

Convocatoria para la elección de consejeras y consejeros electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral

ENSAYO: EL INE Y ALGUNOS RETOS DE LA DEMOCRACIA EN MÉXICO

Francisco Javier Aparicio Castillo

27 febrero 2020

En este ensayo presento una serie de reflexiones sobre el papel del INE en la transición democrática en México, algunas preguntas pendientes tras la reforma político-electoral de 2014, así como dos retos sustantivos de nuestro sistema político: la reelección legislativa y la paridad de género.

1. El INE y la Democracia en México

El ciclo de todo proceso electoral involucra diversas etapas: desde el diseño de las reglas del juego contenidas en la legislación electoral, la existencia de un órgano administrativo electoral, el registro del padrón de votantes, el registro de los partidos políticos y candidaturas, los periodos y duración de las campañas, la organización de la jornada electoral, el escrutinio de votos, la declaración del resultado electoral, la resolución de conflictos entre partidos y candidatos, la fiscalización de los gastos de campañas, entre otros.

Según Pippa Norris (2014), el así llamado ciclo electoral está conformado por once etapas primordiales del proceso electoral. El ciclo empieza con la legislación en materia electoral, la cual determina los procedimientos electorales donde se establecen las reglas para definir quienes pueden votar y quienes pueden ser votados, ya sea mediante partidos o candidaturas independientes. Una siguiente etapa consiste en el período de campañas, el cual involucra el acceso a medios de comunicación masiva y el financiamiento y gastos de campaña. Posteriormente, llega el día de la jornada electoral en donde se llevan a cabo las votaciones y la contabilización de los votos.

Finalmente, las autoridades electorales anuncian los resultados de la elección y, en su caso, los resultados son validados por los tribunales.

Un problema clave de todas las elecciones que se pretenden libres, justas y democráticas es que cada una de las diferentes etapas del ciclo electoral antes mencionadas son susceptibles a la manipulación. Visto de este modo, si se vulnera cualquier eslabón del ciclo electoral, se puede socavar la legitimidad de las elecciones (Schedler, 2012). Estos problemas no se limitan a la manipulación dolosa o malas prácticas intencionales como el desvío de recursos a las campañas o la compra y coacción del voto, sino que también pueden considerarse errores de planeación o implementación de los procedimientos legales, o bien problemas de errores humanos no intencionales. De ahí que el papel de las autoridades electorales sea indispensable, y la importancia de éstos cuenten con autonomía, independencia y recursos para poder organizar adecuadamente los procesos electorales.

En mi exposición de motivos escribí que, para comprender los importantes cambios en la credibilidad y certeza de nuestros procesos electorales, bastaba comparar las elecciones presidenciales de 1988 con cualquier otra elección reciente.

A diferencia de 1988 y 2018, en ninguna de las elecciones presidenciales realizadas entre 1994 y 2012, el candidato ganador había conseguido una mayoría absoluta de votos. Sin embargo, las condiciones de las elecciones de 1988 y 2018 no pudieron ser más distintas unas de otras: mientras que la primera fue fraudulenta y sumamente cuestionable, las elecciones de 2018 se realizaron bajo reglas y procedimientos democráticos. Los resultados electorales observados entre 1988 y 2018 no podrían entenderse sin los cambios sociales del periodo, pero tampoco sin las reformas fundamentales en la legislación político-electoral, las reglas del juego, por así decirlo.

El historial reciente de resultados electorales hacen muy difícil argumentar que México no es un país democrático o que no ha ocurrido una transición democrática. A nivel federal, el partido en el gobierno ha perdido tres veces la presidencia, y hubo un período de más de veinte años de gobiernos divididos o sin que el partido del presidente tuviera mayoría en ambas Cámaras. A nivel local, ha habido un creciente

nivel alternancia en los gobiernos locales, así como márgenes de victoria cada vez más reñidos. Los gobiernos divididos y el cúmulo de coaliciones electorales exitosas, dan cuenta que en México es posible que los partidos en el gobierno pierdan elecciones.

Para juzgar la calidad de una democracia no basta evaluar los resultados, sino también las reglas y procedimientos subyacentes. Destaco tan solo algunas atribuciones clave del INE que dan certeza a nuestros procesos electorales desde hace ya varios años: contar con un padrón electoral y lista nominal confiable y verificable en tiempo real por todos los partidos políticos, un sistema de integración de casillas en el que se invita aleatoriamente a ciudadanas y ciudadanos a fungir como funcionarios de casilla para vigilar y contar los sufragios de sus vecinos, contar con programas de resultados electorales preliminares confiables o bien con conteos rápidos (estimaciones probabilísticas) oportunas, medios de impugnación a lo largo del proceso electoral, recuentos parciales o totales de elecciones reñidas.

El sistema de partidos políticos cuenta, por su parte, con reglas claras de entrada y salida, un financiamiento público generoso, asignado con reglas claras, y además cuentan con acceso garantizado a espacios en radio y televisión. Las contiendas electorales cuentan con financiamiento para gastos de campaña, topes de gasto y reglas de fiscalización, así como debates obligatorios por ley.

