han venido dando paso a la creación de un sistema de partidos y un sistema electoral de carácter transnacional, que implican arreglos políticos asociados con la posibilidad de adaptar y hacer coexistir a los viejos partidos “nacionales” dentro de un nuevo molde de segundo nivel, y que éstos puedan trasladarse y expresarse como partes integrantes de un régimen político de “segundo orden”, que ahora se conjunta bajo esquemas democráticos de índole confederativo.²⁸

Como se verá más adelante, los dilemas producidos por el estado actual de no contar con un sistema electoral único para así desarrollar un sistema

²⁷ Mainwaring, Scott, “Party Systems in the Third Wave”, *Journal of Democracy*, Washington, vol. 9, núm. 3, julio de 1998.

²⁸ Kitschelt, Herbert, “Diversificación y reconfiguración de los sistemas de partidos de las democracias postindustriales”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 10, 2004.

de partidos “modelo” completamente integrado no sólo reflejan la debilidad institucional intrínseca que todavía poseen estos espacios, sino que también ello implica que los actores políticos que influyen sobre las decisiones partidarias y electorales (gobiernos, legislaturas y judicaturas nacionales) muestran intereses que deben ser asociados con la propia acción que pueda generarse desde una óptica “nacional”, tendiente a no ceder o subordinarse frente a estas nuevas entidades regionales.²⁹

Por el contrario, parte de la preocupación central radica justamente en explicar las causas de la baja institucionalidad de los partidos y los sistemas de partidos, la cual puede identificarse aquí por dos causas: la hiperpolitización de otras instancias de poder que no desean ceder atribuciones o conceder injerencias en detrimento de los espacios institucionales que, como los parlamentos, son el lugar más concreto de incentivos para que las organizaciones partidarias compitan y concurren por mayores cuotas de poder integrador a favor suyo.³⁰

Así, podemos ver con claridad una tercera variable interviniente, como lo son las instituciones gubernamentales en sus espacios nacionales o transnacionales, o por otra parte, los actores partidarios “nacionales” que no desean ser superados por estos nuevos modelos de organización, quienes son capaces de condicionar o inhibir el desarrollo del sistema electoral y de partidos. En ambos casos, la hiperpolitización de las instancias burocráticas, así como la intervención y control de los partidos y el gobierno, explican de manera dual la baja institucionalidad y las limitaciones que actualmente poseen el sistema de partidos y el sistema electoral.³¹

Finalmente, y retomando el tema aquí en discusión, el trabajo de Rein Taagepera y Matthew Soberg Shugart³² reconoce la importancia tanto de los partidos como de los individuos, pero preferentemente llama a dar relevancia a los sistemas electorales y sus leyes debido a sus atributos no políticos; es decir, asumen que los “arreglos institucionales” pueden moldear de manera neutra la competición partidaria, dependiendo de las circunstancias y métodos seleccionados por los actores no partidarios, con lo que se

²⁹ Mair, Peter, *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford, Oxford University Press, 1997.

³⁰ Strom, Kaare, “A Behavioral Theory of Competitive Political Parties”, *American Journal of Political Science*, vol. 34, núm. 2, 1990.

³¹ Ware, Alan, *Political Parties and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press, 1995; Panebianco, Angelo, *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.

³² Taagepera, Rein y Soberg Shugart, Matthew, *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press, 1989.

superan los intereses concretos en los niveles de competencia intrapartido y entre partidos.

En este caso, los sistemas electorales y de partido pierden importancia política en periodos de estabilidad, cuando los sistemas de partidos pueden operar adecuadamente. Sin embargo, los sistemas electorales resurgen como factores relevantes por razones políticas, en situaciones donde se tornan en una variable extrema y crucial para preservar las condiciones mínimas de legitimidad democrática.³³

Para concluir con este apartado, diremos que la importancia efectiva de los sistemas electorales y los sistemas de partidos, que operan como un *continuum* institucional, está dada por dos características: *a*) la “institucionalización particular” del sistema de partidos bajo análisis, y *b*) la “fuerza” y “capacidades” contenidas en el diseño del propio sistema electoral, como un elemento que facilita la expresión política de los electores por medios democráticos, en lugar de tomar en cuenta los instrumentos procedimentales y técnicos, que son necesarios para corregir manipulaciones y patologías motivadas por los políticos o por los mismos partidos.

