

Democracia y sistema de partidos

JEAN FRANÇOIS PRUD'HOMME

Resumen

En este artículo el autor analiza las condiciones que han contribuido a consolidar un sistema de partidos fuertes en un entorno de mayor competitividad política. Así, afirma que las restricciones a los nuevos partidos durante la época de la hegemonía priista no hicieron más que fortalecer a estos mismos partidos que, después de todo, lograron sobrevivir a tan hostiles circunstancias políticas. Considera también que la estabilidad del sistema político está asociada tanto a la institucionalización de los partidos —que, a su juicio, debe integrar la noción de coaliciones así como una planeación de largo plazo que permita el fortalecimiento de la vida partidaria por encima de los intereses inmediatos— como a las reglas del juego partidista.

Abstract

In his article, the author analyzes the conditions that have contributed to the consolidation of strong parties within an environment of greater political competitiveness. Thus, he affirms that the restrictions to the new parties during the time of the priista hegemony brought about the strengthening of said parties, that managed after all, to survive the hostile political circumstances. The writer considers as well that the stability of the political system is associated not only to the institutionalization of the parties —because, to his mind, it should integrate the notion of coalitions as well as a long term planning that permits the fortification of the party's life over immediate interests— but also to the rules of the partisan game.

En su libro muy difundido a finales de los años sesenta, *El orden político en las sociedades en cambio*,¹ Samuel Huntington se interrogaba en torno a las condiciones que permitían conciliar con éxito la movilización social y la estabilidad política. Su respuesta era muy sencilla: “la solución reside en la existencia de instituciones políticas capaces de dar contenido a los intereses públicos”. La estabilidad política de cualquier sistema de gobierno depende, según Huntington, de la relación que existe entre el nivel de participación

¹ Véase S. Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio*, Buenos Aires, Paidós, 1996, 404 pp.

política y el grado de institucionalización del sistema político: a mayor grado de institucionalización, mayor estabilidad política.

Luego, de manera reiterada a lo largo de su libro, Huntington insiste en que la institución que caracteriza de manera exclusiva y particular a los sistemas de gobierno moderno es el partido político. Uno o varios partidos políticos altamente institucionalizados —es decir, adaptables, complejos, autónomos y coherentes—, garantizan la legitimidad y estabilidad o autoridad de los nuevos sistemas de gobierno.

Presento aquí un alegato en favor de un sistema de partidos fuertes. Para ello, abordo tres temas: primero, el tema de la herencia institucional del sistema de partidos mexicano; segundo, el de la competitividad y del pluralismo, es decir, de los efectos del sistema de partido actual sobre las organizaciones partidistas; y finalmente, el tema de la intersección entre vida interna de los partidos y su entorno.

La herencia institucional o cómo, curiosamente, cosas malas del sistema anterior se transformaron en ventajas actuales para los partidos políticos.

En la jerga contemporánea del neoinstitucionalismo se dice que las instituciones tienen efectos distributivos autónomos. ¿Qué significa eso? Significa que reglas concebidas para favorecer a ciertos actores en ciertas circunstancias pueden en otras circunstancias beneficiar a otros actores.

Pasa algo similar con las características de lo que ha sido conocido como el sistema de partido hegemónico en México, y aquí voy a hacer algo de revisionismo con respecto a las interpretaciones ortodoxas de la ciencia política nacional en torno al sistema de partidos.

Se ha dicho, con razón, que la ley electoral de 1946 constituyó la base institucional del control que ejerció el Ejecutivo sobre la vida electoral y partidista nacional. Se ha mostrado también cómo distintas disposiciones de esa ley favorecieron, por un lado, la centralización de la vida electoral en manos del Poder Ejecutivo y, por otro lado, el control sobre el acceso al sistema de partidos, mediante exigencias asociadas a las características de las agrupaciones políticas que buscaban conseguir su registro oficial; ello había favorecido —según esa interpretación— la reproducción de la hegemonía del PRI en su momento y la consecuente falta de competitividad en el sistema de partidos.

Paradójicamente, muchos de los requisitos de esa ley electoral de 1946 crearían condiciones favorables para la constitución de partidos que tienen la posibilidad de ser organizaciones fuertes y cohesionadas. Menciono algunas de esas disposiciones que tuvieron efecto positivo sobre la constitución de organizaciones partidistas:

Primero, la obligación de postular candidaturas a puestos de elección popular mediante los partidos políticos con registro, ha dado a los partidos un monopolio virtual sobre la representación política, lo cual ha permitido que dichos partidos sean organizaciones relativamente fuertes.

Segundo, la obligación de los partidos de tener una presencia amplia en el territorio nacional o una gran base de simpatizantes para conseguir su registro, ha contribuido a hacer de éstos organizaciones con una base política relativamente estable, es decir, partidos con militantes.

Tercero, los requisitos que especifican cuáles deben de ser las características de organización de los partidos, también han favorecido un cierto tipo de institucionalización de las organizaciones partidistas.

Cuarto, esa curiosa visión cosmética de lo que ciertos autores llamaron pluralismo tutelado o democracia tutelada, donde el sistema de partidos aparentaba representar a un amplio espectro ideológico, así como las exigencias mismas de la ley, han obligado a los partidos a definirse de manera programática en un espectro relativamente amplio de posturas ideológicas.