Ningún sistema electoral está libre de problemas y el mexicano no es la excepción. Las reglas que nos hemos dado tienen ventajas y desventajas e inclusive podría afirmarse que han tenido algunas consecuencias no deseadas. Pero el punto que quiero enfatizar aquí es que no se deben confundir los problemas causados por los incentivos creados por las reglas mismas –reglas que no fueron creadas por el Instituto Nacional Electoral ni sus consejeros--, con los problemas causados por la mala aplicación, inaplicación o violación a estas reglas.

Más allá de las reglas y procedimientos de ley, la calidad de los órganos administrativos y jurisdiccionales que las implementan y sancionan también importa. Contar con un organismo electoral nacional, un servicios profesional electoral y tribunales especializados en materia electoral contribuyen significativamente a la

legalidad y certeza de los procesos electorales. En el caso de los árbitros electorales -- al igual que con el Poder Judicial y otros organismos autónomos--, ha sido de suma importancia el poder contar con una renovación escalonada de sus integrantes. Es necesario, además, que las designaciones cuenten con el apoyo de mayorías calificadas en el Congreso y que, una vez en funciones, se respete su autonomía e independencia.

Más allá de los procedimientos, la transición democrática mexicana ha estado acompañada de importantes reformas en el sistema electoral. Destacaría en primer lugar el papel de la representación proporcional en los congresos locales y federales. Sin esta figura, hubiera sido mucho más difícil derrotar a un partido hegemónico o bien construir un sistema de partidos relativamente plural. Reformas más recientes, como el principio de paridad de género en candidaturas, la reelección legislativa y municipal o las candidaturas independientes han fortalecido aún más la representatividad de nuestra democracia.

Estas instituciones y reglas, imperfectas como lo son, han sido el fruto de un cúmulo de acuerdos y negociaciones. Así, las reformas político-electorales de 2008 y 2014 buscaron atender, de una forma u otra, parte de los agravios de las partes involucradas. La legitimidad democrática de cualquier gobierno nuevo o futuro no podría explicarse sin el marco institucional con el que este llegó al poder (Aparicio, 2019).

Todo lo anterior no implica que las reglas e instituciones electorales sean inmejorables. Si bien las elecciones en México no son fraudulentas, aún estamos lejos de contar con elecciones plenamente libres y justas. Lo que es un hecho es que hacer borrón y cuenta nueva con las normas e instituciones electorales que dieron pie a la transición democrática puede debilitar a la democracia misma. Reformar temas específicos con el consenso de una mayoría de fuerzas políticas es preferible. Algunas cosas escapan a los procesos electorales mismos: para fortalecer la democracia y facilitar el castigo a los malos gobiernos, también hace falta fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas del ejercicio del poder.

2. La Reforma Electoral de 2014

La reforma electoral de 2014 trajo consigo nuevas tareas para el árbitro electoral. Sustancialmente el Instituto Nacional Electoral sigue siendo un órgano que organiza y administra elecciones, y en ese sentido sus tareas no han cambiado radicalmente. Uno de los aspectos más sobresalientes de la reforma fue la facultad otorgada al INE de organizar elecciones locales, consultas populares, elegir a los consejeros de los organismos públicos locales y organizar, a petición de parte, elecciones internas de los partidos políticos. No obstante, estas nuevas facultades no le han sido del todo ajenas a las realizadas previamente pues se trata de organizar elecciones, algo que el IFE, y ahora el INE, ha hecho por casi treinta años ya.

La transición del Instituto Federal al Nacional Electoral implica una evaluación detallada de las principales atribuciones, tareas y actividades que a partir de ese año se concentraron en el Instituto, las que se delegaron a los organismos locales, y las que se realizarán de manera conjunta. Este ensayo busca, además, contribuir al debate sobre futuras reformas político-electorales mediante una evaluación de algunos de sus aspectos más importantes, así como los que imponen mayores retos para su implementación.

¿Qué es un reforma político-electoral deseable?

Es claro que no existe un consenso sobre “la reforma político-electoral que el país necesita”. De hecho, es bastante probable que construir tal consenso sea imposible. Basta recordar que los resultados electorales son un juego de suma cero. Lo que hay son soluciones de compromiso: reglas bajo las cuales los contendientes estén dispuestos a jugar una y otra vez aunque no siempre ganen. Una señal de que nuestra democracia aún está lejos de consolidarse es el hecho de que, tras cada elección presidencial, queremos cambiar las reglas del juego.