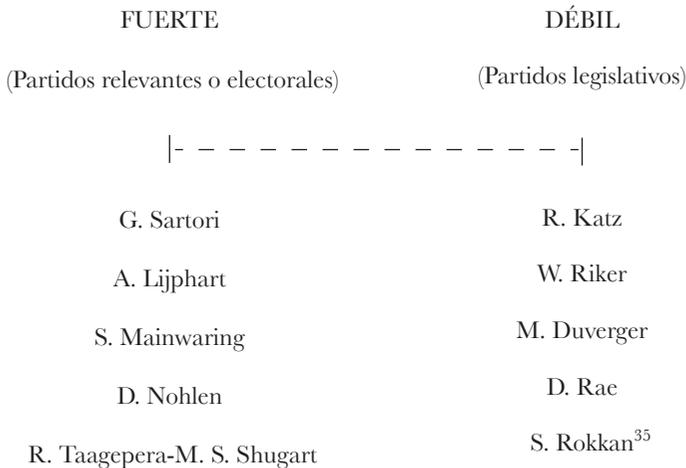
Véase al efecto la siguiente figura, en la cual se analizan las posturas expresadas por los expertos en torno a los efectos producidos en términos de partidos relevantes (sea en el ámbito legislativo y en posiciones de gobierno) *versus* a los partidos marginales y testimoniales, que terminan por articular el espacio opositor y/o de división social dentro de los propios patrones de competición electoral.

El análisis de dicho esquema permite observar algunos elementos que sitúan cuáles pueden ser las bases organizativas que dan pauta a la formación de nuevos partidos, o bien implican afrontar los desafíos clásicos, como la lucha entre fracciones, el transfuguismo o el franco deterioro de los mismos, a causa de las inadaptaciones que las organizaciones poseen en el terreno ideológico o en la estructura del reparto interno del poder.³⁴

³³ *Ibidem*, p. 236.

³⁴ Panebianco, Angelo, *op. cit.*

FIGURA 2
CAPACIDADES Y FORTALEZAS DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS
COMO CONSECUENCIA DE SU INSTITUCIONALIZACIÓN
MEDIANTE LOS SISTEMAS ELECTORALES



FUENTE: Elaboración propia.

V. REFLEXIONES FINALES

Como puede verse, un acercamiento institucional dentro del estudio sobre el surgimiento de los sistemas de partido propone, en términos metodológicos, alternativas a dos importantes tradiciones:

- 1) La definición clasificatoria de los partidos y los sistemas de partidos mediante sus posiciones ideológicas, por lo que su distinción radica en “medir” la distancia real existente entre una y otra formación dentro de un *continuum* que permite situarlos espacialmente, con lo

³⁵ Coloco a Rokkan en el lado débil del *continuum*, porque asumo que apoya una posición que concibe a los partidos políticos como expresiones de divisiones sociales y alineamientos sociales básicos y precedentes a los partidos, por lo que éstos no sólo están moldeados por los sistemas electorales, sino también por los conflictos sociales y las decisiones políticas.

cual se pueden fijar los alineamientos o desalineamientos de dichos partidos y de los propios electores.³⁶

- 2) La tradición que nos habla de clasificar a los partidos y los sistemas de partidos por el número de los mismos y por la fuerza de votación que mantienen entre sí, para entonces poder medir su capacidad para formar o no gobierno mediante el desarrollo de alianzas o coaliciones.³⁷

