

PROSPECTIVA DE LAS COALICIONES EN LOS ESTADOS; ¿PODRÁ LA LEGISLACIÓN GENERAR UNA PRÁCTICA POLÍTICA?

Francisco TORTOLERO CERVANTES*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El esquema coalicional federal, ¿transplantable en los estados?* III. *Dificultades previsibles de las coaliciones en los estados.* IV. *Inconsistencias previsibles de las coaliciones subnacionales de gobierno.* V. *Por qué tomarnos en serio las coaliciones locales.* VI. *Apuesta a favor de las coaliciones subnacionales en México.*

I. INTRODUCCIÓN

En las entidades federativas de la República Mexicana, el esquema de gobiernos de coalición está basado en reglas que buscan homologar, por decreto, las prácticas coalicionales en todo el país. Como si los partidos y actores locales no pudieran encontrar sus propias formas de cooperar y llegar a acuerdos para evitar los efectos nocivos de la obstrucción.

A nivel subnacional, aunque formalmente, las constituciones locales no puedan transgredir los límites de la carta federal, cada estado debiera erigir su propia flexibilidad para optar por alianzas específicas; o al menos, por la posibilidad de explorar ciertas variaciones que ajusten su funcionamiento a realidades particulares (esto último, como ventaja más que como lastre; por más que pudiera volverse algo impredecible de un estado al otro). Será sobre la forma como funcionan las coaliciones que trataremos de analizar esta clase de pactos de gobierno: sobre las posibles especificidades políticas y jurídicas que debiera asumir el modelo en nuestras entidades federativas. Y contra la imposición de una sola fórmula coalicional desde la federación.

* Investigador Titular A en el IIJ; profesor de *Federalismo y Relaciones Intergubernamentales*, posgrado en derecho de la UNAM.

Partiendo de los inconvenientes centralizadores que generó la homologación de calendarios electorales tras la reforma de 2014,¹ una primera dificultad para adaptar el funcionamiento de las coaliciones al ámbito subnacional, fue el otro efecto centralizador que se impuso en la constitución. Que difícilmente va a ofrecer condiciones para adaptar las prácticas coalicionales a las realidades territoriales. El grado de detalle que se instauró, tanto en la constitución como en la legislación derivada, pretende generar conductas que son muy difíciles de plasmar en una ley; sobre todo por la indefectible evolución de la praxis institucional y los cambios de los equilibrios entre actores y partidos en todas las regiones del país. Si aquello puede parecer complejo a nivel federal, el grado de dificultad parecerá complicarse aún más cuando estas formas de gobierno empiecen a funcionar en los estados. En seguida voy a exponer los cinco puntos en que consistió mi presentación en febrero de 2018 dentro del Congreso Nacional de Derecho Constitucional, auspiciado por la Universidad Autónoma de Nayarit y el IJJ.

II. EL ESQUEMA COALICIONAL FEDERAL, ¿TRANSPLANTABLE EN LOS ESTADOS?

De la exposición de motivos presentada por el senador Beltrones,² puede leerse que el esquema mexicano de gobiernos de coalición (a la postre aprobado en 2014) fue diseñado para vencer la obstrucción, porque según indicaba este anterior presidente del PRI, desde que el presidente de la República dejó de contar con el apoyo mayoritario en el Congreso, las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo “se han tornado más complejas, tendiendo a la inmovilidad y al bloqueo antes que a la cooperación”. Sin embargo, tan temida obstrucción, que según este texto existe desde 1997, jamás existió. Basta revisar el ritmo con el que se aprobaron reformas constitucionales y legales antes y después de 1997,³ para verificar que más de las dos terceras partes de las leyes que hoy nos rigen, se aprobaron o fueron reformadas a partir de ese año. Y esto coincide, tanto a nivel federal como en los estados (donde también han abundado los gobiernos divididos). Sin que sea este el espacio para preguntarnos si la sobreproducción legislativa se deba a la fantástica capacidad negociadora de los dirigentes partidista, o si los votos de los legis-

¹ Buendía, Jorge, “La ocurrencia de la concurrencia”, *El Universal*, 22 de mayo de 2018.

² “Del senador Manlio Fabio Beltrones, que contiene el proyecto de decreto que reforma diversos artículos de la CPEUM en materia de gobiernos de coalición”, *Gaceta LXI/3PPO-268/31778* de 14 de septiembre de 2011, cf. www.senado.gob.mx

³ <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>

ladores podrían ligarse con el primer lugar que ostenta México respecto de los índices de corrupción de la OCDE, nadie puede negar que lo que menos existió en México, fue obstruccionismo parlamentario.

Sin afán de exhaustividad, retomo algunos de los aspectos de la reforma a la constitución federal, cuyos defectos destaqué en el anterior Congreso Nacional de Derecho Constitucional, que me servirán como presupuesto de los aspectos que, a mi parecer, impactarán en las dinámicas coalicionales que en breve se empezarán a producir a nivel subnacional en México.

De los aspectos probablemente se terminarán replicando a nivel subnacional, si consideramos lo inusual que es inventar soluciones distintas a las federales en las constituciones locales, voy a referirme a aspectos que expuse en el pasado Congreso Nacional que se llevó a cabo en San Luis Potosí, como características poco afortunadas del modelo mexicano de gobiernos de coalición,⁴ para partir de un terreno que parece poco propicio para fomentar el equilibrio entre la eficiencia del gobierno y la legitimación de sus decisiones.

