

Coaliciones electorales y legislativas en el Congreso de la Ciudad de México

Lisandro M. Devoto*

1. Introducción

Los regímenes democráticos deben garantizar la posibilidad de que la pluralidad existente en la sociedad tenga correlato en el sistema político, es decir que las distintas expresiones y posiciones estén representadas en las instituciones del Estado. La concreción de este principio democrático de representación puede llevarse a la práctica, principalmente en los congresos o parlamentos, por tratarse de órganos colegiados cuya integración puede y debe ser plural.

Desde comienzos de la década de 2000 la formación de coaliciones (o alianzas) se ha consolidado como una de las estrategias preferidas por los partidos para afrontar las contiendas electorales en México, tanto a nivel federal como estatal y municipal, y por cargos ejecutivos y legislativos. En un inicio, los partidos de oposición buscaron alcanzar los apoyos necesarios para derrotar al Partido Revolucionario Institucional (PRI), constituyéndose como una estrategia ofensiva. Luego, el propio PRI recurrió a la formación de coaliciones como estrategia defensiva para retener los cargos en disputa. Por consiguiente, las coaliciones pasaron a ser “la estrategia dominante”¹ en lo que va del siglo XXI, aunque su éxito varía de un partido a otro y en el tiempo en términos de resultados electorales.²

* Profesor asociado C de tiempo completo, adscripto al Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Correo electrónico: <lisandro.devoto@politicas.unam.mx>.

¹ Diego Reynoso, *La estrategia dominante. Alianzas electorales en los estados mexicanos 1988-2011*, Buenos Aires, Teseo/Flacso Argentina, 2011.

² Irma Méndez de Hoyos, “Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011)”, en *Política y Gobierno*, vol. 19, núm. 2, diciembre de 2012, pp. 147-

Lisandro M. Devoto

La decisión de los partidos de formar alianzas para afrontar elecciones ha llevado a preguntarse si dicha estrategia tiene continuidad en momentos post-electorales, es decir una vez que se accede a los cargos. Esta pregunta es particularmente relevante en los congresos en los que se ha consolidado el pluralismo y en muchos casos la fragmentación de la representación partidista. En contextos de congresos sin mayoría las coaliciones legislativas se imponen como estrategia para que el gobierno logre impulsar su agenda y busque alcanzar la gobernabilidad, afianzando las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Desde la inclusión en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la figura de gobierno de coalición en 2014, esta discusión ha estado presente en los ámbitos académicos y se han generado avances en tal sentido en los marcos normativos.

Al aprobarse la reforma política sobre el estatus jurídico de la capital de la república, una de las transformaciones más claras fue la conformación del Congreso de la Ciudad de México, dejando atrás la figura de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF). Este trabajo presenta un análisis sobre la formación de coaliciones electorales que dieron forma a la contienda que derivó en la primera Legislatura, y la existencia (o no) de coaliciones legislativas en el tiempo que ésta lleva de trabajo, de poco más de un año.

El artículo está estructurado de la siguiente manera. En el primer apartado se presenta una breve contextualización de la discusión, abordando de manera concisa el sistema electoral vigente para la elección de las diputaciones de la Ciudad de México y cómo puede quedar conformado el Congreso. En el siguiente apartado se trata la conformación de coaliciones electorales en la ciudad, repasando de forma somera lo sucedido desde la elección de 2000 y haciendo hincapié en lo sucedido en la elección de 2018, que dio forma a la I Legislatura del Congreso de la Ciudad. A continuación se analiza la integración de los grupos parlamentarios y la formación de coaliciones legislativas en el Congreso local. Finalmente, el texto cierra con unas breves conclusiones generales.

198; y Juan C. Olmeda y Lisandro M. Devoto, “¿Unidos o separados? Dimensionando el éxito de las coaliciones electorales a nivel subnacional en México (2000-2016)”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 64, núm. 235, enero-abril de 2019, pp. 289-326.

2. Contextualizando la discusión

La conformación de los congresos, como institución central del sistema democrático representativo, se define a través de una elección cuyo resultado expresa de manera directa las preferencias de la ciudadanía. De esta manera, el momento de la elección resulta de suma importancia para que las fuerzas políticas y las candidaturas independientes busquen obtener los escaños que están en juego. En este momento, las reglas del sistema electoral son determinantes, ya que definen de qué manera los votos se transformarán en escaños. Para la conformación de la ALDF existía un sistema electoral mixto con componente mayoritario, lo que implicaba que la mayor parte de los 66 legisladores se elegían por un sistema de mayoría relativa (MR) en distritos uninominales (40) y una proporción menor (26) era elegida a través de un sistema de representación proporcional (RP). Actualmente, el Congreso de la Ciudad de México continúa conformado por 66 diputaciones, pero 33 son elegidas por el principio de MR y 33 se definen por el de RP. De esta forma, el sistema electoral vigente para la elección legislativa en la ciudad es mixto y fue eliminado el componente mayoritario que todavía existe a nivel federal y en la gran mayoría de las entidades federativas para la conformación de los congresos. Además, la representación también establece la paridad de género, ya que la mitad de las curules debe ser ocupada por mujeres y la otra mitad por hombres.

