

Formación de partidos en perspectiva comparada, 1990-2018

Ludwig Van Bedolla*

Introducción

Los partidos políticos son parte fundamental de una democracia, promueven la participación ciudadana y dan acceso a los ciudadanos al poder público mediante el sistema de elecciones. Algunos consideran que la creación y pronta desaparición de partidos políticos son características de democracias jóvenes o poco desarrolladas, mientras que un sistema de partidos estable es muestra de un sistema democrático consolidado, México es parte de los primeros. El siguiente texto estudia la formación de nuevos partidos nacionales y estatales y reflexiona sobre las implicaciones que tiene una alta rotación de nuevos partidos para la democracia mexicana.

¿Qué determina la formación de nuevos partidos políticos en México? En la versión previa de este estudio se analizó esta pregunta desde la perspectiva institucional y se evaluaron los requisitos legales para crear partidos en diferentes países, particularmente con régimen presidencial (Bedolla 2014). La conclusión de aquel estudio era que en México había importantes barreras a la entrada para que una organización

* ExAsesor en el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos. Egresado de la carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

obtuviera registro como partido político: presentar tanto documentos constitutivos básicos como un umbral mínimo de afiliados, así como realizar asambleas (distritales o estatales). Esos obstáculos protegen a los partidos con registro de la competencia electoral, pues se reducen los incentivos para crear nuevos partidos.

En este capítulo se analiza el impacto del grado de competencia electoral en la formación de partidos. Las variables que se analizan son: número de puestos a elegir (magnitud de distrito), cantidad de partidos existentes, participación de partidos locales y porcentaje de participación ciudadana en la elección previa. Para el análisis se construyó una base de datos de las elecciones de diputados locales en todo el país realizadas entre 1990 y 2016; con esa información se comparó la formación de partidos en México.

Diversos autores han estudiado la relación entre la competencia electoral y los incentivos para formar partidos políticos (Cox y Amorim 1997; Duverger 2000; Lago 2009; Lago y Martínez 2009; Tavits 2008). Los resultados de estas investigaciones no coinciden al explicar la importancia que tiene la competencia electoral sobre la formación de partidos, ya que cada uno considera distintos factores explicativos. Este capítulo se suma a la discusión del tema y analiza la creación de partidos en los treinta y dos estados del país durante más de veinticinco años.

La competencia electoral importa al momento de formar un partido político. Si bien los requisitos para obtener registro impactan en el número de partidos nuevos, la percepción que tienen las organizaciones políticas sobre el grado de apertura y el nivel de competencia del sistema de partidos afecta su decisión de formar o no su propia organización para competir en las elecciones. Ésta es la hipótesis que se pone a prueba en las siguientes páginas.

Para demostrar el argumento, el capítulo se divide en cinco partes. La primera describe brevemente los requisitos de formación de partidos políticos nacionales vigentes en 2017. La segunda compara las reglas de formación de partidos estatales antes y después de 2014, en este año se aprobó la reforma electoral que armonizó las legislaciones locales con la federal. La tercera contiene los datos descriptivos de formación de partidos: partidos nuevos formados en el periodo de estudio, promedio de partidos que compitieron en las elecciones locales, partidos lo-

cales que se crearon y las elecciones en que participaron, entre otros. Asimismo, se presenta un modelo estadístico de conteo de eventos para determinar el impacto que tienen diferentes variables asociadas con la competencia electoral en la formación de nuevos partidos. Se espera que entre mayor sea la competencia menor será el número de partidos nuevos. La cuarta parte ofrece conclusiones y los temas pendientes para un estudio futuro. Finalmente, se enlistan algunas recomendaciones para fortalecer la calidad de la democracia desde la creación de partidos nuevos.

Requisitos de formación de partidos políticos nacionales

Los partidos políticos fueron legalmente reconocidos como tales en 1946, aunque ya había un antecedente legal en la ley electoral maderista de 1911 (Chuayffet 2002). En 1977 se incluyó en la Constitución la figura de los partidos políticos como entidades de interés público. En 1990, año en que inicia este estudio, se promulgó el Cofipe, que sentó las bases para formar partidos políticos y que se han mantenido por más de 25 años con algunas modificaciones menores (Díaz 2008).

En 2014 se aprobó la reforma político-electoral que abrogó el Cofipe y creó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Antes, el Cofipe y las legislaciones electorales estatales establecían los requisitos y procedimientos para formar un partido nuevo, pero con la reforma se creó una norma específica para regularlos: la Ley General de Partidos Políticos. Ésta desarrolla las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales y establece los siguientes requisitos para formar un partido político:

- Presentar una declaración de principios, un programa de acción y los estatutos que normarán sus actividades.
- Los partidos políticos nacionales deberán contar con tres mil militantes en por lo menos veinte entidades federativas, o bien, tener trescientos militantes en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales. Asimismo, el número total de militantes debe

ser mayor a 0.26% del padrón electoral federal de la elección inmediata anterior.

- Los partidos políticos locales deberán acreditar militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad. El número total de militantes en la entidad deberá ser mayor o igual a 0.26% del padrón electoral de la elección local inmediata anterior (LGPP 2014, Artículo 10).

La regulación vigente hasta 2018 distingue entre los procesos y requisitos para obtener registro como partido nacional y local. Los primeros son atendidos por el INE y los segundos por los Ople. Hay que señalar que las reglas de formación de partidos las establece la federación, pero los congresos estatales conservan las facultades para determinar las “reglas de salida”, es decir, las causales que llevan a un partido local a perder su registro. A pesar de ello, la Ley General de Partidos Políticos incluye las siguientes directrices básicas sobre el tema:

- No participar en un proceso electoral ordinario.
- No obtener por lo menos 3% de la votación válida emitida en la elección en que participó, ya sea que participe solo o en coalición.
- Dejar de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro.
- El incumplimiento grave y sistemático de las obligaciones establecidas en la normatividad electoral.
- Que sus miembros lo declaren disuelto conforme a los estatutos del partido.
- Que se fusione con otro partido político (LGPP 2014, Artículo 94).

