

Coaliciones y candidaturas comunes: regulación, importancia y retos*

Reyes Rodríguez Mondragón**

Introducción

La coalición es un ejercicio de coordinación entre, al menos, dos actores políticos, para lograr una meta compartida. Pactar una coalición implica precisar los costos y la distribución de funciones entre sus integrantes. Esta noción supone la negociación de acuerdos, compromisos, beneficios y riesgos para cada una de las partes y para el conjunto (Clerici 2016).

Las coaliciones políticas pueden ser clasificadas como electorales y de gobierno. Las primeras, así como las candidaturas comunes, son mecanismos de participación política con fines electorales mediante las cuales dos o más partidos políticos deciden postular a los mismos candidatos.

Las segundas tienen una finalidad más amplia. Los partidos acuerdan alianzas estratégicas para garantizar que el partido encargado del Poder Ejecutivo tenga el apoyo de la mayoría del Poder Legislativo. Estas coaliciones tienen por objetivo garantizar la gobernabilidad y la estabilidad política.

* Colaboraron Gabriela Alejandra Leyva Orozco, Ana Cecilia López Dávila, Paula Davoglio Goes, María Paula Acosta Vázquez, Oscar Blanco González y Jimena Álvarez Martínez.

** Magistrado de la Sala Superior del TEPJF desde noviembre de 2016.

Las coaliciones han sido objeto de estudio de la ciencia política, particularmente desde la perspectiva de la elección racional. La racionalidad postula que todos los comportamientos están dirigidos a la utilización de ciertos medios para alcanzar los fines deseados. Al considerar que el comportamiento del ser humano se basa en las expectativas de las consecuencias de sus acciones, puede entenderse como un comportamiento instrumental (McCubbins y Thies 1996).

El presente trabajo tiene el propósito de analizar los diversos problemas que se han enfrentado cuando se concretan estas figuras de participación política. Primero, me referiré a las distintas modalidades de coalición, sus conceptos y problematización. Segundo, describiré la evolución de las coaliciones y candidaturas comunes en la legislación electoral mexicana. Tercero, profundizaré en el análisis del principio de uniformidad en las coaliciones electorales. Cuarto, analizaré tres problemas relevantes que se han presentado sobre este tema en la Sala Superior del TEPJF. Finalmente, presentaré una serie de conclusiones y recomendaciones sobre estas figuras de participación en México.

Coaliciones políticas: conceptos y problemas

Coaliciones de gobierno en sistemas presidencialistas y multipartidistas latinoamericanos

Con los procesos de redemocratización de las últimas décadas del siglo XX, muchos países latinoamericanos se inclinaron hacia el sistema político presidencialista y multipartidista. A pesar de que es evidente que los partidos son actores clave para la operación de cualquier sistema político democrático, su proliferación también puede generar inestabilidad. En especial si se toma en cuenta que una herencia común de las dictaduras latinoamericanas fue la desideologización y la despolitización de la sociedad (Skigin 2015): como la población se alejó de los asuntos e instituciones políticas, los nuevos sistemas se enfrentaron a un reto todavía mayor de legitimación y estabilidad.

La combinación del presidencialismo con un sistema multipartidario puede favorecer *impasses* que inmovilicen la actividad ejecuti-

va y legislativa, por la inexistencia de mecanismos que garanticen que el presidente tenga la mayoría legislativa (Mainwaring 1993, 200). Los gobiernos en los que esto sucede están más susceptibles a fracturarse, así como a desarrollar una crisis constitucional, la cual puede tener su máxima expresión con el juicio político del presidente (Altman 2000, 260).

Las coaliciones de gobierno se han convertido en un importante mecanismo para hacer frente al reto de estabilizar un sistema democrático multipartidista. Estas alianzas tienen por finalidad viabilizar que el partido en el poder pueda gobernar y tomar decisiones públicas. Así, las coaliciones han sido una solución a los problemas derivados de la combinación de un sistema que es a la vez presidencialista y multipartidista (Chasquetti 2001, 320).

En lo que corresponde a la gobernabilidad, se estima que en los sistemas multipartidistas algunos gobiernos latinoamericanos (especialmente los sudamericanos) han usado a las coaliciones para garantizar mayorías legislativas estables y para brindarle cierto grado de seguridad y previsibilidad a la ciudadanía (Clerici y Scherlis 2014, 86).

En Brasil, por ejemplo, después del proceso de redemocratización y de la formalización de las nuevas reglas electorales en la Constitución Federal de 1988, se logró la estabilización de su sistema. En este contexto, la coalición parlamentaria asumió un papel central en la definición de los cuadros partidarios estatales. Además, la lógica presidencial contribuyó a que las coaliciones se volvieran un recurso poderoso para la sobrevivencia partidaria en los distintos niveles de disputa electoral. La acción de este recurso se da al ampliar el potencial de representación parlamentaria o visibilizando a las mayorías necesarias para que los gobiernos implementen sus políticas y programas (Meneguelo 2010, 11).

En Chile también sucedió algo similar. En el contexto de redemocratización, los gobiernos de coalición lograron generar una competencia centripeta, con posiciones más pragmáticas y menos dogmáticas. Así se desarrollaron gobiernos estables mayoritarios, estructurados y homogéneos de formación preelectoral pero duradera, lo que generó estabilidad política y social (Skigin 2015).

