

Del IFE al INE. La nacionalización de las elecciones locales y el sistema partidario en México.

La reciente reforma político electoral, al establecer la intervención de la autoridad en las elecciones locales, tendrá importantes consecuencias en el sistema de partidos en México. Asimismo, el aumento a 3% para conservar el registro y tener derecho a contar con diputados de representación proporcional, además de la reelección de diputados y senadores, perfilarán el desarrollo de un sistema partidario más sólido pero, desde luego, menos disperso y con menor segmentación electoral en el país.

La participación de la autoridad electoral nacional en los procesos locales va a generar una homogeneización de la organización y operación electoral, que va a derivar en una mayor credibilidad y en una aceptación y reconocimiento de los resultados. Las nuevas atribuciones del Instituto Nacional Electoral en las elecciones locales (capacitación de funcionarios electorales, geografía electoral, fiscalización de ingresos y egresos de los partidos y candidatos), así como la designación de los consejeros locales (incluida la profesionalización del servicio electoral nacional), deberán tener como resultado elecciones más transparentes, que otorguen confianza a las fuerzas políticas, a la ciudadanía y a la opinión pública en general.

Por su parte, la reelección y el aumento del umbral para mantener el registro, tendrán como consecuencia una reducción de las fuerzas políticas y la conformación de una clase política con mucho menor movilidad. Se vislumbra no sólo una disminución de los partidos, sino también una mayor profesionalización de la política, en donde la competencia partidaria implicará mayor intensidad hacia adentro y hacia afuera de los partidos políticos. La reelección y el aumento del porcentaje para conservar el registro como partido político establecen mecanismos de protección para el sistema partidario y, en particular, para las principales fuerzas políticas. En este sentido se va a modificar la competencia y su intensidad, de tal suerte que para mantenerse en la lid electoral se va a requerir de organizaciones más sólidas con una fuerte penetración a nivel nacional o al menos en buena parte de las entidades federativas.

Nuestro trabajo es una ponencia que al analizar los cambios en la legislación electoral, pretende vislumbrar cuál puede ser el desarrollo, alcance y destino del sistema de partidos. No es una propuesta de carácter descriptivo o prescriptivo, sino una en la que se ensayarán algunas hipótesis del futuro inmediato del sistema partidario.

La reforma mediante la cual se adicionan diversas disposiciones en materia político-electoral a la Constitución, estableció nuevas funciones al organismo electoral nacional (ahora Instituto Nacional Electoral), mediante las cuales puede intervenir en las elecciones locales. Un cúmulo de atribuciones para hacerlo que van desde la designación de los consejeros de los organismos públicos electorales locales, hasta la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos en los procesos locales. Asimismo, se propone la conformación de un Servicio Profesional Electoral Nacional, lo cual implica que todos los organismos locales van a contar con personal permanente y profesionalizado, y que deberá tener como consecuencia procesos con mayor certeza y objetividad.

Ahora entre las facultades del INE se encuentran algunas que los organismos locales, en general, habían cumplido de manera deficiente. En primer término se encuentra la capacitación electoral, la cual tiene una importancia vital para la operación eficiente de la elección y en la que se involucra a los ciudadanos para recibir la votación.

Otra atribución que pasa a manos del INE es la geografía electoral de la distritación electoral local. En general, esta función en muchos estados estuvo siempre sujeta a intereses políticos antes que ser una solución meramente técnica, cuando era una decisión que tenía que pasar por los congresos estatales y los organismos electorales no tenían la facultad de modificar los distritos de acuerdo con los cambios que tenía el crecimiento y distribución de la población. Así, con los procesos migratorios, había unos distritos que se habían despoblado y otros en donde la migración multiplicó el número de habitantes. Con ello, al no modificarse cada cierto tiempo la

geografía electoral, muchos distritos quedaron fuera de rango y con una mala proporción en relación con la población. Ahora el INE podrá establecer la distritación en todas las entidades sin pasar por el tamiz de los intereses políticos.

