

CRV-XI-28-18

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL XI

Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Mayo-octubre 2018

Ponencia presentada por

Alfredo Sainez Araiza

“PERSPECTIVAS DE LA TERCERA ALTERNANCIA EN LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA”

Julio 2018

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
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

#

#

PERSPECTIVAS DE LA TERCERA ALTERNANCIA EN LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Alfredo Sainez Araiza ¹

Resumen

El influjo de la reforma político electoral de 2014 ha impactado tanto en los sistemas electoral y de partido como en el sistema de gobierno en México, no sólo por la organización del mayor número elecciones locales concurrentes con el proceso electoral federal de 2017-2018, sino por la tercera alternancia en la elección presidencial que se ha producido en lo que va del tercer milenio.

Lo anterior tiene como antecedente un entorno en donde ha prevalecido el multipartidismo desde y como consecuencia de los resultados de las elecciones federales del 6 de julio de 1997, en donde el grupo parlamentario del partido en el gobierno no ha logrado la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para impulsar reformas a leyes secundarias y reglamentarias; y, menos aún, para impulsar reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#####

¹ Miembro de la REDIPAL. Politólogo egresado de la FCP y S de la UNAM. Catedrático de la Universidad de Guanajuato. Coordinador de Investigación y Desarrollo Legislativo del Instituto de Investigaciones Legislativas (Inileg) del Congreso del Estado de Guanajuato, México. Correo electrónico: asainez@congresogto.gob.mx

1. El sistema electoral e influencia en el sistema de partido y representación legislativa en México

La evolución del sistema electoral mexicano ha influido en la consolidación y tránsito del sistema de partido y, por ende, en la representación legislativa, fundamentalmente, en las cámaras del Congreso de la Unión.

El sistema electoral es uno de los factores que ha tenido y tiene una mayor incidencia en tránsito del sistema de partido. La influencia de los sistemas electorales ha sido reconocida y teorizada por dos notables exponentes: Maurice Duverger y Giovanni Sartori.

Para el teórico político francés, Duverger, el régimen electoral es uno de los factores más importantes que condiciona de forma decisiva cuatro aspectos básicos de los sistemas de partidos: el número de partidos, la dimensión de éstos, las alianzas y la representación. (MELLA MARQUEZ, 1997: 200) Al respecto el politólogo italiano, Sartori, en la Conferencia Magistral, "Sistemas electorales en perspectiva comparada", dictada en el Auditorio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dictada el 29 de enero de 2001, sostuvo "que los sistemas electorales son importantes porque además de traducir los votos en escaños han contribuido a dar forma al sistema de partidos, siendo un factor determinante en la creación del sistema de partidos que tienen todos los países, particularmente, en la determinación del número de partidos." Pero ¿cómo ha sido la evolución, la transición del sistema de partido y la formación de coaliciones legislativas en nuestro país?

1.1 Transición del partido hegemónico a la predominancia

Para comprender el tránsito de un sistema de partido hegemónico a uno predominante en nuestro país, se toma como referente teórico el criterio numérico de Sartori para clasificar a los sistemas de partidos.

Como se apuntó, de acuerdo con la tipología de Sartori, el partido hegemónico está dentro de un sistema no competitivo, porque permite la existencia de otros partidos satélites o subordinados a la hegemonía del partido en el poder.

Partiendo de la definición sartoriana, se pueden destacar dos características

del sistema de partido hegemónico:

1. Presencia de un partido que monopoliza el poder político y la presencia de otros partidos legales que no pueden alcanzarlo nunca;
2. No hay competencia política para el ejercicio del poder, el pluralismo es ficticio y la igualdad ilusoria puesto que no hay opción a la alternancia en el poder (LÓPEZ TRIGAL, 1999: 204)

Considerando estos criterios, se puede sostener la premisa de que el sistema de partido en nuestro país fue hegemónico desde la fundación del Partido Nacional Revolucionario (PNR), en 1929, hasta antes de las elecciones de 1988. Al respecto, Giovanni Sartori (1999: 279 y 280), clasificó y ubicó en los años setenta al sistema de partido en México como hegemónico-pragmático. Y señalaba: “el PRI no es nada generoso. Evidentemente, cuanto más fuerte es el control del partido hegemónico, con más seguridad puede asignar escaños a los partidos satélites. Con esta perspectiva, la reforma electoral mexicana de 1962-1963 indica una mayor confianza en sus propias fuerzas.”

