

## Superando el ámbito local: Estrategias de nacionalización de los partidos políticos en México.\*

Rafael Morales\*\*

### Resumen

¿Qué estrategias han seguido los partidos políticos mexicanos para alcanzar su nacionalización? Desde 1946 la legislación electoral promueve una implantación específica de los partidos en el territorio, por lo que han tenido que desarrollar esfuerzos muy distintos para alcanzar presencia a través de los distritos electorales. Tal idea es producto de una valoración positiva sobre la condición nacional, más que local o regional, de la competencia. El argumento de este trabajo es que los partidos han desarrollado estrategias diferenciadas para alcanzar *algún tipo de nacionalización*, cualidad no necesariamente vinculada con la competitividad electoral. Se buscará demostrar, a través de indicadores empíricos, que en el periodo de la alternancia se han producido diversas estrategias para distribuir los apoyos electorales a lo largo del territorio que están produciendo a su vez distintos formatos de nacionalización partidista, lo que podrá tener consecuencias inéditas para la futura estabilidad política en México.

¿Qué estrategias han seguido los partidos políticos mexicanos para alcanzar su nacionalización?<sup>1</sup> Históricamente, la legislación electoral federal promovió que los partidos tuvieran una implantación específica en el territorio. Esto llevó a que desarrollaran todo tipo de esfuerzos para implantar su estructura sobre la base de la división política federal y para extender sus apoyos a lo largo del país. Desde sus orígenes, el sistema político contemporáneo buscó cerrarle el paso a las fuerzas locales y para ello exigió como requisito una distribución más o menos homogénea de sus apoyos electorales, a través de distintos distritos (de magnitud y compacidad), así como un porcentaje de la votación nacional para mantenerse en la liza electoral, todo lo cual implicó la modernización de los propios partidos.

Tales exigencias son producto de una valoración positiva sobre la condición nacional, más que local o regional, de la competencia. El argumento de este trabajo es que los partidos han desarrollado estrategias diferenciadas para alcanzar *algún tipo de nacionalización*, cualidad no necesariamente vinculada con la competitividad electoral. Se busca demostrar, a través de indicadores empíricos, que en el periodo de la alternancia se han producido diversas estrategias para distribuir los apoyos electorales a lo largo del territorio que están produciendo a su vez distintos formatos de nacionalización partidista, y que los nuevos partidos están ensayando formas

---

\* Ponencia preparada para el XXV CONGRESO NACIONAL Y V INTERNACIONAL DE ESTUDIOS ELECTORALES: Integridad y Equidad Electoral en América Latina, a celebrarse los días 11 al 14 de Noviembre de 2014, en San José, Costa Rica.

\*\* Maestro en Ciencia Política, Profesor-investigador, Universidad Autónoma de la Ciudad de México. Twitter @Rafael\_Morales

<sup>1</sup>“Nacionalización” es un concepto ya clásico en la literatura de los partidos y sistemas de partidos. Aquí se sigue con la tradición de Schattschneider, E. E., *El pueblo semisoberano. La democracia norteamericana vista por un hombre práctico*, UTEHA, México, D.F., 1967

alternativas de implantación territorial, lo que podrá tener consecuencias inéditas para el futuro formato de competencia política en México.<sup>2</sup>

### *El difícil mantenimiento de los grandes partidos nacionales*

En 2013, el Partido Acción Nacional se abocó a la actualización de su padrón de afiliados. Esto llamó la atención por el repentino decremento de su militancia, sobre todo en entidades como el Distrito Federal, Estado de México y Jalisco. Luego de la debacle de 2012, el PAN experimentó una fuga masiva de militantes. La pérdida de ochenta por ciento de su membrecía le dejó con un puñado de 380 mil militantes, apenas 150 mil arriba del mínimo requerido por la ley. En la opinión pública el asunto adquirió relevancia por tratarse de una cuestión clave respecto del desarrollo de los partidos políticos conocidos como *nacionales*, pues no pocos se preguntaron si podía perder su registro.