Ante este escenario, la figura de la coalición de gobierno se entiende como un instrumento capaz de estabilizar y fortalecer el sistema democrático y, por tanto, garantizar una mayor gobernabilidad.

Coaliciones electorales y candidaturas comunes: ¿qué son y de qué derecho derivan?

De manera distinta a las coaliciones de gobierno, las electorales tienen una finalidad más acotada; se forman durante los procesos electorales y tienen como finalidad ganar las elecciones (Skigin 2015). Su objetivo central es permitir que dos o más partidos políticos acuerden la postulación de candidatos a distintos puestos de elección popular bajo una plataforma o programa común (Astudillo 2018, 158).

En México esta modalidad de coalición tiene dos formas: la coalición y la candidatura común. Las coaliciones electorales se distinguen de las candidaturas comunes esencialmente por dos razones: a) es requisito para las coaliciones suscribir una misma plataforma política; y b) por la cantidad de candidaturas a postular (una candidatura común puede presentar solo una candidatura; para la coalición, se debe postular al menos el 25 por ciento de las candidaturas¹).

La posibilidad de que los institutos políticos se asocien entre sí deriva del derecho a la libertad de asociación en materia política². Este derecho cuenta con una dimensión colectiva que implica la libertad de autoorganización para alcanzar los objetivos establecidos por quienes formaron cada partido político. Así, la posibilidad de formar coaliciones y candidaturas comunes se encuentra reconocida como una prerrogativa de los partidos políticos (LGPP 2014, Artículo 23, párrafo 1).

Lo anterior no supone que los partidos políticos puedan participar conjuntamente sin atender procedimientos y requisitos definidos le-

¹ En la reforma constitucional en materia político-electoral del 10 de febrero de 2014 se establecieron las definiciones de los tres tipos de coaliciones, las cuales se distinguen por la cantidad de candidaturas que los partidos políticos decidan registrar para un mismo proceso electoral (federal o local) y de forma conjunta, bajo una misma plataforma electoral. Estas son las siguientes:

i. Coalición total, en esta se postulan la totalidad de los candidatos.

ii. Coalición parcial, es aquella en la que se postulen al menos 50 por ciento de las candidaturas.

iii. Coalición flexible, en la cual se postulen al menos 25 por ciento de las candidaturas.

Los tipos de coaliciones también se definen en el artículo 88 de la Ley General de Partidos Políticos.

² En los artículos 9 y 35 constitucionales se reconoce el derecho de los ciudadanos de asociarse libremente para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país. También, en los artículos 16 de la Convención Americana y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se identifica la dimensión política del ejercicio del derecho de asociación.

galmente; exige que la regulación de las condiciones para participar en alianzas sea objetiva y razonable. Aunque sean los partidos los que decidirán su estrategia aliancista, es el marco regulatorio lo que determinará las reglas generales de esa alianza. Por ejemplo, es la ley la que define si los partidos poseen una organización tendiente a la nacionalización (el partido nacional es quien determina las estrategias de alianza) o a la territorialización (los partidos subnacionales están habilitados para definir alianzas de acuerdo con las coyunturas locales) (Clerici 2016).

Evolución de las coaliciones y candidaturas comunes en la legislación electoral mexicana

La evolución institucional en materia electoral ha sido una constante en la historia de México. Ante un sistema de partido hegemónico, los actores políticos encontraron incentivos suficientes, aunque marginales, para establecer una serie de reformas electorales graduales para equilibrar el poder político.

Esta serie de reformas comenzó en 1946 con la reglamentación de los artículos 34 y 35 de la Ley Electoral Federal (Decreto 1946), en los cuales se establecían plazos y objetivos para formar una coalición electoral. Posteriormente, con las reformas de 1951 (Decreto 1951) y 1973 (Decreto 1973), se estableció la obligación de registrar las coaliciones ante la Secretaría de Gobernación, por lo menos, 90 días antes del día de la elección.

Este *collage* institucional de reformas culminó con la reforma electoral de 1977 (Decreto 1977). La nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) sería, a la postre, un parteaguas de la historia política del país. Esta reforma permitió “liberalizar” el sistema político-electoral ante la creciente insatisfacción ciudadana por la ausencia de un régimen democrático y la enorme dificultad de los partidos políticos de oposición para tener representación efectiva en el Congreso.

La LFOPPE estableció por primera vez en los artículos 60, 61, 62 y 63 que podrían existir convenios de coalición entre dos o más partidos políticos para elecciones de presidente, senadores y diputados, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. La ley estableció que las coaliciones se debían presentar bajo un solo registro y emblema. También se estableció el reparto de votos entre los partidos políticos coaligados.

Otros cambios sustanciales producto de la efervescencia social y política ocurrieron en la década de 1980 y de 1990. El Código Federal de 1987 (Decreto 1987) introdujo por primera ocasión una regulación especial para los frentes, coaliciones y fusiones, en el que se hacía explícito el derecho de los partidos políticos a formar coaliciones a fin de postular candidatos en las elecciones federales, y de contar con una plataforma ideológica electoral mínima común; así como la necesidad de que los candidatos de las coaliciones se presentaran bajo el registro y emblema o emblemas del partido político o partidos políticos coaligados.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 (Decreto 1990) abundó sobre las características institucionales de las coaliciones electorales y sus efectos: las condiciones en que tendrían acceso a las prerrogativas de radio y televisión, el emblema de los partidos políticos coaligados, la forma de repartir la votación entre los partidos políticos y la necesidad de establecer el registro del convenio de coalición ante la autoridad electoral.

