



CRV-VIII-22-15



**SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS**

**DIRECCIÓN**

## **CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VIII**

Red de Investigadores Parlamentarios en Línea  
Marzo-agosto 2015

Ponencia presentada por

**Alfredo Sainez Araiza**

### **LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2015: ANTESALA Y “PRUEBA DE FUEGO” DE LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL**

**Marzo 2015**

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

---

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,  
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034  
Correo electrónico: [redipal@congreso.gob.mx](mailto:redipal@congreso.gob.mx)

## LAS ELECCIONES FEDERALES DE 2015: ANTESALA Y “PRUEBA DE FUEGO” DE LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL

Alfredo Sainez Araiza <sup>1</sup>

### Resumen

En el presente artículo se analiza la integración, correlación de fuerzas y las coaliciones legislativas o “conjuntos ganadores” de las cámaras del Congreso de la Unión, particularmente de la Cámara de Diputados, derivadas de las elecciones federales, en razón de que son la antesala y “prueba de fuego” de este diseño electoral, caracterizado por nuevas instituciones, actores políticos y reglas de juego en los procesos electorales y todas las elecciones, las cuales se rigieron por el derecho electoral; es decir, por un “conjunto de normas reguladoras de la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio, activo y pasivo, de la organización de la elección, del sistema electoral, de las instituciones y órganos que tienen a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la veracidad de sus resultados”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Miembro de la Redipal. Politólogo por la UNAM. Catedrático de la Universidad de Guanajuato y Coordinador de Investigación y Desarrollo Legislativo del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso de Guanajuato, México. Correo electrónico: [alfredosainez@hotmail.com](mailto:alfredosainez@hotmail.com)

<sup>1</sup> Martínez Silva, Mario. *Diccionario Electoral 2000*. Instituto Nacional de Estudios Políticos A.C., México, 1999, pp. 243-244

El primer domingo de junio de 2015 hubo elecciones para renovar la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a la par de elecciones locales concurrentes con el proceso electoral federal intermedio en las entidades de Baja California, Campeche, Colima, Chiapas, Distrito Federal, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán, con nuevas instituciones, actores políticos y reglas de juego procedimentales, contempladas en un novedoso marco jurídico derivado de la reforma político electoral.

La reforma del Estado es un proceso y no un hecho acabado, que obedece a la necesidad de todo Gobierno de actualizar sus estructuras jurídicas e instituciones y formas de interrelación con la sociedad en función de las nuevas demandas políticas, económicas, sociales y culturales como resultado del desarrollo social. La reforma político-electoral como parte de la reforma del Estado mexicano, así lo confirma.

En México la necesidad de emprender una profunda reforma del Estado ha estado presente desde hace ya casi tres décadas. Sin embargo, no fue sino hasta el 14 de abril de 2007 al 13 de abril de 2008 cuando entró en vigor la Ley para la Reforma del Estado. Esta ley estableció, en el artículo 12 cinco temas, sobre los cuales deberían “pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los grupos parlamentarios y los partidos políticos nacionales”, a saber: Régimen de Estado y Gobierno; Democracia y sistema electoral; Federalismo; Reforma del Poder Judicial, y Garantías sociales.

La reforma política del Estado se entiende como “el proceso a través del cual se sustituye, rediseña o transforma el conjunto de reglas e instituciones que definen la estructura y organización de los poderes públicos y las relaciones de éstos con la sociedad a la que gobiernan”<sup>2</sup>. En este tenor, y a cinco años de la Ley para la Reforma del Estado, el 9 de agosto de 2012, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) importantes modificaciones a la Constitución federal, en materia político-electoral, incorporándose figuras jurídicas propias de la democracia participativa, entre las que destacan las candidaturas independientes, la iniciativa ciudadana en materia legislativa y la consulta ciudadana, aunque se cuestiona que los umbrales para que éstas se lleven a cabo por los ciudadanos son “altos” y, por ende, son “pocos” los incentivos.