Quizá no sea una contradicción que como requisito se le pida a un nuevo partido contar con más de doscientos mil militantes mientras que una longeva organización como el PAN apenas tenga ciento sesenta mil más, pues la legislación separa muy bien dos etapas: la primera, donde se establece las barreras a la entrada de la competencia y, la segunda, en la que se desempeñan los partidos en todo el sistema electoral. En aquella, se busca que las organizaciones cuenten con cierta implantación territorial, a partir de un mínimo de participantes en asambleas verificables, mientras que en esta última se definen los premios y castigos producto de la competitividad, como financiamiento regular y escaños en el congreso.

De cualquier forma ¿cómo es que un partido que sexagenario, que se mantuvo en el poder por doce años, que alcanzó el 23 por ciento de la cámara de y el 30 por ciento del Senado y que gobierna más de cinco centenas de municipios puede funcionar con menos de 400 mil militantes? La enorme movilización de recursos que esto supone es posible pues hoy los partidos han modificado radicalmente su estructura y funciones, dando paso a nuevos modelos de partido, generalmente del tipo profesional-electoral, cuya característica es la de integrar cuadros con fuerte capacidad de financiamiento, lo que hace innecesario contar con una amplia base de militantes para la operación partidaria.

El tamaño de la militancia es entonces un asunto relativo. ¿Dónde está el punto de controversia? En el carácter nacional de los partidos pues superada la fase de registro, ninguno puede mantener el requisito inicial de implantarse en el territorio de forma homogénea, como lo

---

<sup>2</sup>Recientemente, Reyes del Campillo (2013) ha sostenido, al analizar el proceso de nacionalización del sistema de partidos en México, que la competencia partidaria se ha homogeneizado en ámbitos o zonas geográficas específicas, sin ofrecer pruebas empíricas de ello. Aun cuando el tema siga pendiente, no deja de estar íntimamente vinculado con la definición de las estrategias partidistas de nacionalización.

pide la ley. ¿Tendrían que perder el registro aquellos que ya no cumpliesen con ello o habría que reformar la ley en la materia aceptando su franca regionalización? ¿Cómo explicar que existan corrientes en el PRD que resultan más grandes y con mejor implantación que partidos enteros como el PT o Movimiento Ciudadano?

#### *La nacionalización de los partidos de la alternancia*

Entre 1990 y 2012 veinte partidos han perdido su registro como organizaciones nacionales. De estos, tres compitieron en el periodo de la alternancia presidencial (2000), como el Partido del Centro Democrático, el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana y Democracia Social, sin que pudieran presentarse a las elecciones intermedias inmediatas (2003). El hecho muestra con claridad el “efecto mecánico” del sistema electoral, que castiga con fuerza en distritos uninominales a los partidos más débiles y el peso que ejerce el que las nuevas fuerzas estén obligadas a presentar candidatos en todos los distritos para competir *nacionalmente*.

Aunque estos partidos consiguieron satisfacer los enormes requisitos territoriales para entrar a la competencia, no pudieron mantener el umbral de votos exigido por la ley, que en aquel entonces fue del dos por ciento. Algunos analistas observaron en aquellos años que la precariedad de estas organizaciones no era atribuible a carencias de la legislación sino a que la ciudadanía no contaba con referentes acabados sobre las ofertas políticas pequeñas como para poder apoyarlas. Si bien es cierto que los partidos deben enfrentarse al mercado electoral también lo es que los requisitos de nacionalización son muy difíciles de alcanzar, pues se exige un número de afiliados que debe estar distribuido en al menos dos terceras partes del país, lo que supone la creación de una burocracia permanente y la existencia de vida partidista.

La pérdida del registro del Partido Democracia Social fue el caso más sonado pues a pesar de haberse convertido en un nuevo referente de la izquierda mexicana en las elecciones intermedias se quedó a tan solo unas décimas de lo marcado por la ley. Su estrategia electoral consistió en concentrar su presencia en las entidades del país que cuentan con el mayor número de electores, como el DF, Estado de México y Veracruz. No obstante, nunca pudo construir una estructura territorial que superase su ámbito local de origen, la capital del país, por lo que en varias entidades tuvo que entregar el partido a personajes locales sin perfil ni liderazgo. De esta forma, fue imposible que la organización pudiese poner en práctica un proceso de penetración por la vía local, sobre la base de liderazgos comprometidos con el proyecto nacional.

