

De la coalición electoral a la integración y el respaldo del gobierno. El caso del estado de Oaxaca 2010-2016

From the electoral coalition to integration and government backing. The case of Oaxaca state 2010-2016

Ramón Fernández Mejía¹

Resumen: En este documento se analiza la conformación de las coaliciones entre dos de los partidos políticos más alejados en el espectro electoral mexicano, con el fin de explicar una vez que triunfan en los procesos electorales, de qué manera logran formar las mayorías legislativas necesarias para gobernar y cómo integran su gabinete de gobierno.

Abstract: This paper analyzes the configuration of coalitions between two political parties located at opposite sides of the Mexican electoral spectrum, in order to explain how they form the legislative majorities necessary to govern and how they integrate the cabinet once they succeed in the electoral processes.

Palabras clave: Coaliciones políticas; distancia ideológica; sistema de partidos; gabinete de gobierno; respaldo del gobierno.

Introducción

Desde la década de los noventa del siglo pasado, las coaliciones electorales son una de las estrategias más recurridas por los partidos políticos para acceder o mantenerse en el poder. En las entidades federativas mexicanas, Méndez (2012) dio cuenta que de 32 procesos electorales concurrentes desarrollados de 1994 a 1999, en 41% se presentó al menos una coalición, mientras que su presencia aumentó a 96% en los 82 comicios desarrollados del 2000 al 2016, triunfando en 77% de los casos donde alguna contendió.

Las coaliciones han sido tan variadas como diversas son las entidades federativas donde se han desarrollado. Las más cuestionadas hasta los pasados procesos electorales de 2017, fueron

¹ Candidato a doctor en Ciencias Sociales con Especialidad en Estudios Regionales por El Colegio de la Frontera Norte. Líneas de investigación: coaliciones políticas, mecanismos de transparencia y rendición de cuentas municipal, correo de contacto: rfernandezdcs@colef.mx.

las pactadas entre el PAN y el PRD, partidos políticos se ubicaban en los extremos del espectro ideológico electoral mexicano,¹ cayendo en la categoría de coaliciones antípodas (Michels, 1996; Paoli, 2012), antinatura (Reynoso, 2011) o ideológicamente inconsistentes (Cansino y Pérez, 2015).

Sobre estas coaliciones se han pronunciado diversos actores políticos y académicos, argumentando que su discrepancia ideológica les impide funcionar de manera integral en el gobierno, pues tiende a predominar la postura ideológica de alguno de ellos por sobre la de los demás (Marván, 2010; Campos, 2015). En el ámbito legislativo, Córdova (2010) resaltó la importancia de la cercanía ideológica de los partidos para conformar las coaliciones ganadoras, donde los acuerdos entre partidos más alejados en el espectro ideológico son más difíciles de lograr, aunque se hayan coaligado para el proceso electoral respectivo.

Con base en estos argumentos y el análisis del sexenio de Gabino Cué en Oaxaca, el objetivo de esta ponencia es explicar cómo una vez que la coalición “Unidos por la Paz y el Progreso” (UPP) logró el triunfo para la gubernatura en 2010, el gobernador integró su gabinete de gobierno y cómo se lograron conformar las mayorías legislativas necesarias para gobernar.

Se consideró importante para ambas legislaturas del sexenio, tomar en cuenta la falta de relevancia del partido del gobernador en el congreso, que los mayores escaños de la coalición se repartieron entre el PAN y el PRD y que ninguno de ellos liderara el proyecto de gobierno pero además, que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no perdiera su condición de ser un actor con un amplio poder de veto, lo que le permitió lograr mayores posiciones en el gabinete de gobierno al final del sexenio.

El argumento de la ponencia gira en torno a dos planteamientos generales. El primero es que la integración pluripartidista de un gobierno que proviene de una coalición electoral, depende del número de candidaturas (de Mayoría Relativa (MR)) logradas por partido político en el convenio de coalición y la relevancia que alcancen en las legislaturas correspondientes. El supuesto implica que si los partidos contrincantes en el proceso electoral tienen relevancia para coaligarse o chantajear al gobierno en turno, tienen posibilidades de formar parte del gabinete de gobierno.

El segundo, es que el respaldo del congreso hacia el gobernador en materia de iniciativas de ley será mayor que el promedio prestado a los partidos minoritarios, que los presupuestos y las

cuentas públicas se aprueban tomando en cuenta la exigencia del partido mayoritario, pero además, que la ratificación del gabinete beneficiará a este último partido en el congreso.

Para lograr el objetivo, la ponencia se integra por cuatro apartados. En el primero se abordan los conceptos necesarios para el análisis de las coaliciones en los sistemas presidenciales. En el segundo se describe el contexto socio-político de Oaxaca para la conformación de la coalición “Unidos por la Paz y el Progreso” (UPP) en 2010, la integración y desarrollo de la LXI Legislatura, así como la conformación pluripartidista del gabinete de gobierno.

