

COALICIONES PARLAMENTARIAS: REFLEJO DE LAS COALICIONES ELECTORALES

Humberto URQUIZA MARTÍNEZ

SUMARIO: I. *La realidad del Poder Legislativo en México.* II. *Concepto de coaliciones parlamentarias y electorales.* III. *Sistema electoral mexicano del Poder Legislativo.* IV. *Sistema de partidos en México.* V. *Relación entre coaliciones electorales y parlamentarias.* VI. *Conclusiones.* VII. *Bibliografía.*

I. LA REALIDAD DEL PODER LEGISLATIVO EN MÉXICO

Nuestro sistema político se construyó a la forma presidencial, en el cual la división de poderes es una de sus características más profundas y esenciales; en ésta el Poder Legislativo fue, simplemente, utilizado por las funciones que por naturaleza tiene y como un instrumento de ejecución más que un verdadero contrapeso del poder.

La fortaleza del sistema presidencial se incrementó con diversos hechos históricos¹ que fueron menospreciando la función institu-

¹ Hechos como la creación del Partido Nacional Revolucionario, en 1929, el Maximato, que abre un poder antes inexistente y que a su culminación transfiere los poderes que de forma fáctica tenía al Ejecutivo, el que los detenta hasta el 2000, cuando el presidente deja de tener la jefatura del partido y donde el partido del nuevo presidente no tiene mayorías en las cámaras de Senadores ni de Diputados (gobierno dividido en sentido horizontal), así como tampoco en los gobernadores, quienes en su mayoría son de un partido de oposición al partido del presidente (gobierno dividido en sentido vertical), lo que ya no le garantiza el control en las cámaras para reformas legales ni en los estados para reformas constitucionales.

cional e inclusive la función política del parlamento. La hegemonía del Poder Ejecutivo sobre los poderes Legislativo y Judicial se explica, principalmente, por el poder que tenía el presidente, al ser jefe de Estado, jefe de Gobierno y jefe del partido; en este último caso, al ser el partido político surgido de la Revolución, un aglutinador político a partir de la década de los años treinta, de las manifestaciones no sólo políticas, sino sociales, imposibilitaba o dificultaba la creación de otras ofertas políticas que tuvieran una estructura y presencia mínima en todo el país, lo que resultaba difícil por la fortaleza del Partido Nacional Revolucionario, garantizando al presidente, como jefe del partido, controlar las candidaturas, y hacer de ello un medio e instrumento político y un factor de sometimiento de los diversos cargos que eran electos, entre ellos los integrantes del Congreso, por lo que éstos estaban a las órdenes del presidente: no existía independencia institucional del Congreso frente al Ejecutivo, “los poderes son independientes cuando los miembros de uno no esperan ningún favor, ni pueden ser amenazados por el otro”.²

Durante el periodo de hegemonía del Ejecutivo, el Congreso tuvo poca fortaleza, solamente fue un instrumento de las políticas públicas del presidente que requerían de una legitimación y legalización por medio del procedimiento parlamentario, pero, en realidad, era poco el trabajo legislativo que se realizaba al interior del Congreso, sobre todo el trabajo de discusión en virtud de la propia integración a favor del partido del Ejecutivo, “en ese contexto, destacó la concentración acelerada de la acción legislativa en el presidente de la República en detrimento directo de la que había tenido el Congreso de la Unión”.³

Los instrumentos, mecanismos y procedimientos del sistema presidencial se construyeron de forma extrainstitucional, de forma

2 Fodéré, Pradier, *Elementos de derecho público*, México, Comercio de Dublán y Compañía, 1879; citado por Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1994, p. 1150.

3 Eraña Sánchez, Miguel Ángel, *La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2004, p. 18.

totalmente política. Con el cambio del partido en el Poder Ejecutivo y la existencia de los gobiernos divididos, el presidencialismo se agotó y la división de poderes se mantuvo, mediante el replanteamiento de su funcionamiento, pero el poder y la hegemonía del Ejecutivo desaparecieron, replanteándose la división de poderes como sustento del sistema presidencial; en el ajuste, el sistema comenzó a tener más elementos del sistema parlamentario que del propio presidencial,⁴ lo que incrementó la importancia política e institucional del Congreso en las cuestiones públicas como nunca antes había sido.