Ciertamente, la existencia del Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) y del Partido Popular Socialista (PPS) como partidos satélites o subordinados; así como la creación en 1938 del Partido Acción Nacional (PAN), que, a pesar de ser el único partido consistente, no pudo desafiar la hegemonía del partido en el poder hasta 1988. El panismo junto con el cardenismo provocó que el PRI no obtuviera la mayoría calificada en la Cámara Baja.

Para Pacheco Méndez (2000: 52) en 1988 se marcó un hito en la historia electoral mexicana, pues por primera vez desde su fundación, la hegemonía del PRI fue desafiada fuertemente. El desenlace de esta situación nos colocó en el umbral de una transición de un régimen de partido hegemónico hacia otro de partido predominante, donde el PRI conservó la mayoría absoluta, pero con márgenes de competitividad más altos; dejando abierta la posibilidad de la alternancia en los ámbitos local y regional. Así, por ejemplo: Las elecciones del 2 de julio de 1989

inauguraron un nuevo periodo en el sistema político mexicano. La victoria en las urnas del candidato panista a la gubernatura de Baja California abrió una vía inédita en el sistema electoral de México, al permitir que un gobernador que no era del partido oficial ocupara el Poder Ejecutivo en una entidad de la República (ESPINOZA VALLE, 2000: 9).

Desde entonces hasta nuestros días, la diversidad en el origen de los titulares de los gobiernos de los estados se ha multiplicado de manera significativa -entre 1989 y 2018 la alternancia en los gobiernos estatales se ha verificado en 27 entidades federativas, que representan el 84.3 por ciento del total, con excepción de los estados de México, Campeche, Coahuila, Colima e Hidalgo-. Consecuentemente, la geografía política de nuestro país se ha transformado y aumentado la pluralidad ideológica de los congresos locales.

Durante cuatro décadas, el PRI, sustentado en una estructura corporativa sectorial, ocupó una posición hegemónica en el sistema político y retroalimentó la legitimidad del presidencialismo mexicano. Sin embargo, en las elecciones presidenciales de julio de 1988, la tradicional maquinaria electoral del PRI se fracturó; el partido perdió su hegemonía al menos coyunturalmente, al perder, por primera ocasión en el seno de la Cámara de Diputados la mayoría calificada, ante la competitividad de la oposición cardenista y panista, y la legitimidad de la elección presidencial se vio cuestionada (PACHECO MÉNDEZ, 2000: 75)

A partir de entonces, se puede observar que, con las elecciones federales para elegir diputados en 1988, 1991 y 1994, el PRI, por primera vez desde su origen en 1929, no había perdido la mayoría calificada de 2/3 en la Cámara de Diputados: en las LIV, LV y LVI Legislaturas obtuvo el 52, 64 y 60 por ciento de representación, respectivamente. Esto provocó que el partido del presidente de la República durante estas legislaturas necesitara de la alianza o coligarse con al menos otro de los grupos parlamentarios más grandes, para llevar a cabo reformas constitucionales.

Haciendo una interpretación sartoriana de la tipología de los partidos, Paoli Bolio (1988: 223) afirma que con la pérdida de la mayoría calificada en la Cámara Baja como consecuencia de la competencia electoral en 1988, por lo menos coyunturalmente, el sistema de partidos en México transitó de hegemónico a

predominante.