¿Cuáles son los temas importantes en esta materia? Toda reforma política-electoral consiste en cambiar las reglas del juego democrático. Para mejorar la calidad de una democracia hacen falta mejores ciudadanos, mejores políticos y mejores políticas públicas. Y mientras no se pueda cambiar por decreto la calidad de los ciudadanos ni reclutar ángeles para los cargos públicos, lo que se puede hacer es buscar mejores reglas. Reglas que produzcan elecciones más competitivas y con ello ayuden a los ciudadanos a elegir mejores políticos. ¿Qué tipo de reglas serían estas? Reglas con las cuales los peores políticos tengan una mayor probabilidad de perder elecciones, o bien sean traídos a cuentas ante la justicia. Reglas con las que hasta los “malos” políticos tengan incentivos para gobernar mejor, implementando mejores políticas públicas, y los votantes puedan premiarlos o castigarlos según su desempeño.

Para decirlo en resumen, una reforma deseable produciría reglas que promuevan elecciones más competitivas, más libres y justas, una mayor y mejor representación entre ciudadanas(os) y mandatarios, así como mayores y mejores contrapesos entre ellos. Las primeras reglas tienen que ver con el sistema electoral, mientras que las segundas, con el sistema de gobierno y la rendición de cuentas horizontal.

No hay atajos sencillos para lograr reglas electorales ideales. Pretender que una sola mesa de negociación sea el único espacio para que los partidos acuerden y presenten “una única iniciativa” de reforma no es sólo absurdo, puede ser antidemocrático. Otras opciones, tales como construir mayorías artificiales mediante las llamadas cláusulas de gobernabilidad o la simple eliminación de diputados de representación proporcional tampoco son un atajo recomendable: baste recordar que un presidencialismo sin contrapesos reales en el Congreso fue, justamente, uno de los rasgos clave de nuestro pasado autoritario. Al mismo tiempo, la creciente pluralidad del Congreso, incómoda como puede parecer a un observador casual, es un síntoma de nuestra transición democrática y de la pluralidad misma de nuestra sociedad.

Si pensamos en el sistema de gobierno, resulta que tampoco hay atajos para facilitar la negociación entre poderes. Por ejemplo, creer que un pacto firmado por tres presidentes de partido basta para que todas las bancadas legislativas aprueben una amplia agenda de

reformas es creer en una caricatura que ignora la naturaleza misma de la negociación entre el Ejecutivo y Legislativo así como la negociación al interior de los partidos políticos.

De un tiempo a esta parte también ha habido numerosas propuestas para transitar hacia un régimen parlamentario o bien semi-parlamentario. Este tampoco es un atajo viable en el corto o mediano plazo por una simple razón: las coaliciones legislativas no se construyen por decreto, se construyen mediante negociaciones. Legislar que cada vez más decisiones del Ejecutivo se sometan al escrutinio del Congreso no es una mala idea. Pero no debemos olvidar que la debilidad fundamental del Congreso en México no es su falta de facultades: es su frágil vínculo con el electorado que llevó a cada legislador a su curul. La reelección legislativa, que está a punto de ser implementada por primera vez en el Congreso federal en 2021, cambiará de manera importante la dinámica en su interior. Pero hasta que no conozcamos esta nueva dinámica no tiene mucho sentido experimentar con reglas parlamentarias.

Lo que sí es importante es aspirar a leyes electorales que consideren a los votantes como actores cuya voluntad y capacidad de discernimiento debe ser respetado y empoderado, y no como sujetos merecedores de protección paternalista por así decirlo. Por otro lado, es de suma importancia que las leyes electorales produzcan elecciones competitivas y un sistema de partidos dinámico y competitivo, y no una amalgama de bastiones partidistas a lo largo del país.

¿El Instituto Nacional Electoral ha sido un remedio adecuado?

En este apartado se evalúa el diagnóstico original que motivó la creación del Instituto Nacional Electoral. En mayo de 2013, se presentó en el Congreso una iniciativa para transformar el IFE en un Instituto Nacional Electoral que sustituiría a los 32 Institutos estatales electorales y se encargaría de organizar tanto las elecciones locales como federales. La iniciativa original también proponía la desaparición de los Tribunales Estatales Electorales y dar mayor autonomía a la FEPADE pero me concentraré en el diagnóstico que motivó la creación del Instituto Nacional Electoral.

El diagnóstico básico de la iniciativa original era el siguiente: por un lado, se dijo que los gobernadores intervenían en los institutos electorales de sus entidades y con ello contaminaban los procesos electorales locales. Por otro lado, se sugirió que contar con un órgano electoral federal y 32 locales era un gasto burocrático redundante. ¿Cuál fue el remedio sugerido? Crear un Instituto Nacional que administre, organice y fiscalice tanto las elecciones locales como federales sin la presión e influencia de los gobernadores, con la posibilidad de ahorrar recursos públicos. Este diagnóstico inicial no parecía del todo equivocado. Desafortunadamente, las cosas no son tan sencillas como lo asumió la exposición de motivos de esta iniciativa. Veamos por qué.

Comencemos con la relación entre el problema diagnosticado y el remedio sugerido. Si el problema es que los gobernadores y alcaldes intervienen de manera desmedida en las elecciones locales, ¿cuál es la mejor forma de impedirlo, mediante un Instituto Nacional Electoral o mediante mayores controles y contrapesos en las funciones de las autoridades locales?