Cómo lo menciona Weldon: “Hemos sido testigos de una transición de gobierno unificado hacia un gobierno dividido, de un casi perfecto presidencialismo a un sistema en el cual los pesos y contrapesos predominan, de un bicameralismo en teoría a uno en la práctica”.⁵ Hoy en día, y desde ese contexto, el Congreso cuenta con dos realidades en su interior: en la Cámara de Diputados se vive una ausencia de mayoría que tenga el control del mismo, por lo que los acuerdos son el instrumento fundamental para las decisiones del parlamento, sobre todo del partido del cual emergió el titular del Ejecutivo: Partido Acción Nacional; en el caso del Senado, la conformación es menos plural y se cuenta con una mayoría que no es del partido en el poder (Partido Revolucionario Institucional), pero con representación importante que le permite llegar a algunos acuerdos de forma más accesible que en la Cámara de Diputados, esto con la integración que tuvo el Congreso de la Unión hasta 2006, en este mismo año,

4 Esto se explica en tanto se buscaba que el presidente dejara de contar con tanto poder y se hicieran verdaderos contrapesos en otros poderes, además de que se fueron creando los órganos constitucionales autónomos, como otro contrapeso a ese exacerbado Poder Ejecutivo, y donde el parlamento comenzó a tener mayor fortaleza, bajo el argumento democrático de representación, así como el Judicial, el cual tiene como argumento esencial la protección judicial del orden constitucional, un gobierno de jueces.

5 Weldon, Jeffrey A., “Poder Legislativo, tiempos de cambio”, *Este País*, México, núm. 181, abril de 2006, p. 36.

y con motivo de la elección para renovar la totalidad del propio Congreso, así como el titular del Ejecutivo Federal, se presentó el mismo escenario de integración del Congreso que confirma al gobierno dividido.

En esta nueva integración, el presidente mantiene esa tendencia de su antecesor: tener un gobierno dividido, con un Congreso con mayoría de oposición, en donde los acuerdos y las negociaciones serán su principal instrumento democrático de funcionamiento y de las relaciones con otros actores políticos, principalmente con el Ejecutivo Federal.

La realidad de un gobierno dividido de forma vertical, en donde el Ejecutivo Federal requiere de una fuerte capacidad de negociación y consensos para lograr establecer sus políticas públicas mediante las aprobaciones legales, pero también para el caso de las modificaciones constitucionales, de lo contrario el parlamento aumentará su importancia y postura frente a decisiones medulares rompiendo cada vez más con el modelo presidencial y construyendo una *facia* presidencial de fondo parlamentario, lo que podrá hacer inoperante el funcionamiento político e institucional del sistema político mexicano.

II. CONCEPTO DE COALICIONES PARLAMENTARIAS Y ELECTORALES

El concepto de coaliciones tiene varias acepciones, para Dieter Nohlen son “unirse, concepto utilizado de distintas maneras para una alianza de actores fija y pensada para un cierto periodo de tiempo para lograr intereses comunes”.⁶ Así, la unión de actores que busquen hacer preservar su interés junto a otros que de igual forma lo tenga, es una coalición.

Para Andrés Serra Rojas son “Convenio, alianza entre Estados, partidos políticos, sindicatos u otras organizaciones sociales

⁶ Nohlen, Dieter, *Diccionario de ciencia política*, México, Porrúa-Colegio de Veracruz, 2006, p. 213.

con vistas a luchar y obtener determinados objetivos económicos, políticos o militares de interés común”.⁷

De los conceptos se desprende que la figura de coalición tiene un periodo de tiempo de duración y un fin específico que lograr.

En cuanto a las coaliciones electorales, de conformidad con el artículo 56, párrafo segundo, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: “Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en este Código”, son la unión que por un proceso electoral realizan dos o más partidos políticos con el fin de postular candidatos.

A pesar de que la definición legal solamente señala que el fin es la postulación de candidatos, lo cierto es que este artículo se vincula con otros del Código, entre los que se encuentran el numeral 59, párrafo segundo, inciso a, que obliga a aprobar un programa de acción de los candidatos que postulan por medio de la coalición; dicho documento es de tal importancia que se analizará en la parte del sistema electoral.

Desde el punto de vista parlamentario, se define a las coaliciones como: “Coaliciones de Gobierno. Se dice del que está compuesto por representantes de varios partidos políticos, movimientos y corrientes sociales, sobre la base de un acuerdo entre ellos, generalmente en torno a un programa”;⁸ es decir, como esa unión temporal de diversos grupos parlamentarios en un Congreso, con la finalidad de sacar adelante una serie de acciones, programas y leyes que les son de interés como grupo político y parlamentario, con el fin de ser también parte del gobierno. Hacer referencia al grupo parlamentario implica los siguientes elementos: existe una pluralidad de parlamentarios, que fueron electos de un mismo partido o coalición, y que dicha coalición tiene fines, programas

7 Serra Rojas, Andrés, *Diccionario de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1998, t. I, p. 199.

8 *Idem.*

o acciones comunes que además deben cumplir; situación que nuestro esquema parlamentario no obliga en tanto que no existe una normatividad.