Una vez integrado el Congreso como resultado de la elección, el reparto de fuerzas puede llevar distintos escenarios: 1) congreso con mayoría, o 2) congreso sin mayoría. En el primer escenario, una fuerza política alcanza por sí sola la mayoría absoluta, es decir 50% más uno de los escaños; mientras que en el segundo escenario se presenta la situación contraria, ya que ninguna fuerza logra por sí misma alcanzar los votos necesarios para aprobar iniciativas ordinarias de ley (recordando que las reformas constitucionales requieren una mayoría calificada de dos tercios). En el segundo caso, la conformación de coaliciones legislativas, sean éstas consolidadas o coyunturales, se impone como estrategia de las distintas bancadas representadas en el Congreso; mientras que en el primero sólo sería necesaria en casos muy puntuales que requirieran mayoría calificada, como puede ser una reforma constitucional.

Lisandro M. Devoto

3. Candidaturas para acceder al Congreso: las coaliciones electorales

La formación de coaliciones electorales³ tiene como consecuencia la disminución de la oferta electoral, ya que los partidos que deciden formar una alianza acuerdan la presentación de una misma candidatura para cada cargo en disputa a partir de la coordinación a nivel de las élites, mientras que en caso de competir por separado cada partido debería impulsar una candidatura distinta. De esta manera, la conformación de las listas requiere de una negociación entre las fuerzas políticas con el objetivo de repartir las candidaturas en los distintos distritos en juego.

Para el caso de México, según lo establecido en la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), los acuerdos alcanzados por las fuerzas políticas respecto a la conformación de alianzas electorales deben plasmarse en un documento específico: el convenio de coalición.⁴ En dicho convenio ha de establecerse específicamente qué partido postula a cada uno de los candidatos, y en caso de cargos legislativos a qué grupo parlamentario se integraría si resultara ganador en el proceso electoral.

Los partidos pueden formar coaliciones para postular cargos ejecutivos (presidencia, gubernaturas y alcaldías) o legislativos (diputaciones y senadurías federales y diputaciones estatales) por MR. En lo que respecta a los cargos legislativos por RP, cada partido debe presentar un listado de candidaturas plurinominales propio, aunque hubieran competido coaligados en los distritos de mayoría relativa. Es importante mencionar que la ley establece que las coaliciones deben ser uniformes, es decir que los partidos no pueden participar en más

³ En este trabajo haremos referencia a los términos *coalición* y *alianza* como sinónimos, ya que lo que se busca es conocer los casos en que dos o más partidos han presentado candidatos en común. Aunque la literatura se refiere mayoritariamente a alianzas electorales, en la legislación mexicana la figura prevista es la de coalición electoral. También se integra la figura legal de candidatura común, vigente en la Ciudad de México y en otras entidades federativas, y cuya regulación tiene implicaciones distintas a las de una coalición. Al respecto véase Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 7 de junio de 2017; última reforma publicada el 2 de abril de 2019, capítulo V. Frentes, coaliciones electorales, candidaturas comunes, disponible en <<https://www.iecm.mx/normatividad-y-transparencia/marco-normativo/normatividad-vigente/codigo/>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

⁴ Ley General de Partidos Políticos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, artículo 87, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf>, página consultada el 31 octubre de 2019.

Coaliciones electorales y legislativas en el Congreso de la Ciudad de México

de una coalición en un mismo proceso electoral y éstas no podrán variar en su integración por tipo de elección.⁵

Finalmente, la legislación establece tres tipos de coaliciones posibles:⁶ 1) coaliciones totales, en las que los partidos que forman la alianza postulan a la totalidad de sus candidatos bajo una misma plataforma electoral, considerando que si se coaligan totalmente para elecciones de senadores o diputados deberán coaligarse también para la elección de presidente (y este esquema se replica a nivel de autoridades estatales); 2) coaliciones parciales, en las que los partidos postulan al menos a 50% de sus candidatos bajo una misma plataforma electoral, y 3) coaliciones flexibles, en las que los partidos postulan al menos a 25% de sus candidatos bajo una misma plataforma electoral.⁷

En sistemas políticos multinivel, los partidos deben competir en elecciones por diversos cargos (ejecutivos y legislativos) en distintos niveles (nacional, estatal, municipal), muchas veces de manera simultánea. Contrario a lo que podría pensarse e incluso de lo que buena parte de la literatura asume, las estrategias de competencia de los partidos para la elección de diputados a nivel subnacional no necesariamente coinciden con aquellas presentes en la elección ejecutiva (gobernador) o con elecciones federales.⁸ De esta manera, pueden presentarse dos escenarios: 1) estrategias convergentes, cuando se replican para los distintos cargos en disputa, y 2) estrategias divergentes, cuando son diferentes para los distintos cargos en juego. Al mismo tiempo, la convergencia o divergencia de las estrategias puede ser horizontal, cuando se analiza un único nivel de competencia; o vertical, cuando el análisis es multinivel o entre distintos niveles.⁹

⁵ *Ibidem*, artículo 87, numeral 15.

⁶ *Ibidem*, artículo 88.

⁷ Las disposiciones de la LGPP son retomadas en la sección segunda del capítulo V del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, artículos 292 a 297.