Asimismo, los congresos estatales conservaron la facultad de legislar el proceso para que un partido político nacional que pierda su registro por no alcanzar el umbral de votación (3% de los sufragios válidos) se convierta en un partido local si es que cubre el mínimo de votación requerido en la entidad.

Tabla 1. Requisitos de formación de partidos a partir de 2014

Requisito	Nacional	Local
Institución ante la que se hace la solicitud	Instituto Nacional Electoral	Organismo Público Local correspondiente
Celebración de Asambleas	20 estados o 200 distritos electorales	2/3 de los municipios
Número de afiliados que participan en cada asamblea	Mayor a 3,000 o 300 dependiendo de la modalidad de las asambleas que se realicen	Mayor a 0.26% del padrón electoral del distrito, municipio o delegación
Celebración de asamblea constitutiva	Asamblea nacional constitutiva	Asamblea local constitutiva

Fuente: Elaboración propia, con información de la LGPP (2014, artículos 12 y 13).

Requisitos de formación de partidos en el ámbito local

Antes de la reforma de 2014, cada estado establecía en sus reglas los requisitos para formar nuevos partidos, los elementos mínimos que debían contener sus documentos básicos, el número de afiliados a acreditar o el tipo y número de asambleas por realizar. También establecía las “reglas de salida”, entre ellas, el umbral de votación para conservar el registro y las causales de pérdida de éste. Sin embargo, con la reforma se establecieron criterios comunes que adoptaron los congresos estatales al momento de armonizar su legislación electoral.

Para analizar los cambios que sufrió dicha legislación es necesario concentrarse en los aspectos relevantes que compartían las leyes estatales. En este estudio se comparan las leyes vigentes en 2018 con la legislación inmediata anterior y se analizan los requisitos centrales para crear un partido local: documentos básicos, umbral de afiliados y número y tipo de asambleas que deben realizar. Asimismo, se estudian dos aspectos centrales para la supervivencia de los partidos políticos: el financiamiento público y las causales de pérdida de registro.

Antes de la reforma de 2014, las reglas estatales compartían el requisito de que cualquier organización que quisiera obtener registro como partido debía formular tres documentos básicos: declaración de principios, programa de acción y estatutos. El resto de las condiciones

legales variaba considerablemente de estado a estado, desde el mínimo de afiliados necesarios hasta el tipo de asambleas que debían celebrarse. La obligación de formular y presentar documentos básicos fue el único que se conservó idéntico en la reforma de 2014. La tabla 2 resume los requisitos de formación de partidos, vigentes hasta 2014 en el ámbito local.

Antes de que la legislación electoral estatal se homologara con la reforma de 2014, la mayoría de los estados establecía como requisito para formar un partido que la organización interesada acreditara un mínimo de afiliados (umbral de afiliados), salvo Aguascalientes, cuya legislación sólo contemplaba la participación de los partidos nacionales acreditados ante el Instituto Electoral Estatal (IEE). En todo el país había tres modalidades para comprobar el umbral de afiliados: municipal, distrital y mixta (se podía elegir entre ellas). La primera implicaba acreditar cierto número de afiliados en un número de municipios determinado por ley, lo mismo sucedía con el distrital. Antes de la reforma, el modelo municipal era el más común: se presentaba en diecinueve entidades (59%), mientras que los modelos distrital y mixto predominaban en seis (19%) y cinco (16%) estados, respectivamente.

Otro requisito para obtener el registro como partido local era acreditar la realización de cierto número de asambleas en los municipios o distritos de la entidad. Cada estado definió un número o porcentaje distinto, de modo que había variaciones importantes. Al igual que con la comprobación de afiliados, había tres modelos de asamblea que se podían realizar: municipal, distrital y mixto. En diecisiete estados (53% del total) se optó por el modelo de asamblea municipal; en seis (19%) por el distrital; en cinco (16%) por el mixto. En los cuatro restantes, las particularidades impiden colocarlos en alguna categoría específica.

Con la reforma de 2014 se homologó la mayoría de los requisitos para formar un partido político local. La Ley General de Partidos Políticos estableció obligaciones generales como acreditar militantes en dos terceras partes de los municipios de la entidad y que el número de militantes fuera mayor o igual a 0.26% del padrón electoral de la elección local inmediata anterior. Con estas directrices básicas se armonizó la normativa local, aunque algunos congresos estatales como el de

Coahuila, San Luis Potosí y Tabasco establecieron umbrales de afiliados superiores a los que exige la ley federal.

Además de los requisitos de formación, la reforma modificó dos variables que influyen directamente en la supervivencia de los partidos: el umbral para conservar el registro y las fórmulas para calcular y repartir el financiamiento público. Antes de 2014, el umbral de votación para conservar el registro variaba significativamente de estado a estado; había entidades en las que era de 1% y otras donde era de 3%. La reforma de 2014 lo fijó en 3% (LGPP 2014, Artículo 85, fracción 4).

El umbral de votación mínima cobró relevancia en 2007, cuando la ley prohibió a los partidos nuevos formar frentes, coaliciones o fusiones en sus primeros comicios. Ese mismo año se decidió que los partidos coaligados debían aparecer en la boleta electoral de forma independiente y con su propio emblema. Esto para distinguir entre los votos de los partidos que forman la coalición, facilitar el conteo independiente de cada voto y determinar qué partidos alcanzaron el umbral de votación para conservar su registro (Cofipe 2008, Artículo 95, fracción 9). Ambas restricciones redujeron las probabilidades de que los nuevos partidos conserven su registro.