En el tercer apartado se aborda la conformación de la coalición “Unidos Por el Desarrollo” (UPD) que prescindió del partido del gobernador, la integración y el desarrollo de la LXII Legislatura, y los movimientos en el gabinete de gobierno que terminaron por permitir la presencia de una tercera parte sus miembros priistas. Finalmente, en el cuarto apartado se exponen las consideraciones finales del estudio en cuestión.

Las coaliciones políticas en los regímenes presidenciales

Para fines de esta ponencia, se entiende por coalición a “i) un conjunto de partidos políticos que ii) acuerdan perseguir metas comunes, iii) reúnen recursos para concretarlas y iv) distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas” (Strom, 1990 en Cruz, 2010: 5), de manera que pueden presentarse en los ámbitos electoral, parlamentario y de gobierno. Las primeras como enunció Duverger (1987), se sitúan en el nivel de los candidatos, las segundas en el nivel de los diputados y las terceras en el nivel de los ministros.

Debido a las características estructurales de los sistemas parlamentarios, las coaliciones parlamentarias y de gobierno son abordadas de manera integral en su literatura especializada, concentrándose desde la década de los 70 del siglo pasado en el tamaño de las coaliciones ganadoras y su estabilidad (Butterworth, 1971; Taylor, 1972), los efectos de las políticas y sus costos electorales (Schofield, 1993), la mayor presencia de los gobiernos de minoría y su permanencia (Bergman, 1993), así como la influencia de las instituciones formales e informales en su conformación y desarrollo (Steinack, 2012).

En los regímenes presidenciales por su parte, debido a la doble fuente de legitimidad electoral para la conformación de los poderes ejecutivo y legislativo, los partidos políticos

(mayoritarios o minoritarios) pueden presidir y mantenerse en el gobierno sin mediar coalición alguna, pero requerirán de las mayorías legislativas para respaldar su gobierno. Este requisito que no se equipara en nada al voto de confianza² exigido en los regímenes parlamentarios y por ello, Sartori (2008) consideró que no se podía hablar de las coaliciones de gobierno bajo los sistemas presidenciales, siendo Chasquetti (1997) el encargado de refutar este planteamiento y de ser pionero en su estudio en los países del Cono Sur.

El conocimiento especializado sobre las coaliciones políticas en los regímenes presidenciales se ha concentrado en el ámbito electoral, sin embargo, en América del Sur se ha avanzado en la investigación sobre la estabilidad de los gobiernos de coalición (Salas, 2016), las relaciones ejecutivo-legislativo en contextos multipartidistas (Pereira, 2011), el aumento de estos gobiernos en la federación brasileña (Cheibub, 2007), la integración de los gabinetes de gobierno (Deheza, 1998; Amorim, 2000; Cheibub, 2007), etc.

Los principales conceptos utilizados para su análisis son: coalición dominante, distancia ideológica y sistema electoral. La coalición dominante “está integrada por aquellos actores, pertenezcan o no formalmente a la organización, que controlan las zonas de incertidumbre más vitales... [y por lo tanto es] el principal centro de distribución de los incentivos organizativos del partido” (Panebianco, 1995: 91).

De acuerdo con Reveles (2004), la coalición dominante se puede abordar al analizar cuatro actores principales: los dirigentes del partido, los miembros del congreso o gobierno, los dirigentes intermedios o locales, y los miembros patrocinadores del partido. Entre sus funciones principales se encuentra la de dotar de la disciplina requerida al partido, así como pugnar por su cohesión.

Se entiende por disciplina a las “condiciones que ponen al partido por encima del miembro, es decir, que le permite al partido dominar y condicionar la conducta de sus miembros” (Sartori, 2008: 208). En el plano parlamentario, la disciplina partidista es entendida como la obediencia o sujeción por parte del legislador a lo dispuesto por el líder de su partido o fracción parlamentaria, de manera al pensar en ella viene a nuestra mente la imagen de “legisladores del mismo partido votando juntos casi todo el tiempo” (Mainwaring y Shugart, 2002c: 279). La cohesión partidista por su parte, alude al sentido mayoritario del voto de una fracción parlamentaria (Casar, 2008).

La distancia ideológica enmarcada en el sistema de partidos, permite considerar que entre mayor sea la distancia entre partidos, mayores serán las dificultades para que estos se coaliguen y lleguen a acuerdos posteriores. De manera que los partidos que busquen conjuntar esfuerzos en cualquiera de los ámbitos mencionados, deberán tener en cuenta la maximización de sus beneficios y la congruencia ideológica con sus potenciales coaligados (Cruz, 2010; Alemán y Tsébelis, 2012; Cheresky, 1998; Méndez, 2012; Mainwaring y Shugart, 2002c).

En este escenario, Cansino y Pérez (2015) consideran que no existe consenso sobre “el peso de la variable ideológica en la conformación y éxito de la alianza electoral”, citando dos posturas opuestas: aquellos que consideran relevante su cercanía para que las alianzas sean más viables y propensas a conformarse (Méndez, 2012), y aquellos que anteponen objetivos de diversa naturaleza (democratizadores o de competencia electoral) por sobre el aspecto ideológico partidista (Reynoso, 2011).