Y finalmente, también la debilidad original de los partidos de oposición en un sistema que no les favorecía hizo que el Estado se hiciera cargo de su sobrevivencia material; es decir, dio lugar a un sistema de financiamiento público del sistema de partidos.

Todos esos elementos relacionados con la concepción misma de un sistema de partido hegemónico tuvieron a la vez un efecto positivo sobre el fortalecimiento de organizaciones partidistas.

Es un legado que tenemos que aprender a valorar para que se fortalezca el sistema de partidos. Sin embargo, es cierto que todas esas condiciones no eran suficientes para justificar en su momento un sistema de partidos fuertes. Faltaba algo: el bajo grado de competitividad del sistema de partidos y la consecuente fusión virtual entre el Ejecutivo y el Legislativo reducían a casi nada las funciones de articulación y agrupación de intereses desarrollados por los partidos.

Pero como no era un sistema electoral competitivo, y más bien parecía un sistema concebido para otras cosas, hay un elemento en el cual los partidos políticos se encontraban en una situación de debilidad extrema: la articulación y agregación de intereses. Los partidos políticos no cumplían con su función de intermediación entre sociedad, grupos de interés y autoridades. Es el gran reto que tienen los partidos políticos en la actualidad; queda por ver cómo lo van a enfrentar.

Esto me lleva al segundo tema, el del pluralismo y la competitividad electoral, o ¿cómo durante muchos años soñamos con un sistema que expresara una diversidad de intereses y amanecemos con una sociedad política binaria y dicotómica? Me refiero, por supuesto a la cuestión de las coaliciones.

Las elecciones legislativas del 6 de julio produjeron una situación inusitada en la vida política nacional; la existencia de un gobierno dividido, con ausencia de mayoría absoluta de un partido en la Cámara Baja. Esto introdujo en la vida política nacional el tema de las coaliciones legislativas.

Hay dos elementos que interesan cuando nos referimos al tema del pluralismo y las coaliciones: primero, es importante entender la dinámica del proceso de formación de las coaliciones; y segundo, considerar su impacto sobre la consolidación de las organizaciones partidistas.

En cuanto al primer elemento, no hay que perder de vista que el resultado de las elecciones del 6 de julio expresa una diversidad de preferencias electorales mucho más rica y compleja de lo que deja suponer la lógica de polarización que se ha instalado en la vida política nacional de los últimos meses, lógica de polarización que parece confrontar oposiciones y gobierno. Para retomar la expresión de Huntington, "los partidos políticos tenían poca incidencia en la creación del interés público".

Una revisión detallada, tema por tema, de las plataformas electorales de los principales partidos indica que las cercanías y polarizaciones entre éstos varían enormemente; no hay grandes fracturas que permitan, en el conjunto de la agenda política, colocar al partido gubernamental de un lado y a los partidos de oposición del otro. Lo que se expresa no es una lógica dicotómica.

La teoría política explica mejor las coaliciones en función de dos criterios: primero, el numérico; es decir, cómo se crean mayorías

aritméticas; y segundo, el de la cercanía programática entre los partidos políticos.

Esa misma teoría nos dice también que la cuestión de la cercanía entre partidos coaligados tiene una dimensión muy subjetiva; esto es, en cuanto a elementos programáticos, no impiden que, pese a distancias muy grandes en ciertos aspectos, los partidos decidan cuál es el aspecto que van a privilegiar cuando entran en coalición. De esta manera, las grandes distancias pueden acortarse considerablemente.

Es muy importante tomar eso en consideración, porque en el acto de entrar en coalición hay una clara dimensión apreciativa del momento político y de los intereses estratégicos de los partidos; es decir, hay un riesgo en esas decisiones estratégicas. Existe la posibilidad de perder identidad política y también de perder terreno en el electorado.

No todos los miembros de las coaliciones van a ganar o pueden ganar por el acto de entrar en coalición; además, no todas las organizaciones partidistas percibidas como tal se benefician del hecho de establecer coaliciones con otras organizaciones políticas. Como vemos, importan mucho las características de cada una de las organizaciones.

Por lo tanto, comparto la inclinación de vincular la formación de coaliciones con su impacto sobre las organizaciones partidistas. La conciencia de los riesgos incluidos permite entender mucho mejor la dinámica de las coaliciones que se están dando en este otoño de 1997 en el sistema político y su impacto sobre las organizaciones partidistas.

Para terminar con la cuestión de la competitividad y el pluralismo, me parece muy importante considerar también el impacto de la apertura del juego legislativo sobre la función de articulación y agregación de intereses de los partidos, función que ha sido atrofiada en el pasado.

Aquí se abre para los partidos políticos una magnífica oportunidad de paliar esas deficiencias, pero también existe el riesgo de que ante una lectura equivocada del momento político se terminen privilegiando intereses inmediatos, intereses asociados a expresiones más pequeñas de la vida partidista. Las expectativas de ganancias inmediatas terminarían predominando sobre intereses de mediano

y largo plazo, que permitirían a los partidos fortalecerse, junto con su papel en el sistema político global.