Tabla 2. Requisitos de formación de partidos vigentes hasta 2014

Estado	Umbral de afiliados total	Municipios mínimos	Umbral municipal	Distritos mínimos	Umbral distrital	Número mínimo de asambleas a celebrar
Aguascalientes	-	-	-	-	-	-
Baja California	3,000	20	2,500	3	400	Asamblea constitutiva
Baja California Sur	0.50%	3	0.20%	-	-	3 municipios
Campeche	6,000	6	1,000	10	600	6 municipios o 10 distritos electorales
Chiapas	3%	33%	3%	-	-	33% de los municipios
Chihuahua	0.5%	15	150	-	-	15 municipios
Coahuila	1.5%	-	-	9	1.50%	9 distritos electorales
Colima	0.5%	-	-	-	-	50% +1 distritos electorales en 6 municipios
Distrito Federal	1.8%	66%	1.80%	-	-	66% de las delegaciones
Durango	2%	66%	2%	-	-	66% de los municipios
Guanajuato	11,500	50%	500	50%	500	50% municipios o distritos electorales
Guerrero	6,000	30	200	-	-	30 municipios
Hidalgo	25,000	66%	250	-	-	66% municipios o distritos electorales
Jalisco	1%	33%	1%	-	-	33% municipios
México	10,600	50% + 1	200	-	-	50% +1 de los municipios
Michoacán	11,200	50%	200	-	-	50% de municipios

Continuación

Estado	Umbral de afiliados total	Municipios mínimos	Umbral municipal	Distritos mínimos	Umbral distrital	Número mínimo de asambleas a celebrar
Morelos	2%	66%	2%	-	-	66% de municipios
Nayarit	2%	-	-	50% +1	2%	50% +1 de los distritos electorales
Nuevo León	4,000	15	30	-	-	15 municipios
Oaxaca	1.5%	-	-	13	3%	13 municipios
Puebla	0.11%	-	-	100%	0.11%	100% distritos electorales
Querétaro	1.5%	10	1.50%	-	-	10 municipios
Quintana Roo	15,000	-	-	10	1,500	10 distritos electorales
San Luis Potosí	2%	66%	1%	-	-	No específica
Sinaloa	1%	10	1%	-	-	10 municipios
Sonora	15,000	50% +1	100	-	-	50% +1 de los municipios
Tabasco	21,000	12	1,750	12	1,500	12 municipios o 14 distritos electorales
Tamaulipas	5,000	50% +1	200	50% +1	400	50% +1 municipio
Tlaxcala	6,000	40	100	-	-	Asamblea constitutiva
Veracruz	1%	66%	1%	-	-	66% municipios
Yucatán	2,500	-	-	10	250	10 distritos electorales
Zacatecas	1%	30	1%	-	-	30 municipios
Cofipe	3000	20	0.26%	200	300	Nacional o local

Fuente: Elaboración propia con datos de la legislación electoral de cada uno de los estados.

Además del umbral de votación, hay otras causales para cancelar el registro de un partido político. Previo a la reforma de 2014, los códigos o leyes electorales estatales determinaban esas razones, lo que generó que las reglas variaran considerablemente de un estado a otro, a pesar de que el código electoral federal establecía los siguientes puntos mínimos:

- No participar en una elección ordinaria.
- Obtener menos de 2% de la votación (solo o coaligado).
- Dejar de cumplir los requisitos necesarios para obtener el registro.
- Incumplir grave y sistemáticamente sus obligaciones legales.
- Ser disuelto por sus miembros.
- Fusionarse con otro partido.

La mayoría de los estados adoptó esos puntos como base, pero sólo ocho conservaron idénticos los requisitos que establecía el Cofipe; el resto los modificó o agregó otros. La diferencia más común entre estados era el umbral de votación necesario para conservar el registro. Las variantes de cada estado se detallan en el anexo II.

Tabla 3. Estados con diferentes umbrales para conservar registro como partido hasta 2014

Umbral (%)	Número de estados	Porcentaje	Estados
1.5	6	19	Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Tamaulipas, y Yucatán.
2.0	18	56	Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Veracruz.
2.5	3	9	Aguascalientes, Baja California y Zacatecas.
3.0	5	16	Guerrero, Jalisco, Morelos, Querétaro y Tlaxcala.

Fuente: Elaboración propia con datos de la legislación electoral de cada uno de los estados.

Las reglas de financiamiento de partidos políticos también se homologaron con la reforma de 2014, pues antes cada entidad determinaba estas reglas. Del total de entidades, veintisiete calculaban el

monto total de financiamiento para actividades ordinarias con base en la fórmula que establecía el Cofipe:

$$\text{Financiamiento total} = \text{Padrón electoral} \times 0.65 \text{ (salario mínimo en el Distrito Federal)}$$

Fuente: Cofipe 2008, artículo 78.

Había múltiples variantes de esta fórmula en los estados. El cambio más común era en el porcentaje de salario mínimo por el que se multiplicaba el padrón electoral o la fecha de corte del padrón. Era tal la diferencia entre fórmulas que sólo cuatro estados conservaron la que establecía el Cofipe, el resto desarrolló variantes de la misma. Sucedió lo contrario con la fórmula para distribuir el financiamiento entre los partidos, ya que la mayoría de las entidades conservaron la misma fórmula del Cofipe.