Las reformas electorales sucesivas desde 1993, 1994, 1996 hasta 2007-2008, ayudaron a fortalecer e institucionalizar el nuevo sistema de partidos, al mismo tiempo que otorgaron mayor transparencia al proceso electoral.

El 10 de febrero de 2014 (Decreto 2014), con la Ley General de Partidos Políticos, se llevó a cabo la última reforma electoral que estableció tres tipos de coaliciones (total, parcial y flexible). Estos tipos de coaliciones se distinguen por la cantidad de candidaturas que los partidos políticos decidan registrar para un mismo proceso electoral (federal o local) y de forma conjunta, bajo una misma plataforma electoral.

También se precisaron las características que debía reunir una candidatura común, la cual se distingue porque los partidos políticos que la conforman no postulan una plataforma en común, sino que cada uno

de los integrantes conserva su identidad, prerrogativas y, en su caso, los sufragios emitidos en su favor, el día de la jornada electoral. Asimismo, cada partido mantiene su personalidad jurídica, obligaciones y derechos de manera individual.

La cantidad y la magnitud de las reformas electorales que ocurrieron en estos años, dieron cuenta de la necesidad de establecer un marco regulatorio confiable para todos los actores involucrados. Se debía brindar certeza respecto de las “reglas del juego”. Esto implica que se conozcan con antelación todas las normas que regulan el proceso electoral y que la única incertidumbre posible sea el resultado final de la elección (Przeworski 1995, 26).

Un rasgo distintivo de este periodo fue el cuestionamiento reiterado de los actores políticos inconformes con la regulación electoral, de ahí que las reglas estuvieron en constante evolución.

Las coaliciones electorales no fueron ajenas a este proceso, sobre todo, en la forma de contar los votos y asignar los recursos entre los partidos políticos coaligados. El tope de gastos de campaña y la asignación de tiempos en radio y televisión, por ejemplo, son dos rubros en los cuales, los partidos políticos hacen cálculos estratégicos sobre la conveniencia de formar parte de una coalición o de una candidatura común.

Coaliciones y candidaturas comunes en la actualidad mexicana

De 1990 a 2010 se puede apreciar que la conformación de coaliciones entre partidos ha sido una constante en la realidad electoral mexicana, pues todos los partidos políticos, excepto el PRI y el PRD, habían formado durante ese periodo una coalición con el resto de los partidos (Estrada y Ruiz-Funes 2015). Esta constante en esa forma de participación política se ha concentrado en México en torno a las elecciones federales, cargos ejecutivos a nivel subnacional y elecciones legislativas subnacionales (Cruz y Martín 2019, 300).

Las coaliciones han sido un esquema útil de participación para algunos partidos políticos que buscan el objetivo de mejorar su capaci-

dad de obtener curules en el Congreso de la Unión. Esto es visible a través de las diversas coaliciones que se han formado para contender por los cargos de representación en la Cámara de Diputados durante los últimos procesos electorales de 2011-2012, 2014-2015 y 2017-2018. La preferencia de los partidos por esta forma de participación se puede entender al analizar el significado que tienen las 1,482 candidaturas en coalición durante los últimos tres procesos electorales.

Coaliciones electorales en el proceso electoral 2011-2012

Durante el proceso electoral 2011-2012 se presentaron dos coaliciones: (1) la coalición parcial “Compromiso por México” entre el PRI, el PVEM y el Panal, que presentó candidaturas para la Cámara de Diputados en 124 distritos uninominales y, (2) la coalición total “Movimiento Progresista” entre el PRD, el MC y el PT que presentó candidaturas para los 300 distritos³.

Durante este proceso electoral se puede ver cómo además de que la participación de los partidos en coaliciones ha sido una constante en el tiempo, su tasa de éxito ha ido en incremento. En el proceso electoral de 2000-2001 solo un 30% de los distritos fueron ganados por una coalición, mientras que para el proceso electoral de 2011-2012 este porcentaje subió a un 84% (Cruz y Martín 2019, 301).

Coaliciones electorales en el proceso electoral 2014-2015

Para el proceso electoral 2014-2015 se presentaron dos coaliciones encabezadas nuevamente por el PRI y el PRD: (1) la coalición parcial entre el PRI y el PVEM con el eslogan “Trabajando por lo que Más Quieres”, que postuló 250 candidaturas de mayoría relativa para la Cámara de Diputados, y (2) la coalición flexible “Izquierda Progresista” entre el PRD y el PT que postuló candidaturas en 100 distritos uninominales⁴.

³ Véanse los acuerdos de coalición de los partidos publicados por el INE y los arreglos de grupos parlamentarios disponibles en la página de la Cámara de Diputados en http://sitlxxii.diputados.gob.mx/listado_diputados_gnpn.php?tipot=TOTAL.

⁴ Véase numeralia del INE de las elecciones 2014-2015 y los arreglos de grupos parlamentarios disponibles en la página de la Cámara de Diputados en http://sitlxxiii.diputados.gob.mx/info_diputados.php.