⁸ Es importante aclarar que a partir de la reforma político-electoral de 2014 se limitó la posibilidad de generar estrategias divergentes horizontales y verticales, pero en elecciones anteriores se dieron múltiples casos en las entidades federativas en los cuales los partidos generaban más de una coalición en un mismo proceso electoral e incluso para un mismo cargo (diputaciones locales o municipios). Véase Lisandro M. Devoto y Juan C. Olmeda, “Juntos pero revueltos. Estrategias electorales y coaliciones partidarias para la elección de diputados locales en los estados mexicanos (2000-2016)”, en *Colombia Internacional*, núm. 90, abril-junio de 2017, pp. 157-187.

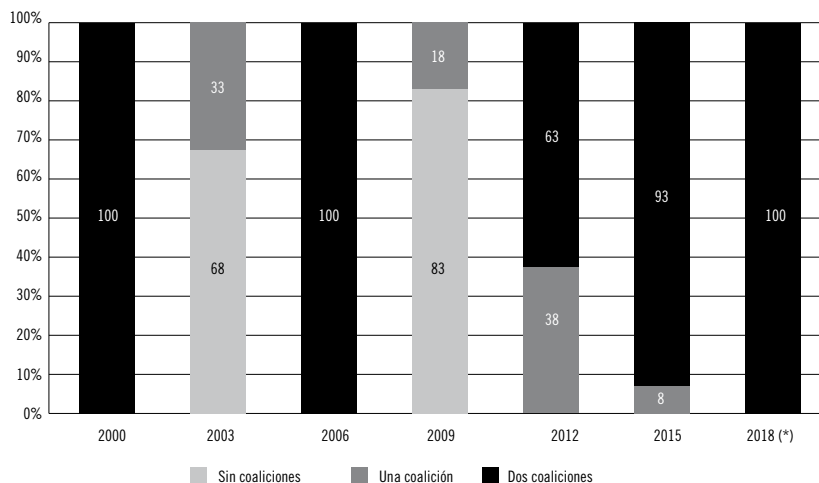
⁹ *Idem*.

Lisandro M. Devoto

La conformación de coaliciones electorales en la Ciudad de México

La conformación de alianzas en las elecciones de la Ciudad de México (antes Distrito Federal) es una estrategia a la que han recurrido los partidos desde 2000, cuando se realizó la segunda elección de los poderes Ejecutivo y Legislativo en la entidad luego del proceso de 1997. Sin embargo, no ha sido una estrategia estable y consistente para los partidos políticos. Por un lado, siempre que se realizaron elecciones concurrentes (ejecutiva y legislativa) se registró por lo menos una coalición en competencia: en los años 2000, 2006 y 2018 en todos los distritos electorales de MR compitieron dos coaliciones; mientras que en la elección de 2012 hubo dos coaliciones en 63% de los distritos de MR y una en 38% restante. No sucedió así en las elecciones intermedias, en las que sólo se renovó el Poder Legislativo: en 2003 y 2009 la mayoría de los partidos compitieron por separado en la mayor parte de los distritos, con 2015 como única excepción en este tipo de elecciones (gráfico 1).

Gráfico 1. Número de coaliciones en competencia, en porcentaje de distritos para la elección de diputaciones por mayoría relativa (2000-2018)



Fuente: Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).

* En 2018 se realizó la elección para el primer Congreso de la Ciudad de México, luego de la reforma constitucional que cambió el estatus legal de la capital del país. Mientras la ALDF contaba con 40 diputados electos por mayoría relativa, el Congreso de la Ciudad de México sólo tiene 33.

Coaliciones electorales y legislativas en el Congreso de la Ciudad de México

En la elección de 2018 los partidos presentaron distintas estrategias de competencia. Por un lado, el PRI, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) y el Partido Nueva Alianza (Panal) compitieron por separado, tanto en la elección para la Jefatura de Gobierno como en los 33 distritos locales de mayoría relativa para la integración del Congreso. De esta manera, la estrategia fue divergente respecto de la elección federal, donde estos tres partidos compitieron coaligados para la presidencia de la república y conformaron una coalición flexible por las diputaciones federales (133 de 500 distritos de MR) y parcial por las senadurías (34 de 62 fórmulas de MR).

Cuadro 1. Coaliciones que compitieron en la elección de diputaciones locales en la Ciudad de México durante el proceso electoral 2017-2018

Coalición	Cantidad de distritos	% de distritos	Tipo de coalición
Candidatura común PT-Morena-PES	33	100	-
PAN-PRD-MC	32	97	Parcial
Candidatura común PRD-MC	1	3	-

Fuente: IECM.

Nota: Es importante mencionar que los partidos PT, Morena y PES firmaron un convenio de candidatura común, no de coalición; sin embargo, en este trabajo consideramos todas estas figuras legales para reflejar la estrategia de los partidos de presentar candidatos comunes, como ya fue aclarado.

Por otro lado, como se refleja en el cuadro 1, los partidos restantes optaron por formar coaliciones electorales: el Partido del Trabajo (PT), Movimiento Regeneración Nacional (Morena) y el Partido Encuentro Social (PES) conformaron la candidatura común Juntos Haremos Historia; mientras que el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y Movimiento Ciudadano (MC) integraron la coalición Por la CDMX al Frente. En el primer caso, los partidos postularon candidatos comunes en todos los distritos locales de MR y también para la Jefatura de Gobierno. En el caso de la coalición PAN-PRD-MC, configuraron una coalición parcial que abarcó 32 de los 33 distritos en disputa, dejando fuera sólo el distrito 5, en donde el PAN compitió en solitario mientras PRD-MC presentaron una candidatura común (cuadro 1).