Para que un gobernador pueda colonizar o controlar a las autoridades electorales locales necesita, para empezar, tener control de su congreso local. ¿Cuántos gobernadores lo tienen y cuántos no? ¿Se trata sólo de un problema de los gobiernos unificados estatales o no? Por otro lado, los resultados electorales a nivel local también ponen en duda el diagnóstico: ¿si las elecciones locales son tan malhadadas cómo explicamos entonces que la mayoría de los estados ya hayan tenido alternancia o bien la creciente proporción de gobiernos divididos en las entidades del país?

Dicho lo anterior, podría argumentarse que sin la intervención de gobernadores en las elecciones locales, tendríamos elecciones aún más competitivas o mayores niveles de alternancia que los observados hasta ahora. Puede ser. En todo caso, el diagnóstico de la intervención de mandatarios estatales en las elecciones locales –y sus consecuencias-- merecía un diagnóstico más detallado y ponderado. Seis años después, este diagnóstico debe ser actualizado.

Consideremos ahora el remedio sugerido: que gobernadores o congresos locales no puedan controlar ya a los institutos locales. El problema de este remedio es que la

desaparición de los institutos locales no sirve para atar las manos de los gobernadores y alcaldes en un tema quizá más importante para las contiendas electorales: el ejercicio del gasto público.

Es evidente que, aún con gobierno dividido, un gobernador o alcalde dispone de amplia discrecionalidad para ejercer el presupuesto en años electorales y no electorales.

Desparecer del mapa al instituto electoral local no impedirá que estos mismos funcionarios intervengan de un modo u otro en las campañas, por ejemplo. Yendo a un extremo, es posible que los gobernadores intenten influir de otro modo en las oficinas locales del INE o bien en la integración de los órganos públicos locales electorales.

Vale la pena preguntarse ¿qué tan eficaz fue en su momento el IFE para impedir la intervención de funcionarios públicos en los procesos electorales? O bien, ¿qué tan eficaz es la FEPADE para impedir delitos electorales? Hasta donde tengo conocimiento, ese diagnóstico no existe. Ahora bien, ¿qué tan eficaz ha podido ser el INE para mantener a raya a cada gobernador y cada alcalde del país? ¿Hasta dónde ha podido el INE acotar las decisiones de gobiernos estatales y ayuntamientos libres y soberanos?

Un problema de pretender que la autoridad electoral controle o limite la conducta de funcionarios públicos --locales o federales, ya sea con cargos electorales o no--, es que confunde los alcances de un órgano electoral con los de una fiscalía o los de un órgano de auditoría.

Hoy por hoy, la Auditoría Superior de la Federación tiene una injerencia más bien limitada en el gasto público de los estados y municipios. ¿Lo puede tener el INE? Si uno de los problemas más serios de los procesos electorales locales es la falta de controles a las autoridades locales, ¿por qué no pensar en reformas que fortalezcan los contrapesos y la rendición de cuentas a nivel local? La reelección de alcaldes y legisladores es una de ellas. Fortalecer las auditorías locales es otra.

Consideremos ahora otras ventajas y desventajas de la propuesta original de implementar un Instituto Electoral Nacional. Un proceso electoral comprende diversas etapas. Desde el padrón y la integración de casillas hasta el cómputo y fiscalización de

los gastos de campaña, pasando por la resolución de impugnaciones. El padrón ya es responsabilidad del IFE y por lo general se le considera como bastante confiable. La integración de casillas por ciudadanos invitados al azar ocurre de modo muy similar tanto en elecciones locales como federales: ¿acaso son más confiables las casillas integradas por el otrora IFE que las de los institutos locales? ¿Eran más confiables los cómputos federales que los locales? ¿En qué medida lo son? ¿Visto desde 2020, cuál es la evaluación de las casillas únicas?

Pensemos en las impugnaciones. Cada entidad cuenta con su propia legislación electoral y tribunales electorales. Muchas quejas se resuelven primero en los institutos locales, y después en los tribunales locales (un mecanismo de doble instancia). En todo caso, el árbitro de última instancia es el TEPJF. Si las autoridades locales –tanto institutos como tribunales-- están capturadas o violan sistemáticamente los preceptos legales, el Tribunal Federal debería revertir muchas resoluciones y sentencias locales. ¿Qué tan a menudo ha ocurrido esto?

Pensemos en la fiscalización. Es posible que gobernadores y alcaldes desvíen ilegalmente recursos públicos hacia las campañas, o que ejerzan programas con fines clientelares. Es posible que haya dinero privado en las campañas (ejemplo típico: un contratista gubernamental que te devuelve o adelanta un favor durante la campaña). Es posible que todo esto también ocurra en elecciones federales, con la salvedad de que es más fácil influir de manera determinante en una demarcación pequeña como un municipio o distrito local que en una nacional. ¿Qué tan eficaz ha sido el IFE para fiscalizar los gastos de 333 campañas federales? ¿Qué tan eficaz ha sido el INE para fiscalizar aquellas campañas más todas las campañas municipales, 32 para gobernador(a) y las de diputados locales?