- 1) El esquema coalicional mexicano pretendió “racionalizar el presidencialismo”, es decir, seguirlo acotando, cuando en realidad, como lo indicó el Dr. Pedro Salazar Ugarte en su discurso de inauguración de este congreso, las facultades del Ejecutivo no se han dejado de erosionar.⁵ Valdría la pena preguntarse si el esquema de coaliciones a nivel estatal, pretende parlamentarizar al presidencialismo, a qué se debe que los menos beneficiados en el proceso son los legisladores.
 - a) El presidente “disuelve” estos gabinetes sin reservas; a los diversos partidos que la integran, no se les dotó de ninguna herramienta para tratar de hacer contrapeso político o de recentrar sus propias preferencias frente a los electores. Tampoco frente a los socios de la coalición.
 - b) Pasada la ruptura de la coalición, ni siquiera se pueden convocar elecciones anticipadas, para dejar que el electorado pueda arbitrar las tensiones que, lógicamente, propiciaron esa ruptura.
- 2) Este mismo esquema se creó como mecanismo para reforzar la gobernanza presidencial, pero ciertamente no la legitimidad de los gobiernos (*accountability*);

⁴ Tortolero, Francisco, “El modelo mexicano de gobiernos de coalición”, en Serna, J.M. e I. De los Santos (eds.), *La dinámica del cambio constitucional en México*, México, IJ, 2017.

⁵ Como este autor lo demuestra en *El poder ejecutivo en la constitución mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, Fondo de Cultura Económica, 2017.

- a) Privilegia la negociación entre cúpulas partidistas;
- b) Crea una falsa idea de unanimidad (al estilo de los pactos de anteriores gobiernos del PRI; Pacto de Solidaridad Económica con el presidente Salinas, Pacto por México con el presidente Peña);
- 3) Las coaliciones de gobierno, a nivel federal, se sustentan en una mayoría de senadores y no de diputados; además de violentar la representatividad de los estados en la suscripción de estos pactos de gobierno (por la presencia de senadores de RP electos por las dirigencias partidistas, sin tomar en cuenta los estados), rompen con la noción básica de la confianza en el gobierno, de las asambleas populares. No de las asambleas territoriales.
- 4) Ni las mayorías están circunscritas por contrapesos funcionales, ni la oposición cuenta con mecanismos efectivos para controlar al gobierno.
 - a) Es un diseño marcado por la falta de herramientas para las minorías.
 - b) Su instauración denota la ausencia de mecanismos de responsabilidad política. La oposición carece algún mecanismo parecido a la moción de censura para cuestionar de forma terminante al gabinete. El voto parlamentario no podría hacer caer al gabinete, o al menos a uno de los secretarios de estado); por otro lado, el gobierno no cuenta con algún mecanismo para reacomodar sus apoyos legislativos, con algún mecanismo parecido a la cuestión de confianza.
- 5) Las comparecencias periódicas de los secretarios del gobierno ante las asambleas populares no fueron concebidas, no se han regulado, y parece que a nadie le interesa que se instauren. En México nos aterra la obstrucción legislativa; en lugar de discutir en una asamblea legislativa, nos gusta más que se arreglen las dirigencias.
 - a) El elector está condenado a padecer un gobierno en coalición mientras lo quiera (o sea cómodo para) el Presidente
 - b) El esquema coalicional anula la meritocracia de la militancia o de la función pública
- 6) Crea el espejismo de la falta de diferencias ideológicas y programáticas;
 - a) Desincentiva la competencia partidista y los controles; todos finjen ser amigos (dentro del espectro partidista). Fomenta la cartelización del sistema de partidos.
 - b) De la degradación de los controles al gobierno, el descencanto democrático hace pensar a una fracción de electores inconfor-

mes que los partidos están “todos podridos”; otra parte del descontento se alinea en la ilusión de candidatos sin partido, mal llamados “independientes”.

Al pretender que el esquema mexicano se acerque a la noción aceptada por los precursores de este fenómeno en un amplio registro comparativo, tendría que ocurrir que luego de las elecciones, el número de ministros o secretarios del gobierno, designados por el titular del Ejecutivo (local o federal), coincidiera en proporción con la división partidista de esa mayoría en las cámaras. Pues aunque estemos en un sistema presidencial, se supondría que frente a la coalición gubernamental, los integrantes del legislativo estarían manifestando su anuencia (y asumiéndose responsables) sobre el reparto de carteras en el gobierno. El resultado no será sencillo, en parte por la conformación constitucional de nuestro esquema coalicional.

III. DIFICULTADES PREVISIBLES DE LAS COALICIONES EN LOS ESTADOS

Bajo el término “coalición”, nuestro orden jurídico designa dos posibles efectos políticos y constitucionales que distan de ser sinónimos. En la Constitución (y en las leyes secundarias que han ido aprobando sus condiciones, tanto a nivel federal como en cada vez más estados de la república), quedaron descritos dos efectos acaso excluyentes, bajo la misma etiqueta. Si bien, ambas etiquetas responden a la utilidad central de las coaliciones: la competencia por los cargos de elección, y la permanencia de los gobiernos.

La primera acepción que impone nuestra legislación, designa “coalición” a lo que en los sistemas parlamentarios se denomina “alianza electoral”; esto es, la unión de candidaturas, cuyo propósito es ganar la mayoría de los votos; y luego, designar en el cargo a quien encabece ese arreglo. La segunda acepción (que implica propiamente la formación de gobiernos de coalición) presenta su propia lista de dificultades. Es por eso que las dos manifestaciones se verán por separado.

1. *Sobre las coaliciones electorales*

El esquema mexicano de coaliciones subnacionales quedó sometido a numerosas formalidades. En cambio, en el sistema parlamentario, las “alianzas electorales”, gozan de una flexibilidad considerable. El registro

previo de candidatos coaligados es excepcional. Aquello se limita al sistema de listas, que podemos encontrar en los Consejos regionales italianos.