Este proceso electoral sirve para ejemplificar tres de los incentivos que tienen los partidos al momento de postular candidaturas en coalición: aprovecharse de vacíos en la normativa electoral, ganar mayor representación política⁵ e ir más allá del límite constitucional de 8% de sobre y subrepresentación.

Para 2015, la alianza entre el PRI y el PVEM era la quinta coalición federal consecutiva que representaba a su vez un uso estratégico para maximizar el uso de prerrogativas en campañas electorales. Uno de los riesgos que se preveía en ese entonces era que existía un incentivo a registrar una coalición parcial entre dos partidos, ya que el sistema de financiamiento y el esquema de comunicación política de las campañas electorales permitía fusionar sus recursos financieros y el tiempo aire en la misma fórmula, dándoles la oportunidad de poder acordar el reparto preferido entre los partidos (Estrada y Ruiz-Funes 2015).

Otra forma de ver a las coaliciones de los partidos puede ser en función de lo que representan fuera de la maximización de recursos o de obtención de curules en el Congreso. Para el PVEM, la formación de alianzas con diferentes partidos significa una manera de garantizar el umbral mínimo necesario para ganar representación en los órganos legislativos, conservar el registro y obtener financiamiento público (Estrada y Ruiz-Funes 2015).

Otra cara del uso estratégico de las coaliciones se puede ver en la manera en la que postulan a sus candidatos. Para la elección del 2015, la coalición del PRI-PVEM usó una estrategia en la que se iba en coalición para los distritos en los que el PAN representaba la principal fuerza política e iban separados para aquellos distritos que eran bastión del PRI o del PVEM (Estrada y Ruiz-Funes 2015). De esta manera, se puede hacer un uso estratégico de los candidatos que se tiene según las probabilidades de ganar en solitario y en coalición.

Además, en ese proceso electoral se puede percibir el problema de sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados tal como se ve hoy con la sobrerrepresentación de Morena. Para la conformación de la Cámara de Diputados, existieron varias quejas encabezadas por el representante del PRD, Pablo Gómez, debido a que existían 7 diputados

⁵ Este incentivo es más fuerte para los partidos pequeños que corren el riesgo de perder el registro por un porcentaje menor al del 3% necesario para conservar el registro.

prístas que compitieron por el PVEM. Al ser asignados como parte de la bancada del PVEM se lograba que el PRI no sobrepasara el límite constitucional de 8% de sobrerrepresentación, ganando el acceso a la asignación de diputados por representación proporcional (Herrera y Urrutia 2015).

Coaliciones electorales en el proceso electoral 2017-2018

La estructura binaria de coaliciones del PRI por una parte y el PRD por otra cambió para el proceso electoral de 2017-2018, presentando tres coaliciones: (1) la coalición parcial “Juntos Haremos Historia” entre Morena, el PT y el PES, (2) la coalición parcial “Por México al Frente” entre el PAN, el PRD y el MC y, (3) la coalición flexible “Todos por México” entre el PRI, el PVEM y el Panal.

Para este proceso, la coalición “Juntos Haremos Historia” presentó candidaturas para la Cámara de Diputados en 292 distritos uninominales, mientras que la coalición “Por México al Frente” postuló candidatos a 283 distritos y “Todos por México” un total de 133 candidaturas⁶.

Reflexión sobre las coaliciones en la última década

Al analizar estos tres procesos electorales en México, se puede concluir que la estrategia de ir o no en coalición electoral puede tener diversos objetivos además de la maximización de curules. Estos objetivos pueden variar en función del tamaño del partido, así como las estructuras legales e institucionales del momento en que conforma la coalición.

⁶ Véase información disponible en los acuerdos de coalición publicados por el INE, las curules otorgadas por el INE a cada partido en Cámara de Diputados, así como la integración de bancadas reportada en la página oficial de la Cámara de Diputados actualizada al 29 de febrero de 2020.

¿Qué es el principio de uniformidad y cuáles son sus fines?

Una de las reglas más comunes que deben cumplir los partidos para que las autoridades administrativas electorales avalen la coalición, es la obligación de que las coaliciones sean uniformes.

En los países en los que existen diferentes niveles de gobierno y de competencia electoral, las funciones y la organización partidaria presentan un nivel de complejidad elevado. En este contexto hay que coordinar la actividad de los partidos políticos a nivel local, estatal y federal, y aunque se suponga que dentro del mismo partido hay objetivos y estrategias comunes, la prioridad a nivel local no siempre será la misma a nivel federal. Esta cuestión se torna especialmente complicada cuando se analiza la toma de decisiones sobre las coaliciones electorales.

El principio de la uniformidad prohíbe a los partidos políticos la participación en más de una coalición y los obliga a integrarse con los mismos partidos para cada tipo de elección. Su objetivo es fortalecer y, por ende, estabilizar el sistema democrático. Se debe buscar que las coaliciones y las candidaturas comunes se utilicen efectivamente como medio para lograr sus propios fines, que son el fortalecimiento y la estabilidad del sistema democrático, particularmente desde la perspectiva de representatividad y gobernabilidad.

Para respetar la uniformidad, hay que tener claro cómo será el procedimiento de la toma de decisiones partidarias. En los países en donde el poder político y los recursos fiscales están más centralizados, los partidos adoptarán un carácter más nacionalizado. En cambio, en donde el gobierno y los recursos están más descentralizados, se incrementa el poder de decisión del gobierno subnacional. La heterogeneidad étnica o cultural de la población también puede afectar la integración vertical de los partidos (Clerici y Scherlis 2014, 82).