Actualmente nuestro sistema jurídico no contempla una continuidad entre las coaliciones electorales que se hayan registrado ante la autoridad electoral y la integración y funcionamiento del parlamento que hagan posible y obliguen que esas coaliciones parlamentarias se conviertan automáticamente en eso, en coaliciones parlamentarias.

Esta realidad de desfase sobre nuestro sistema parlamentario, con respecto al sistema electoral, hace que todo el ofrecimiento y productos del mismo gobierno y legislativos presentados, registrados y aprobados, de forma oficial ante la autoridad electoral y ofrecido a la ciudadanía, no tenga una vinculación con las obligaciones de los parlamentarios en el ejercicio de sus funciones; por ello, un aspecto fundamental es hacer que se vinculen, de forma obligatoria, las coaliciones que en materia electoral se hacen y los ofrecimientos en el programa de acción de la misma, con el funcionamiento parlamentario de los candidatos que fueron electos y que formarán un grupo por el partido electo, pero que también lo hagan como coalición teniendo al programa de acción como la directriz de su actuación parlamentaria, al haber sido el ofrecimiento electoral a la ciudadanía de forma oficial.

Resulta indispensable que los registros de los programas de acción y las plataformas electorales de los partidos, coaliciones y candidatos cuando son electos, principalmente para el parlamento, se cumplan ya transformados en agendas legislativas e integración de órganos parlamentarios como una coalición que de ser electoral se convierta en parlamentaria, por lo que se debe de crear un esquema de obligación en su cumplimiento y de sanción en su inejecución parlamentaria. Las modificaciones serán al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley Orgánica del Congreso Federal, y a la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos.

En algunos pasajes de la historia de la legislatura federal han existido momentos en los cuales “las alianzas electorales han coincidido muy de cerca con las posiciones ideológicas de los partidos políticos en la legislatura anterior”⁹ (58 legislatura), por lo que la congruencia entre las coaliciones electorales y parlamentarias tendrá que ser de carácter ideológico, como materia prima de las mismas, manifestándose por medio del programa de acción y la plataforma electoral; dichos documentos deben tener un fuerte elemento ideológico y de aceptación por los partidos que en ésta participen, a efecto de ser la directriz y fundamento ideológico de la actuación del grupo parlamentario, dejando a las posturas pragmáticas para cuestiones coyunturales.

III. SISTEMA ELECTORAL MEXICANO DEL PODER LEGISLATIVO

1. *Marco legal vigente, cámaras de Diputados y Senadores*

De conformidad con la Constitución Política, en su artículo 52, la Cámara de Diputados se integra con 500 diputados, 300 por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional.¹⁰ En el caso de la Cámara de Senadores, es el artículo 56 de la misma Constitución la que establece la forma de integración.

El sistema electoral mexicano se construyó desde la Constitución de Cádiz, en el capítulo referente al modo de formarse las Cortes, artículo 27, que a la letra señala: “Las Cortes son la reunión

⁹ Waldon, Jeffrey A., *op. cit.*, nota 5, p. 37.

¹⁰ Estos diputados son una consecuencia de la lucha de los grupos políticos opositores desde 1963, hasta la fecha, su antecedente indirecto son los diputados de partido que después se convirtieron en diputados de representación proporcional, quienes en un inicio fueron 100 y terminaron siendo 200 como lo son a la fecha que esto se escribe, y donde el sistema de representación proporcional fue un instrumento a favor de las minorías políticas.

de todos los diputados que representan la nación, nombrados por los ciudadanos en la forma que se dirá”,¹¹ se vislumbraban las características del sistema de mayoría como mecanismo de integración de los cuerpos representativos, y se complementa con lo señalado en el artículo 31: “Por cada setenta mil almas de la población, compuesta como queda dicho en el artículo 29, habrá un diputado de Cortes”.¹² De estos artículos se desprenden las características del sistema de mayoría como sistema electoral en la integración de cuerpos colegiados representativos de corte legislativo.

Una característica fundamental del sistema de mayoría es el carácter unipersonal de las elecciones: “Las elecciones unipersonales sólo pueden ser celebradas de acuerdo con el principio de decisión de la mayoría”.¹³ Las Cortes de Cádiz tenían como sistema electoral el de mayoría relativa, hasta 1963, año en el que se implementan los diputados de partido y posteriormente los de representación proporcional en 1972 y 1987, cuando el sistema electoral mexicano se direcciona y establece como un sistema electoral mixto,¹⁴ con preponderancia en el mayoritario.