Posteriormente, como efecto de los resultados de las elecciones federales intermedias del 2 de julio de 1997, ninguna de las fuerzas políticas en la Cámara de Senadores tuvo una mayoría calificada (86 senadores); el grupo parlamentario del PRI tenía 76 legisladores (59.3 por ciento), de manera que, el sistema de partido hegemónico transitó a predominante en la “Cámara Alta”. Asimismo, en la Cámara de Diputados al no lograr ningún grupo parlamentario la mayoría absoluta el sistema de partido dejó de ser predominante y transitó a un multipartidismo.

1.2 Transición de la predominancia al multipartidismo

De acuerdo con la tipología de Sartori un sistema de partido es predominante, si hay “una configuración del poder en la que un partido gobierna solo, sin estar sujeto a la alternación, siempre que continúe obteniendo, electoralmente, una mayoría absoluta” (FUENTES DÍAZ, 1988: 191)

Las características del sistema de partido predominante son:

1. El partido obtiene el apoyo de una gran mayoría de los electores, lo que le permite gobernar con mayoría absoluta en el marco del pluralismo político.
2. Existe competencia entre el resto de los partidos sin limitaciones, por lo que el partido predominante puede dejar de serlo en cualquier momento.
3. Para que un sistema se considere de partido predominante es preciso que el partido en cuestión obtenga tres mayorías absolutas consecutivas cumpliendo alguno de los siguientes requisitos:
 - a) La estabilidad del electorado, y
 - b) que el umbral de la mayoría absoluta sea superado con amplitud o que haya una diferencia entre el porcentaje de escaños logrado por el primer partido y el segundo (LÓPEZ TRIGAL, 1999: 204-205).

Más adelante, Sartori, en una entrevista periodística publicada el 4 de julio de 1996 en el periódico *El Financiero*, afirmaba: “En 1976, la discusión se centraba en que se podía tener una democracia de un solo partido. Yo reté ese argumento y cuando vine a México dije que aquí había un tipo de sistema partidista hegemónico, no una democracia. Había un dictador que, sin embargo, se retira cada seis años, lo que después de todo, no había pasado desde el tiempo de los romanos y es un gran logro. Sin embargo, era un sistema que permitía la existencia de diferentes partidos, que los impulsa”. A la pregunta de ¿cómo clasificaría al PRI ahora?, contestó: “Ya no hay un sistema partidista hegemónico, ahora es un sistema de partido predominante (...) En México, todavía hay algunas irregularidades, pero es verdad que el PRI se las arregla para ganar en elecciones libres porque la carrera electoral no es equitativa (...)”. En los años noventa, Sartori (1996:189) clasificó al sistema de partido en México como hegemónico-predominante

Sin embargo, a raíz de que el PRI –partido al que pertenece el presidente de la República– no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura como consecuencia de los resultados de los comicios federales en 1997, se puede sustentar que el sistema de partido en México dejó de ser predominante. Al respecto, es conveniente apuntar que el PAN –partido al que pertenece el presidente de la República– no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Senadores como efecto de los resultados de las elecciones federales de 2000.

En este contexto, cabe reflexionar en la siguiente pregunta: ¿qué carácter adquiere nuestro sistema de partido si ya no es predominante?

Sin duda, el sistema de partido mexicano transitó de un sistema predominante a uno multipartidista, en virtud de que ninguna de las fuerzas políticas tenía la mayoría absoluta en las cámaras del Congreso de la Unión: primero, en la Cámara de Diputados durante la LVII Legislatura (1997-2000) y, segundo, en el Senado de la República durante las LVIII y LIX Legislaturas (2000-2006).

En México, desde 1997 hasta nuestros días, prevalece un sistema multipartidista, cuyas características de acuerdo con la tipología de Sartori (1999:

161) son:

1. Ningún partido mantiene una mayoría absoluta, y
2. La fuerza o la debilidad relativa de los partidos se puede clasificar conforme a su relativa indispensabilidad o distensibilidad para las coaliciones, y/o
3. Su capacidad potencial de imitación (chantaje).