Distribución del financiamiento (Cofipe)

$$= (30\% \text{ igualitario entre los partidos con representación en el Congreso} \\ + (70\% \text{ según el porcentaje de votación recibida)})$$

Fuente: (*idem*)

Veintidós estados (62.5%) se apegaron a esta fórmula, mientras que el resto modificó el porcentaje de recursos a repartir de forma igualitaria. Sin embargo, hay que resaltar que todos conservaron un sistema de distribución mixto para repartir los recursos entre los partidos políticos de forma más proporcional. Esto significa que un porcentaje se asignaba de forma igualitaria entre todos los partidos con registro y el resto se asignaba de acuerdo con los votos que obtuviera cada uno en la elección previa. El anexo I resume los diferentes modelos de financiamiento que tenían los estados previos a la reforma de 2014.

Es importante entender los cambios que sufrió el umbral para conservar el registro y el financiamiento público, ya que ambos afectan las probabilidades de supervivencia de los partidos. Por un lado, el financiamiento público establece un límite a la cantidad de recursos legales a los que puede acceder un partido, pues la ley establece que este tipo de financiamiento prevalece sobre el resto. Por otro lado, entre 1990 y 2018, la principal causa por la que perdieron su registro los partidos

fue no alcanzar el umbral de votación exigido. De modo que la fórmula de financiamiento impacta el total de recursos disponibles para los nuevos partidos y, por tanto, sus probabilidades de alcanzar el límite necesario para conservar su registro.

Como prueba, baste decir que entre 1990 y 2018 ciento dos organizaciones notificaron a las autoridades electorales su intención de formar un partido político nacional. Veinticuatro lo lograron (algunas habían perdido registro y lo solicitaron de nuevo); de entre ellas, veinte perdieron su registro por no alcanzar el umbral de votos establecido. Los cuatro restantes mantenían su registro hasta 2018: PT, PVEM, MC (antes Convergencia) y Morena. Esto demuestra que el umbral es determinante en la supervivencia de los partidos. Hay que resaltar que, del total de partidos nacionales formados en ese periodo, catorce perdieron su registro después de participar en su primera elección.

Tabla 4. Partidos que perdieron su registro entre 1990 y 2016

Partido	Siglas	Año de registro	Pérdida de registro	Votación de diputados
Partido Demócrata Mexicano	PDM	1990	1991	1.03
Partido Revolucionario de los Trabajadores	PRT	1991	1991	0.56
Partido del Trabajo	PT	1991	1991	1.07
Partido Ecologista de México	PEM	1991	1991	1.37
Partido Popular Socialista	PPS	1948	1994	0.67
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	PARM	1954	1994	0.82
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	PARM	1999	2000	0.01
Partido Demócrata Mexicano	PDM	1979	1994	0.00
Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional	PFCRN	1987	1994	1.09
Partido Demócrata Mexicano	PDM	1993	1994	0.43
Partido Popular Socialista	PPS	1996	1997	0.33
Partido Demócrata Mexicano	PDM	1996	1997	0.64
Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional	PFCRN	1997	1998	0.01

Continuación

Partido	Siglas	Año de registro	Pérdida de registro	Votación de diputados
Partido Centro Democrático	PCD	1999	2000	1.39
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	PARM	1999	2000	0.73
Democracia Social	DS	1999	2000	1.88
Partido de la Sociedad Nacionalista	PSN	1999	2003	0.27
Partido Alianza Social	PAS	1999	2003	0.74
México Posible	MP	2002	2003	0.91
Partido Liberal Mexicano	PLM	2002	2003	0.41
Fuerza Ciudadana	FC	2002	2003	0.46
Partido Socialdemócrata	PS	2005	2009	1.03
Partido Humanista	PH	2014	2015	2.25
Partido Encuentro Social	PES	2014	2018	2.51
Partido Nueva Alianza	Panal	2005	2018	2.58
Partido Revolucionario Institucional	PRI	1929	Activo	-
Partido Acción Nacional	PAN	1939	Activo	-
Partido de la Revolución Democrática	PRD	1989	Activo	-
Partido del Trabajo	PT	1990	Activo	-
Partido Verde Ecologista de México	PVEM	1993	Activo	-
Movimiento Ciudadano	MC	1999	Activo	-
Movimiento de Regeneración Nacional	Morena	2014	Activo	-

Fuente: INE, “Partidos Políticos Nacionales que han perdido su registro en el periodo 1991-2016”. Disponible en: http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico_sobre_perdida_de_registro/.

Modelo explicativo

Entre 1990 y 2016 se realizaron 287 elecciones para diputado local en los 31 estados de la República y el entonces Distrito Federal.¹ En 47% de esas elecciones participó al menos un partido nuevo.² De ese porcentaje, sólo en una de cada cuatro votaciones (11% del total) un partido nuevo ganó al menos un escaño del congreso local. La mayoría de éstos fueron partidos que se escindieron de otros, por lo que se presume que conservaron parte importante de sus redes y fuentes de apoyo, lo que les ayudó a conseguir la cantidad suficiente de votos para ganar una curul y conservar su registro.

En cada elección local participaron en promedio 1.16 partidos nuevos y había 7.02 partidos existentes. Esto significa que, entre 1990 y 2016, compitieron en promedio 8.2 partidos políticos en cada elección local. Por un lado, esto favoreció a los partidos grandes —PRI, PAN y PRD— en las elecciones de mayoría relativa, ya que el voto se fragmentaba entre más contendientes y éstos requerían un número menor de votos para ganar la elección. Por otra parte, los partidos pequeños se beneficiaron de la asignación de escaños de representación proporcional, pues la mayoría de las primeras curules que obtuvieron fue mediante esa modalidad. Hay que recordar que México tiene un sistema mixto en el que un porcentaje de las curules se asigna por mayoría y el resto de forma proporcional a los votos que obtuvo cada partido, lo que ayuda a que partidos nuevos o pequeños aumenten sus posibilidades de ganar puestos en el Congreso.