En América Latina existen distintas formas de organización partidaria y diversidad en la regulación del principio de la uniformidad en las coaliciones, incluso en países en donde las coaliciones no están orientadas en función del principio de la uniformidad, como es el caso de Brasil y Argentina (Clerici y Scherlis 2014, 86). En estos países la regla general es que el nivel subnacional del partido tiene plena auto-

nomía para definir no sólo las alianzas para los cargos subnacionales, sino también las que se conforman para acceder al cargo de diputado federal.

Ecuador y Paraguay se encuentran en el otro extremo. En ambos países el marco regulatorio de las alianzas está orientado a la nacionalización y el principio de la uniformidad debe ser observado en todas las coaliciones. Bolivia, Chile, Colombia y Perú se encuentran en una posición intermedia, en la que el partido nacional continúa teniendo las mayores prerrogativas, pero están en equilibrio con las de las ramas subnacionales (Clerici y Scherlis 2014, 86).

¿Cómo está regulado el principio de uniformidad en las coaliciones mexicanas y cuál es su problemática?

En México la literalidad del artículo que establece la uniformidad como un requisito para registrar coaliciones, no ha cambiado desde que entró en vigor. La Ley General de Partidos Políticos establece los diversos requisitos⁷ que los partidos deben cumplir para participar mediante la figura de coaliciones, según la cantidad de candidaturas que deseen registrar, o a través de candidaturas comunes⁸. Dicha ley y el artículo transitorio segundo del decreto de reforma constitucional en materia político-electoral del 2014 establecen un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales.

La Ley prioriza la congruencia de las coaliciones; esto es, los partidos aliados en una categoría de cargo no compiten entre sí en las elecciones para otros cargos. Sin embargo, para profundizar el análisis del caso mexicano debemos tener en cuenta lo que implica el principio de uniformidad en la práctica. ¿Se pueden formar diferentes coaliciones siempre que haya una mínima coincidencia en los partidos, para cada cargo a competir, en una sola elección? ¿Pueden coexistir candidaturas comunes y coaliciones formadas por los mismos partidos políticos

⁷ Véanse los artículos 85, párrafos 2, 4 y 6; 87, 89, 90, 91 y 92, de la Ley General de Partidos Políticos.

⁸ En el párrafo 5, del artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos se señala que “será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidaturas”.

en una misma elección? ¿Esto implicaría alguna limitante para la formación de candidaturas comunes?

La problemática respecto de las distintas formas de participación política conjunta propuestas por los partidos surge de las distintas interpretaciones del principio de uniformidad y, a partir de ello, se ha cuestionado si ese mismo principio le es aplicable a las candidaturas comunes. Si bien han surgido diversos escenarios a partir de las diferentes interpretaciones del principio, esta problemática se puede clasificar bajo dos grandes temas: a) la viabilidad de las coaliciones dinámicas; y b) los límites de las candidaturas comunes ante la coexistencia de coaliciones.

William Riker (1962) señala que los partidos buscarán formar una coalición mínima ganadora⁹, es decir, no se agregarán miembros excedentes a una coalición debido a que, cuando se forma una coalición más grande, los pagos o puestos en el gobierno deben ser distribuidos entre una cantidad mayor de actores de lo necesario, disminuyendo la ganancia de los partidos (Riker 1962).

Aplicando esta teoría a la realidad mexicana, se podría decir que los partidos que formaron las coaliciones limitan la participación de otros integrantes solamente al número necesario de partidos. Dicha limitación tiene por objetivo asegurar el triunfo en la mayoría de los ayuntamientos o distritos, así como para —en las elecciones de diputaciones— lograr la mayoría de los escaños posibles para el partido más fuerte, *integrante de la coalición*. Esta dinámica combinada con la territorialización de las coaliciones en los distintos tipos de elecciones puede generar grandes incongruencias.

Las coaliciones son procesos de negociación distintos, para los cuales no existe una normativa clara que especifique los límites, por lo que es probable que los partidos políticos en ventaja —aquellos con las mejores posibilidades de ganar una elección— ignoren las directrices políticas y actúen con base en lo que más les conviene para ganar el proceso electoral al menor costo posible.

⁹ Los comportamientos de negociación pueden ser modelados a partir de supuestos *a priori*; los supuestos son la existencia de al menos dos actores; la condición de suma-cero, es decir, que los intereses de los participantes se encuentren en conflicto directo y absoluto para que las ganancias de uno sean exactamente iguales al total de las pérdidas del otro; la condición de conocimiento, en otras palabras, que se conozcan las posibilidades de acción y las recompensas para los participantes; y la condición de racionalidad.

Este comportamiento genera una situación de inequidad para los partidos en desventaja y, al mismo tiempo, puede causar confusión en el electorado sobre las plataformas políticas.

A continuación, presento cómo es que surgieron estos problemas y la forma en la que el TEPJF ha buscado evitar que esas formas de participación política conjunta se utilicen para eludir las reglas, ya sea de financiamiento o de fiscalización, así como el uso de las prerrogativas de radio y televisión. Igualmente discuto cómo es que se ha tratado de evitar que se formen facciones que no tengan como objetivo fortalecer el estado democrático.