Fuera de estos ejemplos puntuales, el sistema parlamentario ofrece una flexibilidad, al permitir que se produzcan alianzas entre candidatos, que están llamadas a subsistir después de las campañas. La práctica consiste en que dos candidatos acuerden que uno decline a favor del otro. Lo indicado puede ocurrir por dos vías: o porque el sistema de elección sea de dos vueltas (y entre la primera y la segunda, son los candidatos eliminados los que se pronuncian ante quienes votaron por ellos que opten por uno de los dos finalistas por ser quien se compromete a enarbolar la causa de su partido), o porque abiertamente, el que se estima minoritario, decide declinar desde el principio a favor del otro, haciéndole saber esto a sus potenciales electores; pero sin que tenga que firmarse un convenio (el caso de la alianza Macron-Bayrou previo a las presidenciales francesas de 2017 ilustra bien este punto). Asumiendo, en ambos casos, que el compromiso se mantendrá una vez entrados en funciones.

Se trata de una práctica entre dirigentes partidistas, aceptada y reconocida por el electorado. Los dos partidos que acuerdan la alianza, saben que por separado, sus candidatos no ganarían la mayoría de escaños; y que juntos, quien la encabeza podría lograr presidir el gobierno, y el socio, ocupar un cargo relevante. Por supuesto que buena parte de la fuerza negociadora, va midiendo y construyendo durante las campañas.

Contrastando estas prácticas con en el modelo mexicano recién instaurado, nuestras “coaliciones” (electorales) deben ser construidas y registradas 120 días antes de la elección; esto es, previo al arranque de las campañas. Con un esquema legal formalista, con reglas que definen detalles milimétricos,⁶ se condiciona el registro de candidaturas comunes al cumplimiento de formalidades como precondiciones de existencia. Todo está dispuesto. Desde la suscripción de un convenio de coalición y los puntos que debe éste contener, en blanco y negro;⁷ hasta los montos que se compromete cada socio a aportar para financiar la campaña (con pesos y centavos); quién es designado para presentar medios de impugnación; parecido a las capitulaciones matrimoniales del derecho civil. Aunque paradójicamente, lo único que es opcional, es mostrar el programa detallado de gobierno que se pretende implementar.⁸ Solo se debe mostrar una “plataforma electo-

⁶ Arts. 87 al 92 de la LGPP.

⁷ Los lineamientos de las coaliciones (en esta acepción de alianzas electorales) para presidente, senadores y diputados, están dispuestos en los arts. 23-1f y 87-1 de la LGPP

⁸ Art. 91-1d LGPP.

ral” donde se especifique, a priori, el número de escaños que corresponderá asignar a cada partido en cada distrito en disputa, por estado. Esto último, demuestra que la ley debió referirlas como “alianzas” (para ganar) y no como coaliciones (para gobernar).

Tampoco se estableció en la legislación la necesidad de cláusulas de disolución claras o específicas en el convenio de coalición. Basta una manifestación de voluntad por escrito del dirigente de cada partido. Y una vez disuelta la alianza, los candidatos quedan libres para seguir contendiendo con los socios que quieran seguir formando parte de esa alianza electoral; o bien, pueden continuar en solitario.

El efecto legal que genera la coalición pre-electoral, es el de dar nacimiento a una entidad política, materialmente distinta a la identidad de los partidos que la integran. Pero eso, difícilmente lo saben los electores, porque a la hora de votar, en las boletas no aparecen descritas las coaliciones; no es posible manifestar el voto por la coalición sino por uno (o varios) de los partidos que la integran. Aunque en las boletas presidenciales o para gobernador, aparecen dentro de cada logo partidista los nombres repetidos de los candidatos que van en coalición, queda esperar que los electores estén enterados de los arreglos entre partidos. Y que se interesen en analizar los convenios de coalición para razonar su voto.⁹ Pero aún así, la ruptura de las coaliciones, puede venir en cualquier momento.

De la permanencia de la coalición durante la contienda, el primero que puede propiciar el rompimiento del acuerdo es quien lo inició (esto es, quien encabece la coalición). Pero su disolución no le es exclusiva; en todo momento, los socios de la coalición pueden romper el pacto durante la etapa de pre-campañas, inter-campañas o campañas, tal como divide la LGIPE las etapas del proceso electoral. Y antes de iniciar las campañas, los socios de dicha coalición electoral, pueden modificar los efectos del convenio.¹⁰

El incentivo para no disolver estas alianzas antes del día de la elección, es que los tiempos legales del registro de candidaturas, harían demasiado complicada la nueva inscripción de los nombres que aparecerían en las boletas.

El registro de candidaturas tiene que darse antes de iniciar las fases de campaña (90 ó 60 días antes de la jornada electoral, según se trate de la

⁹ Este me parece un argumento muy claro para echar abajo la reglamentación legal: que la forma como se construyen las candidaturas comunes, confunde al elector. Quien vota por su partido favorito, probablemente elija a un candidato que era de otro partido al que él quería elegir.

¹⁰ Estas disposiciones derivan de un acuerdo administrativo del INE (CG/504/2017).

elección de presidente o legisladores federales o locales, respectivamente). Sin embargo, una vez que cuenten con el registro, la ley contempla excepciones, como la sustitución de candidatos de último momento. Esto último, teniéndose que registrar 30 días antes de la elección respectiva. Aquello sin contar que las boletas se imprimen en papel moneda, infalsificable, y están listas semanas antes de la elección. En 2018, hubo al menos una candidata que renunció a participar, que sin embargo vio su nombre aparecer en 80 millones de boletas. Buena estrategia para seguir presente en el ánimo del electorado. Es por eso que la estabilidad de estas alianzas se basa en cuestiones más fácticas que normativas. Por más que quiera, la ley no puede preverlo todo.