---

<sup>2</sup> CASAR, María Amparo. *Para entender la reforma política del Estado*. Nostra, México, 2007, p. 7

Posteriormente, una vez que fue aprobada por el Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas estatales, el proyecto de decreto que reformó, adicionó y derogó diversas disposiciones constitucionales, fue publicada el 10 de febrero de 2015 en el DOF una segunda reforma política, cuyos temas señalamos a continuación.

En materia de reforma política sobresalen: el Gobierno de coalición; la ratificación de los nombramientos hechos por el presidente de la república de los titulares de las Secretarías de Relaciones y del ramo de Hacienda; la naturaleza jurídica del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; el nombramiento del procurador general de la república, naturaleza jurídica y atribuciones del Ministerio Público de la federación; las atribuciones del consejero jurídico del Gobierno; la aprobación por parte del Congreso de la Unión del Plan Nacional de Desarrollo; la ratificación de la Estrategia Nacional de Seguridad por parte del Senado de la República; la reelección legislativa; la reelección de ayuntamientos, y el cambio de fecha para adelantar la toma de posesión del titular del Ejecutivo Federal.

En cuanto a la reforma constitucional, en materia electoral, se observa el fortalecimiento del Instituto Federal Electoral y sus atribuciones, mediante su transformación en Instituto Nacional Electoral; el aumento del umbral para mantener el registro como partido político, y las atribuciones del Congreso de la Unión para emitir leyes generales en materia electoral.

Cabe destacar que la reforma al artículo 41 de nuestra Carta Magna mandató a los partidos políticos, para las elecciones de 2015, establecer “reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales”. Al respecto, la Comisión de Igualdad de Género de la Cámara de Diputados señaló, el 30 de junio de 2015, que Sonora fue primer estado del país donde se logró la asignación de diputadas y diputados locales de manera paritaria<sup>3</sup>. En el Segundo Reporte Electoral Integralia 2015, se apunta que la presencia de mujeres en el congreso ha aumentado significativamente en la última década: en 2006 representaban el 26% de la Cámara de Diputados; en la siguiente legislatura (2009 a 2012), el 32%; en el trienio 2012 a 2015,

---

<sup>3</sup> Portal de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2015/06-Junio/30/11071-Celebra-Comision-de-Igualdad-de-Genero-paridad-en-el-congreso-de-Sonora-y-afirma-que-se-ha-hecho-historia> (consulta realizada el 05 de septiembre de 2015)

obtuvieron el 43%. No obstante, con la paridad de género su presencia retrocedió a 41.6%<sup>4</sup>.

Con este corte de miras, las legislaciones estatales y de la Asamblea del Distrito Federal armonizaron su marco jurídico en materia electoral, en razón de tres nuevas leyes generales (de Partidos Políticos; de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en materia de Delitos Electorales), candidaturas independientes, voto en el extranjero, procedimientos sancionadores y debates electorales, entre otros aspectos.

En este contexto, analizamos la correlación de fuerzas políticas y las coaliciones legislativas que prevalecen en las cámaras del Congreso de la Unión, a la luz de la reforma político-electoral.

## **1 Marco histórico de las coaliciones legislativas en las cámaras del Congreso de la Unión**

Los vestigios de las coaliciones legislativas los encontramos en los órdenes del Gobierno federal y de los Gobiernos estatales como consecuencia de los influjos de los sistemas electorales y de partidos en la integración y representación de las cámaras del Congreso de la Unión, de las legislaturas estatales y de la Asamblea del Distrito Federal.

### **1.1 Coaliciones legislativas en la Cámara de Diputados**

Desde que los partidos políticos adquirieron la exclusividad para postular candidatos a los distintos cargos de representación popular —exclusividad reconocida con la reforma a ley electoral del 6 de junio de 1946—, hasta antes de las elecciones federales de 1988, el grupo parlamentario del PRI había mantenido su hegemonía en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; es decir, tenía más de las dos terceras partes necesarias para promover modificaciones a la Constitución. Sin embargo, como resultado de las elecciones para diputados federales, celebradas el 6 de julio de 1988, el sistema de partido hegemónico transitó a predominante. Ante esta circunstancia, el grupo parlamentario del

---

<sup>4</sup> Segundo Reporte Electoral de Integralia en: [http://integralia.com.mx/publicaciones/Segundo%20Reporte%20Electoral%20Integralia%20\(24-06-2015\).pdf](http://integralia.com.mx/publicaciones/Segundo%20Reporte%20Electoral%20Integralia%20(24-06-2015).pdf)

PRI se vio en la necesidad de coaligarse con otro u otros grupos parlamentarios para promover modificaciones a la Carta Magna.

