

Legitimidad política y apertura legal en sistemas de partidos sub-nacionales: el caso de México en perspectiva comparada

Political legitimacy and legal openness in the sub-national party systems: Mexican case in a comparative perspective

Roy González Padilla

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
✉ stfua@hotmail.com

Carlos Leonhardt Álvarez

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE INVESTIGACIÓN ORTEGA Y GASSET, ESPAÑA
✉ carlos_leonhardt@hotmail.com

RESUMEN

El presente artículo se adscribe a una agenda de investigación académica que pone en discusión la relación existente entre la legitimidad política y la regulación del sistema de partidos en América Latina. En este sentido, la identificación de las barreras fijadas para regular el ingreso de nuevos contendientes políticos a la arena electoral, así como el análisis de las condiciones que facilitan su entrada desde el nivel sub-nacional, se presentan como indicadores que en este documento se analizarán a efecto de poder testear una reciente hipótesis de trabajo que sostiene que a menor legitimidad política, mayor apertura del sistema de partidos.

PALABRAS CLAVE: legitimidad política, umbral legal, sistemas de partidos sub-nacionales, América Latina, México.

SUMMARY

This article is in line with a research agenda that raises questions about the relationship between political legitimacy and party system's regulation in Latin America. In this regard, the identification of the thresholds set to regulate the entry of new political contenders to the electoral arena as well as the analysis of the conditions that facilitate their entry from the sub-national level are presented as indicators that are analysed in this paper in order to test a recent working hypothesis according to which the less legitimate a party system is, the more open it becomes.

KEYWORDS: political legitimacy, legal thresholds, sub-national party systems, Latin America, Mexico.

Introducción

Las reglas electorales juegan un papel clave en el proceso de aprendizaje que los partidos políticos recorren en aras de alcanzar el poder político al que aspiran, proceso que se encuentra definido por una sucesión de eventos de ensayo y error a través del cual los miembros de la élite política que configuran un sistema de partidos determinado adquieren un conocimiento específico acerca de los efectos restrictivos que llegan a ordenar el juego político (Rashkova 2010: 4).

Si bien los sistemas de partidos se encuentran continuamente sometidos a diversas alteraciones – tales como los cambios en la composición de la sociedad y, por ende, de los electores quienes, a su vez, se han vuelto significativamente menos leales a los partidos establecidos de lo que antes eran, así como la emergencia paralela de nuevos *issues* en la agenda política (Dalton 1996; Dalton y Wattenberg 2000) –, ese componente de aprendizaje definido por las variaciones de las reglas electorales se constituye como un factor determinante en el establecimiento de un sistema de partidos particular.

Al participar en las elecciones y tener que competir con las restricciones previamente establecidas y bajo las reglas propias de la competencia político-electoral en sí – en específico la definición del umbral electoral o la cantidad mínima de afiliados requerida a los partidos para obtener y posteriormente mantener su registro – los políticos aprenden el funcionamiento del sistema y toman decisiones en consecuencia. De ahí que uno pueda esperar que, una vez llegados al poder, los partidos políticos decidan cerrar la puerta de entrada a aquellos nuevos aspirantes que pretendan ingresar a la arena electoral y así poder conservar los beneficios inherentes a su posición – tales como seguir participando en los comicios, recibir financiamiento público o acceder a tiempos públicos de radio y televisión, por mencionar algunas de las más importantes – y mantener la competencia política dentro de ciertos límites acordados, configurando de esta forma lo que Janda (2005) denomina *modelo de protección* que se constituye a favor de los partidos existentes en contra de competidores potenciales.

Este tipo de comportamiento, que da cuenta en cierto grado de una reacción racional del sistema de partidos establecido frente a la presencia de ‘forasteros’ que demandan su ingreso a la lucha electoral, produce, sin embargo, un efecto inesperado en la calidad de la representación democrática, pues como algunos lo han advertido con anterioridad aquellos partidos firmemente establecidos en el sistema de competencia pueden llegar a convertirse en *cárteles*¹ de la representación política si no son desafiados por la entrada de elementos

¹ En cuanto a la organización, el partido cártel se caracteriza primordialmente por la puesta en marcha de un patrón de colisión entre los partidos integrantes del sistema en lugar del establecimiento de formas de competencia política, al trabajar éstos de manera coordinada para aprovecharse de los recursos del Estado – como los subsidios públicos, el acceso a los medios de comunicación regulados por el Estado o incluso el patrocinio del partido – a efecto de garantizar la supervivencia colectiva de los partidos que lo integran (Katz y Mair 1995).

ajenos al propio sistema (Strøm 1992; Katz y Mair 1995; Bartolini 1999, 2000), tal como lo han puesto en evidencia algunos análisis al mostrar la influencia que puede llegar a tener la entrada de nuevos partidos tanto en aquellos establecidos como en el propio comportamiento de los votantes, aun cuando no lleguen a tener un éxito electoral que se traduzca en la obtención de asientos en los órganos de representación o en la conquista de cargos de gobierno (Harmel y Svasand 1997; Bale 2003; Krouwel y Lucardie 2008).

Así entonces, la identificación de las barreras fijadas para regular el ingreso de nuevos contendientes políticos a la arena electoral así como el análisis de las condiciones que facilitan la entrada a nuevos desafiantes que se pretendan sumar a la competencia, resultan clave para el diagnóstico de la representación democrática (Bischoff, 2011), pues debido a que las normas legales son determinadas por las propias partes integrantes del sistema “pueden aumentar su capacidad de resistencia frente a los desafíos que presenta la movilización de distintas alternativas y, por ende, el Estado se convierte en una estructura institucionalizada de apoyo a sus integrantes mediante la exclusión de los intrusos” (Katz y Mair 1995: 16).