Finalmente, el sistema electoral referido al “conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política” (Valdés, 2010), influye en el número, dimensión, alianzas y representación de los partidos (Duverger, 1987). Se considera que en un sistema electoral a una sola vuelta que conviva con un multipartidismo moderado y un sistema de RP, a mayor desproporción y umbral electoral los partidos pequeños tienen mayores probabilidades de coaligarse con los partidos grandes (Paoli, 2012) por las posibilidades que tienen de ser eliminados, por lo que más que aliados tienden a convertirse en satélites (Duverger, 2001).

Oaxaca y la elección de la alternancia, 2010

Ubicado al sureste de nuestro país, Oaxaca colinda al norte con Veracruz y Puebla, al oriente con Chiapas y Veracruz, al poniente con Guerrero, y al sur con el océano pacífico. Oaxaca es uno de los estados que permite la convivencia de dos sistemas de elección de autoridades municipales: el sistema de partidos y los sistemas normativos internos.

Su representación política estatal se identifica en un gobernador elegido cada seis años por mayoría simple y a una vuelta, y por 42 diputados locales, 25 elegidos por el principio de Mayoría Relativa (MR) en igual número de distritos electorales locales y 17 por el principio de Representación Proporcional (RP).

En las elecciones intermedias de 2007, el PRI recuperó la representación de los siete distritos electorales que había perdido con la coalición “Todos Somos Oaxaca” (TSO) en 2004³ (véase cuadro 1), de manera que ganó la totalidad de distritos con un Margen de Victoria (MV) superior al 20%, aunque el porcentaje de participación electoral fue el segundo más bajo desde 1998.

Cuadro 1. Elecciones locales, Oaxaca 1998-2007

Año	Elección	Se eligió	Distritos triunfa PRI	Votación ganador	Votación 2° lugar	MV	Partic.
1998	Concurrente	Gobernador	22/25	47.18	36.17	11	50.42
		Diputados	23/25	46.73	34.39	12.34	49.46
2001	Intermedia	Diputados	24/25	49.56	19.43	30.13	31.04
2004	Concurrente	Gobernador	17/25	47.55	44.38	3.16	50.63
		Diputados	18/25	47.74	42.74	5	49.78
2007	Intermedia	Diputados	25/25	47.53	27.51	20.02	36.87

Fuente: elaboración propia con base en las memorias electorales del IEEPCO

En el cuadro anterior destaca que la competitividad en la elección de gobernador de 2004 fue muy alta y que la concentración de votos iba en aumento para todos los procesos electorales. En las elecciones de gobernador de 1998 por ejemplo, el PRI y el PRD concentraron más de 83% de los votos, mientras en 2004 las coaliciones lo hicieron en 92%. En las elecciones intermedias de 2001 el PRI y el PAN concentraron 69% de los votos y para 2007 las coaliciones lo hicieron en más de 75%.⁴

Con base en estos antecedentes, el PAN-PRD-Partido Convergencia (PC) y Partido del Trabajo (PT) compitieron en coalición total para los procesos electorales concurrentes de 2010 bajo la coalición “Unidos por la Paz y el Progreso” (UPP). Su candidato a gobernador con sendos antecedentes priistas, era miembro del PC y ya había competido por el mismo puesto en 2004 por la coalición TSO.

Los retos para el PAN se resumían en tres. Primero, asegurar la disciplina y unidad partidista para apoyar la candidatura a gobernador de un personaje ajeno a sus filas, pero con un fuerte arraigo local. Segundo, asegurar su posicionamiento ideológico en los documentos de la coalición y el tercero, conquistar el mayor número de espacios posibles de espacios de representación política.

En cuanto a la disciplina partidista, solamente se presentaron dos posicionamientos

“fuertes” en contra del candidato a gobernador de la coalición UPP. Manuel Espino en el ámbito nacional, quien siendo Secretario General de su partido en 2004 había consentido que Gabino Cué fuera candidato de la coalición TSO; y Pablo Arnaud Carreño, expredidente municipal que pretendió participar en el proceso electoral y que manifestó su descontento por el método de selección del candidato. Su líder en el congreso local se limitó a legitimar la coalición con base en objetivos democratizadores y anticaciquiles.

Respecto al posicionamiento ideológico de la coalición, el PAN logró que en el convenio firmado se autorizara explícitamente que fuera su Comisión de Doctrina la encargada de elaborar el proyecto de plataforma común, con lo que aseguró su predominio ideológico por sobre las posturas de los demás partidos coaligados.

En lo que concierne a las candidaturas, el PAN logró encabezar 40 de las 152 (20%) presidencias municipales bajo el sistema de partidos y encabezó 40% de las candidaturas a diputados locales, varias de ellas, las más importantes de la entidad. Este último dato es importante porque hasta antes de 2007, el PRD era el principal partido de oposición en la entidad y el que mejores resultados electorales presentaba, sin embargo, el PAN no permitió presidir un número menor de candidaturas que él.