#### *La centralidad de las campañas nacionales*

Las organizaciones que buscan competir en este orden no deben cubrir los requisitos como si se tratara de un trámite más. Las condiciones que deben de cumplir están diseñadas justamente para un formato de competencia nacional. Es así que los partidos han tenido que aceptar el enorme peso de las campañas nacionales en su desarrollo organizativo. Esto implica un proceso de alineamiento con el personal político de distintos niveles y una coordinación especial con el resto de las unidades del partido y sus elementos de base, que no siempre están dispuestos a aceptar las directrices provenientes de los dirigentes nacionales.

Las campañas nacionales, por tanto, se han vuelto en un elemento determinante para la supervivencia partidista pues supone idealmente que el triunfo electoral del partido en el orden nacional facilita los triunfos de los candidatos locales. Una vez que la estructura existe en todos los niveles, la organización y los candidatos locales tendrían que mantener cierta autonomía para definir sus propias campañas y diferir de las políticas definidas por una dirigencia central y al mismo tiempo asumir una plataforma nacional y traducirla en las campañas locales.<sup>3</sup> El reto no es menor, pues el proceso implica el crecimiento y la importancia de las oficinas centrales, aun cuando el trabajo territorial permanezca con la organización local, lo que hace que los insumos y los medios para atraer a los votantes aparezcan como nacionales también.<sup>4</sup>

Este tipo de partidos tienen para ello un presupuesto especial, tanto para actividades ordinarias como para actividades en etapa electoral. Se estima que de los dieciséis partidos que han existido entre 2000 y 2013 obtuvieron por concepto de financiamiento público un total de 45 mil 290.93 millones de pesos, de los cuales 8 mil 496.09 millones de pesos fueron para gastos de campañas.<sup>5</sup> Esto significa que los aparatos centrales han contado con recursos cuantiosos que, en principio, pueden hacer materialmente posible todo esfuerzo de nacionalización. Por ejemplo, para los tres nuevos partidos políticos nacionales con registro, en 2014 recibirán un monto de 36.3 millones de pesos, amén de señalar que sus filiales locales cuentan a su vez con presupuesto otorgado unilateralmente por los institutos electorales pertenecientes a cada entidad federativa.

---

<sup>3</sup>Filippov, Mikhail, et al., *Designing Federalism. A theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004

<sup>4</sup>Penniman, Howard R. Y Brian Farrel (editors), *Ireland at the Polls 1981, 1982, and 1987: A Study of Four General Elections*, Duke University Press, 1987

<sup>5</sup>Tépach M., Reyes, "El financiamiento público federal para los partidos políticos nacionales de México: presupuesto aprobado e impacto de la reforma al artículo 41 constitucional, 2000-2013" Cámara de Diputados/LXII Legislatura, Dirección de Servicios de Documentación, Información y Análisis, en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-02-13.pdf> [consultado el 7 de octubre de 2014]