Otra de las hipótesis mayormente revisadas entre los académicos es aquella que presupone que las élites políticas maximizan su utilidad dentro de las limitaciones institucionales que los unen, de manera tal que los operadores tradicionales tienden a cambiar las reglas del juego siempre que favorezcan su propia posición; sin embargo, para los fines de éste artículo nos adscribimos a una reciente agenda de interés académico que pone en discusión la relación existente entre la legitimidad política y la regulación del sistema de partidos que lleva a considerar tanto el potencial como los efectos reales que las normas jurídicas tienen sobre la legitimidad de un sistema, partiendo de la tesis que la regulación en sí misma no promueve necesariamente la legitimidad política, puesto que la adopción de normas regulatorias, ya sea para limitar o liberar el comportamiento de los partidos, no es suficiente para legitimar a aquellos que se mantienen en el poder (Rashkova y van Biezen 2014).

Abrir para legitimar, cerrar para competir: la lógica regulatoria de los sistemas de partidos

De acuerdo con la herencia teórica derivada de la filosofía, la legitimidad política se encuentra determinada por diversos factores: por un lado, se hace referencia al apego de la acción política a las normas previamente establecidas y, por el otro, dichas normas se encuentran a su vez justificadas en términos de un sistema de creencias compartidas entre los miembros que comparten el poder político mediante el consentimiento expreso o apoyo popular (Beetham 1991). De lo anterior es posible deducir que para ser considerado legítimo, el poder tiene que haber sido adquirido y ejercido de acuerdo con reglas debidamente justificadas y haciendo siempre constar evidencias de su consentimiento, lo que da cuenta, en otros términos, de la validez del poder.

Este marco de análisis tridimensional sobre lo que convierte al poder en legítimo – legalidad, justificabilidad, legitimación – permite explorar, a partir de dichas dimensiones de análisis, la lógica regulatoria de los sistemas de partidos.

En primer lugar, del mismo modo que el poder político es visto como legítimo si se establece y se ejerce de acuerdo con la ley – lo que hace que sea considerado como legalmente válido – es a su vez aplicable a los partidos políticos (Rashkova y van Biezen 2014: 268). El establecimiento de éstos, empero, se encuentra relacionado con el desarrollo paulatino de un amplio conjunto de leyes para regularlos que varían de acuerdo al contexto particular de la unidad de análisis, las cuales no son exógenas a ellas, pues son las propias élites políticas – de quienes podría decirse que representan los intereses de los partidos políticos – las responsables de su creación y puesta en marcha, lo que habla sobre el gran potencial de la cartelización de los partidos y los sistemas de partidos (Katz y Mair 1995).

Para el caso específico de América Latina, el desarrollo del marco regulatorio de los partidos políticos responde a una evolución variable, ya que, como lo observa Molenaar (2012), en la última década todos los países de América Latina han llegado a reformar sus instrumentos legales sobre partidos o han adoptado nuevos instrumentos jurídicos que los regulan en una multitud de formas.

Si bien el desarrollo de dicho marco regulatorio ha sido una respuesta a diversos factores que difieren según el país de origen y sus contextos particulares, así como a las coyunturas histórico-políticas particulares de cada uno de ellos, es posible establecer periodizaciones y tendencias generales para poder identificar las especificidades de la regulación de los partidos políticos a través del tiempo en la región que hagan posible el registro de continuidades y rupturas así como la identificación de rasgos comunes.

Según la periodización propuesta por Molenaar (2012), en el desarrollo de la regulación de los partidos políticos en la región en el siglo XX es posible identificar distintos momentos definitorios.

La aparición de los partidos en el escenario político se da de manera paralela a los primeros intentos de construcción del Estado en América Latina – durante el período *embrionario* del sistema de partidos latinoamericano que abarca de 1900 a 1931– y va acompañada de su referencia en las nuevas constituciones que se iban formando en la región – como es el caso de la uruguayana en 1918 – o en diversos órdenes normativos secundarios – Bolivia [1908], México [1916], Panamá [1916]– que reflejaban la existencia de un nuevo orden político en el cual los partidos políticos iban tomando de manera paulatina su lugar (Zovatto 2006).

Dentro de los siguientes cuarenta años que abarca el segundo período – de 1930 a 1975 – el desarrollo de la regulación de partidos políticos se difunde de forma más amplia a lo largo de la región y se les reconoce legalmente a nivel constitucional tanto su existencia como sus derechos (Molenaar 2012: 6), destacándose que no sólo en Estados democráticos se otorgaba dicho reconocimiento sino también se daba tanto en gobiernos militares, en Estados

autoritarios o en regímenes que transitaban hacia la democracia [Cuadro 1], lo que pone en relieve la importancia que se les concedió a los partidos políticos que se les reconocía durante dicho período, con independencia del tipo de régimen entonces existente.

Posteriormente, durante el período que da inicio con el arribo de la *tercera ola democratizadora* en América Latina (Huntington 1991) y que concluye con el fin de siglo, el reconocimiento sustantivo de los partidos políticos a ni-

Legitimidad política y apertura legal en sistemas de partidos sub-nacionales: el caso de México en perspectiva comparada

Roy González Padilla
Carlos Leonhardt Álvarez

Tipo de régimen al momento del reconocimiento	País	Año
Gobierno militar	El Salvador	1950
Golpe militar, seguido de una asamblea constitutiva	Ecuador	1945
	Honduras	1957
Estado autoritario	República Dominicana	1942
	Paraguay	1967
	Guatemala	1945
	Brasil	1946
Democracia en transición	Costa Rica	1949
	Venezuela	1961
	Uruguay	1934
	Panamá	1946
Democracia	Chile	1970

Cuadro 1.
Reconocimiento constitucional sustantivo de los partidos políticos (1930–1975)

Fuente: adaptación propia a partir de Molenaar (2012: 6–11).

vel constitucional se sigue dando en algunos países que también presentaban variaciones en el tipo de régimen que para entonces imperaba en sus fronteras [Cuadro 2], y de manera paralela en aquellos países en donde ya se contaba con dicho reconocimiento constitucional se les atribuían nuevas y variadas funciones, tales como: la representación, la participación, la contratación, la competencia por los cargos públicos, la formulación de políticas, la educación política y la defensa del pluralismo, entre otras (Molenaar 2012: 11).