El PRD por su parte, con el mismo número de candidaturas a diputados locales que el PAN, tuvo mayores problemas de indisciplina partidista pero no tanto por los espacios negociados en la coalición, sino por la denominación de sus candidatos. De estos procesos se derivaron algunos hechos violentos que fracturaron al partido en su interior y algunos casos sus militantes abandonaron sus filas para abanderar las candidaturas de otros partidos políticos. Su coordinador legislativo, simpatizantes de la corriente Nueva Izquierda (NI) y ampliamente promotora de las coaliciones con el PAN, tuvo un papel marginal en el proceso al limitarse a justificar la coalición y defenderla ante Manuel Espino.

El PT fue el partido más beneficiado de la coalición UPP por el número de candidaturas presididas. Este partido se había coaligado en 2004 con el PRI y no había encabezado ninguna candidatura; sin embargo, para 2010 encabezó tres distritos electorales superando los dos del PC. Su mayor mérito, fue haberse mantenido firme en la coalición pese al llamado del excandidato presidencial del PRD en 2006, de no firmar la coalición con el PAN.

El PC por su parte, después de no haber triunfado en ninguno de los tres distritos

electorales que encabezó en 2004 con la coalición TSO, vio disminuidas sus candidaturas a solos, disciplinándose al máximo al acatar lo decidido por su dirigencia nacional y adoptando el discurso democratizador de la coalición en la entidad.

Con base en este escenario, en el convenio de la coalición UPP se definieron las candidaturas de MR por cada uno de los partidos políticos (véase cuadro 2). En él se observan las posibilidades mínimas de relevancia en el congreso para los partidos minoritarios considerando las candidaturas de MR asignadas, pero también al tomar en cuenta que la legislación electoral local marcaba que las asignaciones de RP serían prácticamente acordes con los porcentajes de votos captados por los partidos políticos, teniendo un trato preferente el partido mayoritario.

Cuadro 2. Candidaturas de MR de la coalición UPP⁵ 2010

Partido	Candidaturas presididas	Representación total posible de alcanzar ⁶
	Absolutos	Relativos
PAN	10	24
PRD	10	24
PC	2	5
PT	3	7
Total	25	60

Fuente: elaboración propia con base en el convenio de coalición

Como puede visualizarse en el cuadro 3, los resultados del proceso electoral 2010 fueron positivos para la coalición UPP, pues sus partidos sumaron 59% de las curules totales de la LXI Legislatura (véase cuadro 3).⁷ De esta forma se esperaba que los partidos que la integraron fueran quienes dominaran en la legislatura y se aprobaran los mayores porcentajes de iniciativas impulsadas, sobre todo porque en agosto de 2010, sus diputados electos dieron a conocer los “Diez compromisos por la transición democrática en Oaxaca”, donde se resaltaba en el primero de ellos la importancia de la “Coalición Legislativa por la Transición Democrática”.⁸

Cuadro 3. Integración de la LXI Legislatura, Oaxaca

Coalición	Partido	Candidaturas ganadas		Total de escaños alcanzados	
		MR	RP	Absolutos	Relativos
Unidos Por la Paz y el	PAN	8	3	11	26
	PRD	5	4	9	21

Progreso ⁹	PC	2	1	3	7
	PT	1	1	2	5
Por la Transformación de Oaxaca	PRI	9	7	16	38
	PVEM		0	0	0
	PUP		1	1	2
Total		25	17	42	100

Fuente: elaboración propia con base en los resultados electorales y la integración de la LXI Legislatura

Pese a estas condiciones el partido más relevante en el congreso fue el PRI, porque mantuvo por sí solo la capacidad de veto y porque era uno de los actores más interesados en que se aprobaran las reformas constitucionales y a las leyes orgánicas de los poderes estatales para que se lograra un equilibrio de poderes y un mayor control del Poder Legislativo sobre el Poder Ejecutivo. Es importante remarcar que estas acciones estaban consideradas dentro de la plataforma electoral de la coalición UPP y compromisos anunciados por los diputados de esta coalición, en el afán de dar forma al gobierno de coalición anunciado por el gobernador electo.

Así, durante la primera mitad del gobierno de Gabino Cué se aprobaron reformas que dotaron de mayores facultades al congreso y limitaron las del gobernador, la principal de ellas, el poder de ratificación del gabinete. En cuanto a las reformas a la Ley Orgánica del Poder Legislativo, se democratizaron de los órganos más importantes del congreso desapareciendo la Gran Comisión e instituyéndose la Junta de Coordinación Política (Jucopo), la cual, junto con la Mesa Directiva, sería presidida por el término de un año por cada uno de los tres partidos principales en el congreso.

Estos cambios además de ser importantes para un Estado que luchaba por lograr procesos democratizadores al interior de sus principales órganos, eran igual de importantes para el PRI porque sin estar en el gobierno y sin contar con la mayoría absoluta en el congreso, como se verá más adelante, pudo incidir de manera importante en las funciones legislativas y en la conformación del gabinete de gobierno.

En cuanto al respaldo del gobernador por parte del congreso local, se tiene que su tasa de aprobación de iniciativas de ley por fue de 60%, aunque en términos absolutos las iniciativas mayormente aprobadas fueron las impulsadas por los partidos políticos con representación legislativa (véase cuadro 4).