2. *Pros y contras de las coaliciones electorales en los estados*

Pues si bien el elector tendría mayor claridad sobre las dos o tres opciones políticas que pretenden gobernar (efecto que igual podría lograrse a través de la segunda vuelta electoral), el reparto de las carteras gubernamentales que corresponderían a los socios de la coalición ganadora, no se sabrá hasta en tanto se conozca el resultado de la elección. Cuando se suscriba (o no) el convenio de gobierno de coalición.

También es cierto que el modelo que adoptamos, borra las líneas ideológicas y programáticas entre partidos, fomentando la tendencia observada en México desde 2000, a cartelizar el sistema de partidos (retomando el conocido argumento del politólogo inglés Peter Mair).¹¹ Al lograr obtener el triunfo en coalición en un estado de la República, el modelo no va a dejar al elector que vive en ese estado, sino a las dirigencias nacionales de los partidos, la tarea de repartir los escaños de las dos cámaras del congreso y de los congresos locales. Aunque el mismo efecto podría producirse si se produce el esquema de gobierno de coalición; al menos para el reparto de secretarías del gobierno local.

Sobre la producción de estos efectos, parece no inquietar demasiado que las atribuciones regulatorias del INE (que además, anulan el espacio de responsabilidades que podrían estar asumiendo los OPLE's), podrían estar invadiendo el ámbito legislativo o incluso el constitucional. Dado el excesivo grado de detalle de la reforma del 2014, el legislador (pero sobre todo el INE) dispusieron que no se escape ni el más mínimo detalle a los convenios

¹¹ Una revisión completa de la obra de este autor en Casal Bértoa, Ferndano y Gerardo Scherlis, *La obra esencial de Peter Mair*, Buenos Aires, EUDEBA, 2015.

de coalición.¹² Es pues en el plano regulatorio (y no legal) que se especifican las modalidades de las tres subcategorías de coalición previstas en ley,¹³ que en realidad dan pie a toda clase de combinaciones, siempre y cuando sean éstas uniformes frente a las eventuales coaliciones a nivel federal, y estén presentes en al menos 25% de las candidaturas registradas.¹⁴ Por esta misma vía regulatoria, los acuerdos partidistas no se aplican a las listas de RP.

Al revisar los convenios suscritos a nivel federal y local (consultables en el sitio web del INE), puede desprenderse que las dirigencias partidistas nacionales terminan siendo, con pleno reconocimiento legal, las responsables del diseño de los resultados finales de la elección, repartiéndose los escaños que, pasadas las elecciones, se definirán a favor de cada socio de la coalición. Sin siquiera conocer el número de votos asignado a cada partido. En el mejor de los casos, a partir de consultas con la militancia; lo más probable, efectuando cálculos, o encuestas que se formularon meses antes de la contienda, y dentro de un universo muestral por demás impredecible y errático.

En Jalisco, de los 20 distritos electorales en disputa, la coalición *México al Frente* acordó que en todos iría en coalición. De ahí, asignó, por adelantado, 4 distritos al PAN (Lagos de Moreno, Tepatitlán, La Barca y Tlaquepaque), 2 distritos al PRD (Guadalajara y Autlán) y los 14 restantes a MC; esto, pues en ese estado, se estima que el candidato a gobernador, postulado por ese partido, debía arrastrar muchos votos en el estado; en cambio, en Guanajuato, bajo el mismo razonamiento, se decidió que en caso de ganar, de los 15 distritos, solo 2 fueron concedidos al PRD (Valle y Uriangato) y 1 a MC (San Luis de la Paz). Como si de golpe tuviera sentido quitar el elemento de incertidumbre de toda democracia. Por más buenos o malos que sean los designados, ganan los que las dirigencias acordaron; el ciudadano de esa localidad no podrá tener un voto de premio o castigo por lo bien o mal que la coalición escogió al candidato que se presenta en su distrito. Quien votó PRD en Tepatitlán, elegirá a un diputado de las filas del PAN. Por ende, el reparto de puestos o escaños terminará definido en función de compromisos de la dirigencia nacional; de cacicazgos locales; de la compraventa de candidaturas, o de lo que imponga por la fuerza el crimen organizado, si la proyección es todavía peor.

Pero si ocurriera que a lo largo de una campaña cambian los equilibrios políticos; léase que hay una disputa repentina en un distrito o en un estado

¹² Arts. 275-279 del Reglamento de Elecciones del INE.

¹³ Catalogadas en una de estas tres vertientes, Total, parcial y flexible, según el art. 88 LGPP

¹⁴ Art. 275-2 del Reglamento de Elecciones del INE.

en particular, el candidato individual que aparece en las listas de una coalición, sólo tendría posibilidad de fomentar la disolución de la coalición, pero difícilmente podría construir otra. Aquello ocurrió en Chiapas en 2018, con la ruptura de la coalición *Todos por Chiapas*, originalmente integrada por PRI, PVEM, NA y dos partidos locales PMC y CU. La intención del gobernador saliente PVEM de destronar a un candidato común que podía parecerle desleal, y la de dirigir los recursos estatales al apoyo de un candidato a modo. Ahora PRI y NA se tenían que presentar contra el partido del gobernador, coaligado con los citados dos partidos locales. La campaña seguramente tendrá que replantearse, desde la dirigencia nacional del PVEM, con acusaciones de traición y poco más que aportar al debate público.¹⁵ Pero tampoco es que existan demasiadas opciones.

Este candidato tampoco podría declinar a favor de otro; su llamado al voto sería indicativo, pero no vinculante. Ni siquiera pueden transferirse votos entre sí como parte del convenio de coalición.¹⁶ Tal vez iremos constatando que va a ser por la vía informal, de prácticas partidistas (y no de imposiciones legales), que el sistema podrá empezar a generar conciencia política entre los electores, quienes por ejemplo, verían que funciona el llamado a votar a favor del candidato que promete retomar la agenda de quien declinó a su favor. Y que de esta manera, tales prioridades no se diluyan en la euforia de las campañas.