Problemas derivados de la participación conjunta en México

a) ¿Qué son las coaliciones dinámicas? ¿Son jurídicamente viables?

Se puede afirmar que el TEPJF ha tenido dos posturas distintas respecto del principio de uniformidad en el contexto de las coaliciones.

Por un lado, hay quienes sostienen que del principio de uniformidad se extrae la viabilidad jurídica de formar coaliciones dinámicas. Es decir, aquellas en las que dos o más partidos pueden contender de manera diferenciada, pero sólo de entre los partidos que suscribieron el convenio de coalición, respecto de los distintos cargos a elegir: diputaciones, ayuntamientos y la gubernatura¹⁰.

Por otro lado, hay quienes sostienen que las coaliciones deben participar como una unidad fija por lo que sería normativamente insostenible la participación dinámica o diferenciada, pues podría considerarse que se está formando más de una coalición para un proceso electoral, situación que está prohibida por la norma.

Esta última postura es la que actualmente cuenta con mayoría en la Sala Superior del TEPJF pues se considera que garantiza la funciona-

¹⁰ La Sala Superior sostuvo esta postura en el SUP-JRC-49/2017, aprobado por mayoría en la sesión pública del 16 de marzo de 2017. Dicho criterio también se encuentra en los juicios SUP-JRC-457/2014 y SUP-JRC-106/2016.

lidad de las coaliciones, así como la certeza del electorado respecto de las alternativas políticas existentes a elegir en una determinada elección y, a su vez, no introduce reglas arbitrarias que anulen el derecho de autoorganización de los partidos políticos¹¹.

Lo anterior encuentra una explicación desde el estudio formal de coaliciones en la ciencia política, particularmente desde las perspectivas de representatividad y gobernabilidad.

Desde la perspectiva de la representatividad, los partidos políticos están obligados a representar a las personas que votan por ellos (Cain, Ferejohn y Fiorina 1987, 50-76). Por lo que, si en una misma coalición se establecen diferentes formas de participación entre los partidos que la conforman, se podría considerar que muchos ciudadanos tendrían poca información y certeza sobre la posición de sus representantes. Habría una mayor fragilidad en el vínculo representativo. En ese sentido, el criterio que permite la formación de coaliciones dinámicas podría propiciar que los votantes enfrenten dificultades para identificar una plataforma política coherente (Budge y Keman 1993).

Al permitir coaliciones dinámicas se abre la posibilidad de que los partidos políticos celebren un número indefinido de coaliciones y, por tanto, de posibilidades electorales. Esto puede generar un escenario en donde haya muchas opciones políticas y, por tanto, los efectos serían similares a un sistema multipartidista que tiende a fragmentar y debilitar el sistema democrático.

El TEPJF ha optado por una lectura del principio de uniformidad que comprende a las coaliciones como una unidad fija, pues considera que —según lo anterior— ello contribuye a garantizar la representatividad, la gobernabilidad eficaz y, además, facilita la revisión de dichas asociaciones frente al cumplimiento de las normas, particularmente respecto del uso de prerrogativas en radio y televisión, así como de fiscalización.

¹¹ Esta posición se encuentra visible en la sentencia del recurso SUP-REC-84/2018, mismo que se aprobó por mayoría en la sesión pública del 20 de marzo de 2018; y el SUP-RAP-718/2017 que se aprobó en la sesión del 29 de noviembre de 2017.

b) Con la posibilidad de que coexistan en un mismo proceso electoral, convenios de coalición y de candidatura común, ¿cuál sería el límite para las candidaturas comunes?

La postura del TEPJF ha sido que sí es jurídicamente viable la coexistencia de convenios de coalición y de candidaturas comunes por los mismos partidos; sin embargo, existen posiciones divididas respecto a los requisitos que las candidaturas comunes deben cumplir en los casos en que se configura esa simultaneidad.

La diferencia de posturas radica principalmente en dos cuestiones: *i)* ¿Existe algún límite en la cantidad de candidaturas comunes a convenir ante la coexistencia de una coalición?; y *ii)* ¿El principio de uniformidad es también aplicable para las candidaturas comunes?

El TEPJF ha tenido que analizar, según el sistema normativo existente, los límites a la libertad de asociación en materia electoral. Esto a raíz de una serie de asuntos en los que un mismo grupo de partidos políticos formó de manera simultánea una coalición y diversas candidaturas comunes (véase SUP-REC-23/2018 aprobado por mayoría en marzo 22 de 2018).

La postura mayoritaria sobre el tema fue declarar que es viable la simultaneidad entre una coalición y varias candidaturas comunes entre los mismos partidos políticos, ya que no está prohibido en el sistema normativo existente. Por el contrario, la minoría argumentó que esta situación sobrepasa al ejercicio de la libre autodeterminación de los partidos políticos y de la participación política permitida por la ley. Ello debido a que en esta situación (a) existían candidaturas comunes para todos los cargos de la elección, y (b) estas candidaturas comunes no estaban reguladas bajo el régimen de las coaliciones totales.

En ese sentido, la minoría consideró que es necesario armonizar las regulaciones para los casos en que se presenten de manera simultánea coaliciones y candidaturas comunes para todos los cargos electorales. Ello con el objetivo de evitar que esta simultaneidad permita que los partidos políticos aprovechen el uso de las candidaturas comunes para manipular el régimen en materia de coaliciones con el fin de eludir sus responsabilidades.