Cuadro 4. Iniciativas de ley y aprobaciones LXI Legislatura, Oaxaca

Entidad	Iniciativas	Aprobadas	Porcentaje de aprobación
Poder Legislativo	85	28	33
Poder Ejecutivo	20	12	60
Tribunal Superior de Justicia	2	2	100
Órganos Autónomos del Estado	3	1	33
Ayuntamientos	-	-	-
Ciudadanos	13	2	15
Total			

Fuente: González, Castañeda y Ordóñez, 2016: 95

Desagregada la estadística por partido político en el congreso, se tiene que el partido con mayor porcentaje de aprobación de iniciativas fue al PAN seguido por el PC, aunque en términos absolutos el segundo partido más relevante fue el PRI. Destaca que los partidos de la coalición UPP que se había comprometido a trabajar conjuntamente en el desarrollo de la legislatura, a pesar de lograr la aprobación de la totalidad de sus iniciativas, ocupó el penúltimo lugar en cuanto al número absoluto de sus iniciativas presentadas (véase cuadro 5).

Cuadro 5. Iniciativas de ley por partido político y aprobaciones LXI Legislatura, Oaxaca

Partido	Iniciativas	Aprobadas	Porcentaje de aprobación
PRI	23	7	30
PRD	11	3	27
PAN	22	8	36
PC/MC	12	4	33
PT	12	2	17
PUP	1	0	0
Coalición UPP	4	4	100
Total	85	28	33

Fuente: elaboración propia con base en González, Castañeda y Ordóñez, 2016: 96

La aprobación del presupuesto público de 2012 se logró con el apoyo mayoritario de 39 votos, donde se redujo el recurso económico a la Secretaría de Desarrollo Social y a la Coordinación General de Módulos de Desarrollo Sustentable, entre otras dependencias, siendo la coordinación general la principal estrategia de desarrollado implementada por el gobernador en turno. Respecto a la aprobación de las cuentas públicas, las de 2011 y 2012 también se aprobaron por mayoría de votos (24 y 28 respectivamente), contando las últimas con el voto en contra de la fracción parlamentaria del PRI.

El gabinete de gobierno entonces, en un inicio estuvo compuesto por integrantes de cinco fuerzas políticas, aunque no proporcionales con su relevancia electoral, pues dentro de la coalición UPP, el PAN superó con más de 14 mil votos la contribución del PRD para la elección del gobernador y obtuvo una secretaría menos. El PC superó con más de 17 mil votos la contribución del PT y el primero no tuvo ningún lugar en el gabinete de gobierno (véase cuadro 6).

Cuadro 6. Integración del gabinete 2010-2013

Partido	No. dependencias	Porcentaje
PAN	2	13
PRD	3	20
PNA	1	7
PT	1	7
PRI	2	13
Cercanos a Cué	2	13
Independientes	4	27
Total	15	

Fuente: elaboración propia

Hasta el proceso electoral intermedio de 2013 se presentaron 12 cambios en el gabinete central de gobierno. En su mayoría se presentaron en la Secretaría General de Gobierno, en la Secretaría de Desarrollo Social y Humano y en la Secretaría de Finanzas (véase cuadro 7). Ninguno de estos cambios se debió a que sus titulares buscaran una curul u otros puestos de elección popular por el proceso electoral de 2013 como en otras entidades federativas, antes bien, mayoritariamente se justificaron como consecuencia del incumplimiento en los requisitos administrativos para tomar posesión del cargo, donde el congreso aplicó sin miramientos su atribución de no ratificar los nombramientos del Poder Ejecutivo, y por la incompatibilidad ideológica de sus titulares con el gobernador.

Cuadro 7. Cambios en el gabinete de gobierno, Oaxaca 2010-2013

Dependencias	Cambios en titulares	Porcentaje
Secretaría de Finanzas	2	17
Secretaria General de Gobierno	3	25

Secretaría de Turismo y Economía	1	8
Secretaría de Desarrollo Social y Humano	2	17
Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal, Pesca y Acuicultura	1	8
Secretaría de Seguridad Pública	1	8
Secretaría de las Culturas y Artes de Oaxaca	1	8
Coordinación General de Transporte/Secretaría de Vialidad y Transporte	1	8
Total	12	100

Fuente: elaboración propia con base en la reconstrucción hemerográfica

Los cambios realizados provocaron la modificación original del gabinete de gobierno, aumentando las representaciones del PRD y del PRI pero además, incorporándose un grupo que para fines de esta investigación se denominó “independientes con experiencia en la administración pública federal y/o estatal”, el cual se integró con personajes que en su currículum no se identifican como priistas, pero que su carrera administrativa había sido desarrollada en los gobiernos de dicho partido (véase cuadro 8).