Conviene subrayar que fue durante dicho período que, en paralelo al reconocimiento constitucional de los partidos comentado, se reprodujeron a lo largo del continente codificaciones secundarias sobre la materia que venían a definir una serie de consideraciones legales respecto a distintas dimensiones regulatorias, entre las que se destacan la especificación de las formas en las que los partidos políticos podrían organizarse la regulación de sus actividades y la definición de lo que constituía un partido en términos de requisitos de registro.

Sobre esta dimensión en concreto la mayoría de los países de la región estableció que para obtener el registro como partido político los interesados de-

bían respetar las formas de elección democráticas – tanto de sus líderes como de sus candidatos –, establecer formalmente sus principios y programas de acción o contar con amplias bases de apoyo popular identificadas a través de un catálogo de *afiliados*; mientras que en otra dimensión, a saber la referida a la disolución de los partidos políticos, la mayoría de los países consideró como elementos terminantes de su registro el hecho de no alcanzar los umbrales electorales fijados, la comisión de fraude electoral, la participación en acciones militares o el empleo de un comportamiento violento, así como la falta de democracia interna (Molenaar 2012: 12).

Cuadro 2.
Reconocimiento consti-
tucional sustantivo de los
partidos políticos
(1975–2000)

Tipo de régimen al momento del reconocimiento	País	Año
Estado de partido hegemónico	México	1977
Democracia en transición	Perú	1979
	Nicaragua	1979
Democracia	Colombia	1991
	Argentina	1994

Fuente: adaptación propia a partir de Molenaar (2012: 11).

Finalmente, desde inicios del presente siglo la constante observada en términos de la regulación legal de los partidos políticos fue la permanente reforma de los textos normativos en la materia, ya que la mayoría de los países de la región echó mano de un amplio abanico de caminos legislativos reformistas, tales como modificaciones constitucionales o la aprobación de una nueva Constitución, reformas a los textos secundarios ya existentes o la creación de instrumentos adicionales e incluso el uso de decretos presidenciales [Cuadro 3].

De lo anterior es posible advertir diversas tendencias reformadoras que ilustran la naturaleza dinámica del proceso regulatorio de los partidos políticos en América Latina, siendo destacable que la regulación jurídica sobre el ingreso de los partidos políticos a la arena electoral como tal parece ser una tarea incierta y volátil que depende en gran medida de la voluntad de los tomadores de decisiones, pues según el diagnóstico presentado por Molenaar (2012: 32) se observan tendencias contradictorias en la regulación de los requisitos para el registro y la disolución de los partidos, ya que mientras en algunos países se abre el sistema de partidos a formas alternativas de representación política como reacción a las demandas sociales de apertura (Tanaka 2005; Mustapic 2013), en algunos otros, en cambio, existe una visible tendencia contraria consistente en bloquear el acceso al sistema de partidos a nuevos competidores mediante el aumento de los *costos de entrada*² a la liza política.

² Entendidos como aquellos requisitos cuantitativos pre y post electorales necesarios para obtener y conservar el reconocimiento legal que permite a los partidos políticos acceder a las elecciones (Hug 2001; Birnir 2004).

Tipo de instrumento	País	Año
Nueva Constitución	Ecuador	2008
	Bolivia	2009
Reforma constitucional	Nicaragua	2000
	República Dominicana	2002/2010
	Colombia	2003/2009
	Bolivia	2004
	Panamá	2004
	México	2007/2014
Reemplazo de la ley existente por una nueva	Nicaragua	2000
	Ecuador	2000/2009
	Perú	2003
	Honduras	2004
	México	2008/2014
	Bolivia	2010
Modificación de la ley existente	Colombia	2000
	Bolivia	2001/2002/2005/2008
	Paraguay	2001/2007
	Argentina	2002/2006/2007/2009
	Panamá	2002/2006
	Chile	2003/2004/2005/2009
	República Dominicana	2003/2005
	México	2003/2005/2011/2014
	El Salvador	2003/2010/2011
	Guatemala	2004/2006
	Perú	2005/2006/2009
	Brasil	2006/2009
	Honduras	2008
Uruguay	2009	
Venezuela	2009/2010	
Adopción de una nueva ley	Argentina	2002
	Venezuela	2002
	Perú	2002/2004
	Chile	2003
	Uruguay	2004/2009
	Colombia	2005
México	2014	

Legitimidad política y apertura legal en sistemas de partidos sub-nacionales: el caso de México en perspectiva comparada

Roy González Padilla
Carlos Leonhardt Álvarez

Cuadro 3.
Cambios en los instrumentos regulatorios de los partidos políticos (2000–2014)

Fuente: adaptación propia a partir de Molenaar (2012: 15).

Ahora bien, si – como se ha mostrado – este continuo de reformas legales constituye una tendencia regional latinoamericana, ¿cuáles son las razones que motivaron dicha disposición al constante reformismo en materia de partidos políticos en la región?; o en otros términos ¿a qué responde la lógica regulatoria de los sistemas de partidos en democracias como las latinoamericanas?

De manera reciente se ha sostenido que la convergencia de condiciones inherentes y contingentes necesarias para la implementación de reformas electorales sobre el acceso de partidos políticos a la arena electoral se encuentra identificada con el desarrollo de una secuencia cíclica regulatoria que conduce al aumento en los requisitos de ingreso al juego político y que involucra diversas etapas: la primera de ellas se corresponde con la existencia de una crisis de legitimidad que allana el camino a las reformas de apertura del sistema político; en segundo lugar, una vez que dicha crisis se queda atrás, un consenso emerge sobre las consecuencias negativas de las reformas tomadas como respuesta anteriormente; y finalmente este consenso culmina con la introducción de una serie de reformas restrictivas del sistema de partidos como las que han dominado el panorama de América Latina durante la última década (Scherlis 2013; 2014).