Otro de los efectos que la ley induce en estas coaliciones electorales es que se vuelven efímeras, pues desaparecen en cuanto haya resultados electorales firmes.¹⁷ Todos los electos obtienen sus escaños en función de las listas previamente asignadas, distrito por distrito, en el convenio de coalición respectivo. Con lo que el primer confundido es el elector, quien votó por un candidato de una coalición que tal vez haya postulado en su distrito a un candidato que milita en un partido que no le simpatice.

Para ilustrar esto, un caso hipotético que tomo de una candidatura real que se presentó en uno de los convenios de coalición registrados ante el INE para las legislativas de 2018: Juan y José viven en Azcapotzalco, CDMX. Para la elección del diputación federal de ese distrito, la coalición *Juntos haremos historia* consideró que el escaño debía corresponder al PT. ¿Con base en qué? Puede ser por mero cálculo. Pero cualquiera que sea la razón, lo más probable es que el último en conocerla será el electorado. Siguiendo con mi ejemplo, Juan votó por el PES y José por MORENA. Ambos tienen aver-

¹⁵ *Animal Político* de 24 de mayo 2018.

¹⁶ Art. 87-10 LGPP.

¹⁷ Art. 87-11 LGPP.

sión al PT. Si no tuvieron la precaución de revisar la pertenencia partidista de aquel candidato, solo se enterarán que esos tres partidos van coaligados cuando reciban la boleta electoral, al momento de emitir su voto. Si esa coalición gana en ese distrito, ni el voto de Juan ni el de José contarán para sus favoritos. Peor aún, si el PT no obtiene 3% de los votos totales emitidos, podrá perder el registro (lo cual ya ocurrió con el PSD en 2006) no obstante contar con diputados electos. Por otro lado, el voto de Juan por el PES significó que se eleven los recursos públicos que el INE depositará mensualmente al PES, por ley, durante los siguientes 3 años, pero es posible que ese partido ni siquiera logre tener una bancada en la Cámara. La intención electoral de Juan cedió a los intereses de quienes firmaron el convenio de coalición. Y todavía más: pongamos que esta coalición gana las presidenciales. Nada impide que el PES quede fuera del gobierno de coalición, si sus dirigentes no logran negociar formar parte de él.

Se diluye entonces la capacidad de elegir de los votantes en su propio distrito, dejando todo el peso a la dirigencia nacional de los partidos que negociaron la lista definitiva de candidatos. Como consecuencias a nivel local, el desconcierto entre candidatos y electores puede alcanzar proporciones aún mayores. De entrada, cada estado es un caso distinto. Considerando las elecciones locales y municipales de 2018, la mayor parte de los estados lograron construir coaliciones a nivel municipal, pero en algunos de sus municipios, los partidos presentaron candidatos sin socios (dado que la ley inventó tres posibles maneras de coaligarse; “total, parcial y flexible”). El partido aliado en un municipio puede ser el adversario histórico en el municipio vecino.

Pero debido al desastroso sistema de comunicación política imperante, sería muy probable, en esta hipótesis, que la radio local transmitiera spots que, en 20 segundos, expresan descalificaciones junto a mensajes de unidad y armonía, entre los mismos partidos. No por casualidad, la propaganda impresa o digital, que muestra la imagen de los candidatos, esconde los logos de los partidos o simplemente no los muestra; les basta mostrar el semblante (casi siempre alterado digitalmente) de candidatos convertidos en un producto comercial, que se promueven igual que se vende un jabón.

3. Sobre las coaliciones de gobierno

De la segunda acepción (un gobierno de coalición propiamente dicho), el propósito central concierne la formación de un gabinete compuesto por dos o más partidos; el encargado de impulsarlo será el titular del poder

ejecutivo (pudiendo producirse tanto en lo federal como en lo local); quien a cambio del apoyo conjunto, nombrará a una lista plural de responsables administrativos de las diferentes carteras del gobierno; pudiendo designar un jefe de gabinete, encargado de coordinar al equipo de secretarios. Pero sin responsabilidad frente al legislativo.

Una variable de esta segunda acepción, para los sistemas presidenciales, serían las coaliciones legislativas, que implicaría los arreglos para que las iniciativas de ley de impulso presidencial sean votadas de manera congruente por los aliados que integraron esta fracción mayoritaria de las asambleas.

Las coordenadas de este esquema de gobierno pasan por su composición frente al grado de fragmentación partidista; por los contenidos de los pactos o acuerdos de coalición y de otros intereses (que puedan generarse tanto en el partido como en el equipo cercano al funcionario electo); por la asignación de carteras de gobierno entre los participantes del pacto (y sus eventuales variaciones entre lo nacional y lo territorial); por último, por su capacidad de adaptación y subsistencia como pacto con cierta permanencia.

Lejos de pretender formular un pronóstico, nuestra intención aquí se reduce a adelantar que las combinaciones de factores entre las dos acepciones de coalición (como alianzas para ganar las elecciones frente a la noción de pactos para gobernar), podría conducirnos hacia patrones de funcionamiento de las coaliciones que permiten distinguir lo local de lo federal. Al menos para darle un cierto sentido previsible a las experiencias que se irán presentando conforme el modelo empieza a ser utilizado al iniciar su vigencia en los estados.

Pues bien, lo primero que se puede retomar, de los grupos de estudio que han abordado estas problemáticas en otros países, con herramientas tanto constitucionales como politológicas, es que las estrategias de negociación que conducen a las coaliciones, responden a dinámicas más bien racionales, pero casi siempre derivadas de la práctica, y no de su formalización en farragosas leyes procedimentales.