Para Rodríguez-Aguilera de Prat y Martínez Martínez (1999: 60 y 66) entre las variables que contribuyeron a la transición multipartidista destacan las últimas reformas (de 1963 hasta 1996) que se implementaron en el sistema electoral mexicano, las cuales gradualmente generaron una mayor competitividad entre los partidos políticos contendientes en las elecciones federales de 1997. Aunado a ello, habría que agregar las reformas electorales de 2007-2008.

Los comicios de 1997 sentaron un precedente en la vida política de México. Por vez primera en la historia política del país, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió la mayoría absoluta al obtener 11'427,548 votos (39.1 por ciento), con los cuales obtuvo 239 legisladores que representaron el 47.8 por ciento de los congresistas en la H. Cámara de Diputados de la LVII Legislatura. Por su parte, los cuatro partidos opositores (PRD, PAN, PVEM y PT) obtuvieron 261 diputados que representan el 52.2 por ciento de la Cámara Baja, lo cual les permitió integrar un bloque parlamentario para contrarrestar la mayoría relativa del otrora partido gobernante.

Antes de las elecciones federales de 1997, en México existía un sistema de partido hegemónico-predominante que garantizaba mayorías muy numerosas al partido del presidente, a tal grado, que la alta disciplina partidista daba como resultado un equilibrio de poder que se inclinaba a favor del ejecutivo, quedando la acción autónoma del Congreso completamente anulada.

En síntesis, el influjo del sistema electoral ha contribuido a la transición del sistema de partido, generado una pluralidad ideológica en las cámaras del Congreso de la Unión, los congresos locales y la Asamblea del Distrito Federal, fundamentalmente, una nueva representación y relación entre los poderes públicos

en los distintos órdenes de gobierno.

1.3 Representación legislativa en México

En el sistema político mexicano la pluralidad ideológica, el número y la representación de los partidos políticos comenzó a manifestarse en el Poder Legislativo Federal, particularmente, en la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión como consecuencia del influjo del sistema electoral.

El número de partidos en la Cámara Baja ha sido variable. Durante el trienio de 1946 a 1949 se tenía una representación legislativa de dos partidos: PRI y PAN. Posteriormente, las tres siguientes legislaturas tuvieron una representación de tres partidos: PRI, PAN y PPS; de 1958 a 1979 (con excepción de la representación legislativa de 1961 a 1964, en que sólo el PRI, PAN y PPS tenían representación) cuatro eran los partidos que estaban representados: PRI, PAN, PPS y PARM.

A partir de 1979, la representación de los partidos políticos en México ha ido en aumento en el seno de la Cámara Baja. Sin embargo, el problema no ha sido la representación que han tenido los partidos sino la sobrerrepresentación del PRI, que se ha visto favorecida por las fórmulas electorales. Así por ejemplo, el PRI que había obtenido el 73.5% de votos en las elecciones para diputados en 1946 tenía el 91% de los escaños, es decir, 17.5% de sobrerrepresentación; en 1949, el 2.7% de sobrerrepresentación; en 1952, el 19.5%; en 1955, el 4.6%; en 1958, el 6.2%; en 1961, el 6.4%; en 1964, el -3% de subrepresentación (86.3% de votos contra el 83.3% de escaños); en 1967, el 0.2%; en 1970, el 3.4%; en 1973, el 12.1%; en 1976, el 2.2%; en 1979, el 4.3%; en 1982, el 5.4%; en 1985, el 7.3%; en 1988, el 0.9%; en 1991, el 0% (64% de votos contra 64% de escaños); en 1994, el 10%; y en 1997, el 8% de sobrerrepresentación (Crespo, 1999: 91)