También va a decidir la ubicación de las casillas y de los funcionarios que se harán cargo de recibir la votación. En esta cuestión, es importante señalar que las casillas deben estar, prioritariamente, ubicadas en lugares públicos. Sin embargo, a los organismos locales se les dificultaba obtener la autorización de estos sitios, algo que se simplifica para una autoridad de carácter nacional. En este mismo sentido se va a encontrar la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, ya que para ello se tiene que demandar información a determinados agentes económicos y financieros. Una institución de carácter nacional tiene mayor autoridad para obtener esa información.

Pero la atribución con mayor contenido político que pasó a manos del INE fue la de la designación de los consejeros electorales de los organismos locales. Después de 2003, cuando el PAN y el PRI decidieron repartirse entre ellos las posiciones del IFE, los organismos locales estuvieron sujetos a la correlación de fuerzas en los diferentes estados. Por lo general, quedaron en manos del partido gobernante, sus presidentes eran propuestos por los gobernadores y en no pocas ocasiones se demostró la subordinación con el poder político. Esta situación es la que concentró la atención de los partidos, en particular de los opositores al PRI, y fue uno de los puntos centrales en la negociación de la reforma.

El INE, entonces, desarrolló un proceso especial para determinar quiénes serían los consejeros encargados de los procesos locales en 2015, en donde se sometió a los candidatos a diferentes exámenes y entrevistas. A fin de cuentas la integración de una mayoría de organismos locales quedó integrada por unanimidad de los consejeros de INE y otros por una amplia mayoría. No obstante, los partidos tuvieron participación en los nombramientos apoyando o rechazando a algunos candidatos. La lectura final es que, si bien hubo alguna incidencia partidaria en las designaciones, la composición de los consejeros de los nuevos organismos muestra cierta pluralidad en donde ninguna fuerza política puede considerarse mayoritaria.<sup>1</sup>

En el IFE se creó y desarrolló un servicio electoral que se encargó de establecer y garantizar la organización de elecciones confiables. La presencia de un servicio profesional electoral nacional debe tener como consecuencia una mejor organización de las elecciones en los estados. La existencia de un personal que deberá capacitarse y evaluarse de manera permanente implica estabilidad y eficiencia en el funcionariado electoral, el cual con el tiempo dejará de depender de los cambios de autoridad. Se trata de establecer un servicio civil de carrera en donde los funcionarios electorales no deben depender de una autoridad vinculada con los partidos políticos.

Se cuestiona, no obstante, si esta vía de nacionalización tiene detrás un propósito centralizador en donde las decisiones se toman desde el centro político, casi siempre alejadas y distantes de las problemáticas locales. El centralismo ha sido largamente cuestionado, en la medida en que las decisiones son tomadas por grupos pequeños y poderosos que detentan poder institucional en el centro del país. En los últimos años, en muchos sectores, se ha recorrido un camino contrario al centralismo al dejar en los poderes locales ciertas decisiones. Sin embargo, no hay que olvidarle que estos poderes tampoco fueron muy democráticos y han tomado decisiones autoritarias. El asunto es cómo establecer un diseño en el que los organismos locales electorales no tengan los dados cargados a favor de algún partido político. La salida parece ser la profesionalización del personal encargado de organizar las elecciones, así como de tener cierto control sobre los mandos superiores en cada entidad federativa por parte del Consejo General del INE.

---

<sup>1</sup> Es necesario tomar en cuenta que la integración del Consejo General del INE se configuró con propuestas de los tres principales partidos políticos. En este sentido, los consejeros de los OPLES responde también a esa composición, en donde se puede decir que hay unos pocos consejeros realmente independientes.

Junto con las nuevas atribuciones del organismo electoral nacional, se establecieron en la reforma política un par de mecanismos que tienen como propósito la protección de la clase política enquistada en el Estado mexicano desde los principales partidos políticos. Por una parte, se aumentó el porcentaje de votación a 3% para poder conservar el registro como partido político nacional. Al pasar el umbral del dos al tres por ciento, diversos partidos, en particular los pequeños, se ubicarán en un terreno sumamente resbaloso, e indudablemente varios de ellos perderán su registro. En las próximas elecciones competirán diez partidos políticos, pero lo cierto es que la pluralidad de la sociedad mexicana no alcanza para sostener tantos partidos.