Cuadro 8. Composición partidista del gabinete de gobierno, Oaxaca 2013

Dependencias	Titulares	Porcentaje
PAN	2	13
PRD	5	33
PT	1	7
PRI	4	27
Cercanos a Cué	1	7
Indep. Experiencia federal y/o estatal	1	7
Independientes	1	7
Total	15	100

Fuente: elaboración propia con base en la reconstrucción hemerográfica

Oaxaca y la elección intermedia de 2013. Las elecciones de la consolidación o el inicio del retroceso democrático

Con un partido minoritario en el gobierno de la alternancia oaxaqueña, el reto para el partido del gobernador era conseguir el mayor número de curules para la integración de la LXII Legislatura que le facilitara el apoyo en el congreso, sin embargo, Movimiento Ciudadano (MC), anteriormente PC, acató la decisión de su dirigencia nacional de no acudir en coalición con los partidos que había participado en 2010 y contendió solo para las elecciones de 2013.

La reconstrucción hemerográfica del proceso electoral permitió identificar que Gabino Cué intentó la imposición mínima de dos candidatos en su partido, lo que le causó problemas con dirigencia estatal, quien lo acusó de haber pactado las principales candidaturas a favor del PAN previo a los procesos electorales intermedios. Sin embargo, es importante considerar que este partido se vio fracturado en su interior al verse infiltrados exmilitantes perredistas y expriistas que agravaron los desacuerdos acarreados entre los legisladores nacionales del partido con su dirigencia estatal, el gobernador y su militancia.

Bajo este escenario, solamente el PAN-PRD-PT decidieron contender juntos en la coalición “Unidos Por el Desarrollo” (UPD), donde el PAN y el PRD acapararon 88% de las candidaturas de MR y el PT 12% (véase cuadro 9). Es importante señalar que, para este proceso electoral intermedio, la intervención de las dirigencias nacionales en los procesos de conformación de las coaliciones fue menor y los principales problemas de los partidos se presentaron en su interior por la designación de sus candidatos. Estas indisciplinas fueron mayoritariamente identificadas en el PRD, donde se escindieron algunas de sus agrupaciones.

Cuadro 9. Candidaturas de MR de la coalición UPD 2013, Oaxaca

Partido	Candidaturas presididas Absolutos	Representación total posible de alcanzar Relativos
PAN	11	44
PRD	11	44
PT	3	12
Total	25	100

Fuente: elaboración propia

Los resultados del proceso electoral confirmaron una vez más, que el mayor beneficio del

sistema electoral es para los partidos mayoritarios, pues dejaron en condiciones de representación mínima a los partidos minoritarios, aunque estos se hubiesen coaligado (véase cuadro 10). Destaca en este sentido que la coalición UPD no alcanzara la mayoría absoluta y su máxima representación la lograra el PRD con 24% de los escaños totales. Sin embargo, este partido no abanderó la visión del gobierno en el congreso, pese a ser el partido más cercano al PC y que solamente logró un espacio por el principio de RP.

Cuadro 10. Integración de la LXII Legislatura, Oaxaca

Coalición	Partido	Candidaturas ganadas		Total de escaños alcanzados	
		MR	RP	Absolutos	Relativos
Unidos Por el Desarrollo ¹⁰	PAN	7	2	9	21
	PRD	6	4	10	24
	PT	0	1	1	2
Compromiso Por Oaxaca	PRI	11	6	17	40
	PVEM	1	0	1	2
	PUP		1	1	2
	MC		1	1	2
	PNA		1	1	2
	PSD		1	1	2
Total		25	17	42	

Fuente: elaboración propia con base en los resultados electorales y la integración de la LXII Legislatura

Aunado a todos estos elementos, los diputados de la coalición UPD ya no se pronunciaron por un trabajo conjunto en la legislatura y se limitaron a respaldar de manera general lo establecido en la agenda correspondiente. Con esto se identificó un cierto “distanciamiento” con el gobernador, pese a considerar el empate de la agenda con lo establecido en el Plan Estatal de Desarrollo (PED) y otros documentos normativos estatales y federales.

El PRI por su parte, de nueva cuenta fue el partido más relevante en el congreso al aumentar su capacidad de veto e influencia para la LXII Legislatura. Las reformas logradas en la legislatura anterior le permitieron por la vía institucional presidir la Jucopo y la Mesa Directiva por un año legislativo.

El respaldo del congreso hacia el gobernador en cuanto a la aprobación de sus iniciativas de ley o de reforma no cambió sustantivamente en términos relativos comparado con la legislatura anterior, pero sí, en términos absolutos para todos los actores representados en el

congreso. El PRI por ejemplo, fue el partido al que se le aprobaron igual número de iniciativas que al gobernador, aunque propuso más del doble que este. MC por su parte, logró la aprobación de 80% de sus iniciativas, aunque en términos absolutos solo propuso diez y no se compararon a las aprobadas para el PAN o el PRD (véase cuadro 11).

En cuanto a las iniciativas presentadas por dos o más partidos con representación en el congreso, ninguna correspondió a la coalición UPD, pero tampoco a la coalición “Compromiso por Oaxaca” (CPO). De manera que permite discutir no solamente a falta de acuerdos entre partidos ideológicamente más alejados, sino también entre aquellos que se juzgan más cercanos y que compiten coaligados para los procesos electorales.