Si bien puede ser cierto que el desempeño del IFE haya sido más confiable que el de un instituto electoral estatal promedio, esto no necesariamente implica que el primero será igual de eficiente si absorbe las funciones de todos los demás. Hay una receta simple para debilitar la capacidad de cualquier autoridad administrativa: multiplica el número de sus atribuciones o responsabilidades manteniendo constantes sus recursos o plazos. Hasta 2014, el IFE se encargaba de organizar las elecciones de 500

diputados, 128 senadores y una presidencial: 333 campañas para 629 cargos en total. El Instituto Nacional Electoral se ha encargado de organizar esas campañas más todas las locales. ¿Qué tan eficiente, eficaz y confiable era el IFE en su desempeño? ¿Qué tanto lo son los institutos locales? ¿Qué tan eficaz y confiable ha sido el INE al encargarse de organizar elecciones en años recientes?

En 2009 y 2012 el Consejo General del IFE dedicó más horas a discutir en el pleno un sinnúmero de quejas frívolas a lo largo del período de campaña que a discutir los dictámenes de fiscalización de los gastos de tales campañas. Este diseño puede ser muy conveniente para los partidos que se saben menos vigilados que antes, en demérito de la confiabilidad de los procesos electorales.

Pensemos ahora en los costos. Es cierto: tener una burocracia electoral estatal y federal es costoso y redundante. Como quizá también lo sea el tener una policía o un sistema de salud estatal y otro federal. Pero es un error asumir que al eliminar una burocracia, la otra necesariamente será más barata, eficiente o eficaz. Baste un ejemplo: el escalafón de salarios del servicio profesional electoral del IFE es mayor que el de muchos estados. El INE requerirá más plazas y más presupuesto para desarrollar sus nuevas atribuciones. ¿En verdad ha resultado más barato contar con un árbitro más grande y más centralizado? ¿Las prerrogativas totales a partidos disminuyeron con el nuevo modelo?

Pero hay más problemas de fondo. Si de abaratar nuestra democracia se trata, se podría eliminar el financiamiento público a partidos, a los diputados plurinominales o a los cabildos. Vaya, si el problema son los gobernadores, podrían eliminarse también. Pero no se puede obviar que una democracia representativa con separación de poderes y un arreglo federal busca, precisamente, fragmentar y descentralizar el poder para evitar la tiranía de una persona o de una mayoría. ¿Qué arreglo institucional es más confiable --o cuál es más arriesgado--, tener 32 consejos electorales designados por igual número de legislaturas locales, o dejar todas las elecciones a cargo de un consejo de 11 consejeros nacionales designados por una sola legislatura nacional?

Por último, un tema no menor. Si no confiamos en que las autoridades locales sean capaces de organizar sus propias elecciones, ¿cómo podemos confiarles todo lo demás? Si el federalismo es buena idea para ejercer el gasto, cobrar el agua o predial, contratar policías o recoger la basura, ¿por qué no lo es para instalar casillas y contar los votos?

Al final de cuentas, la reforma electoral se quedó a medio camino de la propuesta original: no desaparecieron los institutos electorales de los estados pero si cambiaron las atribuciones tanto de los órganos locales, las cuales disminuyeron, como los del nuevo órgano electoral nacional, que aumentaron significativamente.

3. Reelección legislativa: una reforma necesaria pero difícil

En este apartado quiero ocuparme de algunas de las críticas recurrentes en contra de la reelección en México. Una primera aclaración es que permitir la reelección legislativa no implica de manera automática que todos, o la gran mayoría de los legisladores, en efecto la conseguirán. Esto dependerá, en última instancia, de votantes que han demostrado ya ser capaces de emitir votos de castigo bajo diversas circunstancias.

Todas las democracias consolidadas permiten la reelección legislativa. Si bien en los Estados Unidos las tasas de reelección son elevadas, en América Latina no lo son tanto. Por sí misma, una alta tasa de reelección no es indeseable siempre y cuando la calidad de la representación y la legislación obtenida sea mejor. De eso se trata justamente: que los mejores legisladores logren permanecer en sus cargos y que los peores sean expulsados de sus curules por los votantes. ¿Tenemos mejores legisladores en México que en los países con reelección?

La mayoría de las democracias no consolidadas también permiten la reelección. Y, por definición, los regímenes autoritarios no la permiten porque carecen de elecciones libres. Por ello puede decirse que la reelección es una condición necesaria, pero no suficiente, para consolidar nuestra democracia. Seguramente faltan otras reformas, sí,

pero la reelección es una pieza importante del diseño constitucional de una democracia que no hemos probado desde hace varias décadas.