En términos concretos dicha hipótesis de trabajo se sostiene sobre los siguientes supuestos: a menor legitimidad política, mayor apertura del sistema de partidos y, por el contrario, a mayor legitimidad política, menor apertura del sistema.

En los apartados siguientes, esta hipótesis se someterá a prueba a efecto de ilustrar si, en el caso de México, es posible encontrar el desarrollo de una secuencia cíclica regulatoria que conduce al aumento en los requisitos de ingreso al juego político en detrimento de competidores potenciales como respuesta a una crisis de legitimidad del sistema político – específicamente a partir de la experiencia del sistema de partidos sub-nacional de los estados de Baja California, Puebla, San Luis Potosí y el Distrito Federal –, o si, por el contrario, la lógica regulatoria del sistema de partidos sub-nacional en el país responde a una lógica distinta.

Legitimidad política y apertura legal en sistemas de partidos sub-nacionales mexicanos

La (des)confianza en las instituciones

Bajo la perspectiva weberiana (1964) la legitimidad política hace alusión a las creencias de aquellos individuos pertenecientes a una comunidad política respecto a la autoridad y las obligaciones a ellos impuestas. En este sentido los gobernados se sienten obligados a obedecer porque creen en la autoridad ya sea por tradición, por el carisma del gobernante, o bien por criterios racionales que pretenden facilitar la convivencia social.

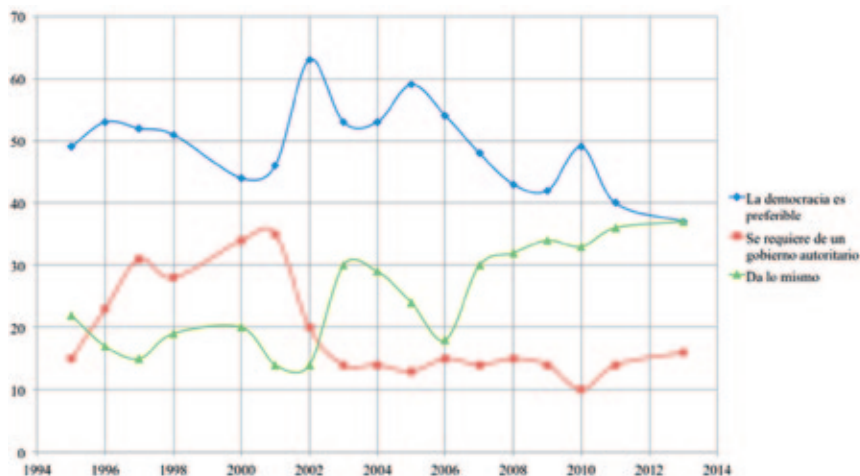
Rawls (1993), por su parte, propone que la legitimidad se refiere a la justificación del poder o autoridad políticos, de manera tal que este poder o autoridad generaría obligación en los gobernados en función de su justificación.

Para algunos otros, en cambio, la legitimidad política proviene sólo de que el poder y sus reglas reflejen la voluntad de todos los integrantes de la sociedad vistos como iguales, aun cuando no sea necesario el consenso absoluto para ello (Manin, Stein y Mansbridge 1987).

En cualquier caso, la legitimidad puede ser analizada desde diversas dimensiones, como lo son: 1) el apoyo a la comunidad política; 2) la defensa de los principios, normas y procedimientos centrales; 3) la aprobación del desempeño del régimen; 4) el soporte a las instituciones del régimen; y 5) el respaldo a las autoridades (Aragón 2008).³

De lo que se deduce de estas concepciones sobre la legitimidad política es que ésta es una cualidad del sistema, régimen o gobierno en turno, que consiste en su aceptación y/o justificación tanto por gobernados como por gobernantes, de manera tal que el apoyo en cada una de dichas dimensiones puede ser caracterizado y medido periódicamente a través de estudios demoscópicos, como lo son el Latinobarómetro o el Proyecto de Opinión Pública de América Latina [LAPOP] de la Universidad de Vanderbilt, cuyas bases de datos en las que se sustentan dichos estudios arrojan información que da cuenta de un descenso de la legitimidad política en los distintos niveles en el país desde la década de los noventa.

Los datos del Latinobarómetro sugieren, a nivel de régimen, que el apoyo a la democracia ha descendido de manera más o menos clara y estable. Lo interesante es que esta tendencia no está dándose a favor de un apoyo creciente al autoritarismo como alternativa, sino de la indiferencia por cualquiera de los dos regímenes [Gráfico 1].



Legitimidad política y apertura legal en sistemas de partidos sub-nacionales: el caso de México en perspectiva comparada

Roy González Padilla
Carlos Leonhardt Álvarez

Gráfico 1.
Apoyo a la democracia en México (1995-2013)

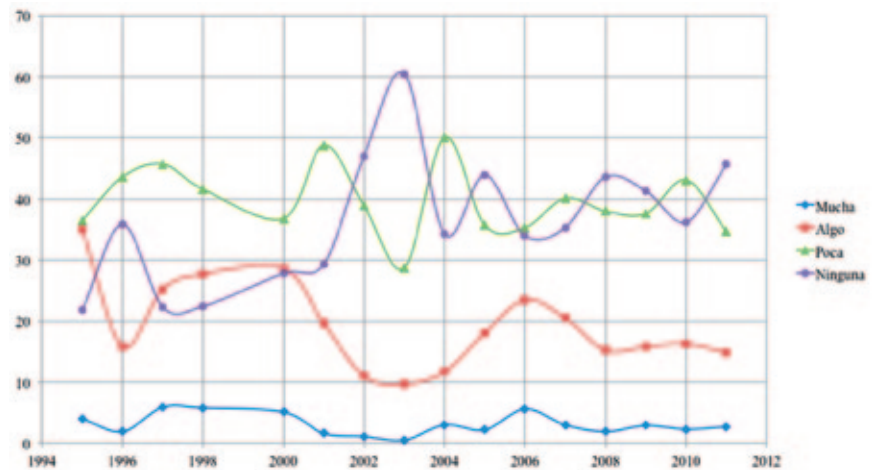
Fuente: adaptación propia a partir de Latinobarómetro 2013.