Lisandro M. Devoto

Cuadro 2. Reparto de candidaturas en las coaliciones que compitieron en la elección de diputaciones locales en la Ciudad de México durante 2018

	Candidaturas totales	% de candidaturas totales	Distritos	Partido de la o el candidato a jefe de Gobierno
Candidatura común Juntos Haremos Historia				
PT	1	3	25	Morena
Morena	31	94	1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 22, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33	
PES	1	3	21	
Total	33	100		
Coalición Por la CDMX al Frente				
PAN	10	31	2, 3, 12, 13, 14, 16, 17, 20, 23, 26	PRD
PRD	18	56	1, 4, 6, 8, 10, 11, 15, 18, 19, 21, 22, 25, 27, 28, 29, 30, 31, 32	
MC	4	13	7, 9, 24, 33	
Total	32	100		

Fuente: Convenio de coalición Por la CDMX al Frente y Convenio de candidatura común Juntos Haremos Historia, registrados ante el IECM.

Una vez mencionadas las estrategias de los partidos para la disputa de los distintos cargos en el proceso electoral 2018, resulta importante analizar cómo se repartieron las candidaturas al interior de las coaliciones o candidaturas comunes, ya que esto brinda información respecto del resultado de las negociaciones en cada una de las coaliciones a partir de la fuerza relativa de cada uno de los partidos. Es indispensable recordar que el reparto de las candidaturas debe establecerse en los respectivos convenios de coalición registrados ante el Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM).

Como era previsible, a partir de la fuerza de los partidos integrantes, en el caso de la candidatura común Juntos Haremos Historia Morena concentró 31 de las 33 candidaturas legislativas de MR, además de la correspondiente a la Jefa-

Coaliciones electorales y legislativas en el Congreso de la Ciudad de México

tura de Gobierno. En el caso de la coalición Por la CDMX al Frente el reparto resultó más parejo entre los partidos más grandes, el PAN y el PRD; y la negociación también estuvo influida por la que se dio para definir cargos en las elecciones federales. El PRD, por su fuerza histórica en la ciudad y su peso simbólico, logró la mayor cantidad de candidaturas para las diputaciones locales (18), además de la candidata a la Jefatura de Gobierno; mientras que el PAN logró 10 candidatos a diputados¹⁰ y a MC sólo le correspondieron cuatro candidaturas legislativas (cuadro 2).

Cuadro 3. Candidaturas ganadoras en la elección de diputaciones locales por partido y coalición

Distrito	Opción ganadora	Partido de la o el candidato
1	PT-Morena-PES	Morena
2	PT-Morena-PES	Morena
3	PT-Morena-PES	Morena
4	PT-Morena-PES	Morena
5	PT-Morena-PES	Morena
6	PT-Morena-PES	Morena
7	PT-Morena-PES	Morena
8	PT-Morena-PES	Morena
9	PT-Morena-PES	Morena
10	PT-Morena-PES	Morena
11	PT-Morena-PES	Morena
12	PT-Morena-PES	Morena
13	PAN-PRD-MC	PAN
14	PT-Morena-PES	Morena
15	PT-Morena-PES	Morena
16	PT-Morena-PES	Morena
17	PAN-PRD-MC	PAN

¹⁰ Aquí debe considerarse que el candidato a presidente de la república por la coalición Por México al Frente, integrada por los mismos partidos, pertenecía al PAN.

Lisandro M. Devoto

Cuadro 3. Candidaturas ganadoras en la elección de diputaciones locales por partido y coalición (*continuación*)

Distrito	Opción ganadora	Partido de la o el candidato
18	PT-Morena-PES	Morena
19	PT-Morena-PES	Morena
20	PT-Morena-PES	Morena
21	PT-Morena-PES	PES
22	PT-Morena-PES	Morena
23	PT-Morena-PES	Morena
24	PT-Morena-PES	Morena
25	PT-Morena-PES	PT
26	PT-Morena-PES	Morena
27	PT-Morena-PES	Morena
28	PT-Morena-PES	Morena
29	PT-Morena-PES	Morena
30	PT-Morena-PES	Morena
31	PT-Morena-PES	Morena
32	PT-Morena-PES	Morena
33	PT-Morena-PES	Morena

Fuente: IECM.

El último aspecto para destacar en cuanto a la dinámica de las coaliciones electorales es el éxito que cada una de ellas alcanzó, al analizar los resultados de los comicios para diputados locales de 2018. Debido a que en todos los distritos compitieron dos coaliciones, inevitablemente la victoria de una implicaba la derrota de otra, por lo que la estrategia resultó más exitosa para una de las alianzas en competencia.

Las candidaturas impulsadas por PT-Morena-PES lograron la victoria en 31 distritos de MR, mientras que la coalición PAN-PRD-MC sólo alcanzó el éxito electoral en los dos distritos restantes (*véase* cuadro 3). A pesar de haber postulado una mayor cantidad de candidaturas dentro de su coalición, el PRD no alcanzó el triunfo en ningún distrito electoral, por lo que debió conformarse con las

Coaliciones electorales y legislativas en el Congreso de la Ciudad de México

asignaciones que le correspondieran por el principio de RP. De esta manera, el partido perdió la posición dominante que había mantenido en la ciudad desde 1997, siendo derrotado en la contienda por la Jefatura de Gobierno y al mismo tiempo viendo reducido su contingente legislativo de manera considerable.