La otra cuestión, largamente ambicionada por la clase política, en particular por los dirigentes del Partido Acción Nacional, es la reelección consecutiva de los legisladores. Este asunto fue otra de las negociaciones pactadas en la reforma política, y tiene como finalidad cierta permanencia y estabilidad de los políticos que mantienen el control de los partidos. La reelección no es una demanda de la sociedad mexicana, que de hecho, de acuerdo con las diferentes Encup's, es rechazada en un porcentaje de 65%. Es un propósito de la clase política, bajo el pretexto de que los legisladores tendrán mayor experiencia en los asuntos del Congreso.

Con la primera reforma se reducen seriamente las posibilidades de permanencia en el escenario de diversas fuerzas políticas. Ahora la puerta de salida (pérdida de registro) se hace más grande. Con ello, seguramente disminuirán los comensales de la mesa política y los partidos grandes, por ahora el PRI, el PAN y el PRD, se aseguran una buena tajada del financiamiento público sin tener que compartirlo con algunos invitados incómodos. En realidad, no existe ningún argumento sólido que se haya vertido para justificar el aumento del 2 al 3%. Es una simple decisión política de los partidos llamados grandes para buscar hacer a un lado a los pequeños.

No solamente es el financiamiento, sino también un número indeterminado de asientos que obtienen en cada legislatura.<sup>2</sup> Asimismo, los costos económicos y políticos que implica la existencia de una fracción parlamentaria en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República. Eso incluye también que habrá menos fuerzas discordantes y mayor facilidad para establecer acuerdos. Debe tomarse en cuenta que en la pasada elección de 2012, los partidos pequeños alcanzaron un porcentaje de votación del 20% y obtuvieron 79 curules, que corresponden al 16% de los diputados, así como 17 escaños en el Senado, 13% del total. La preocupación de los partidos grandes va en aumento, porque consideran que están perdiendo espacios y que los pequeños, si se llegaran a conjuntarse, podrían establecer otros y diferentes mecanismos de negociación.

A ello hay que sumársele que en las elecciones de 2015 van a participar tres nuevas fuerzas políticas (Partido Humanista, Partido Encuentro Social y Morena), que cuentan con una base social distinta, además de que van a disputarle a los tres partidos grandes cierto electorado afín. Pero es tanta la preocupación que también decidieron que los nuevos partidos no pueden ir en coalición.<sup>3</sup> En todo caso, el tema que habrá de resolverse es a cuántos partidos políticos estará en condiciones de sustentar la sociedad mexicana. De qué tamaño es la pluralidad que la sociedad va a mostrar el próximo año y los consecuentes. Estamos seguros que no será muy amplia y que, al final del día, varios partidos van a sucumbir. Con excepción del Partido Verde, los otros tres partidos pequeños han rondado en un porcentaje del dos al tres por ciento.

---

<sup>2</sup> El total del financiamiento de los partidos políticos resulta de multiplicar el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, el cual se multiplica por un porcentaje del salario mínimo. Esta cantidad se reparte entre los partidos, una en forma igualitaria y otra depende de la votación.

<sup>3</sup> Esta cuestión ya había sido superada o resuelta para los partidos grandes con la reforma de 2007-2008. En esa ocasión se decidió que en las coaliciones los partidos irían con su propio logotipo y tendrían que obtener por sí mismos el 2% necesario para sostener su registro. Ahora será del 3%. Esto es importante, porque algunos partidos sin haber sido reconocidos formalmente, ya habían incidido en las reglas electorales.

La reelección consecutiva apareció como una conquista ciudadana, bajo el entendido de que con ella se alcanzaría mejor la rendición de cuentas. Bajo esta idea falsa y manipuladora, la clase política estableció sus posibilidades de continuidad, cuando lo cierto es que los legisladores no rinden cuentas, y a quién la ciudadanía identifica es en principio a los partidos políticos.