³ Estas dimensiones se corresponden en cierta medida con los ámbitos políticos identificados por Easton (1957: 391-394): comunidad, régimen y gobierno.

Por lo que hace a la confianza que los ciudadanos depositan en los partidos políticos – parte fundamental del nivel sistema puesto que son las instituciones que tienen como una de sus funciones principales conectar al ciudadano con el Estado y brindarle las herramientas necesarias a efecto de que éste pueda incidir mediante su voto en los asuntos políticos – los datos son aún más desalentadores [Gráfico 2].

Durante el período observable es de destacar – por lo que respecta a los datos del Latinobarómetro – el escaso apoyo por parte de quienes manifiestan tener mucha confianza en los partidos políticos y el descenso del apoyo correspondiente a quienes han manifestado tener algo de confianza en ellos. Por otra parte, dichas muestras relativamente menores de respaldo sobre éste tipo de instituciones se contraponen con el aumento sostenido de quienes han expresado tener poca o ningún tipo de confianza en los partidos políticos.

Gráfico 2.
Confianza en los partidos políticos en México (1995–2011)



Fuente: adaptación propia a partir de Latinobarómetro 2012.

Gráfico 3.
Percepción de la corrupción en México (2004–2012)



Fuente: adaptación propia a partir de Romero, Parás y Seligson (2013: 94).

La información que arrojan los datos de LAPOP, por su parte, apunta en la misma dirección con algunos indicios preocupantes: dentro del período que abarca de 2004 a 2012 la percepción de la corrupción en el país se ha ido incrementando significativamente en cada bienio respecto del anterior [Gráfico 3].

Este deterioro muestra alta correlación con el apoyo al sistema político en su conjunto, que como consecuencia ha ido a la baja al irse reduciendo dicho respaldo de manera constante [Gráfico 4].

De manera paralela a esta baja en el apoyo al sistema político, la población mexicana muestra actitudes crecientemente incompatibles con una democracia estable, entendiéndose éstas como la combinación de apoyo al sistema y alta estima al valor de la tolerancia [Gráfico 5].

Legitimidad política y apertura legal en sistemas de partidos sub-nacionales: el caso de México en perspectiva comparada

Roy González Padilla
Carlos Leonhardt Álvarez

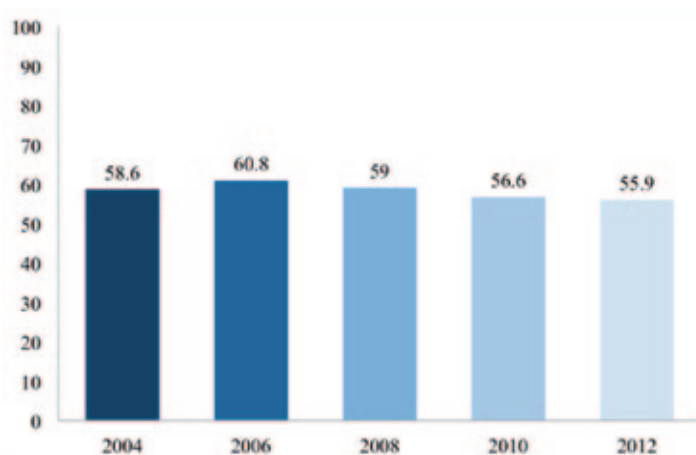


Gráfico 4.
Apoyo al sistema político en México (2004-2012)

Fuente: adaptación propia a partir de Romero, Parás y Seligson (2013: 121).

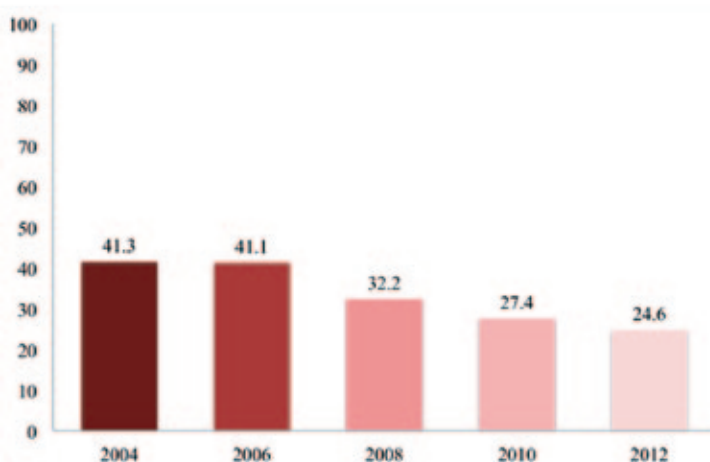
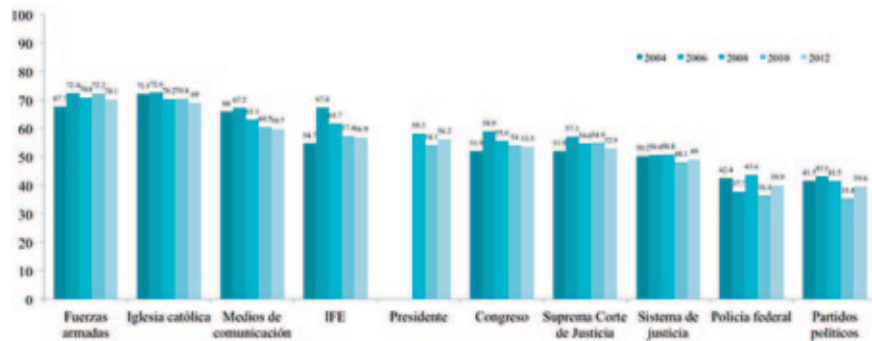


Gráfico 5.
Actitudes de democracia estable en México (2004-2012)

Fuente: adaptación propia a partir de Romero, Parás y Seligson (2013: 127).