### **1.1.1 Coaliciones por mayorías calificadas**

En el periodo de 1988-1991, la Cámara de Diputados tenía la siguiente correlación de las fuerzas políticas: el grupo parlamentario del PRI contaba con 260 parlamentarios, seguido del PAN con 101, el PFCRN con 34, el PPS con 32, el PARM con 30 y el PMS con 19 de un total de 500 diputados.

En suma, ningún grupo parlamentario tenía las dos terceras partes, es decir, 334 diputados para impulsar y promover reformas constitucionales. Consecuentemente, surgió el fenómeno de la coalición legislativa y la necesidad de construir “conjuntos ganadores”: PRI-PAN, PRI-PFCRN-PPS-PARM, PRI-PFCRN-PPS-PMS, PRI-PFCN-PARM-PMS y PRI-PPS-PARM-PMS.

No obstante las cinco anteriores combinaciones, el grupo parlamentario del PRI — partido al que pertenece el presidente de la república— optó por coaligarse con el grupo parlamentario del PAN para modificar la Constitución, no sólo por ser la “coalición mínima ganadora”, sino por cuestiones ideológicas.

Desde el año 1997 hasta nuestros días se ha vivido en la Cámara de Diputados un multipartidismo, en el que ninguna de las fuerzas políticas ha tenido la mayoría absoluta, es decir, el 50% más uno para impulsar, por sí sola, reformas a leyes secundarias o reglamentarias. La composición de la Sexagésima Primera Legislatura de esta Cámara, así lo constata, luego de que el Consejo General del IFE acatara el fallo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Consecuentemente, las fuerzas políticas obtuvieron, tanto por la vía mayoría relativa como por representación proporcional, los siguientes escaños: el PAN, 143; el PRI, 237; el PRD, 71; el PT, 13; el PVEM, 21; Convergencia, 6, y el PANAL, 9.

Para que nuestra Carta Magna pueda ser adicionada o reformada, “se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados” (art. 135 constitucional). Las dos terceras partes de los

legisladores presentes en ambas cámaras del Congreso de la Unión constituyen mayorías calificadas. En este caso, equivale a 334 diputados de un total de 500, bajo el supuesto de que todos asistan a la sesión respectiva. Los "conjuntos ganadores" o "coaliciones legislativas" mínimas ganadoras en la Cámara de Diputados son cuatro: PRI-PAN, PRI-PRD-PVEM-PT, PRI-PRD-PVEM-Convergencia y PRI-PRD-PVEM-Panal.

Con los resultados que arrojó la elección para diputados federales, el 1 de julio de 2012, las fuerzas políticas obtuvieron para la LXII Legislatura de la Cámara Baja los siguientes escaños: el PRI, 212; el PAN, 114; el PRD, 104; el PVEM, 29; el PMC 16; el PT, 15, y el PANAL, 10. En este tenor, las coaliciones legislativas mínimas ganadoras para una reforma constitucional son cinco: 1) PRI-PAN-PRD, 2) PRI-PAN-PVEM, 3) PRI-PAN-PMC, 4) PRI-PAN-PT y 5) PRI-PAN-PANAL.

Finalmente, como consecuencia de los resultados electorales del 7 de junio de 2015, la correlación de fuerzas cambió. Ahora, los grupos parlamentarios están integrados de la manera siguiente: el PRI, 202 diputados; el PAN, 108; el PRD, 60; el PVEM, 47; el Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), 35; el PMC, 25; el PANAL, 11; el PES, 8 y dos diputados: uno sin partido y otro independiente. Ante este escenario, las coaliciones legislativas o "conjuntos ganadores" mínimos son tres: 1) PRI-PAN-PRD, 2) PRI-PAN-Morena, 3) PRI-PAN-PVEM y 4) PRI-PAN-PMC.