Incluso podríamos inferir una suerte de tipología sobre los usos que podrían presentarse, a partir de experiencias en otras latitudes. Que seguirán teniendo carácter especulativo para México hasta en tanto no ofrezca un potencial práctico; como herramienta para favorecer acuerdos que generen gobernabilidad a pesar de la fragmentación partidista en ciertos espacios territoriales; sean éstos locales o federales.

IV. INCONSISTENCIAS PREVISIBLES DE LAS COALICIONES SUBNACIONALES DE GOBIERNO

El principal riesgo que advertimos en el modelo coalicional impuesto a los estados de la república mexicana, se centra en la forma con la que estas alianzas pretenden ser controladas y condicionadas por las normas. Como si se hubiera querido generar una congruencia perfecta entre los arreglos que se vuelvan funcionales en lo federal, frente a los que se pudieran suscribir en los estados.

El interés por las coincidencias entre coaliciones centrales y subnacionales no deja de crecer. Los politólogos han denominado a esta intención el grado de “congruencia vertical”. Para que esta congruencia fuera perfecta, tendrían que estar presentes dos realidades. Primero, que todos los partidos incluídos en el gabinete federal también sean socios en el ámbito estatal, y segundo, que ninguna de las coaliciones subnacionales contengan un partido que esté ausente en la coalición nacional. Advertimos sin embargo que este resultado se presenta con mucha dificultad.¹⁸ En verdad ¿pretenden que en México, si lo vamos a lograr?

En su afán de regular absolutamente todos los aspectos de la contienda, la legislación mexicana se quedó a muy poca distancia de decretar la congruencia perfecta entre niveles de gobierno. Pues “los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso federal o local”.¹⁹ “Las coaliciones deberán ser uniformes. Ningún partido político podrá participar en más de una coalición y éstas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que las integran, por tipo de elección”.²⁰

Quienes elaboraron la reforma, no pasaron del nivel de previsión de los primeros estudios sobre coaliciones (de inicios de los 60's del siglo pasado), donde en la lógica de la teoría de juegos, se asumía que simplemente habría un lado ganador (del partido o partidos que sumaran 50 + 1% de los escaños) frente a otro perdedor (los partidos que quedaron en la oposición). Donde las recompensas para cada lado, serían repartidas en la proporción exacta al número de escaños de cada quién. Sin tomar en cuenta el contexto que rodea a los actores individuales; sus compromisos personales, regionales, sus aspiraciones posteriores; las dinámicas intra-partidistas; la ausencia

¹⁸ Como en Italia (donde en los 15 Consejos Regionales del país, se formaron 60 gabinetes regionales entre 2000 y 2015, y solo 3 tuvieron una congruencia vertical perfecta.

¹⁹ Art. 87-9 LGPP.

²⁰ Art. 87-15 LGPP.

de disciplina de partido o la volatilidad electoral. Y claro, no hablemos de sus amistades.

Para efectos de la reforma, los partidos fueron considerados actores monolíticos y asépticos. Siendo que en México, las postulaciones no se merecen; más bien se arrebatan. La formación de la coalición, más ligada a entender su operatividad normativa; pero ni siquiera con la flexibilidad que podría otorgar la caja de herramientas que concibe el profesor Timothy Power en su reputado centro de estudio sobre las coaliciones, desde la Universidad de Oxford. Los responsables de estas reformas, asumieron que los socios deben ser actores previsibles a lo largo de la vigencia del convenio. Y lo peor de todo, bajo un esquema normativo, como el mexicano, donde las carteras se reparten meses antes de la elección: la agenda común que se pretende impulsar (si es que existe un programa común), podría reducirse al voto de determinadas iniciativas previsibles o pendientes de aprobación. Todo lo anterior, sin que se conozca la composición de la asamblea, por la necesaria firma del convenio de coalición, que en México (y solamente en México) produce resultados, sin siquiera saber quién ganó en las urnas.

A nuestros ingenieros de instituciones se les ocurrió imponer, por ley, las dos condiciones precitadas de la coincidencia vertical perfecta. Primero, porque los partidos que decidan participar coaligados a nivel federal no pueden formar coaliciones distintas en los estados, por más necesario que podría resultar hacer variaciones para atender a los equilibrios locales (siendo la única excepción incluir a partidos locales, como ocurrió en 2018 con el PAN en Puebla y con el PVEM en Chiapas). Si no fuera la misma combinación de partidos federales, cualquier aspirante tendría que renunciar a competir en coalición, quedando solo presentarse individualmente a nivel local (como también ocurrió en esta elección con los candidatos MC en Jalisco, quienes compitieron por las diputaciones locales y federales contra PAN y PRD, sus socios en la alianza formada para las presidenciales).

En Guanajuato, fue por una sentencia del Tribunal Electoral que se echó abajo el registro candidaturas municipales de la coalición *Guanajuato al Frente*, por falta de uniformidad frente a la coalición para gobernador.²¹ En este caso, PAN y PRD habían dejado fuera a MC, por lo cual se consideró que no podían presentar candidatos comunes a las municipales). Lo anterior, no obstante que MC no tiene ninguna implantación en ese estado. Luego de la resolución, los partidos tuvieron 12 días para presentar candidatos en lo individual.

²¹ SM-JRC-5-2018 de 9 de marzo de 2018, de la Sala Regional Monterrey.

Segundo (y esta condición si se logró flexibilizar un poco), los partidos no pueden presentar candidatos coaligados a nivel local, cuya composición discrepe con las coaliciones federales. En Puebla, hubo dos coaliciones registradas para las elecciones a gobernador y a presidencias municipales: Morena-PT-PES; y PAN-PRD-MC, que incluyó a dos partidos locales, Compromiso por Puebla (CP) y Pacto Social de Integración (PSI). Por su parte, PRI, PVEM y NA se presentaron por separado (al igual que ocurrió en el PRI de Tabasco o en el PRD de Yucatán, quienes rompieron sus respectivas alianzas a gobernador). En Puebla, parecía difícil aliar a estos tres partidos, siendo que NA se había aliado al PAN y al PT en 2016 para derrocar al PRI. El favorito en las encuestas poblanas para ganar la gubernatura, de MORENA, un conocido militante PRD de más de 20 años, fue pieza clave del sustento del anterior gobernador, del PAN.