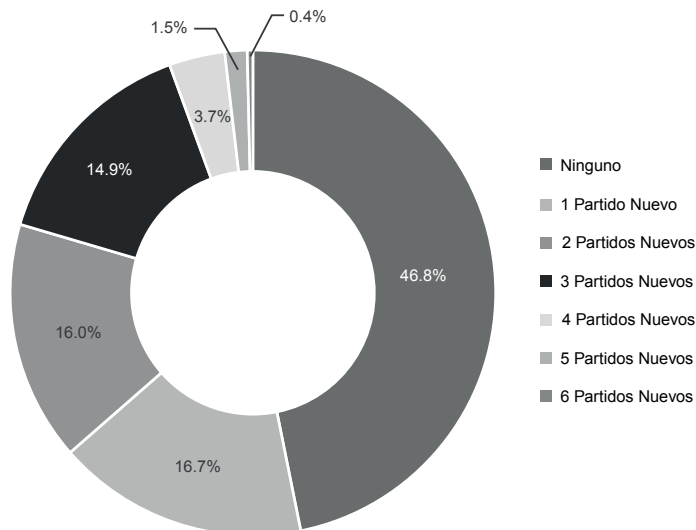
Como se mencionó, durante el periodo de estudio participaron en promedio 1.16 partidos nuevos en cada elección local; los años que

¹ Para el análisis cuantitativo se utilizaron sólo 239 elecciones, ya que no se encontró información para el total de elecciones realizadas, particularmente aquéllas ocurridas durante los primeros años de la década de 1990. Por su parte, el entonces Distrito Federal eligió diputados locales por primera vez en 1997, como resultado de las modificaciones constitucionales aprobadas en 1996 (Mirón 2003).

² La unidad de medida de este estudio son las elecciones locales para el congreso estatal, ya que en ellas están representadas todas las fuerzas políticas que compiten en dicha elección. Se contabilizó como un partido nuevo cada vez que participó uno por primera vez en una elección de diputados locales, sin importar cuándo obtuvo el registro dicho partido. Un partido nuevo es aquél que surge de la separación de otro o que es genuinamente nuevo en el sentido de que no obtuvo ayuda de los miembros de otro partido (Tavits 2008).

registran mayor afluencia son 2000 y 2015. Si se analiza la distribución de partidos nuevos por entidad, se encuentra que los estados con mayor número de partidos nuevos fueron Estado de México, Jalisco y Morelos. Por su parte, Tamaulipas, Oaxaca y Chiapas presentaron el menor número de nuevos partidos. En total se registraron trescientos doce partidos nuevos a competir en una elección local durante el periodo de estudio, treinta y nueve eran locales (13%) y doscientos setenta y tres nacionales (87%). Ello sugiere que la competencia electoral real se concentró mayoritariamente en los partidos nacionales, mismos que decidieron competir en las elecciones locales aprovechando sus recursos y redes de apoyo.

Gráfica 1. Porcentaje de elecciones locales en el que participaron partidos nuevos*



Fuente: Institutos electorales locales, Resultados electorales, 1990-2016.

* Porcentaje con respecto al total de 269 elecciones locales analizadas.

En 2008, Margit Tavits publicó un estudio en el que afirmaba que la creación y supervivencia de nuevos partidos son más frecuentes en democracias nuevas; por el contrario, las democracias consolidadas suelen ser más estables y dan menos espacio a la creación de nuevas organizaciones. Tavits encontró que la formación de partidos depende de las “barreras a la entrada” que enfrentan los nuevos com-

petidores, los beneficios de obtener un puesto de elección popular y la probabilidad de que los nuevos partidos ganen apoyo electoral. La autora identificó dos tipos de “barreras a la entrada”: dificultad para registrar un nuevo partido político y dificultad para ganar una curul (Tavits 2008).

Aquí se analiza el papel de estas barreras a la entrada en el sistema electoral mexicano. Los modelos propuestos analizan 239 elecciones para diputados locales en México, realizadas entre 1990 y 2016. Todos ellos estudian el efecto de la competencia electoral en la formación de partidos, considerando constantes el resto de las variables que podrían explicar el fenómeno. Esto incluye las reglas de formación de partidos, los cambios en la legislación electoral, las pugnas y dinámicas internas de los partidos, entre otros.

Para este capítulo se desarrollaron tres modelos de conteo de eventos con base en diferentes variables dependientes. El primero está ajustado por el conteo excesivo de ceros en la muestra (*Zero-Inflated Poisson Regression*, ZIP) y mide el efecto de las variables independientes, detalladas más adelante, sobre el total de partidos nuevos que compiten por primera vez en una elección local. El segundo modelo replica el anterior pero sólo para evaluar la formación de partidos políticos nacionales. El tercer modelo está ajustado por la sobredispersión de la variable dependiente (*Negative Binominal Regression*) y mide el efecto de las variables independientes en la formación de partidos locales. Se decidió hacer tres modelos para distinguir entre los partidos políticos nacionales que presumiblemente tienen más recursos, redes, apoyos y probabilidades de conseguir y conservar su registro que los partidos locales. Cada modelo se eligió cuidando que se ajustara a los datos recolectados.³

³ Se corrieron las pruebas *countfit* para determinar qué modelo se ajustaba mejor al análisis propuesto, el resultado de las pruebas arroja que el modelo *Zero-Inflated Poisson Regression* es el más adecuado para analizar las variables dependientes “Total de partidos nuevos” y “Partidos nacionales nuevos”. Por su parte, el modelo *Negative Binominal Regression* se ajusta mejor a los datos del tercer modelo que tienen como variable dependiente el número de “Partidos locales nuevos”.