En este sentido, la posición institucionalista asume varios principios en la creación de un sistema de partidos, que como ya se ha visto en apartados previos, debe analizar la racionalidad e interés de los actores por participar e inducir procesos que favorezcan sus posiciones; igualmente, definir y orientar las reglas necesarias (en este caso leyes y fórmulas electorales) para determinar las condiciones de acción concretas tendientes a mejorar su posición dentro del sistema político.³⁸

Finalmente, el enfoque institucionalista aprecia los cambios cuantitativos en materia de tener mayor información y participación en otros rubros (indicadores económicos), como eventuales insumos o incentivos que motiven al elector o a los partidos a delimitar modelos estratégicos para la adquisición, conservación y acrecentamiento del poder mediante su voto. De esta manera, el enfoque institucionalista pone particular atención no sólo a los aspectos de cambio material, sino que también “íntegra” y se complementa con los otros dos criterios de estudio antes mencionados.³⁹

En este sentido, podemos intentar una ponderación de los siguientes aspectos, los cuales son de relevancia dentro de un estudio institucional de los partidos y susceptibles de aplicación para el entendimiento de lo ocurre dentro de las democracias actuales:

- a) Desarrollo y tamaño de los partidos (militancia).
- b) Capacidad organizativa de los partidos (estatutos, resolutivos de los congresos y programas de acción).

³⁶ Beyme, Klaus von, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS-Siglo XXI Editores, 1986.

³⁷ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas...*, cit.; Dalton, Russell J., “The Quantity and the Quality...”, *op. cit.*; Riker, William H., *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press, 1962.

³⁸ Van Hees, Martin, “Explaining Institutions. A defense of reductionism”, *European Journal of Political Research*, vol. 32, 1997; Hattam, Victoria, “Political Identity and the Limits of the New Institutionalism”, documento presentado en Encuentro Anual de la American Political Science Association, Washington, D. C., septiembre de 1993.

³⁹ Harmel, Robert y Janda, Kenneth, “An Integrated Theory of Party Goals and Party Change”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 6, núm. 3, julio de 1994.

- c) Autonomía financiera de los partidos (vínculos y patrocinios con las instituciones y la sociedad civil).
- d) Capacidad de formación de gobierno (votos, escaños y desempeño electoral).

En términos conclusivos, se pueden indicar varios escenarios de análisis:

- 1) Definir las condiciones de construcción institucional del sistema de partidos como producto de acciones institucionales concretas, cuyos impactos desiguales obligan a precisar si las causas se componen por factores endógenos o exógenos al propio sistema electoral y de partidos.⁴⁰

Como se ha sugerido líneas atrás, la idea de variables intervinientes (influencia de actores nacionales, predominio de otras instituciones y campos prioritarios en el desarrollo de la legitimidad en la representación política) hace que la agenda de temas revele hasta ahora impactos decrecientes en el interés y participación de la ciudadanía en las elecciones, los cuales sólo podrán tener posibilidades de corrección cuando la población nuevamente reconozca las facultades decisorias dadas a los propios partidos.⁴¹

- 2) Por otra parte, es importante avanzar en el conocimiento formal de las estructuras organizativas de los partidos en su configuración presente, en la medida en que su inconsistencia organizativa, si bien no se debe en apariencia a indefiniciones ideológicas, está afectada por las limitadas capacidades que les son concedidas por los miembros de los propios partidos, en su condición de ser nuevas oligarquías de poder en su interior.
- 3) En tercer lugar, resulta sustantivo seguir examinando las condiciones de evolución y desempeño económico individual de los gobiernos, pues hoy en día la asociación con el éxito o fracaso de las agrupaciones en las elecciones a partir del llamado “voto económico” muestra una influencia decisiva para la conformación de los intereses y preferencias de los electores para asistir o no a las urnas.
- 4) Por último, las expectativas de tránsito exitoso a un sistema de partidos con organizaciones e instituciones políticas integradas deben ser medidas, en tanto no se discutan los efectos actuales que dicha falta

⁴⁰ Dalton, Russell J., *Democratic Challenges, Democratic Choices. The Erosion of Politics and Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2004.