Este sistema mixto que comenzó a funcionar de forma más fuerte en la elección de 1988, donde el Congreso de la Unión se comienza a integrar con personas que no tenían vínculo con el partido hegemónico (Partido Revolucionario Institucional), y que, por lo tanto, no entraban en las reglas que tenía el presidencialis-

11 García Orozco, Antonio (comp.), *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, 3a. ed., México, Diario Oficial de la Federación, 1989, p. 145; véase también Carbonell, Miguel *et al.* (comps.), *Constituciones históricas de México*, México, Porrúa, 2004, p. 177.

12 *Ibidem*, p. 178.

13 Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 147.

14 Este sistema es una combinación entre el sistema de mayoría y el de representación proporcional, rompiendo con los sistemas naturales, ya sea de uno o de otro, que en nuestro caso se presentó como una fórmula de gobernabilidad frente a los partidos de oposición que comenzaban a tener fortaleza en nuestro país y que había que darles intervención con legitimadores del propio sistema.

mo, que a través de sus facultades metaconstitucionales le permitía hacer funcionar muy bien el sistema político presidencial, haciendo eficaz a un gobierno, en tanto, el presidente contaba con la totalidad de diputados y senadores que eran de su partido, lo que le garantizaba que todas las necesidades de leyes le eran aprobadas, inclusive sin discusión, era sólo un instrumento en la ejecución de las políticas públicas.

Para 1997, y sobre todo en 2000, el Congreso de la Unión, principalmente por medio de la Cámara de Diputados, se encontraba integrado de forma dividida, lo que comenzó a complicar al titular del Ejecutivo para lograr tener todas las iniciativas y reformas necesarias. En el caso del Senado, no se ha manifestado tanto esa división, en tanto la integración de dicho órgano legislativo permite cierta hegemonía por un partido con la presencia de la oposición.¹⁵

La división al interior de la Cámara de Diputados ha motivado una serie de modificaciones orgánicas de ésta, fortaleciendo algunos órganos que anteriormente no tenían funcionamiento y que con la nueva integración plural de la Cámara ha provocado que el desarrollo político e institucional del Poder Legislativo sea más parecido al sistema parlamentario que presidencial, esto ha motivado que la relación con el Ejecutivo esté en constante cambio, pero, además, en constante conflicto, en razón de que el titular del Ejecutivo no cuenta con el apoyo mayoritario del partido al cual pertenece, imposibilitando, en gran medida, la formación de acuerdos y la creación de las normas necesarias para la eficacia en el ejercicio del gobierno.

El sistema electoral mixto ha originado los gobiernos divididos, y ha roto el funcionamiento del sistema de gobierno presidencial, este escenario requiere de nuevos instrumentos que den

¹⁵ El Senado se integra con 64 senadores por el principio de mayoría relativa, 32 por el de la primera minoría y 32 por el de representación proporcional, esquema que permite tener una hegemonía por el partido que mayor cantidad de senadores tenga por el principio de mayoría, para lo otros casos que acceden por medio de la representación, es ésta, de tipo presencial.

real y verdadero sentido a la existencia de gobiernos divididos, potencializando su naturaleza democrática, por medio de las coaliciones parlamentarias, como reflejo de las coaliciones electorales, como más adelante demostraremos.

2. Plataformas electorales: columna vertebral del funcionamiento legislativo

Aspectos fundamentales dentro del sistema electoral y como previo a la integración de los órganos de representación política plural son las plataformas electorales como documentos fundamentales de ofrecimiento ideológico y pragmático, pero, sobre todo, de ejercicio institucional, tanto para el ejercicio de puestos de gobierno como parlamentarios, en estos últimos nos enfocaremos.

En cuanto al parlamentario, la plataforma electoral y el programa de acción son documentos que deberían comprometer, vincular y obligar a los candidatos legitimados por el proceso electoral, frente a los electores, cuando aquéllos ejerzan el cargo representativo. La plataforma electoral no es otra cosa sino los ofrecimientos que en campaña se hacen de ser el caso que ganen, que además está registrada de forma oficial, pero que carece de todo tipo de obligación para su cumplimiento, que bien podría ser la materia prima de lo que se conoce como la agenda legislativa; los programas de acción son la estrategia a seguir para lograr lo que en la plataforma se menciona.

Los temas de la agenda parlamentaria que cada partido político ofrece a la ciudadanía, que habrá de cumplir e impulsar si llega a tener la representación, deben ser aquellos que se ofrecen dentro de un proceso electoral. Esta agenda legislativa debe ser un documento jurídico y no político, basado en esa plataforma electoral y programa de acción; sin embargo, nuestro sistema jurídico electoral no le da ningún tipo de vinculación, ni obligación a dichos documentos y solamente se presentan como requisitos indispensables que los partidos políticos y coaliciones deben de registrar ante la autoridad electoral.