Tabla 5. Modelos utilizados para cada variable

Variable dependiente	Modelo seleccionado
Total de partidos nuevos ⁴	Zero-inflated Poisson Regression
Partidos nacionales nuevos	Zero-inflated Poisson Regression
Partidos locales nuevos	Negative Binomial Regression

Fuente: Elaboración propia.

La base de datos integrada para realizar el análisis estadístico contabilizó a todos los partidos, sin importar el porcentaje de la votación que consiguieron. Esto evita que salgan de la muestra aquéllos que perdieron su registro en su primera elección por no cubrir el umbral de votación necesario. Ésta es una diferencia importante entre este estudio y otros similares que analizan la formación de partidos políticos en diferentes países. Estos últimos suelen establecer un umbral de votación para contabilizar sólo a los partidos que obtengan un porcentaje superior (Tavits 2006; Tavits 2008).

Las variables independientes que se incluyeron en el análisis son las siguientes:

1. *Partidos existentes*. Número de partidos que compitieron la elección previa y sobrevivieron para participar otra vez.
2. *Magnitud de distrito*. El número de curules del congreso estatal.
3. *Victoria previa de partido nuevo*. Toma el valor 1 si al menos uno de los partidos nuevos ganó alguna curul en la elección inmediata anterior.
4. *Participación electoral previa*. El porcentaje de participación ciudadana de la elección previa.
5. *Elección concurrente con gobernador*. Toma el valor 1 si la elección de diputados locales y la de gobernador ocurren simultáneamente.
6. *Independientes*. Toma el valor 1 si se presenta en la competencia al menos un candidato independiente.

⁴ En el caso de coaliciones electorales, se contabilizó cada partido por separado, pero no se distingue si un partido nuevo ganó solo o en coalición.

7. *Partidos locales*. Toma el valor 1 si participa al menos un partido local.⁵

Las variables independientes están alineadas al concepto de competitividad electoral y tratan de probar la hipótesis de que, sin importar los requisitos legales, entre más competido sea el sistema local de partidos, menores serán los incentivos para formar uno nuevo y, por tanto, habrá un menor número de éstos. Así, se incluyó el número de partidos existentes considerando que entre mayor sea el número de partidos compitiendo, menos incentivos tienen las organizaciones de formar uno nuevo.

La magnitud de distrito afecta directamente la probabilidad de que un partido nuevo obtenga una curul y, por tanto, reduce o aumenta los incentivos para formar uno. Se espera que entre más espacios se elijan, habrá más partidos nuevos compitiendo en la elección. Se incluye la variable “victoria previa de partido nuevo”, que mide cuando un partido de reciente creación fue exitoso y obtuvo al menos una curul en los comicios anteriores. Se espera que entre más exitosos hayan sido, menos incentivos para crear nuevos, ya que habrá más competencia en los comicios siguientes.

El modelo también incluye la participación electoral como variable explicativa. Se espera que entre más alta sea, más impulse la formación de nuevos partidos. Asimismo, es previsible que la concurrencia entre las elecciones de gobernador y diputado local aumenten los incentivos a formar nuevos partidos. Esto considerando que las organizaciones que busquen obtener su registro como partido buscarán favorecerse del “efecto arrastre” que puede generar un candidato a gobernador para conseguir la cantidad de votos necesarios para obtener su registro y, posteriormente, conservarlo.

Se evaluó también el efecto que tienen la presencia y participación de candidatos independientes en la elección local. Es importante precisar que estos candidatos aparecieron hasta que la reforma constitucional de 2012 permitió a los ciudadanos mexicanos registrarse para competir en una elección sin el apoyo de un partido político. Por lo tanto, los candi-

⁵ En las elecciones locales en las que solamente participó un partido local, que además es de reciente creación, el valor de esta variable y de la variable dependiente “Nuevos partidos locales” coinciden exactamente. Esto sucede por la estructura de los datos, pero dado que se prevén pocas observaciones de este tipo, no se considera un riesgo para el modelo.

datos independientes aparecieron hasta 2013. Sin embargo, se corrieron los modelos sin incluir esta variable para probar si había alguna distorsión importante y se concluyó que no, por lo que se conservó en los tres modelos. Por último, se incluyó la participación de partidos políticos locales considerando que las organizaciones que quieran formar un partido verán su existencia como prueba de que los requisitos para obtener el registro son razonables, pueden cumplirse y que el sistema de partidos no tiene un nivel de competencia tan alto que impida a los partidos pequeños sobrevivir.

Como se mencionó, se utilizaron modelos de conteo de eventos ajustado por la presencia excesiva de ceros en la muestra (*Zero-Inflated Poisson Regression*) para las variables dependientes “Total de partidos nuevos” y “Partidos nacionales nuevos”. Por su parte, al evaluar la variable dependiente “Partidos locales nuevos”, se utilizó un modelo ajustado por la sobre dispersión de los datos (*Negative Binomial Regression*). Los resultados se presentan en la tabla 6.