El PRI tenía hasta antes de las elecciones de 1988 una representación hegemónica en la Cámara de Diputados y hasta los años 60 en la de Senadores una representación única. Con la reforma electoral de 1963, que incluyó a los “diputados de partido” inició el proceso de la integración plural, pero, sólo de la Cámara de Diputados; más adelante con la reforma de 1977 se favoreció al

pluralismo al introducir el sistema mixto de mayoría relativa y representación proporcional. Esto permitió a la oposición contar con 100 curules y al partido mayoritario con 300. Para Woldenberg (1999: 27 y 28) las reformas constitucionales y reglamentarias de 1977 en materia electoral no fueron una concesión gratuita del gobierno federal a los partidos políticos de oposición. Estas reformas tuvieron como antecedente la presión política del movimiento del 68, con lo cual se inició el proceso de democratización en México surgiendo con gran energía y carácter masivo el reclamo democrático en el país, orientado a cambiar las condiciones generales de la vida política.

El espíritu libertario conjugado con los anhelos, aspiraciones y las luchas del pueblo mexicano como el movimiento de 1968 han contribuido a la progresiva evolución del sistema electoral. De esta forma, el influjo electoral se ha reflejado en la composición política del Congreso en tres momentos: primero, en la representación hegemónica del PRI en la Cámara de Diputados y única en la de Senadores; segundo, con la representación mayoritaria (con sobrerrepresentación) primero sólo en la Cámara de Diputados y luego en ambas cámaras; y tercero, con un pluralismo completo en todo el Congreso. Por este motivo, se puede afirmar que de 1929 hasta antes de las elecciones de 1988, se haya tenido la hegemonía de un solo partido, y de 1988 hasta antes de las elecciones de 1997, el predominio de un solo partido.

Con los resultados de las elecciones federales de 2000, la premisa anterior no sólo se ratificó, sino por primera vez una fuerza política distinta al partido “oficial” alternó en la Presidencia de la República. El partido del presidente por segunda ocasión no obtuvo la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, aunque con respecto a la anterior Legislatura la correlación de fuerzas cambió: el PRI disminuyó su caudal de escaños en un -5.6% obteniendo 211 diputados; el PAN aumentó en un +17% obteniendo 207, y finalmente, el PRD disminuyó en -14.6% obteniendo 52 diputados, que representan el 42.2%, el 41.4% y el 10.4% de los escaños, respectivamente.

Con base en las correlaciones de fuerzas durante la LVII y LVIII Legislaturas de la Cámara de Diputados, se puede observar lo siguiente:

1º Una constante derivada de los resultados federales de 1997 y 2000 ha sido que el partido del presidente no ha obtenido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados.

2º Para conseguir la mayoría absoluta el partido del presidente de la República requería y requiere de la coalición con otro u otros partidos:

- a) Durante la LVII Legislatura con por lo menos uno de los partidos opositores más grandes (PAN o PRD) o de los dos más pequeños (PT y PVEM), y
- b) Durante la LVIII Legislatura con por lo menos uno de los partidos opositores grandes (PRI o PRD). Cabe señalar, que el porcentaje conjunto de escaños de los partidos pequeños (6%) es insuficiente para que el partido del presidente pueda alcanzar la mayoría absoluta.

En suma, el influjo del sistema electoral mexicano en el tránsito de un sistema de partido hegemónico a predominante y, de este, a uno multipartidista se ha producido a partir de que el partido del presidente de la República perdió la mayoría calificada y, luego, la mayoría absoluta en el seno de la Cámara de Diputados durante las LIV y LVII Legislaturas como efecto de los resultados de las elecciones para diputados federales en

1988 y 1997, respectivamente. En este tenor, en la Cámara de Senadores como resultado de las elecciones federales intermedias del 2 de julio de 1997, ninguna de las fuerzas políticas logró mayoría calificada; y, posteriormente, como efecto de los comicios electorales federales de 2000, ninguna de los grupos y representaciones parlamentarias obtuvo la mayoría absoluta. Desde entonces en el Senado de la República se vive también un multipartidismo.

Esta pérdida de las mayorías calificadas y absolutas se explica con el análisis de Mella Márquez (1997: 254) de cuatro variables que han incidido en la evolución del sistema electoral en México: las fórmulas electorales, la magnitud de las

circunscripciones, los umbrales y la volatilidad.