Es necesario hacer funcionales a estos documentos; esto es, deberá de reformarse el sistema jurídico electoral y parlamentario, para hacer que toda plataforma electoral y programa de acción de los candidatos al parlamento tenga una vinculación en el ejercicio del poder parlamentario, por cada una de las fracciones parlamentarias, esto como un punto mínimo de sentido y congruencia, respecto de lo que el ciudadano votó.¹⁶

De igual forma, es necesario reformar los ordenamientos legales para que las coaliciones electorales se conviertan, de forma automática, en coaliciones parlamentarias.

3. Propuesta de modificación

Ante la realidad que tiene el sistema electoral mexicano para integrar el Congreso, de carácter mixto, es necesario fortalecer el funcionamiento orgánico y político de éste, ante este tipo de acceso al Poder Legislativo, o bien, es necesario darle una modificación al propio sistema electoral, aumentando a los diputados de mayoría relativa y disminuyendo a los de representación proporcional, dejando 400 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional, manteniendo esa combinación en los sistemas electorales, pero con instrumentos de gobierno dentro del Poder Legislativo, y con mejores formas de relación entre el Ejecutivo y el Legislativo.

Con respecto a la propuesta de hacer que las coaliciones parlamentarias sean una consecuencia de las coaliciones electorales, es necesario un ajuste en la definición e instrumentación de los sistemas electorales para la integración del parlamento, pero también se requiere que las figuras de plataforma electoral y programa de acción sean la columna vertebral de la coalición electoral y, en

¹⁶ A pesar de que el voto hoy no se decide por lo que las plataformas electorales y programas de acción mencionan, lo cierto es que, por un sentido de lógica y sentido común, esos documentos deben contar con algún valor y sentido después de ser registrados y una vez que el candidato y partido o coalición lo ofrecieron, por lo que es necesario crear esos mecanismos y hacerlos que se cumplan.

consecuencia, y por lógica, de la coalición parlamentaria como reflejo de la electoral.

Otro aspecto importante a modificar será el sentido del registro de los mencionados documentos, si es la autoridad electoral la que sanciona el incumplimiento de los programas registrados y ofrecidos, o bien es la propia Cámara de Diputados y Senadores por medio de sus órganos internos y representación ciudadana, los que puedan dar seguimiento al cumplimiento de esos documentos, teniendo procedimientos de sanción por su incumplimiento. Esto implica una modificación a la normatividad interna del Congreso, así como a algunas estructuras y órganos del mismo.

IV. SISTEMA DE PARTIDOS EN MÉXICO

1. *Sistema multipartidista. Realidad en México*

El reconocimiento y regulación de los partidos políticos en México se encuentra en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 41, el cual hace referencia a la naturaleza jurídica y constitucional de éstos; y de forma secundaria y más específica, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales,¹⁷ en el cual se encuentran regulados los requisitos para la creación de un instituto político, sus derechos, prerrogativas, así como las obligaciones. No existe una ley federal de partidos que norme todo lo que a ellos es necesario e indispensable regular, en tanto existen fuertes diferencias en los requisitos para constituir un partido político estatal con el federal, por lo que es menester un parámetro común para ambos casos; de igual forma, es necesario establecer principios y valores democráticos mínimos que deben cumplir todos los partidos políticos evitando fenómenos de violación de los derechos políticos de sus militantes.

¹⁷ En cada entidad federativa y en el Distrito Federal existe un código o ley electoral que norma todo lo relativo a los partidos políticos nacionales y a los estatales.

De la Constitución y la ley reglamentaria se desprende que nuestro sistema de partidos es multipartidista,¹⁸ no existe mención sobre ello y, por el contrario, se abre la opción a la creación de diversos partidos políticos siguiendo determinados procedimientos y cumpliendo diversos requisitos.

El sistema multipartidista de inicio se puede entender a partir de la existencia de una diversidad de partidos dentro de un esquema político determinado; sin embargo, en tanto existan “grupos numerosos, pero inestables, efímeros, fluidos, no corresponden a la noción verdadera de multipartidismo”,¹⁹ esto significa, que la simple existencia y denominación de “partidos políticos”, en un marco de diversidad, inclusive ideológica, no corresponde a la idea de multipartidismo. Es necesaria la existencia de más de tres partidos políticos, pero que tengan una existencia y reconocimiento legal, una identificación ideológica, una funcionalidad institucional, política e, inclusive, parlamentaria o de gobierno.