Ciertamente, los políticos podrán presumir y cacarear algunas de sus "conquistas", haciéndolas pasar como propuestas suyas o con las cuales ellos se comprometieron. Será, en efecto, una situación que quedará sujeta al juego mediático, pues mientras quiénes intenten reelegirse van a alardear de sus conquistas, sus opositores los van a cuestionar y denostar por las cosas negativas que apoyaron y aprobaron. Imaginemos por ejemplo, el efecto que podría tener una fotografía de un diputado que dormía plácidamente en su curul o alguna otra en donde por alguna protesta un diputado se luzca en paños menores.

Se presume que para reelegirse muchos de los diputados se volverán a presentar en sus distritos y tendrán que hacer del conocimiento de los ciudadanos cuáles son sus méritos y sus virtudes que los hagan merecedores de votar nuevamente por ellos. Los diputados se podrán quedar en sus curules hasta por cuatro periodos (doce años) y los senadores dos periodos (también doce años). Sin embargo, para evitar que éstos se lleguen a distanciar de sus partidos, únicamente se pueden reelegir si son postulados por el partido que los llevó a la curul o por alguno de ellos si ganaron en coalición. Esto es, sin duda, otro mecanismo de control que ejerce la clase política para impedir cualquier acción de indisciplina, insubordinación o trapecismo de algunos políticos.

El problema con la reelección consecutiva y la posibilidad de ejercer la función durante unos doce años, es que los políticos con tal de reelegirse serán capaces de venderle su alma al diablo, o al mejor postor si les ayuda a alcanzar su propósito. Es conocida la capacidad para corromperse de los políticos mexicanos y, sin duda, buscarán alinearse o ponerse a disposición de los liderazgos partidarios o gubernamentales que son los que deciden las candidaturas. Esto es, básicamente, a lo que responde esta reforma, una medida de control y subordinación para disciplinar a los políticos respecto a las cúpulas partidarias. Con mayor nitidez se observará que el destino de las carreras legislativas estarán sujetas a las dirigencias y no a las virtudes y habilidades de los legisladores.

La reelección consecutiva es en realidad una apuesta riesgosa de la política mexicana, en donde es difícil predecir su derrotero. Puede ser exitosa en términos de la experiencia que puedan adquirir los legisladores, pero puede resultar un verdadero fracaso si tiene como consecuencia la falta de movilidad política o el mero control de los políticos. La reelección consecutiva existe en la mayoría de los países, la diferencia es que los niveles de corrupción alcanzados son mucho menores. Este es la verdadera encrucijada que enfrenta la reelección en México.

Presentados estos aspectos claves de la reforma político-electoral, nos queda por delante intentar algunas ideas y/o hipótesis sobre las consecuencias que tendrá para el sistema partidario mexicano. Una primera cuestión es que resultará más estrechó de lo que ahora es, en donde van a sobrevivir entre unos cinco o seis partidos políticos, con lo cual estabilizará a corto se estabilizará su fragmentación. Otra es una clara tendencia a su polarización entre izquierda y derecha. Una tercera es la persistencia y consolidación de la figura de las coaliciones electorales y de gobierno. La cuarta y última se vislumbra en relación a la competencia y su extensión de carácter nacional en donde la disputa habrá de generalizarse a lo largo y ancho del territorio nacional.

Una fragmentación de entré cinco y seis partidos políticos es lo que a duras penas podría sostener la pluralidad mexicana. En realidad no son pocas si consideramos que al requerirse un porcentaje mayor al 3%, se trataría de fuerzas estables y consolidadas. La pregunta es cuáles partidos además del PRI, el PAN y el PRD. En principio estarían Morena y el Verde, pero podría quedarse también uno de los nuevos u otro como el PT. Lo claro es que no habrá muchos, pues las nuevas condiciones para la competencia (incluído el aumento del porcentaje), no brindan espacio para más partidos.