Cuadro 11. Iniciativas de ley y de reforma, LXII Legislatura, Oaxaca

Partido	Total de iniciativas	Iniciativas aprobadas	Porcentaje de iniciativas aprobadas
Gobernador	85	52	61
PAN	71	27	38
PRI	252	52	21
PRD	119	20	17
PT	14	2	14
MC	10	8	80
PUP	4	1	25
PVEM	8	3	38
PSD	1	0	0
PAN-PRD	2	0	0
PAN-PRI	1	0	0
MC-PAN-PRI	1	1	100
PAN-PUP	1	1	100
PSDC-PNA	1	0	0
TOTAL	570	168	

Fuente: elaboración propia con base en la página de la LXII Legislatura

La aprobación del presupuesto público de 2014 se logró por unanimidad de 38 votos; el de 2015 se aprobó después de la toma del congreso por parte de los legisladores priistas que exigían “recursos para proyectos personales”;¹¹ y el de 2016 se aprobó por unanimidad con 34 votos. Lamentablemente por la opacidad con la que se maneja el congreso estatal no permitió el

acceso a los diarios de debate ni a la minuta de la sesión correspondiente a la aprobación del presupuesto 2015, para identificar las posiciones y argumentos legislativos al respecto.

Por su parte, las cuentas públicas del 2014 al segundo trimestre de 2016 no fueron “votadas” como marca la ley, de manera que término del periodo ordinario de sesiones, el presidente de la Junta de Coordinación Política del PAN manifestó que convocaría a un nuevo periodo de sesiones para solventar “este y cientos de pendientes que la actual legislatura no pudo resolver ni concluir en sus tres años de gestión”, pues aseguró que se tenía los dictámenes de las cuentas 2014 y 2015 pero faltaban las de 2016, y se estaban “revisando para que se califique o no todo en un solo paquete...”¹².

Los movimientos desarrollados en la segunda parte del sexenio sumaron quince en total, lo que provocó que para finales del periodo de gobierno, el PAN y el PRD de la coalición UPD llegaran a su mínima representación, desapareciendo incluso la del PT. El PRI en cambio, ocupó una tercera parte de las secretarías y el grupo de independientes con experiencia en la administración federal y/o estatal, ocuparon 20% de los espacios de gobierno (véase cuadro 12).

Cuadro 12. Composición partidista del gabinete de gobierno, Oaxaca 2016

Dependencias	Titulares	Porcentaje
PAN	1	7
PRD	1	7
Morena	1	7
PRI	5	33
Cercanos a Cué	1	7
Indep. Experiencia federal y/o estatal ¹³	3	20
Independientes	3	20
Total	15	100

Fuente: elaboración propia con base en la reconstrucción hemerográfica

Consideraciones finales

A lo largo de esta ponencia se ha argumentado sobre la importancia que tienen los convenios de coalición en la integración de los gabinetes pluripartidistas de gobierno, y la relevancia que pueden alcanzar estos partidos en el congreso para su respaldo.

Se ha destacado con base en un estudio de caso, la serie de problemáticas a las que se enfrenta un partido minoritario en el gobierno que no cuenta con el respaldo del partido mayoritario más cercano a él en el congreso para promover su visión programática de gobierno y los obstáculos a los que debió enfrentar con un partido político de oposición con amplio poder de veto, y fuertemente beneficiado por la serie de reformas que buscaron democratizar el ejercicio de los principales órganos legislativos y contar con un mayor control sobre el Poder Ejecutivo.

El análisis del contexto electoral en el que se pactan las coaliciones permitió identificar el predominio ideológico y numérico del partido mayoritario sobre los demás, quienes al considerar las ventajas del sistema electoral para los partidos mayoritarios, terminan por jugar el papel de satélites y no aliados como comentó Duverger en su momento.

Los datos aquí analizados permiten considerar que las candidaturas a gobernador deberían ser abanderadas por los candidatos de partidos mayoritarios si es que desean tener un mayor respaldo a lo largo de su periodo de gobierno, lo que además los impulsaría a no ceder mayores poderes de controles al Poder Legislativo sobre el ejecutivo.

La evidencia presentada sin embargo, permitió identificar que el respaldo en la aprobación de las iniciativas de reforma o de ley del gobernador fueron más altas que el promedio de los partidos mayoritarios e incluso, mayores en términos absolutos, lo que desecha al menos para este caso en particular, la hipótesis de que los partidos mayoritarios tenían una tasa más alta de aprobación que el gobernador en turno.

En este orden de ideas, los avances que en materia de gobiernos de coalición se presentaron para el caso oaxaqueño fueron contextuales y convenientes para el partido mayoritario en el congreso pero no tanto así para el partido en el gobierno. Estas ventajas se visualizaron en los beneficios para el primero de los partidos en la aprobación de presupuesto y de las cuentas públicas, así como en la aprobación de las iniciativas de ley y la ratificación de los miembros del gabinete, lo que le permitió acceder al mayor número de espacios posible.