Actualmente en México existen registrados a nivel federal ocho partidos políticos,²⁰ por lo que de inicio cuentan con un reconocimiento oficial, lo que les implica, entre otras cosas, el propio reconocimiento legal y la posibilidad de financiamiento y participación política en los procesos electorales, accediendo a las otras formas de reconocimiento como institutos políticos, que es la legitimación electoral y social; de esos ocho partidos políticos, seis cuentan con un registro de por lo menos hace ocho o nueve

18 Aunque para muchos existe un sistema de partido tripartidista y en ocasiones, sobre todo a nivel estatal, bipartidista, en tanto son dos los partidos que detentan la representación política e institucional; sin embargo, el reconocimiento legal, y, en algunos casos, político lo tienen tres o más institutos políticos, por lo que consideramos es que es posible hablar de un sistema multipartidista.

19 Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 256.

20 Esos partidos políticos, en orden de registro, son el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional, el Partido de la Revolución Democrática, el Partido del Trabajo, el Partido Verde Ecologista, Convergencia, Nueva Alianza y Alternativa Socialdemócrata y Campesina, estos dos últimos son de registro reciente.

años de antigüedad, y en otros hasta antes de la creación del Instituto Federal Electoral en 1990, de donde se desprende un registro legal moderno. Dos de ellos cuentan con un registro nuevo, de no más de dos años.

Seis partidos (Partido Acción Nacional, Partido Revolucionario Institucional, Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo, Verde Ecologista de México y Convergencia) cuentan con una funcionalidad institucional y electoral, en este último caso, se han sobreutilizado las coaliciones electorales para sobrevivir,²¹ pero cuentan con diputados federales, senadores, diputados locales, asambleístas, gobernadores, jefe de Gobierno, presidentes municipales, jefes delegacionales, síndicos, regidores; esto es, cuentan, en mayor o menor medida y en zonas geográficas específicas, con una funcionalidad y representación política, solamente en el caso de los Partidos Alternativa Socialdemócrata y Campesina, así como Nueva Alianza, por lo nuevo de su registro, tienen el reto de incorporarse al sistema de partidos contando con una estructura y funcionalidad institucional o desaparecer.

La existencia de un multipartidismo cimentado en seis partidos políticos, pero, sobretudo en tres de ellos, ha motivado que

21 Principalmente partidos como el Verde Ecologista que hizo una coalición electoral en 2000 con el Partido Acción Nacional y que le permitió aumentar su porcentaje, incierto por las formas en que se regulan las coaliciones electorales que le permiten tener y acumular mayores prerrogativas, así como mayor representación parlamentaria; dos años después y hasta la fecha han sido constantes las coaliciones electorales entre el Partido Verde Ecologista y el Partido Revolucionario Institucional, que le ha permitido seguir manteniendo cuotas de prerrogativas, pero también de representación, no sólo ya a nivel federal, sino inclusive a nivel estatal y municipal; pero también está el caso del Partido del Trabajo y Convergencia, los cuales han realizado diversas coaliciones electorales, a nivel federal con el Partido de la Revolución Democrática, así como en varios estados y el Distrito Federal; mismos que de igual forma que el Partido Verde Ecologista, han podido mantener financiamiento e incrementarlo, así como su representación política e institucional en estados y municipios; ello muestra cómo las coaliciones son figuras jurídicas de mucha utilidad política, pero con poca eficiencia institucional y jurídica.

la representación dentro del parlamento sea diversa, sobre todo en la Cámara de Diputados; ha creado, junto con el sistema electoral mixto, los gobiernos divididos, en donde varios partidos políticos han utilizado las figuras de las coaliciones electorales para darse una aparente funcionalidad institucional, electoral y parlamentaria o inclusive de gobierno, pero ya en el ejercicio parlamentario se disuelven esas coaliciones; hay que recordar el caso de la elección de 2000, en la que la coalición integrada por los partidos Acción Nacional y Verde Ecologista apoyando al presidente Vicente Fox, tuvo enfrentamientos fuertes después de la elección y las promesas establecidas mediante la plataforma electoral no tuvieron cumplimiento, eso es lo que hay que evitar y a lo que nuestra propuesta se enfoca.