Debido a la distribución del listado de candidaturas, esto derivó en una mayoría de Morena en la integración del primer Congreso de la Ciudad de México, mientras los grupos parlamentarios de los partidos restantes se nutrieron principalmente de diputaciones por RP.

4. La conformación de los grupos parlamentarios y coaliciones legislativas

El éxito alcanzado por la coalición liderada por Morena, en la cual dicho partido postuló 94% de las diputaciones, consolidó su contingente legislativo a partir de las victorias en la abrumadora mayoría de los distritos locales por MR. De esta forma, a partir de los resultados electorales y luego de haberse realizado la distribución de los cargos por RP, el grupo parlamentario de Morena alcanzó 57.6% de las curules, con 38 diputaciones de las 66 que conforman el Congreso. Lejos quedó el PAN, con 11 escaños (16.7%); el PRD y el PRI no llegaron a 10%; y al final se ubicaron los grupos del PT, el PVEM y el PES, que rondaron en 3% cada uno (cuadro 4).

De este modo se consolidaba un realineamiento en los votos de la izquierda, dejando al otrora partido mayoritario, el PRD, reducido a su mínima expresión y fortaleciendo la posición de Morena. De hecho, el PRD no pudo ganar ni uno solo de los distritos de MR, por lo que logró sus seis diputaciones por RP. Lo sucedido en la elección legislativa tuvo su correlato en la Jefatura de Gobierno, donde también se impuso la candidata de Morena, Claudia Sheinbaum Pardo.

Lisandro M. Devoto

Cuadro 4. Integración de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México por grupo parlamentario

Grupo parlamentario	Cantidad de legisladores				Porcentaje total de legisladores
	Resultado de la elección*	Total**	Mayoría relativa	Representación proporcional	
Morena	38	34	27	7	51.5
PRD	6	6	0	6	9.1
PAN	11	11	2	9	16.7
PRI	5	5	0	5	7.6
PT	3	6	3	3	9.1
PVEM	2	2	0	2	3
PES	1	2	1	1	3
Total	66	66	33	33	100

Fuente: Congreso de la Ciudad de México, “Grupos parlamentarios”, 2019, disponible en <<https://www.congresocdmx.gob.mx/grupos-parlamentarios/>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

* Se refiere al reparto de las curules entre los grupos parlamentarios según los resultados de la elección del 1 de julio de 2018.

** Muestra la conformación del Congreso por grupos parlamentarios a octubre de 2019.

Al iniciar los trabajos de la I Legislatura, el primer día de trabajo legislativo se produjo una redistribución de las curules entre los grupos parlamentarios de los partidos que conformaron la coalición Juntos Haremos Historia, PT-Morena-PES. El grupo parlamentario de Morena perdió cuatro diputaciones, tres fueron cedidas al PT y una al PES; pero los cambios no fueron inocuos, ya que de esta manera el PT lograba emparejar al PRD en la cantidad de diputados y se convertía en la tercera fuerza política en el Congreso, y el PES con dos diputados podía conformar un grupo parlamentario y por consiguiente obtener un asiento en la Junta de Coordinación Política.¹¹ Esto expone debilidades en la legislación electoral, ya que no siempre las diputadas y los diputados se integran a los

¹¹ Diana Villavicencio, “Morena cede tres diputados al PT en Congreso de CDMX”, en *El Universal*, México, 17 de septiembre de 2018, disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/morena-cede-tres-diputados-al-pt-en-congreso-de-cdmx/>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

Coaliciones electorales y legislativas en el Congreso de la Ciudad de México

grupos parlamentarios mencionados en el convenio de coalición o candidatura común, configurando una simulación.¹²

Es importante mencionar que la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México establece que los grupos parlamentarios deben integrarse de la siguiente manera:

- I. Cuando menos por dos Diputadas o Diputados que tengan un mismo origen partidario y/o pertenezcan a un mismo partido [...];
- II. En ningún caso pueden constituir un Grupo Parlamentario separado las y los Diputados que tengan un mismo origen partidario y/o pertenezcan a un mismo partido. Ninguna Diputada o Diputado podrá formar parte de más de un Grupo Parlamentario, pero habiéndose separado del primero se considerará sin partido;
- III. Cuando de origen existan Diputadas o Diputados pertenecientes a diferentes partidos políticos y que no alcancen el número mínimo para constituir un Grupo Parlamentario, podrán asociarse a efecto de conformar una Asociación Parlamentaria [...];
- IV. La Coalición Parlamentaria podrá constituirse a partir del día siguiente a la conformación de la Junta, mediante convenio suscrito por las y los Diputados integrantes. Ésta se equipará respecto de los derechos, beneficios y/o prerrogativas que esta ley les otorga a un Grupo Parlamentario;¹³

A partir de lo establecido en la ley, cabe preguntarse qué tan legítimo resulta este tipo de intercambios de diputadas y diputados. En realidad, la pregunta es directamente sobre su legalidad, ya que parece incumplirse lo establecido respecto al origen partidario de quienes integran los grupos parlamentarios, sobre todo si existe en la misma legislación una figura como la de la coalición parla-

¹² Khemvirg Puente, “Las coaliciones legislativas en los congresos locales de México”, en Rosa María Mirón Lince (coord.), *Los estados en 2015. Resultados y alcances de la reforma político-electoral 2014*, México, FCPyS-UNAM/La Biblioteca/TEDF/IEDEF, 2016, pp. 401-415.