Una propuesta de límite para evitar que los partidos aprovechen las candidaturas comunes para evitar el régimen de las coaliciones sería

que, si estos partidos quieren participar de manera conjunta en todas las candidaturas de una elección, deben hacerlo bajo la figura de coalición total. De esta manera se entiende que, si bien las dos formas de participación conjunta pueden coincidir, no se debe registrar un número tan grande de candidaturas comunes que terminen por ser igual a una coalición total, pero fuera de su régimen normativo.

De esta segunda posición derivó el criterio relativo a que el principio de uniformidad debe irradiar a todos los demás cargos que pretendan postular esos partidos coaligados, aun cuando se haga mediante la figura de la candidatura común (criterio empleado en el juicio SUP-REC-24/2018).

c) ¿Los triunfos de mayoría relativa se deben contabilizar tomando en cuenta la militancia efectiva o lo determinado en el convenio de coalición?

Otro problema relacionado con las participaciones conjuntas es la forma en que se deben determinar los límites de sobrerrepresentación cuando los candidatos de mayoría relativa se consideraron de un partido político que participa en la coalición correspondiente, pero tiene militancia activa en otro partido también miembro de esa coalición.

Una constante crítica al gobierno hegemónico priísta del siglo pasado fue la amplia mayoría del partido del gobierno que integraba al Poder Legislativo. En las elecciones de 2018, este acontecimiento se repitió: a pesar de que los partidos de la coalición “Juntos Haremos Historia” (Morena, PT y PES) no reunieron la mayoría de los votos del Congreso, cuentan con la mayoría en ambas cámaras (Murayama 2019)¹². En ese sentido, el estudio de este asunto cumple un papel de problematizar la interacción de la coalición frente a las reglas de integración del Congreso.

En México, el modelo mixto de mayoría relativa y representación proporcional busca suavizar las distorsiones sobre la pluralidad que pueden surgir a raíz de la conversión de votos a escaños por el principio de mayoría relativa. Sin embargo, en 2018 el factor que terminó

¹² La votación recibida por la coalición fue de un 43.6 por ciento y ésta se convirtió en 61.6 por ciento de los curules de Cámara de Diputados y 53.9 por ciento de los del Senado.

por incrementar la sobrerrepresentación por encima del límite constitucional del 8 por ciento fue la asignación de los candidatos a diputados de representación proporcional (Murayama 2019).

Este fenómeno se une a la posibilidad que ofrecen las coaliciones para que los triunfos de mayoría relativa sean adjudicados al partido que se señaló en el convenio de coalición y no al que la gente votó en mayoría.

Esta distorsión ya se había visto en la elección de 2015 en la cual, al momento de hacer la asignación de los diputados por representación proporcional, había siete candidatos priístas que contendieron por el PVEM. De esta manera, la coalición entre el PRI y el PVEM, había logrado que el PRI no pasara el límite constitucional de ocho por ciento de sobrerrepresentación, dándole acceso a la asignación de candidatos por representación proporcional (Herrera y Urrutia 2015)¹³.

En 2018 existieron tres coaliciones a nivel nacional: 1) la coalición parcial “Juntos Haremos Historia” de Morena, el PT y el PES, 2) la coalición parcial “Por México al Frente” de el PAN, el PRD y el MC, y 3) la coalición flexible “Todos por México” del PRI, PVEM y Panal. La coalición Morena-PES-PT se consolidó mediante el acuerdo de coalición parcial para 292 distritos uninominales de diputación federal. Las candidaturas a estos distritos se distribuyeron entre los partidos de la siguiente manera: 142 para Morena, 75 para el PT y 75 para el PES¹⁴.

Los curules por mayoría relativa (MR) para la Cámara de Diputados que fueron aprobados por el INE fueron: 106 para Morena, 56 para el PES y 58 para el PT (INE 2015). Sin embargo, la conformación actualizada de los grupos parlamentarios al 29 de febrero de 2020 muestra un cambio en la conformación de los diputados de MR de la coalición: ahora 164 diputados son parte de Morena, 33 del PT y 26 del PES. De esta forma, ha ocurrido un cambio significativo entre el número de candidatos postulados por cada partido, el número de quienes ganaron un cargo y el número actual de diputados que mantienen el vínculo con el partido que los postuló.

¹³ Véase la asignación de diputados por representación proporcional 2014-2015. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5973>.

¹⁴ Convenio modificado integrado de la coalición “JUNTOS HAREMOS HISTORIA” aprobado el 23 de marzo de 2018 por el Consejo General del INE. Accesible en: <https://www.ine.mx/convenios-de-coalicion/> (consulta: 27 mayo 2020).

De haberse reconocido todos los 220 triunfos que Morena obtuvo de votos hacia el partido, es decir, aquellos del PT y del PES en adición a los registrados por el partido, se habría permitido una asignación de diputaciones de representación proporcional más baja (26 curules). Sin embargo, a Morena solo se le reconocieron las 106 diputaciones que ganó por mayoría relativa, permitiendo que se le otorgaran 85 diputaciones por representación proporcional (Murayama 2019).