Aunado a estas variables, la participación de los partidos políticos mexicanos en las elecciones le ha proporcionado un carácter específico al sistema electoral y al propio régimen político. Para Mella Márquez (1997: 254) los sistemas electorales han influido en la determinación del sistema de partido en México y a la vez han sido influidos por éste; a grado tal, que para Berlín Valenzuela (1997: 962) los efectos de esta relación han sido explicados en términos de leyes sociológicas por autores de la talla de Duverger y Sartori. Ambos autores coinciden en que el influjo del sistema electoral es determinante en el número de partidos dentro un sistema político.

Desde 1997 y como consecuencia de las elecciones federales de 2018, se continúa con un multipartidismo en las cámaras del Congreso de la Unión

Partiendo de este diagnóstico preliminar, se describen de manera sucinta los antecedentes y correlación de fuerzas políticas, que denotan la integración de las cámaras del Congreso de la Unión.

2. Coaliciones legislativas en las cámaras del Congreso de la Unión

Las coaliciones legislativas no son exclusivas de un sistema parlamentarismo, sino también se presentan en un sistema presidencial. Al respecto, Jorge Lanzaro (15) alude a las prácticas de compromiso y a las experiencias de coalición, las cuales “no son exclusivas del parlamentarismo y se producen también en los regímenes presidenciales, dando lugar al ‘presidencialismo de coalición’ que tuvo sus manifestaciones en épocas previas y que actualmente prospera en unos cuantos países de la región.” Muestra de ello, son las coaliciones legislativas entre los grupos y representaciones parlamentarias de las cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión en el sistema presidencial mexicano.

Ahora bien, ¿hasta qué punto “(...) cuando hay mayorías divididas, es decir, cuando la mayoría que elige al presidente no es la mayoría que controla al parlamento” en un sistema presidencial lleva “inevitablemente al conflicto y al estancamiento”, particularmente, “entre el presidente y el Congreso”?, como lo sostiene Giovanni Sartori (2004:139).

¿Es aplicable el anterior supuesto al presidencialismo mexicano y, particularmente, a los gobernadores, cuyo grupo parlamentario no cuenta con la mayoría absoluta en las legislaturas estatales?

Estas cuestiones nos despiertan inquietudes y motivan a analizar las perspectivas de las coaliciones presidenciales en México; así como, explorar las combinaciones de “conjuntos ganadores” o coaliciones legislativas.

En este contexto, el proceso de toma de decisiones de los “jugadores con veto” (TSEBELIS, Gorge, 2006) puede ser unánime, por mayorías calificada, absoluta o simple. No obstante, sólo nos referiremos a las decisiones tomadas por los jugadores con veto colectivo, o sea, de los distintos grupos o representaciones parlamentarias en la construcción de “conjuntos ganadores” por mayoría calificada y mayoría absoluta, respectivamente, en los procesos de reformas a la Constitución y ordinario.

2.1 Mayorías calificadas

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 constituye mayorías calificadas, equivalentes a 334 diputados de un total de 500 y 86 senadores de la República de un total de 128, bajo el supuesto de que todos asistan a la sesión respectiva.

2.1.1 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 PRI se vio en la necesidad de coaligarse con otro u otros grupos parlamentarios para promover

modificaciones a la Carta Magna.

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; 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.

Cabe destacar que, desde 1988 hasta nuestros días, ningún grupo parlamentario ha tenido mayoría calificada en la Cámara de Diputados; así lo confirma la composición de la LXIV de la Legislatura, que se manifiesta en la integración de los grupos parlamentarios siguientes: Morena con 189 diputados; el PT con 61; el PES 56; el PAN con 83; el PRI con 45; el PRD con 21; el PVEM con 16; el MC con 27; y, el PANAL con 2 parlamentarios.