Tabla 6. Formación de partidos políticos en elecciones locales

Concepto	Modelo 1 (ZIP)	Modelo 2 (ZIP)	Modelo 3 (NBREG)
Variable dependiente	Total de partidos nuevos	Partidos nacionales	Partidos locales
Partidos existentes	-0.101 (1.68)*	-0.056 (0.88)	0.025 (0.16)
Magnitud de distrito	0.007 (1.22)	0.010 (1.74)*	0.008 (0.51)
Victoria previa de partido nuevo (base=0)	0.000	0.000	0.000
Victoria previa de partido nuevo (1)	-0.633 (2.98)***	-0.683 (2.72)***	-0.524 (1.23)
Participación electoral previa	1.280 (2.04)**	1.291 (2.02)**	-0.514 (0.29)
Elección concurrente con gobernador	0.028 (0.22)	0.026 (0.19)	0.014 (0.04)

Continuación

Concepto	Modelo 1 (ZIP)	Modelo 2 (ZIP)	Modelo 3 (NBREG)
Independientes	0.504 (3.80)***	0.474 (3.93)***	0.389 (0.60)
Partidos locales (Binaria)	0.183 (1.32)	-0.066 (0.45)	18.469 (94.33)***
Constante	-2.109 (1.75)*	-3.152 (2.22)**	-19.538 (15.28)***
L _{alpha}			-2.336 (0.68)
Inflate. Partidos existentes	0.157 (0.92)	0.350 (1.82)*	
Pseudo R ²			0.3127
Wald	27.26	29.27	
Prob > chi	0.0002	0.0001	0.0000
Observaciones	239	239	239

Fuente: Elaboración propia.

* p<0.1; ** p<0.05; *** p<0.01

Los tres modelos se corrieron con errores estándar robustos, como lo recomienda Cameron y Trivendi (2008, cap. 16) para modelos con distribuciones de Poisson. Los tres resultaron significativos en su conjunto (Prob > chi) y se ajustaron adecuadamente a los datos recolectados. Los resultados de los modelos 1 y 2 muestran que hay tres factores relevantes en la formación de nuevos partidos: el éxito de un partido nuevo en la elección local previa, la participación electoral de los comicios pasados y la participación de candidatos independientes.

Por su parte, el análisis postestimatorio arrojó resultados interesantes. Al mantener todas las variables en su media en el modelo 1, cuando un partido nuevo ganó una curul en la elección pasada habrá 0.7 partidos nuevos participando en los comicios locales. Por el contrario, si ningún partido nuevo gana una curul, se espera que haya 1.13 partidos nuevos. Ese resultado apoya la hipótesis de que, a mayor competencia electoral, menores son los incentivos para crear un nuevo partido.

Es importante señalar que no todos los resultados soportan la hipótesis de este estudio, por ejemplo, la variable de partidos existentes no resultó significativa, salvo en uno de los modelos. Sin embargo, el sentido de esta variable apunta hacia la dirección prevista, es decir, entre más partidos hayan competido en un territorio, menor es el número de partidos nuevos.

La presencia de candidatos independientes en las elecciones locales parece tener un efecto positivo en la aparición de nuevos partidos nacionales. Esto se explica porque la presencia de figuras como los independientes muestra a las organizaciones que hay más espacios de participación política en el sistema electoral, lo que los motiva a formar su propio partido para incrementar sus probabilidades de ganar una elección. Sin embargo, este resultado debe tomarse con cautela, pues los primeros candidatos independientes en participar en elecciones locales surgieron en 2013, en los estados de Zacatecas y Quintana Roo (Ugalde y Bedolla 2013). Este evento fue muy cercano a la formación de tres nuevos partidos nacionales en 2014, que participaron en la mayoría de las elecciones locales ocurridas entre 2014 y 2016. Lo anterior genera una concentración anormal de datos en estos años que podría explicar que los modelos estadísticos arrojaran esta variable como significativa, sin que realmente lo sea. Sólo el tiempo puede aclarar esta relación.⁶

Asimismo, es importante señalar que el modelo 3, que explora la variable dependiente de partidos locales nuevos, arroja un resultado interesante que debe tomarse con reserva: señala que la presencia de otros partidos locales en el estado tiene una influencia positiva y significativa sobre la creación de nuevos partidos políticos locales. Sin embargo, la explicación de este resultado no está alineada con el resto de los modelos en los que la competencia electoral influye en la formación de nuevos partidos. Para obtener un resultado más certero de este modelo se requiere incluir variables adicionales que escapen al objetivo de este estudio, tales como: la regulación local histórica de formación de partidos, la presencia de liderazgos locales que for-

⁶ Los partidos nacionales que obtuvieron registro fueron Morena, PES y PH.

maron o intentaron formar los partidos, la presencia de fuentes de financiamiento ilegal para partidos locales, entre otros. Sin duda, debe explorarse este fenómeno para entender mejor el papel de los grupos clientelares e incluso criminales en la formación de partidos políticos.

Conclusión

Es objeto de debate qué debe privilegiarse: la gobernabilidad de un país o la representación de minorías. Para ello, es importante comprender el papel que tienen los nuevos partidos políticos: ¿son jugadores que representan los intereses de ciudadanos que no veían atendidas sus preocupaciones? ¿Se trata de grupos que ven en un partido político una forma de hacerse de recursos públicos? ¿Son estrategias electorales impulsadas por partidos ya existentes? La investigación presentada en este capítulo apunta a que la creación de partidos políticos responde a los típicos incentivos de mercado, en este caso a la presencia de una demanda no atendida, ciudadanos que no ven representados sus intereses, y a la oferta de mercado representada por los bajos costos a la entrada del sistema electoral. En tal caso dichos costos están reflejados por la expectativa que tienen las organizaciones de ser exitosas en la formación de un nuevo partido y a la competencia que enfrentarán en el “mercado de partidos”.

La evidencia aquí aportada sugiere que la competencia electoral es un factor importante en la formación de nuevos partidos en México; sin embargo, el efecto es diferenciado: contribuye más a formar nuevas organizaciones nacionales que locales. En cualquier caso, a mayor competencia electoral, menor probabilidad de que se cree un partido nuevo. Por su parte, en los estados, la existencia de partidos locales aumenta los incentivos para formar nuevos partidos. Una explicación tentativa de este fenómeno es que un porcentaje importante de los partidos locales en México surge como parte de un sistema clientelar o corporativo, más que como respuesta a un vacío de representación electoral. Esta pregunta queda pendiente para una investigación futura; contestarla adecuadamente requiere información detallada de cada partido local creado en el periodo de estudio.