¹³ Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 4 de mayo de 2018; última reforma publicada el 20 de mayo de 2020, disponible en <http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/67089/31/1/0>, página consultada el 12 de junio de 2020.

Lisandro M. Devoto

mentaria, que goza de los mismos derechos, beneficios y prerrogativas que los grupos parlamentarios. Además, se asume la cercanía ideológica de los partidos aliados, lo que tampoco puede darse por sentado.¹⁴ Sin embargo, es una práctica políticamente aceptada a la que han recurrido distintos partidos a lo largo del tiempo, y que se ha reproducido también en el Congreso federal.

Por ejemplo, la coalición Juntos Haremos Historia también utilizó este tipo de estrategia en la conformación de la Cámara de Diputados a nivel federal en 2018, registrando movimientos de diputadas y diputados de una bancada a otra, siempre entre PT, Morena y PES;¹⁵ y en legislaturas anteriores se recuerdan movimientos similares entre el PRI y el PVEM,¹⁶ sólo por mencionar algunos casos. De esta manera, los partidos logran establecer coaliciones legislativas estables, incrementar el número de legisladores y en algunos casos obtener sobrerrepresentación en el Congreso.¹⁷

Finalmente, es importante mencionar que existen análisis que plantean que la formación de coaliciones electorales para cargos legislativos debilita la posición del grupo parlamentario del partido que controla el Ejecutivo, como consecuencia de las negociaciones producidas en la conformación de las listas.¹⁸ Sin

¹⁴ Diego Reynoso, *op. cit.*; y Lisandro M. Devoto y Juan C. Olmeda, *op. cit.*

¹⁵ Al respecto véase Angélica Melín, “Con traspasos de diputados Morena y PES, inflan bancada del PT en San Lázaro”, en *MVS Noticias*, México, 3 de septiembre de 2019, disponible en <<https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/con-traspasos-de-diputados-morena-y-pes-inflan-bancada-del-pt-en-san-lazaro/>>, y Laura Arreazola, “PT intercambia diputados con PES y Morena, así se transformó en 1 año”, en *Político.mx*, 4 de septiembre de 2019, disponible en <<https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-congreso/pt-intercambia-diputados-con-pes-y-morena-%C3%AD-se-transformó-en-1-año/>>, ambas páginas consultadas el 17 de enero de 2020.

¹⁶ Esto ocurre también como resultado de una estrategia de distribución de candidaturas en el momento electoral entre partidos coaligados, cuando candidatos provenientes de un partido se presentan bajo la etiqueta de otro partido. En realidad se postulan más candidatos del mismo partido, aunque disimulados bajo otras etiquetas partidistas. Dicha práctica se registró en las elecciones de 2018 entre el PT, Morena y el PES, pero también anteriormente entre el PRI y el PVEM en lo que se conoció como *diputados sandía*. Véase Jae-Jae Spoon y Amalia Pulido-Gómez, “Strategic Alliances: Red, Green, or ‘Watermelon’ Candidates in Mexican Legislative Elections”, en *Party Politics*, Sage, 2018, pp. 1-10.

¹⁷ Khemvirg Puente, *op. cit.*, p. 406.

¹⁸ Diego Reynoso, “Alianzas electorales y contingentes legislativos en los estados mexicanos (1988-2006)”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 1, enero-marzo de 2010, pp. 113-139, disponible en <<http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v72n1/v72n1a4.pdf>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

Coaliciones electorales y legislativas en el Congreso de la Ciudad de México

embargo, no parece ser el caso de Morena, ya que su fuerza relativa entre los partidos que integraron la candidatura común le permitió concentrar la gran mayoría de las candidaturas y como consecuencia ganar la Jefatura de Gobierno y lograr la mayoría absoluta en el Congreso. Esta situación, sin embargo, podría exponer aún más la fragilidad en la estructura de rendición de cuentas horizontal que Khemvirg Puente¹⁹ señala como característica de los gobiernos estatales.

Análisis de las votaciones en el Congreso de la Ciudad de México: ¿se ratifican las coaliciones electorales como coaliciones legislativas?

Al pensar en la conformación de coaliciones legislativas es importante dar nuevamente un paso atrás, hacia el momento electoral. El artículo 293 del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México establece en su inciso *c* que “para que el registro de una coalición electoral sea válido, en el caso de candidaturas a diputaciones locales los partidos que la integran deben presentar una agenda legislativa común”. De aquí se desprende que aquellos partidos que decidan formar una alianza electoral también han de asumir la posibilidad de que ésta se prolongue más allá del momento electoral, estableciendo una agenda de temas que pudieran impulsar de manera conjunta en el Congreso de la Ciudad de México.