Finalmente, los datos de LAPOP ponen de manifiesto asimismo que la legitimidad de los partidos políticos en México se mantuvo en valores muy bajos durante dicho período, siendo además la institución política con menor grado de confianza en la sociedad [Gráfico 6].

Gráfico 6.
Confianza en las
instituciones en México
(2004–2012)



Fuente: adaptación propia a partir de Romero, Parás y Seligson (2013: 127).

Derivado del anterior análisis de los datos que presentan ambos estudios es posible deducir la existencia de decreciente tendencia observada en México que apunta hacia un deterioro sostenido tanto de la legitimidad del sistema como del régimen político en su conjunto, y en algunos aspectos clave – como lo es el caso de los partidos políticos en específico – en franco declive.

Luego entonces, si consideramos que – como se sostuvo desde la introducción del presente trabajo – la regulación del sistema de partidos en sí misma no abona necesariamente en forma positiva a la mejoría de la legitimidad política, puesto que la adopción de normas regulatorias, ya sea para limitar o liberar el comportamiento de los partidos, no es suficiente para legitimar a aquellos que se mantienen en el poder (Rashkova y van Biezen 2014), sería entonces de esperarse que los principales actores del sistema político, al advertir esta evidente pérdida de confianza tanto en las instituciones como en el apoyo a la democracia en el país, en un ejercicio de racionalidad política decidieran abrir la puerta de entrada a nuevos aspirantes para su ingreso a la arena electoral y así poder obtener un efecto positivo en la legitimación del mismo régimen político.

Las reservas al derecho de admisión

Durante poco más de dos décadas los legisladores del Distrito Federal, Baja California, Puebla y San Luis Potosí – así como los legisladores del Congreso de la Unión– han establecido y codificado una serie de reglas en materia electoral que han redundado en la configuración de una serie de sistemas de partidos sub-nacionales particulares que se asimilan en un punto en particular:

la introducción creciente de limitantes tanto para la constitución de nuevos partidos políticos como para la conservación de su registro en cada una de las entidades contempladas así como en el nivel nacional [Cuadro 4].

Legitimidad política y apertura legal en sistemas de partidos sub-nacionales: el caso de México en perspectiva comparada

Roy González Padilla
Carlos Leonhardt Álvarez

Entidad	Año	Número de afiliados mínimo	Umbral electoral
Nacional	1990	3 mil en al menos 20 de 32 estados, o 300 en al menos 200 de 300 distritos, y no menos de 0,26% del padrón electoral	2% en elecciones de diputados, senadores y presidente
	2008	3 mil en al menos 20 de 32 estados, o 300 en al menos 200 de 300 distritos, y no menos de 0,26% del padrón electoral	2% en elecciones de diputados, senadores y presidente
	2014	3 mil en al menos 20 de 32 estados, o 300 en al menos 200 de 300 distritos, y no menos de 0,26% del padrón electoral	3% en elecciones de diputados, senadores y presidente
Distrito Federal	1999	2000, con presencia en por lo menos la mitad de las 16 delegaciones	No hay disposición
	2008	0,5% de la lista nominal, con presencia en las 16 delegaciones	2% en elección de ALDF y jefe de gobierno
	2010	0,26% del padrón electoral, con presencia en por lo menos dos terceras partes de las 16 delegaciones	3% en elección de ALDF y jefe de gobierno
Baja California	1997	400 en por lo menos 3 de los 5 municipios, y no menos de 1.200 en total	2,5% en votación de diputados
	2000	400 en por lo menos 3 de los 5 municipios, y no menos de 2.500 en total	2,5% en votación de diputados
	2008	400 en por lo menos 3 de los 5 municipios, y no menos de 2.500 en total	2,5% en votación de diputados
Puebla	1995	3.000	1,5%
	2000	0,11% del padrón electoral	2%
San Luis Potosí	1996	2% del padrón con presencia en por lo menos la mitad de los 15 distritos	2% en votación para diputados
	1999	2% del padrón con presencia en por lo menos la mitad de los 15 distritos	2% en votación para diputados
	2008	2% del padrón con presencia en por lo menos dos terceras partes de los 58 municipios	2% en votación para diputados
	2014	3% del padrón con presencia en por lo menos dos terceras partes de los 58 municipios	3% en votación para Gobernador o diputados

Cuadro 4. Barreras de ingreso en sistemas de partidos sub-nacionales en México (Distrito Federal, Baja California, Puebla y San Luis Potosí)

Fuente: adaptación propia a partir de las legislaciones electorales respectivas.

Contrario a la hipótesis antes enunciada, el análisis de estos sistemas de regulación normativa permite observar cierto nivel de endurecimiento en las barreras de entrada en las entidades federativas contempladas en este trabajo.

En el nivel nacional, la disposición contenida en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales [COFIPE] de 1990 y de 2008 no registró variación alguna, solicitándose a los partidos un mínimo de 3 mil afiliados en por lo menos 20 de 32 estados de la república o 300 en al menos 200 de los 300 distritos uninominales para elección de diputados por mayoría relativa – la cifra total nunca debía ser menor a 0,26% –; además, se estableció un umbral electoral de 2%. Con la entrada en vigor de la nueva Ley General de Partidos Políticos publicada en mayo de 2014 – la cual derogó el COFIPE – el número de afiliados mínimo establecido se mantuvo⁴ pero se elevó a un 3% el umbral electoral para la conservación del registro respectivo.