Hay quien dice que sólo debería permitirse la reelección de los legisladores de mayoría relativa porque la reelección es incompatible con la representación proporcional. Esto es falso. Basta ver las experiencias de los países con representación proporcional, como Israel o Argentina, o los sistemas electorales mixtos como el de Alemania. Un argumento distinto es estar en contra de que sean los líderes partidistas quienes decidan qué legisladores plurinominales puedan reelegirse y quienes no—fenómeno que, en cierto modo, ocurre ya en México cuando unos legisladores pasan de una Cámara a otra. Pero este problema se remedia con listas abiertas donde cada votante decida a qué legislador apoyar.

Se ha sugerido también que la reelección es peligrosa porque fortalecería a los grupos de interés por encima de los partidos y eliminaría la rotación de cuadros. Este argumento también es falso: siempre será más fácil comprar el voto de un legislador que no puede reelegirse al de uno que puede al menos intentarlo. Lo cierto es que en México los legisladores responden a líderes partidistas o bien a los gobernadores, quienes les otorgaron la candidatura y les conseguirán su próximo cargo, antes que a los votantes. La famosa “rotación de cuadros” es quizá una forma amable de referirse a legisladores que pueden ser cortoplacistas o inexpertos pero siempre leales a sus líderes partidistas. Pues bien, la reelección permitiría que los legisladores respondieran en mayor medida al electorado que a las cúpulas partidistas y que, en el camino, acumularan más experiencia sirviendo a los votantes que los llevaron o ayudaron a mantenerlos en sus cargos.

Desde el punto de vista de los mecanismos de rendición de cuentas, la reelección legislativa es una forma de darle más poder al ciudadano frente a su legislador, al legislador frente a su líder de partido y, al mismo tiempo, fortalecer a los congresos frente a los ejecutivos. Visto de esta manera la reelección legislativa descentraliza el poder y, quizá por ello, quienes se oponen a ella en realidad simplemente buscan mantener tal poder bajo su control.

Hay quien dice que por diversas razones los votantes no están calificados para reelegir a sus representantes. Esto es contradictorio: no se puede creer que los votantes son capaces de elegir a sus representantes la primera vez pero que, misteriosamente, no son capaces de reelegirlos. Apoyar la reelección implica confiar en que los votantes son capaces de decidir quién merece representarlos y quién no. Quienes se oponen a la reelección implícitamente parecer admitir que sólo los líderes de partido pueden decidir qué candidatos pueden aparecer en las boletas electorales.

Al final de cuentas, la reforma política constitucional incluyó la reelección legislativa y de alcaldes. Sin embargo, incluyó matices y condicionantes que pueden ser preocupantes. La reforma modificó el artículo 59 de la Constitución, cuyo texto vigente databa de 1933, para quedar como sigue:

“Los Senadores podrán ser electos hasta por dos periodos consecutivos y los Diputados al Congreso de la Unión hasta por cuatro periodos consecutivos. *La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido* o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.”

Si bien eliminar la prohibición a la reelección consecutiva fue un gran paso, puede afirmarse que la nueva redacción es lamentable. Dejaremos de ser esa rara y precaria democracia donde los legisladores no pueden reelegirse --y con ello rendir cuentas ante el electorado antes que a nadie más-- para ser ahora la rara democracia donde la Constitución sugiere que los asientos del Congreso parecen ser franquicias de un partido político u otro: asientos reservados para la posible reelección de legisladores bien portados ante los ojos de sus dirigentes.

Al parecer, los líderes partidistas olvidaron que la lógica de la reelección en una democracia es, en parte, el derecho político de un representante en funciones por volver a aparecer en la boleta electoral y, por otra, un derecho de los votantes para decidir si lo mantiene en el cargo o no. En esencia, la reelección es la posibilidad de ratificar un contrato implícito entre representante y representado, no un privilegio del partido que palomeó la candidatura o patrocinó la campaña electoral del primero.

En cierto modo, es comprensible que los líderes partidistas de las principales fuerzas políticas no hubieran estado dispuestos a dejar ir sus cotos de poder tan fácilmente. Pero no deja de sorprender que políticos profesionales como senadores y diputados de nuestro país quieran vender la idea de que esta fue la mejor reforma política que pudieron negociar con el partido en el poder.

¿Qué se puede esperar del nuevo arreglo? Por un lado, es un hecho que la mayoría de los legisladores que se reeligen en el mundo permanecen en sus partidos y, por ende, es probable que así ocurra en México. Por otro lado, tampoco será tan sencillo para las cúpulas partidistas impedir la reelección sus mejores cuadros: cuando un partido ignore a sus mejores candidatos, éstos migrarán en busca de otros cargos mediante otros partidos (cosa que en los hechos ya ocurre en México). Por último, tampoco deberá sorprendernos el que un número importante de legisladores renuncien a sus partidos a medio camino con tal de ganar cierta autonomía en el largo plazo.

A pesar de su trascendencia, o quizás justamente por ella, los múltiples retos que la reelección impone en los procesos electorales no han sido incorporados aún en la ley secundaria. La legislación en la materia se ha pospuesto: salvo una mención en su Artículo 238, la LGIPE no se ocupa aún de la reelección de legisladores o alcaldes. El tema no es nada sencillo pues la reelección impactará desde los plazos y gastos de campaña, hasta el régimen de acceso a medios o la fiscalización.