Elaboración propia con datos de Tépach M., *Op. cit.*

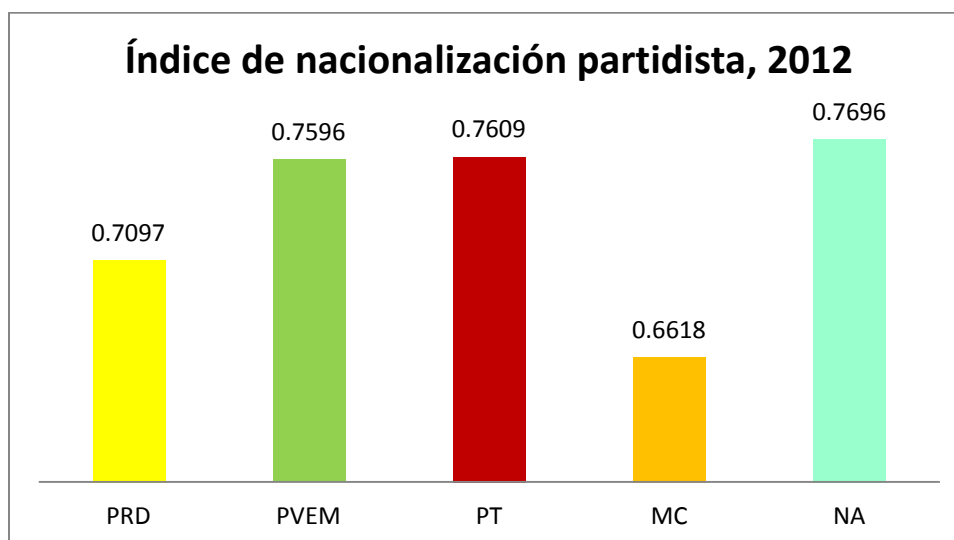
#### *Estrategias tradicionales de nacionalización*

Llama la atención que del total de partidos que surgieron en el periodo de la alternancia sólo Nueva Alianza sobrevivió (2005). Una de las razones por las cuales pudo superar los enormes requisitos de entrada es que tiene como base una estructura organizativa nacional preexistente: el Sindicato Nacional de Maestros de la Educación (SNTE). Este gremio es el más grande de América Hispana, pues en el año de fundación del PANAL el sindicato contaba con más de un millón de afiliados. De acuerdo con Armenta, este sirve para la construcción de alianzas con el partido, en el orden federal y estatal, lo que permite que el SNTE adopte la forma de “fracción partidista”, [...] de manera que algunos de sus líderes, a cambio de ser postulados como candidatos a diputados federales o locales, utilizan a cierto número de agremiados para que colaboren en la campaña respectiva y además invierten recursos sindicales en la promoción del voto.<sup>6</sup>

Otros partidos surgieron en la transición política y han logrado trascender incluso al periodo de la alternancia. Partidos como el del Trabajo (1992), el Verde Ecologista (1993) y Movimiento Ciudadano (1999) son los sobrevivientes. ¿Qué estrategias desarrollaron para nacionalizarse y poder mantenerse así en la competencia? A diferencia del PANAL, todos estos supieron maximizar en su momento las ventajas ofrecidas por los sucesivos arreglos institucionales en los que les tocó competir, como a) el tipo de cómputo electoral y b) la política de alianzas. La combinación feliz de estos

<sup>6</sup>Muñoz Armenta, Aldo, “Escenarios e identidades del SNTE. entre el sistema educativo y el sistema político”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 37, abril-junio, 2008, pp. 377-417, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. México

componentes ha permitido que los partidos no tradicionales mantengan una distribución homogénea de sus apoyos electorales a lo largo del territorio, incluso por arriba del izquierdista PRD.



#### *Nuevos partidos ¿nuevas estrategias de nacionalización?*

En 2014, antes de la aparición de la nueva reforma electoral, obtuvieron registro tres nuevas organizaciones nacionales, que se suman al grupo de los siete partidos ya existentes, como son el Movimiento de Regeneración Nacional, el Partido Humanista y el Partido Encuentro Social. Frente a las elecciones de 2015 y con las nuevas restricciones que ha impuesto la reforma 2014 (umbral de 3 por ciento para retener el registro, competencia sin frentes, fusiones o coaliciones con otro partido y un mínimo de 220 mil afiliados)<sup>7</sup> ¿qué tipo de estrategias tendrán que desarrollar en el territorio para mantenerse vigentes? ¿Buscarán competir en los estados con mayor peso electoral o se apoyarán únicamente en sus bastiones para superar el umbral?

De acuerdo con la Tabla 1, las nuevas organizaciones presentaron un trabajo territorial muy diferenciado para cubrir el requisito exigido por la ley, en términos de un número mínimo de asambleas constitutivas y de afiliados. Como se observa, MORENA optó por el trabajo a nivel estatal, acreditando 30 asambleas y casi medio millón de militantes. Este modelo de “masas” resulta contrastante con la línea seguida por los partidos Humanista y Encuentro Social, ambos de derecha, que optaron por el trabajo político a nivel distrital. Aunque tuvieron una cantidad menor de militantes, demostraron haber conseguido su objetivo sobre la base de una nueva operación política que rebasa la división electoral convencional por una más ligada al trabajo comunitario y de base.