Por eso, la ley inventó tres especies de coaliciones: totales, parciales y flexibles.²² A decir verdad, no se trata de variar la combinación de partidos que pudieran gobernar cada estado, sino la proporción de candidatos que vayan coaligados o se presenten en solitario (respectivamente, 100, 50 y 25 por ciento de sus candidaturas). Sin embargo, sigo considerando que esta solución quedó corta.

Para entender por qué, en términos de representación, resulta útil fomentar diferentes combinaciones para formar gobiernos entre las posibles alianzas nacionales y las que se generan a nivel territorial, recientemente se ha intentado distinguir el predominio de dinámicas verticales frente a otras horizontales. Las verticales, siendo programas de gobierno y combinaciones de partidos que se forman en el centro, y de ahí son trasladadas a la periferia. Sin descartar que, eventualmente, la implantación pueda calcularse al revés. Dado que los arreglos locales también podrían ser formas de consolidación estructural dentro del régimen federal.

Si conviene fomentar estas dinámicas horizontales, es porque permiten equilibrios entre quienes actúan como impulsores de las coaliciones, buscando que los programas de un nivel sean retomados en el otro; tanto del nivel central al subnacional como de un estado o de un municipio al otro. Tratando de trasladar estas potencialidades al caso mexicano, vemos que hacer variable la congruencia o incongruencia de fórmulas coalicionales (esto es, de la combinación de partidos que forman una coalición) de un nivel de gobierno al otro, abre un panorama que representa más oportunidades que problemas.

²² Art. 88 LGPP.

V. POR QUÉ TOMARNOS EN SERIO LAS COALICIONES LOCALES

Si bien, los estudios que analizan las coaliciones se interesan predominantemente en gobiernos nacionales, tanto en los estados unitarios, en los cuasi-federales (como España o Italia) o los federales (como Alemania o Argentina), puede ser de suma utilidad invertir las variables, analizando en primer lugar las dinámicas subnacionales para construir coaliciones. En dos sentidos: la manera en que los niveles de gobierno impactan o influyen en la formación y la permanencia de una coalición nacional o federal; pero también, en la forma como las dirigencias de los partidos políticos nacionales logran incidir (o mantenerse al margen) respecto de los arreglos políticos de los Congresos locales, influyendo o no en la formación de un gobierno de este tipo en cada entidad territorial.

En este sentido, pueden distinguirse las coaliciones por el grado de congruencia que tienen sus socios. Esto es, si la composición partidista de las coaliciones subnacionales es la misma que ya exista o a la que potencialmente se pueda formar a nivel central.

De ahí que se hable de grados de congruencia en las coaliciones: las congruentes coinciden exactamente a nivel federal que en todos los estados; las incongruentes simplemente no gozan de esa coincidencia. La proximidad de los representantes con sus representados refleja un primer factor para favorecer arreglos específicos en cada entidad federativa. Evitando imposiciones desde el centro.

Se podría pensar que los electores de cada estado van a premiar o a castigar en las urnas, a los candidatos que planteen propuestas que reflejen las necesidades de sus demarcaciones. Incluso puede ocurrir que en los estados, cuyos partidos y élites locales se caractericen por un alto grado de autonomía frente al centro, el potencial político de los actores locales pueda ir adquiriendo dimensión nacional. Como ya lo vimos en el pasado, con gobernadores que encuentran en su estado un primer escalón para proyectarse como aspirantes a puestos federales (donde dos de los tres anteriores presidentes de la República tuvieron como antecedente haber sido gobernadores de sus estados). Pero si el esquema coalicional genera diferencias en vez de conciliación, las tensiones que se susciten entre dirigencias locales y las nacionales, impactarán al ámbito de los legisladores, tanto a nivel central como subnacional. Y aquello, desde luego que replantea el potencial de los actores locales en el plano nacional.

Pensando en el reposicionamiento de partidos y liderazgos locales, es que valdría la pena tratar de flexibilizar las exigencias que se impusieron,

por ley, en los convenios de coalición a nivel subnacional. Pues al replantear el papel de los actores locales, podría potenciarse la creación de partidos políticos estatales; además de recentrar el peso específico de aquellos partidos nacionales que funcionan como “partidos visagra” (como funcionó el FDP alemán en los 80’s y 90’s del siglo pasado), que aunque minoritarios, pueden ser cruciales para que se construya una mayoría. Incluso a nivel federal.

Me permito en esta parte especular. Si los márgenes de decisión son cada vez más estrechos, un solo diputado (incluso independiente) puede significar el voto que le faltaba a un gobernador para mantener su mayoría local.

Adquiriendo esa posición privilegiada para la negociación, ciertos actores subnacionales podrían condicionar su apoyo a una decisión federal (como la ratificación de una reforma constitucional) al impulso de medidas federales dirigidas a su estado. Al menos fue este el papel que jugaron partidos regionales españoles (tanto Eskerra, CiU; como vascos y catalanes), que teniendo pocos diputados en el parlamento nacional, empezaron a encontrar en sus coaliciones subnacionales incentivos para que los partidos nacionales negociaran con ellos. Que esa potencialidad negociadora haya derivado en la crisis catalana posterior a 2016, demuestra que las potencialidades también pueden ser desaprovechadas.