Lo cierto es que la normatividad electoral existente está diseñada para un sistema sin reelección consecutiva. Basta considerar, por ejemplo, los plazos requeridos por la ley para que un funcionario deje su cargo antes de poder registrarse como candidato: sería absurdo que legisladores y alcaldes soliciten licencia para sus cargos cuando decidan buscar la reelección en los mismos plazos en que hoy lo hacen otros precandidatos. Al mismo tiempo, la fiscalización de los gastos de campaña de quienes buscan la reelección será un reto mayúsculo. Otro ejemplo sería el tratamiento de los actos anticipados de campaña, que hoy están prohibidos, pero que en la práctica serían parte cotidiana de las actividades de un legislador o alcalde que eventualmente buscará la reelección.

En 2021 será la primera vez que las y los diputados federales podrán buscar la reelección por vez primera. En todo caso, las modificaciones necesarias para implementar la reelección en México implican que debería haber una reforma electoral importante antes que después. Lamentablemente, esta o la próxima Legislatura tendrán que legislar los límites de su reelección.

4. Elecciones y género: la difícil paridad

Es importante distinguir entre dos aspectos clave de la representación política. Uno es el poder contar con un Congreso más igualitario en términos de género, la llamada representación descriptiva. Otro problema es que la sociedad cuente con mejores representantes y mejores políticas públicas: la llamada representación sustantiva. Pero sin avances en la primera difícilmente lograremos avances en la segunda.

México está entre los principales países del mundo en cuanto a la proporción de mujeres en su Congreso. En los últimos años, el avance en la proporción de diputadas federales (la llamada representación descriptiva) es notable: tan solo en 2009, la proporción de mujeres en la Cámara era de sólo 28%.

El avance en la representación política de las mujeres obtenido en los últimos tres procesos electorales se debe, por un lado, a dos importantes reformas electorales en 2008 y 2014 y a una importante sentencia del Tribunal Electoral en 2011. En 2009, cuando la cuota de género fue de 40% (pero estaba sujeta a excepciones importantes), las mujeres consiguieron 28% del Congreso. En 2012, cuando la cuota dejó de tener excepciones, las mujeres alcanzaron 37% de las curules. Y en 2015, cuando todos los partidos estuvieron obligados a presentar el mismo número de candidatas y candidatos para todos los cargos legislativos, las mujeres lograron un histórico 42.4% de la Cámara. En 2018, este porcentaje llegó a 48.2%, muy cercano a la paridad.

Entre 2003 y 2009, el factor principal en el aumento de la proporción de mujeres en el congreso fue por la vía de representación proporcional, al pasar de tener al menos una

mujer en cada bloque de tres candidaturas a las listas alternadas vigentes desde 2009. De 2009 a 2015, sin embargo, el factor principal ha sido el aumento en las candidaturas de mayoría relativa, al pasar de las cuotas a la paridad en candidaturas.

Al analizar el posicionamiento de las candidaturas de mayoría relativa, es decir, la relación entre el género de las candidaturas y la competitividad electoral de cada distrito, se encuentra que los principales partidos políticos tienden a postular relativamente a más mujeres en distritos electoralmente débiles. En general, la brecha de género en el posicionamiento de las candidatas observado entre 2009 y 2015 es estadísticamente significativo (Aparicio 2015).

Una implicación de este hallazgo es que las diferencias de género --ya sea en curules o votos obtenidos-- en distritos de mayoría relativa se deben, en parte, al mal posicionamiento de las candidatas respecto a los candidatos hombres. Los determinantes de la brecha de género en resultados electorales merecen ser exploradas a mayor profundidad toda vez que, de 2015 en adelante, la proporción de candidatas registradas ya no cambiará.

Vale la pena destacar que hace falta evaluar en qué medida el Congreso relativamente paritario observado en 2018 se obtuvo gracias a la ventaja electoral de la coalición ganadora, MORENA-PES-PT, y en qué medida o proporción esto se debió a la paridad en candidaturas legislativas.

La evidencia de legislaturas recientes sugiere que las mujeres enfrentan mayores dificultades para ganar en distritos de mayoría relativa que en las listas de representación proporcional. Esto puede deberse, al menos, a tres posibilidades que no necesariamente se excluyen entre sí: la primera es que los líderes partidistas pueden imponer diferentes tipos de barreras a la entrada de potenciales candidatas. Por otro lado, quizá los partidos no postulen más candidatas porque anticipan cierto prejuicio por parte de los votantes--recordemos que la mayoría de los votantes son mujeres y que las mujeres votan más que los hombres. Por último, cabe la posibilidad de que los partidos no cuenten con suficientes precandidatas con la experiencia previa necesaria para ganar una elección federal (Langston y Aparicio 2014).