<sup>7</sup>Morales Ramírez, Rafael, “Los retos de las nuevas opciones de la política”, en *Los Políticos* suplemento de *El Economista*, martes 15 de julio del 2014, Año VII, número 212, México, DF.

Tabla 1. Nuevos partidos políticos nacionales. Asambleas y afiliados 2014.

<b>Organización</b>	<b>Asambleas celebradas</b>	<b>Afiliados acreditados</b>	<b>Denominación como partido político</b>
Movimiento de Regeneración Nacional	30 estatales	496,729	MORENA
Organización de Ciudadanos Frente Humanista	211 distritales	270,966	Partido Humanista
APN Encuentro Social	236 distritales	308,997	Encuentro Social

Fuente: INE.

Se trata de una verdadera innovación dado que los partidos han armado tradicionalmente sus estrategias electorales calcando la división electoral. Por ejemplo, el PRD impulsó en 2009 una reforma organizativa muy ambiciosa, en el seno del XII Congreso Nacional, en la que ató el tamaño del partido a la creación de 65 mil comités seccionales para conformar a los comités municipales. En cambio, los nuevos partidos de derecha trabajan sobre estructuras sociales preexistentes creadas por las comunidades confesionales, ya que tienen una base social cristiana destacada.

#### *Corolario*

A pesar de las enormes exigencias que subsisten en la ley para alcanzar el registro como partido nacional, la reforma de 2014 abrió una alternativa: a diferencia del pasado, donde la pérdida del registro significaba la desaparición total de la organización, la clave de la supervivencia está ahora en que los partidos emergentes que no hayan alcanzado el umbral podrán registrarse como partido político local en las entidades federativas en cuya elección inmediata anterior hubieren obtenido por lo menos el tres por ciento de la votación válida emitida y hubiere postulado candidatos propios en al menos la mitad de los municipios y distritos (LGPP, Art. 95, numeral 5).

Este arreglo abre muchas alternativas, entre las que están una política de fusiones entre partidos locales, en caso de la pérdida de registro, una suerte de puerta de entrada a partidos de estructura regional (algo saludable si se piensa que de nacional a varios partidos ya sólo les queda el membrete). Como se ve, los nuevos partidos ya no tienen tan pocas probabilidades de sobrevivir ante el riesgo de una nacionalización fallida.

#### REFERENCIAS

- Filippov, Mikhail, et al., *Designing Federalism. A theory of Self-Sustainable Federal Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004
- Morales Ramírez, Rafael, “Los retos de las nuevas opciones de la política”, en *Los Políticos* suplemento de *El Economista*, martes 15 de julio del 2014, Año VII, número 212, México, DF.
- Muñoz Armenta, Aldo, “Escenarios e identidades del SNTE. entre el sistema educativo y el

- sistema político”, en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 13, núm. 37, abril-junio, 2008, pp. 377-417, Consejo Mexicano de Investigación Educativa, A.C. México.
- Penniman, Howard R. Y Brian Farrel (editors), *Ireland at the Polls 1981, 1982, and 1987: A Study of Four General Elections*, Duke University Press, 1987
- Reyes del Campillo, Juan, “Nacionalización del sistema partidario en México”, en *Andamios. Revista de investigación social*, Vol. 10, número 23, septiembre-diciembre, 2013, pp. 31-57
- Schattschneider, E. E., *El pueblo semisoberano. La democracia norteamericana vista por un hombre práctico*, UTEHA, México, D.F., 1967
- Tépach M., Reyes, “El financiamiento público federal para los partidos políticos nacionales de México: presupuesto aprobado e impacto de la reforma al artículo 41 constitucional, 2000-2013” Cámara de Diputados/LXII Legislatura, Dirección de Servicios de Documentación, Información y Análisis, en <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-02-13.pdf> [consultado el 7 de octubre de 2014]