Para lograr este reposicionamiento y aspirar a aumentar sus potencialidades en México a partir de esquemas coalicionales, los estados de la República tendrían que redactar una lista de exigencias a la federación, para partir de un piso parejo, promoviendo un ajuste al modelo general, tal como se concibió desde el centro en 2014. Empezando por cambiar la forma de designar al 4º senador de cada estado. Pues ya no se justifica la RP en el Senado (dado que al elaborar la lista de candidatos, los estados no participan directamente). La solución puede tener varias alternativas.

Los congresos locales podrían designar, cada uno, a su 4o senador; como un delegado sujeto a la confianza de la mayoría estatal, pudiendo entonces sujetar la duración de su período a la duración del gobierno local de mayoría o de coalición. Los estados tendrían que aceptar que ese 4o senador tuviera una duración variable en el cargo.

Un cambio semejante del esquema representativo, daría a los gobernadores una correa de transmisión en el senado que actualmente no tienen. No porque el 4o senador sea un incondicional, dado que ese senador obedecería a la coalición formada localmente frente a los diputados del congreso local.

Por otro lado, no olvidemos que somos el único país del mundo que hace sustentar sus coaliciones a nivel central en el Senado y no en la cáma-

ra de diputados. El cambio de esquema representativo también daría una cierta legitimidad al pacto de coalición, eventualmente insaturado a nivel federal, por virtud de la participación (indirecta) de las legislaturas locales en la conformación senatorial.

Esto último, además, sería un desincentivo, que evitaría seguir creando dirigencias fantasma de los partidos políticos nacionales en los estados. Cuyo único propósito es poder interactuar con las dirigencias nacionales, pero la mayor parte del tiempo, como rehenes de los gobernadores. Considero entonces que el cambio en la representación senatorial aparece como el primer paso para tomarse en serio las coaliciones locales.

VI. APUESTA A FAVOR DE LAS COALICIONES SUBNACIONALES EN MÉXICO

La dinámica coalicional también puede servir para interpretar si los partidos permiten a sus dirigencias o a determinados actores (locales o nacionales) la definición de políticas; la variabilidad de las alianzas; esto es, quién juega el juego de las coaliciones en los diferentes niveles. Tal vez, este nuevo esquema de gobierno permita a los actores locales tomar decisiones de manera independiente pero también responsable; tomar distancia de los actores nacionales, por más que aquello pueda parecer poco factible debido al sesgo centralizador de nuestro federalismo.

Tampoco se pueden desconocer los temores que fundan el paternalismo centralista, que en vez de imponer orden desde el centro, ha engendrado el incontrolado poder ejercido por gobernadores irresponsables en muchos estados de la República; o los pocos incentivos para crear partidos políticos estatales (donde las reglas de financiamiento los inclina a que las formaciones políticas incipientes prefieran engrosar las filas de partidos con registro nacional en vez de erigirse en partidos subnacionales). Peor aún, que los imperdonables niveles de corrupción en los estados, originados en gran medida en las transferencias federales a raudales, hagan perdurar el fraudulento mecanismo de relojería que se acentuó desde la primera alternancia en 2000.

Lo que por ahora se puede prever con certeza, es que el esquema de los gobiernos de coalición a nivel local, aportará nuevos elementos para repartir poder en el territorio. Idealmente para hacer responsables a los actores locales, y para generar condiciones de proximidad con el ciudadano; esperemos que no para concentrarlo aún más en las dirigencias nacionales de los partidos, ni para que se siga dando rienda suelta a los mencionados

abusos de gobernadores y congresos locales, alejando a los habitantes de los estados de toda noción de exigencia frente a sus responsables políticos.

Para ello, no basta con intentar frenar las posibles derivas del esquema coalicional en la constitución; ni con imaginar que de la noche a la mañana, se producirán prácticas democráticas a partir de un específico y previsible catálogo de acuerdos políticos dentro de utópicos convenios de coalición. Tal vez lo que si se pueda inducir, a partir de cambios legales, sea la fidelidad de la representación regional frente al sistema electoral. Esto último, si se diseñan incentivos (antes que reglas) que propicien al sistema de partidos responder a la necesidad de pactar; de evitar que los partidos sean parapetos para comisiones y negocios gubernamentales.

Insisto: se antoja demasiado complejo dibujar un modelo aplicable a todos los estados. De la misma manera que me parece imposible que las coaliciones, a nivel federal, puedan llegar a ser controladas, milimétricamente, por una ley reglamentaria.

Las dinámicas políticas que se vayan generando con la paulatina implementación de las coaliciones a nivel local, tendrían que depender más de los equilibrios políticos en cada estado que de las reglas que las hagan funcionar, a rajatabla. Me parece más adecuado que los ajustes al esquema coalicional se basen en un sistema de incentivos para hacer ajustes completos (por vía del financiamiento público o del sistema representativo) de suerte que dentro de los partidos pueda reformularse un equilibrio entre el elector, la militancia, las dirigencias partidistas y los órganos del Estado, de suerte que se liguen entre sí a través de condiciones democráticas para la competencia política, y no de prohibiciones; o peor aún, de incentivos perversos que sigan fomentando la venta de votos y de prebendas. Como licencias para corromper.

El esquema coalicional no va a funcionar (al menos, no con el ingrediente de la legitimación democrática) sin mecanismos de responsabilidad política, como mociones de censura, cuestiones de confianza, interpelaciones ilimitadas; acaso la posible disolución del congreso. Si bien esto último, ya nos estaría encaminando a plantear un golpe de timón hacia un sistema parlamentario.

En lo que empezamos a resolver estas cuestiones, valdría la pena advertir que los países donde han funcionado, estas prácticas obedecen más a la dinámica parlamentaria que a los buenos deseos de las reformas institucionales, como hasta ahora las hemos concebido los cambios de mentalidad en México. Por decreto.