En el caso aquí analizado se presenta la particularidad de una alianza electoral dominada por Morena que obtuvo resultados sumamente positivos, como ya fue analizado. De esta manera, las fuerzas fueron muy dispares en la definición de las candidaturas entre los partidos aliados. Como resultado, Morena alcanzó por sí solo la mayoría absoluta en el Congreso, con 51.5% de las diputaciones, por lo que no necesitaría formar coaliciones para aprobar la gran mayoría de las iniciativas que proponga o para frenar cualquier planteamiento que la oposición pudiera realizar contra sus intereses. Sin embargo, necesitaría 44 legisladores para alcanzar la mayoría calificada, los dos tercios de las y los diputados, y sólo cuenta con 34. ¿De dónde podría obtenerlos?

¹⁹ Khemvirg Puente, *op. cit.*

Lisandro M. Devoto

En un escenario en el cual necesitara una mayoría calificada, como suele suceder al momento de intentar reformar la Constitución, Morena necesitaría sumar 10 votos a los propios. Aquí podría jugar un papel importante la coalición, ya que sumando los seis votos del PT y los dos de PES estaría muy cerca de alcanzar los necesarios para la reforma. Hasta el momento no se han registrado reformas a la Constitución Política de la Ciudad de México en la actual legislatura, por lo que no se puede analizar ese escenario. Sin embargo, al revisar las votaciones desarrolladas en el Congreso pueden obtenerse algunas precisiones.

A partir del análisis de 112 votaciones en la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México observamos que más de 80% de ellas ha sido votado con el apoyo de todos los grupos parlamentarios (93 votaciones). Es decir, no hubo diferencias mayores en el contenido de la gran mayoría de los dictámenes votados en el Pleno. Por ello, resulta necesario concentrarse en las votaciones que presentaron disensos para observar el comportamiento de las distintas bancadas. En estos casos, puede observarse una alineación casi perfecta entre los grupos parlamentarios de Morena, PT y PES, en sus votaciones tanto a favor como en contra, es decir tanto para apoyar iniciativas propias como para rechazar las de la oposición. Este comportamiento no es tan claro entre las bancadas del PAN y el PRD, que en diversas ocasiones han tomado posturas distintas en las votaciones, combinando aprobación por parte de uno con rechazos o abstenciones por parte del otro. Finalmente, el PVEM suele sumarse a las votaciones del PT, Morena y el PES, mientras que el PRI alterna sus apoyos entre ambas posturas existentes.

Como ejemplo, resulta relevante repasar qué sucedió en las votaciones de la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos de la Ciudad de México para 2019, es decir las que tuvieron lugar el 28 de diciembre de 2018. En lo que respecta a la Ley de Ingresos, ésta fue aprobada con el apoyo de todos los grupos parlamentarios menos el PAN, cuyos diputados y diputadas votaron en contra. Estas posturas se reflejan también en las reservas presentadas por la bancada de Acción Nacional, que sólo fueron apoyadas por sus legisladores, mientras los cuatro diputados del PRD que estaban presentes se abstuvieron y los demás votos fueron en contra. Al referirnos al presupuesto de egresos la situación cambia, ya que fue aprobado por todos los grupos parlamentarios (sólo un diputado de Morena se manifestó en contra). No obstante, las propuestas de modificación

Coaliciones electorales y legislativas en el Congreso de la Ciudad de México

presentadas por el PAN fueron rechazadas por amplia mayoría, aunque obtuvieron apoyos de diputados del PRD y del PRI.

De esta manera, se puede apreciar que Morena, el PT y el PES se comportan como una coalición legislativa, aunque formalmente no lo son en términos de lo que establece la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México. Por otro lado, no parece existir ese comportamiento entre los grupos del PAN y el PRD, aunque se procuran apoyos en los temas de mayor importancia. En ambos casos las posiciones de los partidos parecen una reacción a la posición mayoritaria de Morena, ya que quienes apoyan pueden recibir distintos beneficios y quienes ofician como oposición no logran coordinarse, ya que aún haciéndolo no tendrían la oportunidad de hacer avanzar su agenda si ésta no se alinea con los intereses del grupo mayoritario.

5. Conclusiones

Las elecciones de 2018 dieron lugar a la conformación de la I Legislatura del Congreso de la Ciudad de México luego de la reforma constitucional que modificara el estatus legal de la capital del país. En este proceso concurrente, en el cual se renovó la Jefatura de Gobierno y la integración completa del Congreso, las candidaturas comunes impulsadas por el PT, Morena y el PES resultaron ser altamente exitosas, consolidándose Morena como el partido más importante en el sistema político local. La coalición PAN-PRD-MC, que pretendía disputar palmo a palmo los puestos que estaban en juego, no alcanzó ni siquiera a consolidarse como una opción competitiva.

La competencia electoral estuvo marcada por estrategias de coordinación por parte de las élites partidistas, lo que llevó a que las principales fuerzas políticas conformaran coaliciones o candidaturas comunes, limitando la oferta electoral y buscando alcanzar un mayor número de votos. Sin embargo, hubo partidos que decidieron competir en solitario, como fue el caso del PRI, el PVEM y el Panal, de manera contraria a las estrategias esgrimidas en las elecciones previas. De cualquier manera, se trata de partidos que históricamente no han resultado relevantes para el electorado de la ciudad y que por consiguiente tenían escasas posibilidades de resultar ganadores en las contiendas.