2. Propuesta de modificación al sistema de partidos

De inicio, es necesario crear una ley de partidos políticos que marque las directrices y sentido, así como la esencia de los institutos políticos, pero, también, que regule todo lo relativo a los derechos de afiliación de los ciudadanos, los derechos de los militantes, mismos que se deben de sustentar, por igual en todos los partidos políticos, con principios y valores esenciales de corte democrático que el marco constitucional señala para aquéllos, esto implica la derogación de todo lo relativo a los partidos políticos que contiene el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para hacer más eficientes y funcionales a las coaliciones parlamentarias, como un reflejo de las coaliciones electorales, es necesario contar con un sistema de partido reducido y basado en tres o cuatro partidos que den sentido y camino a la vida partidaria y democrática de toda asociación, permitiendo la realización de coaliciones electorales que den sentido a las coaliciones parlamentarias como instrumentos de gobernabilidad y de funcionalidad institucional y política. En tanto sean menos y más fuertes los partidos políticos, las coaliciones serán todavía de mayor for-

taleza y los acuerdos serán instrumentos reales y eficaces en el ejercicio parlamentario y de gobierno.

Contar con tres o cuatro partidos políticos centrará la formación de acuerdos, pero, sobre todo, fortalecería, en gran medida, la funcionalidad institucional al interior de las cámaras de Diputados y Senadores, obligando a la realización de acuerdos más fuertes, racionalizando la participación política, pero también los ofrecimientos electorales, que serían la directriz de las coaliciones parlamentarias.

V. RELACIÓN ENTRE COALICIONES ELECTORALES Y PARLAMENTARIAS

La vinculación entre las coaliciones electorales con las coaliciones parlamentarias parte de una necesidad de hacer congruente la manifestación del voto de los ciudadanos que decidieron votar por aquella que les ofreció todo un programa de acción sustentada en una plataforma electoral y basada en una congruencia ideológica; sin embargo, bajo el esquema actual, ese programa no tiene sentido en tanto los candidatos electos de una coalición electoral se agrupan por partido y dejan a un lado la coalición, los ofrecimientos y compromisos con los votantes. Esto es así por pragmatismo político y por las deficiencias legales tanto en el marco legal electoral como en el de organización parlamentaria.

Es más fácil unirse para conquistar asientos que ejercer el poder: la primera alianza supone sólo un acuerdo negativo contra un adversario, la segunda un acuerdo positivo sobre un programa, que exige una semejanza más profunda. En algunos casos las coaliciones electorales no pueden traducirse en el plano parlamentario, porque son contradictorias.²²

22 Duverger, Maurice, *op. cit.*, nota 19, p. 359.

Las coaliciones electorales tienen menores compromisos que las parlamentarias y, por ello, son más fáciles de realizar, empero, se desprotege al ciudadano que votó por un programa de una coalición; todo ello provoca que los acuerdos sean menos constantes, porque son de tipo pragmático y no de visión ideológica que marque un futuro certero.

Es indispensable que las coaliciones electorales se conviertan en coaliciones parlamentarias, buscando hacer cumplir los compromisos adquiridos durante la campaña como coalición electoral y mediante el programa de acción, ya que la realidad política y la pluralidad en las ofertas políticas y en la integración parlamentaria han conducido a un bloqueo en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo, principalmente, por la existencia de un gobierno dividido que se caracteriza por una pulverización de la representación política al interior del Legislativo y la poca o nula comunicación que se tiene entre el Ejecutivo y el Legislativo; además, dicha segmentación se refleja, de igual forma, en la oferta política y el ejercicio parlamentario.

A decir de Maurice Duverger: “La ausencia de solidaridad electoral debilita evidentemente la solidaridad parlamentaria y gubernamental”;²³ esto no es otra cosa que la gran justificación de la necesidad del hecho que una coalición parlamentaria se presente como reflejo y continuidad de la coalición electoral, ello crearía un beneficio cuantitativo, por el mayor número de integrantes de una coalición parlamentaria en oposición a la celularización de la representación política en partidos políticos al interior de la cámara legislativa, y cualitativa, a razón de ser un eje rector de su funcionamiento, a la plataforma electoral y el programa de acción legitimado mediante un proceso electoral.

Más aún, las coaliciones parlamentarias como reflejo de las coaliciones electorales son un mecanismo de reconocimiento de una medida democrática,

23 *Idem.*

La proporcionalidad en el reparto de curules no conduciría necesariamente a la profundización del proceso de democratización; podría, también, derivar en la inestabilidad institucional y la parálisis en la relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. De la conjunción del presidencialismo con un sistema competitivo y multipartidista y una representación proporcional dominante en la cámara podría seguirse el inmovilismo gubernamental y la ingobernabilidad.²⁴

Es, también, un mecanismo de funcionamiento en gobiernos divididos, de forma horizontal y vertical.

El reconocimiento legal y político de las colaciones parlamentarias en continuidad de las electorales no es más que un verdadero mecanismo democrático que permite mejores esquemas de funcionamiento democrático y de una gobernabilidad en igual sentido.