⁴¹ Dalton, Russell J. y Wattenberg, Martin P. (eds.), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

de coordinación provoca en el propio sistema de partidos y en las instituciones de representación, como lo son el estudio de sus dinámicas de competencia y sus consecuencias políticas para la integración de la representación y la legitimidad del sistema político a cargo de la propia ciudadanía.⁴²

VI. BIBLIOGRAFÍA

- BARTOLINI, Stefano y MAIR, Peter, *Identity, Competition and Electoral Availability. The Stabilisation of European Electorates, 1885-1985*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- BEYME, Klaus von, *Los partidos políticos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS-Siglo XXI Editores, 1986.
- BINGHAM POWELL, Jr. G., *Elections as Instruments of Democracy. Majoritarian and Proportional Visions*, New Haven, Yale University Press, 2000.
- COLOMER, Josep, "How political parties, rather than member states, are building the European Union", en STEUNENBERG, Bernard (ed.), *Widening the European Union, The Politics of Institutional Change and Reform*, Londres, Routledge, 2002.
- COX, Gary W., *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.
- DALTON, Russell J., *Democratic Challenges, Democratic Choices. The Erosion of Politics and Support in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2004.
- y WATTENBERG, Martin P. (eds.), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2000.
- DOWNS, Anthony, *Teoría económica de la democracia*, Madrid, Aguilar, 1973.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, 7a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1980.
- GOODIN, Richard E. (ed.), *Teoría del diseño institucional*, Barcelona, Gedisa, 2003.
- HIRSCHMAN, Albert O., *Salida, voz y lealtad. Respuestas al deterioro de empresas, organizaciones y Estados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- JANDA, Kenneth, *A Conceptual Framework for the Comparative Study of Political Parties*, Beverly Hills, Sage Publications, 1973.

⁴² March, James y Olsen, Johan P., *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press, 1989; *id.*, *Democratic Governance*, Nueva York, The Free Press, 1995.

- KATZ, Richard S., *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1980.
- KITSCHOLT, Herbert, “Los nuevos movimientos sociales y el declinar de la organización de los partidos”, en DALTON, Russell J. y KUECHLER, Manfred (comps.), *Los nuevos movimientos sociales*, Valencia, Edicions Alfons el Magnànim, 1992.
- LIPPHART, Arend, *Democracies. Patterns of Majoritarian and Consensus Government in 21 Countries*, New Haven, Yale University Press, 1984.
- , *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies. 1945-1990*, Oxford, Oxford University Press, 1994.
- LIPSET, Seymour M. y ROKKAN, Stein, “Cleavages Structures, Party-Systems and Voter Alignments. An Introduction”, en LIPSET, Seymour M. y ROKKAN, Stein (eds.), *Party Systems and Voter Alignments Cross-National Perspective*, The Free Press, 1967.
- MAINWARING, Scott, “Reexaminando la teoría de los partidos políticos en la tercera ola de democratización”, en ALARCÓN OLGUÍN, Víctor (coord.), *Metodologías para el análisis político. Enfoques, procesos e instituciones*, UAM-I-Plaza y Valdés, 2006.
- MAIR, Peter, *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford, Oxford University Press, 1997.
- MARCH, James y OLSEN, Johan P., *Democratic Governance*, Nueva York, The Free Press, 1995.
- , *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press, 1989.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales en su contexto*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- NORTH, Douglass C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990.
- PANEBIANCO, Angelo, *Modelos de partido. Organización y poder en los partidos políticos*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.
- PETERS, Guy, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 1999.
- PRZEWORSKI, Adam (coord.), *¿Qué esperar de la democracia? Límites y posibilidades del autogobierno*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.
- RAE, Douglas W., *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, Yale University Press, 1967.