Para el caso del Distrito Federal sí se dio una modificación sustantiva en la norma, puesto que el Código Electoral del Distrito Federal de 1999 requería para la obtención del registro un mínimo de 2.000 afiliados distribuidos en 8 de las 16 delegaciones en las que se encuentra dividida políticamente la capital del país, aunque no contenía disposición alguna respecto del umbral electoral, por lo que puede interpretarse que el sólo cumplimiento del requisito de afiliados bastaba para mantener entonces el registro. Sin embargo, el Código Electoral de 2008, en lugar de fijar un número de afiliados mínimo, se solicitó un porcentaje de la lista nominal local – 0,5% – el cual implicaba para 2010 la necesidad de contar con 3.676 afiliados, casi el doble que antes y, además, con presencia en la totalidad de las delegaciones. Por otra parte, se estableció un umbral electoral de 2% en la elección del legislativo – Asamblea Legislativa del Distrito Federal – y la del ejecutivo –Jefe de Gobierno –, observándose en consecuencia un endurecimiento de las barreras legales mínimas en ambas codificaciones.

Por lo que hace a la regulación en la materia en el estado de Baja California en el periodo que aquí interesa, ésta **experimentó un leve aumento**: en cuanto al número de afiliados mínimo requerido para el ingreso a la arena electoral el cambio se dio entre la ley de 1997 y las posteriores de 2000 y 2008, pues mientras que en la primera de estas se requerían 400 afiliados en al menos 3 de los 5 municipios del estado, en las posteriores de 2000 y 2008 se estableció además que no podría ser un número inferior a 2.500 afiliados contra los 1.200 requeridos en la primera de ellas. Por lo que toca al umbral electoral, éste no ha registrado variación alguna entre las tres ver-

⁴ Esta aparente no modificación, sin embargo, sí plantea un leve endurecimiento si se toma en consideración que el padrón electoral creció naturalmente. Respecto del número de afiliados mínimo requerido dichas disposiciones implicaron que en 1997 se necesitaran de 135.743 afiliados para la obtención del registro, mientras que para 2010 esta cifra había crecido a 205.006 y en 2014 representaría un universo de 226.161 afiliados.

siones de la legislación electoral, pues se mantuvo en 2,5%, aunque este porcentaje implica naturalmente un aumento en la captación de votos requerida ante un electorado creciente.

Por su parte, el estado de Puebla registró cambios notables en ambas disposiciones analizadas, aumentando los requisitos para la constitución de partidos políticos: en el Código Electoral de 2000 se transitó de un mínimo requerido de 3.000 afiliados a la obtención del apoyo de al menos 0,11% del padrón electoral, lo que significa que para 2010 se necesitaban 4.231 afiliados, es decir, el 40% más que lo reglamentado en el **Código anterior**. De igual forma, el umbral electoral se modificó a la alza, pues del 1,5% que se estableció en 1995, para el 2000 éste se elevó hasta un 2%.

Finalmente, las modificaciones legales en el estado de San Luis Potosí refuerzan las tendencias antes señaladas, puesto que si bien en las codificaciones electorales de 1996, 1999 y 2008 se mantuvo un mínimo de afiliados correspondiente al 2% del padrón, para 2014 éste porcentaje se aumentó para alcanzar un 3% y, por otro lado, la distribución geográfica requerida se ha vuelto más exigente, ya que, si bien en las leyes electorales de 1996 y 1999 se pedía la presencia del partido solicitante en la mitad de los 15 distritos uninominales para elección de diputados locales de mayoría, para 2008 y 2014 esto cambió a dos terceras partes de los 58 municipios, lo que demanda una presencia territorial más homogénea en el estado. Y por último, por lo que respecta al umbral electoral requerido para conservar el registro que se mantuvo durante las tres primeras codificaciones en un 2%, para 2014 se seguiría una tendencia generalizada y se fijaría finalmente en un 3%.

En suma, es posible deducir, a partir del análisis normativo antes presentado, que tanto a nivel nacional como a nivel sub-nacional – cuando menos en las entidades aquí revisadas – es posible advertir un endurecimiento de las barreras electorales fijadas tanto para el acceso al sistema de partidos por parte de nuevos contendientes partidistas como en el umbral requerido para que, una vez que se les otorgó su registro, éstos lo conserven junto con las prerrogativas inherentes al mismo.

En este sentido resulta destacable que las reformas electorales revisadas han hecho de los sistemas de partidos sub-nacionales estructuras restrictivas, que más allá de permitir que nuevas fuerzas políticas ingresen a la arena electoral, han inhibido en cierta medida su participación en los procesos electorales de su localidad.

Conclusiones

Lo expuesto en estas páginas sugiere que la legitimidad del sistema, régimen y gobiernos en México, así como de los partidos políticos, ha encontrado en la primera década del siglo XXI un progresivo desgaste. Sin embargo – contrario a la hipótesis desde la que partió este trabajo – las barreras de entrada a los

sistemas de partidos plasmadas en las legislaciones electorales nacional y subnacionales han oscilado entre la no modificación y el franco endurecimiento de los requisitos para obtener y mantener el registro a partidos políticos interesados en ingresar a dichos sistemas.

¿Está equivocada la hipótesis de Scherlis (2013) que sostiene que la existencia de una crisis de legitimidad – como la existente de manera evidente en México – allana el camino a las reformas de apertura del sistema político? No necesariamente del todo, pero sí requiere al menos de algunos ajustes o matices.

En primer lugar, cabe suponer que no toda crisis de legitimidad del sistema político es interpretada por la clase política como una crisis que encuentra solución mediante la ampliación del sistema de partidos. Existe un abanico de otras herramientas que pueden procurar la cercanía y mayor confianza entre el sistema y la ciudadanía y éstas pudieran ser vistas en determinado momento como opciones más adecuadas a crisis específicas.

Por lo tanto, la presencia de una crisis de legitimidad importante puede ser una condición necesaria, pero no suficiente para provocar una apertura en el sistema de partidos, puesto que adicionalmente tendría que percibirse desde la clase política que la apertura a nuevos partidos es la herramienta idónea para atenderla.