Debido a la distribución inicial de curules por representación proporcional (RP), diferentes partidos¹⁵, candidatos a diputaciones federales por RP y ciudadanos presentaron demandas en contra del acuerdo de asignación del INE para esos cargos. Las demandas reclamaron que la forma en que se asignaron los curules por RP no correspondía con los votos recibidos por cada fuerza política de la coalición “Juntos Haremos Historia”. Esto debido a que existía una distorsión entre lo votado y los representantes asignados, pasando el límite constitucional de sobrerrepresentación del ocho por ciento (SUP-REC-934/2018 y acumulados).

En este sentido, la discusión sobre las coaliciones también debe tener en cuenta sus implicaciones en relación con otros límites legales. Por lo tanto, resulta imperativo armonizar el dinamismo de las coaliciones con el principio constitucional en torno a la sobrerrepresentación con el fin de evitar una planeación estratégica de los partidos para darle la vuelta a los límites planteados por las leyes.

Como ese problema surge necesariamente de forma posterior a la jornada electoral, la Sala Superior determinó, en términos generales, que para la asignación de curules por representación proporcional ya no puede verificar la militancia efectiva de candidaturas ganadoras por mayoría relativa, pues únicamente debe limitarse a observar lo que se acordó en el convenio de coalición correspondiente (SUP-REC-934/2018 y acumulado).

En la posición minoritaria que sostuve, afirmé que los triunfos de mayoría relativa se deben contabilizar en favor del partido de origen de los candidatos, tomando en cuenta su militancia efectiva y, posteriormente, verificar el límite de sobrerrepresentación. Sugerí esta

¹⁵ En las demandas figuraron como actores: el PRI, el PAN, el PVEM, el PRD, el partido MC y el PT.

alternativa esencialmente por tres razones: a) no implicaría una modificación indebida al convenio de coalición, sino impedir que se cometa un fraude de ley; b) se respetarían los límites legalmente definidos de sobrerrepresentación; y c) la asignación es el momento procesal oportuno para revisar la militancia de las personas postuladas por una coalición, pues es necesario determinar el número de curules de mayoría que corresponden a cada partido coaligado, para efectos de establecer el límite de curules que le corresponden a cada partido por representación proporcional.

Conclusión

Quiero hacer una reflexión final sobre los retos que las coaliciones y las candidaturas comunes, como figuras de participación política, presentan a los órganos electorales. El fin último que deben perseguir es el de generar vías de participación política que mejoren la calidad democrática, que a su vez generen pesos y contrapesos en los órganos de elección popular de composición colectiva y plural. Sin embargo, como lo he argumentado en este capítulo, la figura de la coalición y la de candidatura común también pueden ser utilizadas con la única finalidad de atender beneficios particularistas.

Las instituciones y tribunales electorales juegan un papel clave en el logro de este fin, el cual va de la mano de un desafío. El reto institucional respecto de las coaliciones y las candidaturas comunes consiste en delimitar con claridad el marco en el que se podrá ejercer este derecho y establecer las reglas de forma concisa que deberán ser cumplidas por los partidos que utilicen estas figuras. El reto es que las coaliciones y las candidaturas comunes velen por el fortalecimiento y la mayor estabilidad del sistema democrático desde la perspectiva imperativa de representatividad y gobernabilidad.

El desafío que plantean para los tribunales e instituciones electorales está ligado al rol de estos organismos en la democracia mexicana. El objetivo en este tema electoral es claro: asegurar la funcionalidad de las coaliciones y las candidaturas comunes con una flexibilidad que no restrinja la estrategia político-electoral, mientras se vigila que no se cometan fraudes a la ley y se garantiza la certeza del electorado so-

bre las alternativas políticas de una elección. La Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, como Tribunal Constitucional, tiene el reto que ha señalado Aharon Barak (2011, 633): “La principal preocupación del tribunal constitucional es la más amplia acción correctiva de todo el sistema. Esa acción correctiva se debería enfocar en dos problemas principales: cerrar la brecha entre el derecho y la sociedad y proteger a la democracia.”

Recomendaciones

En este apartado se presentan algunas recomendaciones para dar continuidad a la reflexión sobre los objetivos de las coaliciones, así como las diferentes áreas de fortalecimiento que tiene para mejorar al sistema democrático mexicano.

1. La principal manera de fortalecer esta forma de participación es que los partidos respeten de manera integral los requisitos y procedimientos definidos legalmente y que estos a su vez sean fortalecidos con las resoluciones de la justicia electoral.
2. Tanto las definiciones legales como las resoluciones judiciales deben velar siempre por que las coaliciones se usen de forma efectiva para el fortalecimiento y estabilidad del sistema democrático.
3. Es imperativo continuar el debate sobre las diferentes lecturas del principio de uniformidad que tengan en cuenta el fortalecimiento de los principios de representatividad de la ciudadanía, la necesidad de preservar una gobernabilidad eficaz, así como de profundizar la facilidad para revisar el cumplimiento que las coaliciones den sobre las normas.
4. La discusión futura sobre coaliciones y candidaturas comunes debe velar por una armonización de esta forma de participación política en relación con otros principios constitucionales como el de los límites a la sobre y subrepresentación. Este enfoque permite proteger las condiciones de igualdad y equidad que deben existir entre todas las formas de participación que los partidos políticos decidan ejercer. ◀