Un gran obstáculo en la formación de coaliciones parlamentarias derivadas de las electorales es “la divergencia de doctrinas y de tendencias entre los aliados, la diferencia de su infraestructura social y de los intereses que defienden aparecen muy pronto”.²⁵ Hoy las coaliciones y alianzas son más pragmáticas que doctrinales, existiendo más razones coyunturales que ideológicas para su aceptación o no, y su mantenimiento, en términos de gobierno parlamentario.

De esta forma, las coaliciones parlamentarias como continuidad de las coaliciones electorales tendrían las siguientes ventajas:

- a) El ofrecimiento al electorado por parte de las coaliciones electorales en los programas de acciones tendría mayor firmeza y posibilidad de tener el eco de la representación que se le otorga a dicha coalición que postuló candidatos.

24 Meyenberg Luycegui, Yolanda, *La Cámara de Diputados y la oposición en México*, México, Porrúa-Cámara de Diputados-Flacso, 2000, p. 157; citando a Lujambio, Alonso, *Federalismo y Congreso en el cambio político en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1995, p. 57.

25 Duverger, Mauricio, *op. cit.*, nota 19, p. 354.

- b) Permitiría mejores acuerdos al interior de las cámaras de Diputados y Senadores entre las fracciones parlamentarias y las propias coaliciones.
- c) Fomentaría mayores posibilidades de realizar acuerdos y consensos con el titular del Ejecutivo y todo el Legislativo, dejando a un lado el lastre de la relación entre gobiernos divididos, creando un mecanismo de gobernabilidad.
- d) Daría respuesta a la existencia de los gobiernos divididos que actualmente en nuestro país existen, tanto a nivel federal como local, originado por la tendencia de la existencia y funcionamiento de las coaliciones electorales que desde el 2000 se han dado a nivel federal y local.
- e) Se tendría un mecanismo que mejoraría la productividad legislativa con base en el cumplimiento de las plataformas electorales y programas de acción de las coaliciones y los partidos políticos.

De tal forma, las coaliciones electorales deben de tener una continuidad al llegar al poder, mediante las coaliciones parlamentarias. Esas coaliciones electorales deben de ser un mecanismo de responsabilidad frente a la ciudadanía y al ejercicio del poder parlamentario; para lograr eso, es necesario ajustar la legislación electoral y la legislación orgánica parlamentaria, como ya se comentó.

VI. CONCLUSIONES

1. La cultura política mexicana moderna tiene en las coaliciones electorales un mecanismo de funcionamiento y existencia de los partidos políticos, que, entre otras obligaciones, deben registrar un programa de acción y plataforma electoral, en el cual se ofrezca a la ciudadanía todo aquello que de llegar al poder realizarían, pero si como coalición electoral lo ofrecen y no se da la figura de coalición parlamentaria, se dejaría desprotegido al ciudadano que votó por esa coalición y que no le cumplirán lo ofrecido, en

tanto en el parlamento ya no estarán necesariamente unidos, pero además no se favorece, con el actual sistema, a la realización de acuerdos, como un instrumento democrático de gobernabilidad.

2. Las coaliciones parlamentarias no existen ni en la cultura política ni mucho menos en la jurídica, por lo que es necesario normarlas para adecuarlas.

3. Reconocer a las coaliciones parlamentarias como reflejo y continuidad de las electorales daría una serie de beneficios y un esquema de concreción de lo ofrecido a la ciudadanía.

4. Las coaliciones parlamentarias serían un mejor instrumento de negociación política y parlamentaria y un buen mecanismo de relación en gobiernos divididos.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- CARBONELL, Miguel *et al.* (comps.), *Constituciones históricas de México*, México, Porrúa, 2004.
- CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo XXI, 1994.
- CASAR, María Amparo y MARVÁN, Ignacio (coords.), *Gobernar sin mayorías. México 1867-1997*, México, Taurus-CIDE, 2002.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2002.
- ERAÑA SÁNCHEZ, Miguel Ángel, *La protección constitucional de las minorías parlamentarias*, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2004.
- GARCÍA OROZCO, Antonio, *Legislación electoral mexicana 1812-1988*, 3a. ed., México, Diario Oficial de la Federación, 1989.
- NOHLEN, Dieter, *Diccionario de ciencia política*, México, Porrúa-Colegio de Veracruz, 2006.
- *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

PÉREZ, Germán y MARTÍNEZ, Antonieta (comps.), *La Cámara de Diputados en México*, México, Flacso-Cámara de Diputados-Porrúa, 2000.

SERRA ROJAS, Andrés, *Diccionario de ciencia política*, México, Fondo de Cultura Económica-UNAM, 1998.