Hay una parte de verdad en la declaración de los dirigentes de la Coparmex cuando decían recientemente que existía un riesgo muy fuerte por parte de los partidos políticos de privilegiar intereses políticos de muy corto plazo sobre su fortalecimiento y sobrevivencia a mediano y largo plazo. En síntesis, el incremento del pluralismo y de la competitividad tiene un impacto sobre la consolidación de las organizaciones partidistas.

Eso me lleva al tercer tema, el de la intersección entre la vida interna y entorno de los partidos políticos.

Es interesante constatar cómo el contexto actual hace más visible un aspecto del sistema de partidos que siempre estuvo presente, pero de manera latente: la estrecha interdependencia entre vida interna y externa de los partidos políticos. El mayor grado de competitividad del sistema de partidos se comprueba, entre otras cosas, por el mayor éxito de las fuerzas de oposición y una complejización del juego. La necesidad de establecer coaliciones resalta el vínculo entre vida interna y actividades externas de los partidos y pone en evidencia un viejo problema de la sociología de los partidos: el de los equilibrios internos.

Las relaciones entre bancadas parlamentarias, gobernantes responsables y direcciones partidistas, pone en evidencia la multiplicación de las fuentes de poder en los partidos políticos. A la vez, esto introduce una tensión muy fuerte que va a poner a prueba la capacidad institucional de los partidos políticos. Es decir, la capacidad de dotarse de procedimientos, reglas de funcionamiento interno que permitan ir regulando el equilibrio interno. Esto se podrá comprobar especialmente en un aspecto que a mi juicio constituye una fuerza del sistema de partidos mexicanos: el del control de las ambiciones políticas individuales, que será un gran reto para las tres principales fuerzas políticas nacionales en los próximos años.

Va a ser muy importante adoptar procedimientos institucionales que produzcan equilibrios internos en el seno de los partidos y permitan regular institucionalmente el despliegue de esas ambiciones personales. Éste es un tema muy importante, cuya solución explica en gran parte la estabilidad y la civilización, entendida en el sentido de la participación de los ciudadanos en el sistema político posrevolucionario. Es fundamental seguir atendiendo ese asunto.

A manera de conclusión, diré que el futuro del sistema de partidos está abierto. Hay, en ciertos aspectos, una herencia que, de manera paradójica, dejó algunas condiciones favorables para la existencia de un sistema de partidos fuertes. Sin embargo, existen lagunas que tienen mucho que ver con ese problema de articulación y agregación de intereses, de intermediación entre sociedad y gobierno al cual aludí anteriormente.

Creo que en los momentos de cambio político hay elementos que pertenecen al antiguo régimen que pueden ser reciclados, y pueden llegar a tener efectos positivos en cuanto a la consolidación de la democracia.

Esos elementos relacionados con la dinámica más antigua, ayudan a crear condiciones para que haya partidos políticos fuertes, organizaciones bien establecidas. No obstante, el hecho de que existan esas condiciones, no quiere decir que los partidos políticos van a tener automáticamente capacidad de hacer frente a al cambio político con éxito.

Y aquí están, en buena medida, los retos hacia el futuro de los partidos políticos: 1) Un primer reto tiene que ver con la capacidad real de articular y agregar intereses, y apreciar la nueva oportunidad que tienen de participar en el juego legislativo. 2) Un segundo está asociado a la capacidad de mantener esa facultad de control de las ambiciones mediante la institucionalización de procedimientos internos. 3) Un tercero está conectado a la capacidad de procesar las nuevas condiciones de competitividad: me refiero —entre otras cosas— a la capacidad de llevar a cabo de manera provechosa el juego de coaliciones.

Terminaré recordando algo que está implícito en las obras de Tocqueville y que se relaciona con el efecto de las instituciones sobre los sistemas políticos. Tanto en *El Antiguo Régimen y la Revolución*² como en *La democracia en América*,³ Tocqueville nos dice que para evaluar los efectos de las instituciones y sus reglas, hay que pensar que son efectos complejos, indirectos, y cuyo resultado se manifiesta en el largo plazo.

² A. Tocqueville, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Madrid, Guadarrama, 1969, 301 pp.

³ A. Tocqueville, *La democracia en América*, Madrid, Aguilar, 1969, 296 pp.

¿Por qué lo menciono? Porque que sería un error, y de hecho lo es muy frecuentemente, en la manera de apreciar la evolución de la política nacional, creer que la mera acumulación de medidas o de reformas que aparentan ser democráticas va a producir necesariamente un sistema democrático estable.

Hay que estar conscientes de que las decisiones que se toman, las reformas que se adoptan, crean instituciones, reglas del juego, y que esas reglas del juego tienen efectos políticos reales. Esas reglas no son necesariamente compatibles entre sí, y no todas esas reglas terminan consolidando la democracia.

En suma, hay que tener muy presente que la acumulación de reglas que aparentan ser democráticas no terminan necesariamente constituyendo sistemas democráticos. Muchas veces la acumulación de esas reglas puede jugar en contra del establecimiento de un sistema democrático sólido.