### **1.1.2 Coaliciones legislativas por mayorías absolutas**

Desde 1997 hasta la fecha, la Cámara de Diputados vive un multipartidismo (tripartidismo), en el que ninguna de las fuerzas políticas ha tenido la mayoría absoluta, es decir, el 50% más uno, para impulsar, por sí sola, reformas a leyes secundarias o reglamentarias.

Como resultado de las elecciones federales intermedias de 1997, la Cámara de Diputados quedó integrada de la siguiente manera: el grupo parlamentario del PRI con 239 legisladores, seguido del PRD con 125 parlamentarios, el PAN con 122, el PVEM con 8 y el PT con 6 diputados.

Ante este escenario, resurgió el fenómeno de la coalición legislativa para impulsar reformas a leyes secundarias o reglamentarias. En este tenor, para lograr un 50% más uno, es decir, 251 diputados —en el supuesto de que todos asistieran y, consecuentemente, aprobaran las modificaciones anteriores— existieron dos variantes de coalición legislativa: PRI-PRD o PRI-PAN.

A 18 años de estas elecciones y con la nueva integración de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, las coaliciones legislativas mínimas ganadoras para promover reformas a leyes secundarias y reglamentarias son seis: 1) PRI-PRD, 2) PRI-PAN, 3) PRI-PVEM-PES, 4) PRI-PVEM-PANAL, 5) PAN-PRD-PVEM-MRN-diputado Independiente y 6) PAN-PRD-PVEM-MRN-diputado sin partido.

En suma, se ratifica el multipartidismo, la necesidad de que el grupo parlamentario del PRI consense entre las distintas fuerzas políticas, con el fin de construir coaliciones legislativas que le permitan al presidente de la república, Enrique Peña Nieto, formular, implementar y ejecutar políticas públicas que impliquen modificaciones a nuestra Carta magna y leyes secundarias o reglamentarias, por lo menos hasta el año 2018.

## **1.2 Coaliciones legislativas en la Cámara de Senadores**

### **1.2.1 Coaliciones por mayorías calificadas**

Como resultado de las elecciones federales de 2012, el multipartidismo se mantuvo en las legislaturas del Senado de la República (LXII y LXIII), aunque la correlación de fuerzas políticas cambio: el PRI, tiene 54 senadores; el PAN, 38; el PRD, 22; el PVEM, 7; el PT, 5, y 2 senadoras no tienen grupo o representación parlamentaria, circunstancia que condiciona entre los grupos y representaciones parlamentarias la necesidad de dialogar, establecer acuerdos y construir, alguna de dos, coaliciones legislativas para impulsar reformas constitucionales: 1) PRI-PAN o 2) PRI-PRD-PVEM-PT.

Además de estas combinaciones para aprobar una reforma o adición a la Constitución federal, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes en ambas cámaras del Congreso de la Unión, se requiere que sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los estados, o sea, 17 congresos locales.

### 1.2.2 Coaliciones legislativas por mayorías absolutas

Actualmente, dada la integración de las LXII y LXIII Legislaturas del Senado de la República (2012-2018), ninguna de las fuerzas políticas tiene una mayoría absoluta: el PRI cuenta con 54 senadores; el PAN, 38; el PRD, 22; el PVEM, 7; el PT, 5, y 2 senadoras no tienen grupo o representación parlamentaria. Esta situación obliga a los grupos y representaciones parlamentarias a dialogar, establecer acuerdos y construir, por lo menos, cinco coaliciones legislativas para promover modificaciones a leyes secundarias y reglamentarias: 1) PRI-PAN, 2) PRI-PRD, 3) PRI-PVEM-PT, 4) PAN-PRD-PVEM y 5) PAN-PRD-PT.