Lisandro M. Devoto

El resultado de la elección legislativa local de 2018 fue un Congreso con mayoría de Morena y como consecuencia un gobierno unificado. Como había sucedido anteriormente con el PRD, la Jefatura de Gobierno y la mayoría legislativa corresponden al mismo partido. De esta manera se aprecia una tendencia presente desde 2015 en la Ciudad de México y que parece orientarse hacia el realineamiento de los votos de la izquierda, que dejaron masivamente al PRD para inclinarse por Morena, lo que generó un importante cambio en el sistema de partidos de la Ciudad de México. Aun sin necesitarlo, Morena apuntaló su alianza estratégica con PT y PES en el Congreso, constituyendo una coalición legislativa que (casi) le permitiera aprobar reformas constitucionales. Por otro lado, sin incentivos claros y sin consolidar una alternativa, la coalición PAN-PRD no se consolidó como coalición legislativa.

Será importante analizar la gestión del gobierno de la ciudad y qué papel juega la mayoría de Morena en el Congreso, así como los escenarios que pudieran presentarse para la confirmación de la coalición legislativa con el PT y el PES. La existencia de un gobierno unificado puede ser una buena noticia para las relaciones Ejecutivo-Legislativo y para la gobernabilidad en la ciudad, aunque habrá que ver si tiene repercusiones en la de por sí debilitada estructura de rendición de cuentas horizontal.

6. Bibliografía

Arreazola, Laura, “PT intercambia diputados con PES y Morena, así se transformó en 1 año”, en *Político.mx*, 4 de septiembre de 2019, disponible en <<https://politico.mx/minuta-politica/minuta-politica-congreso/pt-intercambia-diputados-con-pes-y-morena-%C3%AD-se-transformó-en-1-ño/>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, publicado en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 7 de junio de 2017; última reforma publicada el 2 de abril de 2019, disponible en <<https://www.iecm.mx/normatividad-y-transparencia/marco-normativo/normatividad-vigente/codigo/>>, página consultada el 17 de enero de 2020.

Coaliciones electorales y legislativas en el Congreso de la Ciudad de México

- Congreso de la Ciudad de México, “Grupos parlamentarios”, 2019, disponible en <<https://www.congresocdmx.gob.mx/grupos-parlamentarios/>>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- Devoto, Lisandro M., y Juan C. Olmeda, “Juntos pero revueltos. Estrategias electorales y coaliciones partidarias para la elección de diputados locales en los estados mexicanos (2000-2016)”, en *Colombia Internacional*, núm. 90, abril-junio de 2017, pp. 157-187.
- Ley General de Partidos Políticos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf>, página consultada el 31 octubre de 2019.
- Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México, publicada en la *Gaceta Oficial de la Ciudad de México* el 4 de mayo de 2018; última reforma publicada el 20 de mayo de 2020, disponible en <http://www3.contraloriadf.gob.mx/prontuario/index.php/normativas/Template/ver_mas/67089/31/1/0>, página consultada el 12 de junio de 2020.
- Melín, Angélica, “Con traspasos de diputados Morena y PES, inflan bancada del PT en San Lázaro”, en *MVS Noticias*, México, 3 de septiembre de 2019, disponible en <<https://mvsnoticias.com/noticias/nacionales/con-traspasos-de-diputados-morena-y-pes-inflan-bancada-del-pt-en-san-lazaro/>>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- Méndez de Hoyos, Irma, “Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011)”, en *Política y Gobierno*, vol. 19, núm. 2, diciembre de 2012, pp. 147-198.
- Olmeda, Juan C., y Lisandro M. Devoto, “¿Unidos o separados? Dimensionando el éxito de las coaliciones electorales a nivel subnacional en México (2000-2016)”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 64, núm. 235, enero-abril de 2019, pp. 289-326.
- Puente, Khemvirg, “Las coaliciones legislativas en los congresos locales de México”, en Mirón Lince, Rosa María (coord.), *Los estados en 2015. Resultados y alcances de la reforma político-electoral 2014*, México, FCPyS-UNAM/La Biblioteca/TEDF/IEDF, 2016, pp. 401-415.
- Reynoso, Diego, *La estrategia dominante. Alianzas electorales en los estados mexicanos 1988-2011*, Buenos Aires, Teseo/Flacso Argentina, 2011.

Lisandro M. Devoto

- , “Alianzas electorales y contingentes legislativos en los estados mexicanos (1988-2006)”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 72, núm. 1, enero-marzo de 2010, pp. 113-139, disponible en <<http://www.scielo.org.mx/pdf/rms/v72n1/v72n1a4.pdf>>, página consultada el 17 de enero de 2020.
- Spoon, Jae-Jae, y Amalia Pulido-Gómez, “Strategic Alliances: Red, Green, or ‘Watermelon’ Candidates in Mexican Legislative Elections”, en *Party Politics*, Sage, 2018, pp. 1-10.
- Villavicencio, Diana, “Morena cede tres diputados al PT en Congreso de CDMX”, en *El Universal*, México, 17 de septiembre de 2018, disponible en <<https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/morena-cede-tres-diputados-al-pt-en-congreso-de-cdmx>>, página consultada el 17 de enero de 2020.