En este tenor, la sumatoria de los grupos parlamentarios de Morena-PT-PES, que integran la coalición “Juntos haremos historia”, sería de 306 diputados. Consecuentemente, los conjuntos ganadores para impulsar una reforma constitucional serían: la coalición legislativa “mínima ganadora” de Morena-PT-PES con PRI o Morena-PT-PES con PAN, bajo la condición de que los grupos de esta alianza electoral que apoyó a Andrés Manuel López Obrador permanezca como coalición legislativa.

Desde el año 1997 hasta nuestros días se ha vivido en la Cámara de Diputados un multipartidismo, en donde ninguna de las fuerzas políticas ha tenido la mayoría absoluta; es decir, el 50 por ciento más uno para impulsar, por sí sola, reformas a leyes secundarias y reglamentarias; así lo corrobora, el grupo parlamentario de Morena con 189 congresistas.

Bajo la condición, de que la coalición electoral de Morena-PT-PES se traduzca en coalición legislativa, se podrán impulsar reformas a leyes secundarias y reglamentarias, sin necesidad de coaligarse con algún otro grupo parlamentario. En caso contrario, la coalición legislativa “mínima ganadora”, que permitiría al grupo parlamentario de Morena promover reformas en un proceso ordinario, sería: Morena-PAN.

2.1.2 Cámara de Senadores

Los resultados de las elecciones federales intermedias del 2 de julio de 1997, provocaron que ninguna de las fuerzas políticas en la Cámara de Senadores tuviera mayoría calificada; es decir, 86 senadores de un total de 128 legisladores. En este escenario, el grupo parlamentario del PRI era el mayoritario con 76 legisladores; seguido del PAN con 31; el PRD con 15; la representación parlamentaria del PT con 1 y 4 senadores independientes.

La circunstancia *supra* señalada, obligó al partido del presidente de la República a coaligarse con otros grupos parlamentarios para impulsar modificaciones a la Carta Magna, a partir de dos opciones: coaligarse el PRI con el PAN o con el PRD.

A partir de los comicios elecciones 1997 y hasta la integración de la XLIV Legislatura, ninguna fuerza política en el Senado de la República ha tenido mayoría calificada: Morena cuenta con 55 senadores; el PT con 6; el PES con 8; el PAN con 23; el PRI con 13; el PRD con 8; el PVEM y el MC con 7 cada uno; y, el PANAL con un senador.

En este contexto, la coalición legislativa “mínima ganadora” para impulsar reformas constitucionales, sería: la coalición Morena-PT-PES con el grupo parlamentario del PAN.

Ahora bien, para promover reformas a leyes secundarias y reglamentarias la coalición legislativa “mínima ganadora”, sería: Morena-PT-PES.

En caso de no mantenerse la alianza electoral “Juntos haremos historia” como coalición legislativa en el proceso ordinario, los conjuntos ganadores, serían: Morena-PRI o Morena-PAN.

Como resultado de las elecciones federales de 2012, el multipartidismo se mantiene 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 esta sea aprobada por la mayoría de las legislaturas de los Estados; o sea, 17 congresos locales.

Conclusiones

Los vestigios de las coaliciones legislativas los encontramos en el orden del gobierno federal 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.

Ante esta nueva correlación de fuerzas políticas derivada de las elecciones locales concurrentes con las federales llevadas a cabo el 1º de julio de 2018, se devela una nueva configuración del sistema político mexicano, en donde se puede observar la tercera alternancia en la presidencia de la República; la ratificación del multipartidismo en el Poder Legislativo Federal, en donde ningún grupo parlamentario tiene la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados desde 1997 y en la Cámara de Senadores desde el año 2000.

Actualmente, no existe la obligatoriedad normativa o mandato legal “expreso” de que las coaliciones electorales se traduzcan automáticamente en coaliciones legislativas; en este tenor, subyace la incertidumbre de que los grupos parlamentarios de la coalición “Juntos haremos historia” conformen “conjuntos ganadores” para este propósito.