- RIKER, William H., “Duverger’s Law Revisited”, en GROFMAN, Bernard y LIJPHART, Arend (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Nueva York, Agathon, 1986.
- , *The Theory of Political Coalitions*, New Haven, Yale University Press, 1962.
- ROKKAN, Stein, “Electoral Systems”, en SILLS, David L. (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Nueva York, Macmillan-Free Press, 1968, vol. 5.
- SARTORI, Giovanni, “The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Method?”, en GROFMAN, Bernard y LIJPHART, Arend (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Nueva York, Agathon, 1986.
- , *Partidos y sistemas de partido. Marco para un análisis*, Madrid, Alianza Editorial, 1987.
- SCHEDLER, Andreas, *Under and Overinstitutionalization: Some Ideal Typical Propositions Concerning New and Old Party Systems*, Notre Dame, The Kellogg Institute, 1995.
- TAAGEPERA, Rein, *Predicting Party Sizes. The Logic of Simple Electoral Systems*, Oxford, Oxford University Press, 2007.
- y SOBERG SHUGART, Matthew, *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*, New Haven, Yale University Press, 1989.
- WARE, Alan, *Political Parties and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press, 1995.

Hemerografía

- BARTOLINI, Stefano, “Cosa é competizione in politica e come va studiata”, *Rivista Italiana di Scienza Politica*, año XXVI, núm. 2, agosto de 1996.
- DALTON, Russell J., “The Quantity and the Quality of Party Systems: Party System. Polarization, Its Measurement, and Its Consequences”, *Comparative Political Studies*, vol. 41, núm. 7, julio de 2008.
- HARMEL, Robert y JANDA, Kenneth, “An Integrated Theory of Party Goals and Party Change”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 6, núm. 3, julio de 1994.
- HATTAM, Victoria, “Political Identity and the Limits of the New Institutionalism”, documento presentado en Encuentro Anual de la American Political Science Association, Washington, D. C., septiembre de 1993.

- HOLMBERG, Sören, “Are Political Parties necessary?”, *Electoral Studies*, vol. 22, 2003.
- KITSCHOLT, Herbert, “Diversificación y reconfiguración de los sistemas de partidos de las democracias postindustriales”, *Revista Española de Ciencia Política*, núm. 10, 2004.
- MAINWARING, Scott, “Party Systems in the Third Wave”, *Journal of Democracy*, Washington, vol. 9, núm. 3, julio de 1998.
- MAIR, Peter y MUDDE, Cas, “The Party Family and its Study”, *Annual Review of Political Science*, núm. 1, 1998.
- MÜLLER, Wolfgang C., “The Relevance of the State for Party-System Change”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 5, núm. 4, octubre de 1993.
- POMPER, Gerald M., “Party Organization and Electoral Success”, *Polity*, vol. 23, núm. 2, 1990.
- SARTORI, Giovanni, “¿Hay una crisis de representación?”, *Este País*, México, núm. 65, agosto de 1996.
- STROM, Kaare, “A Behavioral Theory of Competitive Political Parties”, *American Journal of Political Science*, vol. 34, núm. 2, 1990.
- VAN HEES, Martin, “Explaining Institutions. A defense of reductionism”, *European Journal of Political Research*, vol. 32, 1997.

Partidos y sistemas de partidos: experiencias comparadas, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 24 de mayo de 2016 en los talleres de MGM, Consultoría Gráfica, S. A. de C. V., Fuentes Brotantes 43-1, colonia Portales Oriente, delegación Benito Juárez, 03570 Ciudad de México, tel. 5243 9110. Se utilizó tipo *Baskerville* de 9, 10 y 11 puntos. En esta edición se empleó papel cultural 70 x 95 cm. de 75 gramos para los interiores y cartulina couché de 250 gramos para los forros. Consta de 100 ejemplares (impresión *offset*).