Superada la etapa del partido autoritario y del sistema de partido hegemónico, la tensión entre autoritarismo y democracia ha quedado relegada a un segundo término. Desde la elección de 2006 la tensión que encontramos polarizando las decisiones políticas se ubica en el continuum derecha-izquierda. Las reformas estructurales que se aprobaron recientemente es una muestra clara de ello y difícilmente el PRI va volver a posicionarse en el centro político. En este sentido, tenemos claramente dos grandes fuerzas en el espectro de la derecha, el PAN y el PRI, además del Verde que ha servido en los últimos años de comparsa del PRI. Por el flanco de la izquierda está el PRD, pero también Morena y probablemente el PT, si los votos le alcanzan. Los otros dos nuevos partidos se ubicarían a la derecha disputándole votos al PRI y al PAN.

Lo que se vislumbra es, entonces, dos grandes constelaciones de fuerzas políticas, en donde la fragmentación del sistema de partidos dependerá de las posibilidades o no de formación de coaliciones. En principio parece difícil una coalición entre el PRI y el PAN, lo cual, en realidad, dependerá del crecimiento de una coalición en el frente izquierdo. Pero juntar en el corto plazo al PRD y a Morena tampoco parece viable. De tal suerte, la perspectiva de estas coaliciones es a mayor plazo y mucho dependerá de que alguna de ellas se organice para que la otra se vea obligada a repetirlo.

Es importante dejar en claro que las alianzas entre el PAN y el PRD, las cuales ponen en jaque a la del PRI-PVEM, son y serán temporales. Estas tienen como fin enfrentar al partido que realiza elecciones de Estado, con prácticas autoritarias y carentes de transparencia. Empero, es probable que vayan en desuso, ya que los dos partidos se desdibujan, generan muchas dudas al interior de sus partidos y son severamente cuestionadas por la pérdida de identidad política.

En los últimos veinte años el escenario de la competencia electoral en México se ha destacado por el desarrollo de una doble pluralidad. Por un lado, hemos observado en algunos estados una disputa entre el PAN y el PRI, mientras en otros la contienda se establece entre el PRI y el PRD. Puede afirmarse que si bien el PRI aparece como el partido bisagra, en buena medida se debe a su posicionamiento hacia el centro del espectro político. Cuando en algún estado la disputa es entre el PAN y el PRI, el PRI aparece como una fuerza de centro izquierda enfrentando a la derecha (el PAN). Pero cuando la fuerza a la que se enfrenta es el PRD, el PRI se posiciona como partido de centro-derecha enfrentando a la izquierda (el PRD).

Estos escenarios, en la medida en que el voto se ha polarizado (incluido el voto útil) para enfrentar al autoritarismo de los gobiernos estatales del PRI, tienen visos de irse terminando. Esto será posible si, por un lado, las elecciones retoman la lógica de la transición democrática y con las nuevas reformas se terminan las irregularidades. Pero también en la medida en que los opositores al PRI consoliden su presencia a lo largo del territorio nacional. Hoy todavía son pocos los escenarios plurales que permitan una manifestación del pluripartidismo, pero la tendencia del sistema partidario sin duda es hacia allá.

Con el desarrollo electoral de los últimos veinte años, la presencia del PAN y el PRD ha venido aumentando y extendiéndose en todo el territorio nacional (Reyes del Campillo, 2013). Tienen cada vez un desempeño más homogéneo a nivel nacional y ya no únicamente una fuerza considerable en solamente algunas entidades. Desde luego, siguen teniendo fuertes carencias pero paso a paso penetran en territorios que parecían fortalezas inexpugnables.

Todo lo anterior nos permite vislumbrar que el sistema partidario mexicano, el cual se ha venido consolidando desde hace varios años, puede estar llegando a su clímax de desarrollo por una larga temporada, a partir de establecerse con nitidez una línea de tensión y división polarizada entre derecha e izquierda. Si la reforma político electoral que se acaba de concretar trae aparejada una fuerte dosis de credibilidad, certeza y objetividad a la competencia electoral, lo más probable es que se consolide un sistema de partidos sustentado en dos fuertes constelaciones vinculadas con los referentes ideológicos del continuum izquierda-derecha.