Por este motivo, el análisis de las coaliciones legislativas entre los distintos grupos parlamentarios en el seno de las cámaras del Congreso de la Unión será fundamental para vislumbrar las perspectivas de la agenda legislativa del nuevo gobierno -no unificado-, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, el cual se ha trazado como objetivo llevar a cabo “la cuarta transformación del país”, a través de reformas constitucionales, leyes secundarias y reglamentarias, entre las que destacan -por el momento-:

- En materia de sueldos y salarios:
 - a) crear la ley reglamentaria al artículo 127 de la Constitución Federal para que ningún funcionario puede ganar más que el presidente de la República; y,
 - b) revisar reforma para aumentar el salario mínimo en la zona fronteriza del norte del país.
- En el rubro de seguridad: crear la Secretaría de Seguridad Pública.
- En materia de delitos:
 - a) modificar el artículo 108 constitucional para adicionar que el presidente de la República en funciones pueda ser juzgado por delitos de violación a las libertades electorales y por delitos de corrupción, así como suspender los fueros y privilegios para funcionarios públicos; y,
 - b) reformar la ley para considerar delitos graves, sin derecho a libertad bajo fianza, la corrupción, el robo de combustibles y el fraude electoral en cualquiera de sus modalidades.
- En materia hacendaria: elaborar la Ley de Ingresos y del Presupuesto del 2019, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Hacienda;
- En cuando a la estructura de la Administración Pública Federal:

- a) reformar la ley correspondiente para trasladar el Estado Mayor Presidencial a la Secretaría de la Defensa;
- b) reformar leyes, reglamentos, decretos o acuerdos para ajustar la estructura administrativa del gobierno – particularmente, en los niveles de los funcionarios de confianza– al Plan de Austeridad Republicana, que implicará fusionar áreas, eliminar subsecretarías, direcciones y otros organismos, así como reagrupar a servidores públicos sindicalizados;
- c) establecer en la ley que ningún trabajador de base será despedido;
y,
- d) eliminar duplicidades en la administración pública.
- En cuanto al agua: revertir el reciente decreto de privatización del agua (solicitar la participación de la Secretaría de Medio Ambiente);
- En materia educativa:
 - a) modificar o revocar leyes de la llamada Reforma Educativa, en coordinación con el secretario de Educación Pública;
 - b) establecer en el artículo 3º de la Constitución, el derecho a la educación pública y gratuita en todos los niveles escolares;
- En materia de participación ciudadana: establecer en la ley el mecanismo de consulta para la revocación del mandato y quitar trabas o candados para la aplicación de todos los procedimientos de consulta ciudadana que deberán tener carácter vinculatorio con el propósito de hacer valer la democracia participativa.

Cabe destacar, que estas reformas se llevarán a cabo en un contexto de gobiernos divididos, compartidos y yuxtapuestos, tanto en las cámaras del Congreso de la Unión como en los congresos plurales de los estados y ayuntamientos de la República Mexicana. Circunstancia, que motivará al acuerdo, cabildeo y consenso entre los distintos grupos y representaciones parlamentarias para formular y aprobar las agendas legislativas y de gobierno correspondientes, e impulsar las modificaciones constitucionales, las reformas a leyes secundarias y reglamentarias.

En suma: ¡hagan sus apuestas!

Fuentes consultadas

- CRESPINO, 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 Alejandra (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.
- LUJAMBIO, Alonso (2002): "Gobiernos Divididos en Once Estados de la Federación Mexicana, 1989-1997" en *Gobernar Sin Mayoría. México 1867-1997*, CIDE-Taurus, México.
- 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): en *Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*, Miguel Ángel Porrúa, 1ª Edición, México.
- SARTORI, Giovanni (1999): *Partidos y sistema de partidos*, Alianza Editorial, 2ª Edición, Madrid. SARTORI, Giovanni (1996): *Ingeniería Constitucional Comparada*, FCE, 1ª reimpresión, México.
- TSEBELIS, George, Jugadores (2006): *Jugadores Con Veto. Cómo Funcionan las Instituciones*, FCE, 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.