Los líderes partidistas pueden limitar las posibilidades de triunfo de sus candidatas si, por ejemplo, las postulan en distritos relativamente débiles o si les ofrecen escasos recursos para apoyar sus campañas. Incluso una vez obtenido el triunfo, muchas legisladoras acusan ser excluidas de las comisiones legislativas clave.

En todo caso, es claro que existen dos vías para aumentar la proporción de mujeres que llegan al Congreso federal. En cuanto a la vía de mayoría relativa, es fundamental disminuir las brechas de género en el acceso a candidaturas y cargos de elección popular a nivel local. Las cuotas de género y la paridad en candidaturas legislativas locales sin duda han ayudado en este sentido. Sin embargo, el nivel municipal de gobierno aun presenta importantes brechas de género.

Por último, la tercera vía para fortalecer la representación de las mujeres en el Congreso pasa por la democratización interna de los partidos. Al interior de cada partido político, la paridad de género en candidaturas legislativas ha reducido el número de cargos disponibles para los hombres y los ha ampliado para las mujeres. Este cambio en podría inducir una demanda, tanto por hombres como por mujeres, por procesos de selección de candidatos más democráticos y transparentes.

5. Paridad y elecciones municipales

En el ámbito municipal, donde la paridad en candidaturas comenzó a implementarse apenas a partir de 2015, no se han logrado los mismos resultados que en la arena legislativa. Aunque se ha alcanzado una cifra récord, sólo 27.3% de las presidencias municipales renovadas en el proceso electoral 2017–2018 fueron ganadas por mujeres (ONU Mujeres, 2018), un resultado lejano a la paridad de género. Entre el año 2000 y 2010 la proporción de ayuntamientos presididos por mujeres apenas creció marginalmente al pasar de 3.5 a 5.2%, mientras que, entre 2015 y 2019, esta proporción pasó de 9.4 a 22.8% (Inmujeres, 2019). Este aumento difícilmente podría explicarse sin la llegada de la paridad de género a las candidaturas municipales en México a partir de 2015.

En 2018 se renovaron 1612 ayuntamientos en 25 entidades del país. 439 mujeres ganaron presidencias municipales, con lo cual la proporción de presidentas municipales pasó de 16 a 27.3% en estos ayuntamientos entre 2015 y 2018.

La mayoría de las elecciones municipales fueron poco reñidas. Las candidatas ganadoras obtuvieron, en promedio, 41.5% de los votos y no se aprecia una brecha de género significativa entre ganadoras y ganadores. El margen de victoria promedio fue de 12.7% y solo 25% de las contiendas tuvieron márgenes de victoria menores a 5 puntos porcentuales.

Un 40% de las presidentas municipales titulares buscaron la reelección, mientras que entre los presidentes la proporción fue de 30%. De entre las presidentas que buscaron ser reelectas, 41% lo consiguieron mientras que, entre los presidentes que lo buscaron, 55% lo lograron.

En las elecciones municipales de 2018, 27.3% de los triunfos fueron para mujeres y 72.7% para hombres. En 40% de los municipios el segundo lugar fue para una mujer candidata y 60% fueron hombres. El sexo de primeros y segundos lugares no son independientes: si la ganadora fue mujer, la probabilidad de que el segundo lugar también lo sea es de 53%. Si el ganador fue hombre, esta probabilidad es de 63%. Esto sugiere que, a pesar de que cada partido político cumpla con las reglas de paridad, las candidatas más competitivas de un partido y otro suelen encontrarse en municipios similares.

Los resultados de un modelo estadístico indican que, mientras mayor sea la población del municipio, menos probable es que gane una mujer. De hecho, 73% de las presidentas electas ganaron en municipios de menos de 25 mil habitantes, mientras que entre los hombres esta proporción es de 56%. Por otro lado, solo 11% de las presidentas electas lograron ganar en municipios de más de 100 mil habitantes (ONU Mujeres 2018). Estos hallazgos son evidencia de barreras estructurales importantes en el acceso de las mujeres a cargos de elección popular a nivel municipal.

BIBLIOGRAFÍA

Aparicio, Francisco Javier. “Informe sobre paridad de género en la selección de candidaturas y resultados electorales de la LXIII Legislatura (2015-2018)”. INE. Octubre 2015.

Aparicio, Francisco Javier. 2019. “La legitimidad de las instituciones electorales”, *Letras Libres*, septiembre 2019.

Langston, Joy y Javier Aparicio. 2014. “How Political Experience Mitigates Leadership Bias: Women and Single-Member-District Nominations”. *Documento de Trabajo CIDE-Estudios Políticos #272*, Noviembre 2014.

Norris, Pippa. 2014. *Why Electoral Integrity Matters*. New York: Cambridge University Press. Pp.297.

ONU Mujeres. 2018. *Participación política de las mujeres a nivel municipal: proceso electoral 2017-2018*. Diciembre 2018.

Schedler, Andreas. 2012. *The Politics of Uncertainty Sustaining and Subverting Electoral Authoritarianism*. Oxford University Press.