Esto explicaría, por ejemplo, que la crisis mexicana de 1988 fuera tratada de esta manera, pero no la de 2006. La diferencia estaría en que, en 1988, las izquierdas arrastraban un historial de poca institucionalización e incluso de clandestinidad en algunos casos y su constitución como partidos políticos formales y establecidos daría cauce a las aspiraciones políticas de buena parte de la sociedad, abonando a la legitimidad tan necesaria en ese momento. En 2006, en cambio, este asunto se percibía como resuelto, y se vio a la crisis de ese año más bien como una crisis de las reglas relativas a las campañas electorales, es decir, a la contienda entre los partidos que ya estaban en el sistema. No haría falta, entonces, abrir las puertas a más partidos.

Desde esta perspectiva, convenimos finalmente con la tesis que sostiene que la regulación en sí misma no promueve necesariamente la legitimidad política, puesto que la adopción de normas regulatorias, ya sea para limitar o liberar el comportamiento de los partidos, no es suficiente para legitimar a aquellos que se mantienen en el poder (Rashkova y van Biezen 2014), y al respecto cabe destacar que hay una serie de estudios que han puesto en el debate que aun si la democratización en México fue un proceso “de abajo hacia arriba” (Aranda 2004), coexisten todavía enclaves locales sumamente autoritarios con otros más o menos democráticos (Campos 2011; Durazo 2010), por lo que se requiere de una amplia agenda de investigación que abone a ésta discusión y en suma contribuya a la explicación del evidente deterioro de la confianza en nuestras instituciones.

Bibliografía

Legitimidad política y apertura legal en sistemas de partidos sub-nacionales: el caso de México en perspectiva comparada

Roy González Padilla
Carlos Leonhardt Álvarez

- Aragon J. (2008), *Political legitimacy and democracy*, en: *Encyclopedia of U.S. campaigns, elections, and electoral behavior*, K. Warren ed., Thousand Oaks: Sage Publications, London.
- Aranda R. (2004), *Poliarquías Urbanas. Competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, Cámara de Diputados/Instituto Federal Electoral/Miguel Ángel Porrúa, México.
- Bartolini S. (1999), *Collusion, competition and democracy*, part I, "Journal of Theoretical Politics", vol. 11, no 4, pp. 435–470.
- (2000), *Collusion, competition and democracy*, part II, "Journal of Theoretical Politics", vol. 12, no 1, pp. 33–65.
- Beetham D. (1991), *The legitimation of power*, Palgrave, Basingstoke.
- Birnir J. (2004), *Stabilizing party systems and excluding segments of society? The effects of formation costs on representation in Latin America*, "Studies in Comparative International Development", vol. 39, no 3, pp. 3–27.
- Bischoff C. (2011), *New parties in advanced democracies: causes and barriers to participation*, Working paper series on the legal regulation of political parties 11.
- Campos S. (2011), *Paradojas de la transición democrática: autoritarismo subnacional en México*, "Estudios Políticos", vol. 27, no 9, pp. 21–45.
- Dalton R. (1996), *Political cleavages, issues and electoral change*, en: *Comparing democracies*, L. LeDuc, R. Niemi, P. Norris eds., Thousand Oaks: Sage Publications, London.
- Dalton R., Wattenberg M. (2000), *Parties without partisans: political change in advanced industrial democracies (Comparative politics)*, Oxford University Press, New York.
- Durazo J. (2010), *Neo-patrimonialism and subnational authoritarianism in Mexico. The case of Oaxaca*, "Journal of Politics in Latin America", vol. 2, no 2, pp. 85–112.
- Easton D. (1957), *An approach to the analysis of political systems*, "World Politics", vol. 9, no 3, pp. 383–400.
- Hug S. (2001), *Altering party systems: strategic behavior and the emergence of new political parties in western democracies*, Michigan University Press, Michigan.
- Huntington S. (1991), *The third wave: democratization in the late twentieth century*, University of Oklahoma Press, Oklahoma.
- Janda K. (2005), *Political parties and democracy in theoretical and practical perspectives. Adopting party law*, National Democratic Institute of International Affairs, Washington.
- Katz R., Mair P. (1995), *Changing models of party organization and party democracy, the emergence of the cartel party*, "Party Politics", vol. 1, no 1, pp. 5–28.
- Molenaar F. (2012), *Latin American regulation of political parties: continuing trends and breaks with the past*, Working paper series on the legal regulation of political parties 17.
- Mustapic A. (2013), *Los partidos políticos en la Argentina. Condiciones y oportunidades de su fragmentación*, en: *Cuánto importan las instituciones. Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, C. Acuña ed., Siglo XXI, Buenos Aires.
- Rashkova E. (2010), *Political learning, legal constraints and party system development: how do party law and democratic maturity affect the number of parties?*, Working paper series on the legal regulation of political parties 5.

Rashkova E., van Biezen I. (2014), *The legal regulation of political parties: Contesting or promoting legitimacy?*, "International Political Science Review", vol. 35, no 3, pp. 265–274.

Rawls J. (1993), *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York.

Romero V., Parás P., Seligson M. (2013), *Cultura política de la democracia en México y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*, Vanderbilt University.

Scherlis G. (2013), *Parties and ballot access in Latin America: a new trend in a new political context*, Working paper series on the legal regulation of political parties 31.

--- (2014), *Political legitimacy, fragmentation and the rise of party-formation costs in contemporary Latin America*, "International Political Science Review", vol. 35, no 3, pp. 307–323.

Strøm K. (1992), *Democracy as political competition*, "American Behavioral Scientist", vol. 35, no 4/5, pp. 375–396.

Tanaka M. (2005), *Democracia sin partidos: Perú, 2000–2005*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima.

Weber M. (1964), *Economía y Sociedad*, FCE, México.

Zovatto D. (2006), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada*, en *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, D. Zovatto ed., International IDEA, Mexico, D.F.