#### A manera de conclusiones

Con base en el análisis del marco histórico de las coaliciones legislativas en las cámaras del Congreso de la Unión, el influjo de los sistemas electorales y de partidos en la integración y representación legislativa se pueden vislumbrar las relaciones entre los poderes públicos, particularmente, entre el poder ejecutivo y legislativo, las perspectivas de las coaliciones y quiénes serán los establecedores de las agendas legislativas, tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado de la República.

Ante esta nueva correlación de fuerzas políticas derivada de las elecciones locales concurrentes con las federales llevadas a cabo el 7 de junio de 2015, se devela la configuración del sistema político mexicano, en el que se puede observar la ratificación del multipartidismo en el Poder Legislativo federal, en el que ningún grupo parlamentario tiene la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados desde 1997, y en la Cámara de Senadores desde el año 2000. Consecuentemente, la fuerza política del PRI tendrá que dialogar, cabildear, consensuar y coaligarse con otros partidos para formular y aprobar la agenda legislativa e impulsar modificaciones a la Carta Magna, reformas a leyes secundarias y reglamentarias.

Finalmente, resulta conveniente destacar que dentro de los pasos para la formulación preliminar de las proposiciones políticas, que para decidir sobre la mejor solución o soluciones para satisfacer alguna necesidad o actuar sobre algún problema —como el tributario—, hay que considerar el *respaldo ideológico político* (Ruiz Sánchez, Carlos: 1996, 21), fundamentalmente, de los grupos o representaciones parlamentarias, pues los

valores ideológicos determinarán qué tipo de soluciones se podrán tomar, sin contradecir al sistema. Asimismo, si conocemos las preferencias de los jugadores con veto, la posición del *statu quo* y la identidad del establecedor de la agenda, podremos vaticinar muy bien el resultado del proceso de creación de la política pública.

## FUENTES CONSULTADAS

BERLÍN VALENZUELA, Francisco (MCMXCVII). *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Alianza Universidad Textos, México.

CRESPO, José Antonio (1999). "Sistemas de partidos y nuevas formas de representación política" en *La construcción de instituciones para la democracia en América Latina*, IFE, Grupo Edición, México.

DUVERGER, Maurice (1982). *Introducción a la Política*. Ariel, Barcelona, España.

ESPINOZA VALLE, Víctor Alejandro (2000). *Alternancia y transición política ¿Cómo gobierna la oposición en México?* El Colegio de la Frontera Norte-Plaza y Valdés Editores, 1ª Edición, México.

FUENTES DÍAZ, Vicente (1988). "Los partidos políticos en el siglo XIX" en *El camino de la democracia en México*. Archivo General de la Nación-Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados-Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1ª Edición, México.

LÓPEZ LARA, Álvaro F (2011). *Control de Agenda en los Congresos Estatales*, Cuadernos de Trabajo (10), Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México. Unidad del Diario de los Debates del Congreso del Estado de Guanajuato.

LÓPEZ TRIGAL, Lorenzo (1999). *Geografía Política*. Cátedra, Madrid.

MELLA MARQUEZ, Manuel (1997). *Curso de partidos políticos*. Akal, Madrid.

PACHECO MÉNDEZ, Guadalupe (2000). *Caleidoscopio electoral. Elecciones en México, 1979-1997*. FCE, UAM-Xochimilco, 1ª Edición, México.

RODRÍGUEZ-AGUILERA DE PRAT, Cesáreo y MARTÍNEZ MARTÍNEZ, Rafael (1999). *Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*. Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, México.

RUIZ SÁNCHEZ, Carlos (1996). *Manual Para la Elaboración de Políticas Públicas*. UIA-P Y V, México.

SARTORI, Giovanni (1999). *Partidos y sistema de partidos*. Alianza Editorial, 2ª Edición, Madrid.

SARTORI, Giovanni (1996). *Ingeniería Constitucional Comparada*. FCE, 1ª reimpresión, México.

WOLDENBERG KARAKOWSKY, José (1999). “La mecánica de su cambio democrático” en *Derecho y Legislación Electoral, 30 años Después de 1968*. Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, México.