El modelo general presentado aquí provee evidencia de que la formación de nuevos partidos se explica, en parte, por la percepción que tienen las organizaciones políticas de la competencia electoral. De modo que surgen más partidos nuevos cuando las organizaciones políticas observan la apertura de espacios para la participación electoral y cuando perciben que la competencia es baja. En cuanto aumenta, se reduce sensiblemente la formación de nuevos partidos. Ello coincide con los resultados de Margit Tavits y con la afirmación de que la creación y supervivencia de nuevos partidos son parte integral de la competencia electoral en las democracias nuevas, mientras que las democracias consolidadas suelen ser más estables y generan menos espacio para formar partidos nuevos.

Los resultados no son concluyentes. Si bien se evidenció el impacto de la competencia electoral, se esperaba que aquellas variables explicativas que no resultaron significativas propiciaran mayor competencia. Por ejemplo, se preveía que la magnitud de distrito fuese un factor clave para explicar la formación de nuevos partidos. No fue así; tal vez porque las organizaciones que buscan obtener registro descuentan o minimizan el impacto de las instituciones cuando calculan los beneficios de formar un nuevo partido. Es decir, no contemplan la probabilidad que tienen de ganar de acuerdo con el número de asientos a distribuirse; tampoco consideran que el efecto arrastre de un candidato a gobernador sea una herramienta útil para ganar votos. Esto puede deberse a falta de información o a que los líderes simplemente omiten esta información en sus cálculos.

Por su parte, el análisis estadístico genera nuevas preguntas para investigaciones futuras: ¿qué factores pesan más en la formación de partidos políticos, los requisitos legales o la competencia electoral? ¿Qué peso real tienen los partidos nuevos que ganan representación en el congreso local sólo para perder su registro en la siguiente elección? ¿Cómo afectará la centralización de las reglas de formación de partidos a la competencia electoral en los próximos años? ¿Qué efecto tendrán los candidatos independientes en la formación de nuevos partidos?

Los estudios previos sobre el tema afirman que la consolidación democrática reduce los espacios para formar partidos políticos nuevos. La democracia mexicana es relativamente joven comparada con sus

pares occidentales y, hasta ahora, ha seguido la tendencia de cualquier democracia en desarrollo: múltiples cambios en la legislación electoral, surgimiento de nuevos partidos que, a pesar de su paso fugaz, generan inestabilidad en el sistema de partidos, reducen la calidad de la representación electoral y distorsionan la asignación de recursos durante los procesos electorales. Habrá que esperar algunos años para saber si las reglas vigentes impulsan o ralentizan la consolidación de la democracia mexicana.

Recomendaciones

A continuación, se proponen algunas iniciativas para mejorar la calidad tanto de los partidos de reciente creación como de la competencia democrática.

Primero, incrementar los costos de salida para los partidos que pierdan su registro después de participar en su primera elección ayudaría a desincentivar la formación de partidos que no tengan el apoyo necesario para ser competitivos en el largo plazo. Para lograrlo, se recomienda modificar la estructura de financiamiento de campañas de los partidos nuevos:

- Los partidos nuevos podrán elegir entre recibir financiamiento público o privado para realizar sus campañas.
- En caso de que elijan recibir financiamiento del erario, los partidos nuevos que pierdan su registro después de su primera elección deberán regresar total o parcialmente los recursos públicos que recibieron para su campaña.

Esta regulación permitirá la creación de nuevos partidos, pero obligará a sus líderes a evaluar si pueden conservar el registro por más de una elección; de lo contrario, tendrán que buscar financiamiento privado o regresar una parte de los recursos públicos que hayan recibido. Tales modificaciones pueden disuadir a grupos políticos de formar partidos esporádicos que no representen los intereses de un mínimo de electores. El porcentaje de recursos a regresar dependerá de qué tan

permisivo desee ser el legislador, pero se recomienda que sea al menos 50% para generar el efecto deseado.

Segundo, si se generan alternativas viables de representación popular, adicionales a los partidos, es posible que los ciudadanos voten por ellas en lugar de organizarse en nuevos partidos. Figuras como los candidatos independientes o los modelos de representación directa — plebiscito o referéndum— pueden ser “válvulas de escape” para agendas políticas específicas defendidas por un porcentaje de la población que, si bien es grande, no alcanza la masa crítica para crear un partido político competitivo en el largo plazo. Es importante señalar que, en los modelos estadísticos desarrollados, la presencia de candidatos independientes tuvo un efecto positivo y significativo en la formación de nuevos partidos. Sin embargo, la normalización de esta figura puede capturar parte de la “demanda de representación” que no haya absorbido alguno de los partidos existentes y así reducir los incentivos de forma un nuevo partido.

Por último, es importante reducir la influencia de los mecanismos clientelares, como movilización y compra del voto, que aún persisten en el sistema electoral mexicano. A pesar de que no existen estudios concluyentes sobre el tema, varios expertos han demostrado la presencia y efectividad de la movilización social en las elecciones mexicanas (Castro 2014; Mercado 2014). Por lo que hace a la formación de partidos, es complicado erradicar la influencia de organizaciones clientelares; algunas, como los grandes sindicatos, tienen los agremiados necesarios para formar un partido competitivo y los medios para influir en el voto de esos ciudadanos. Sin embargo, es posible reducir los espacios de participación de estos grupos o limitar su transformación en partidos políticos. La calidad de la democracia mexicana se ve comprometida con la existencia de distorsiones como éstas en el sistema de elección de representantes. ¶