Los perjuicios o limitantes para el partido en el gobierno fueron una menor capacidad de designación de su gabinete, complejidades para la aprobación de los presupuestos y cuentas públicas, la recurrencia de los partidos mayoritarios a mecanismos *de facto* para negociar mayores recursos para sus demarcaciones, etc.

Bibliografía

- Alemán, Eduardo y George Tsebelis (2012) “Partidos políticos y coaliciones de gobierno en las Américas” en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 50, No. 2, Pp. 5-32.
- Amorim Neto, Octavio (2000) “Presidential cabinets, electoral cycles, and coalition discipline in Brazil” en Scott Morgenstern y Benito Nacif, *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press
- Bergman, Torbjörn (1993) “Formation rules and minority governments” en *European Journal of Political Research*, No 23, Pp. 55-66
- Butterworth, R. L. (1971) “A research note on the size of winning coalitions, *American Political Science Review* No.65, Pp. 741-748.
- Campos, Roy (2015) “Las alternancias en México, cronología” en *México Alternancias Estatales 1989-2012*, disponible en <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/elecciones-1989-2012mexico/item/368-mexico-alternancias-estatales>
- Cansino, César y José Faustino Pérez Morales (2015) “Alianzas electorales ideológicamente inconsistentes. El caso de México en Perspectiva comparada” en *Revista MARCO, Marketing y Comunicación Política*, Vol. 1, Universidad de Santiago de Compostela, Pp. 7-38
- Chasqueti, Daniel (1997) “Compartiendo el gobierno: multipartidismo y coaliciones en el Uruguay (1971-1997)” en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 10/1997-98 Montevideo, Pp. 25-45
- Cheibub Figuirodo, Argelina (2007) “Government Coalitions in Brazilian Democracy” en *Brazilian Political Science Review*, Vol. 1, No. 2, Pp. 182-216
- Cheresky, Isidoro (1998) “Argentina, posibilidades y obstáculos de la alternancia” en *Nueva Sociedad*, No. 153, Pp. 4-14
- Córdova, Arnaldo (2010) “Las alianzas del PRD” en *La Jornada*, Sección Opinión, domingo 24 de enero [disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2010/01/24/opinion/015a1pol>]
- Cruz, Facundo (2010) “Relaciones e interacciones partidarias en coaliciones de gobierno. Los casos de la Alianza, la Concertación y el Frente Amplio”, *V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política*, Buenos Aires, Argentina, disponible en <http://www.aacademica.org/000-036/289.pdf>

- Deheza, Ivana, (1998) “Gobiernos de coalición en el sistema presidencial: América del Sur” en Dieter Nohelen y Mario Fernández B. (eds). *Presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*, Nueva Sociedad, Venezuela, pp. 151-169
- Duverger, Maurice (1987) *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México
- (2001) “Influencia de los sistemas electorales en la vida política” en Anthony Downs et.al., *Diez textos básicos de Ciencia Política*, ed. Ariel Ciencia Política, Pp.
- González, Víctor, Álvaro Castañeda y Fabiola Ordóñez (2017) “El desempeño legislativo del Congreso de Oaxaca: los casos de la LX y LXI Legislaturas” en *Perspectivas, revista de Análisis de Economía, Comercio y Negocios Internacionales*, Vol. 10, No. 2, julio-diciembre, 20106, pp. 73-106.
- Mainwaring, Scott y Matthew S. Shugart (1994), “Juan J. Linz: Presidencialismo y democracia (una revisión crítica)” en *Desarrollo económico*, Vol. 34. No. 135, pp- 394-436.
- Marván, Ignacio (2010) en “Alianzas, talón de Aquiles del PRD” de Alma E. Muñoz, Sección Política, *La Jornada*, 25 de enero de 2010, p.6, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2010/01/25/politica/006n1pol>
- Méndez de Hoyos, Irma (2012) “Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011)” en *Política y gobierno*, Vol. XIX, Núm. 2, II semestre de 2012, pp. 147-198
- Michels, Robert (1996), *Los partidos políticos*. Tomo I., Amorrortu editores, Argentina.
- Panbianco, Angelo (1995) *Modelos de partidos*. Alianza Universidad, Madrid, España.
- Paoli, Francisco J. (2012) “Tiempo de coaliciones: cinco lustros de elecciones en México” en *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C.* Vol. VI, Núm. 30, julio-diciembre de 2012, pp. 136-148,
- Pereira, Carlos (2011) “Executive-Legislative Relations under President Rousseff’s Coalitions Government”, en Center of Hemispheric Policy, University of Miami
- Reveles Vázquez, Francisco (2004) “La coalición dominante en el Partido Acción Nacional: líderes, parlamentarios y gobernantes” en Rosa María Mirón y Ricardo Espinoza (coords). *Partidos políticos, nuevos liderazgos y relaciones internas de autoridad*. México-UAM-Iztapalapa, IJ-UNAN, AMEP.

- Reynoso, Diego (2011) “Aprendiendo a competir. Alianzas electorales, margen de victoria en los estados mexicanos, 1988-2006” en *Revista Política y Gobierno*, Vol. XVIII, No. 1 Sem. 1, Pp. 3-38
- Salas Oroño, Amílcar (2016) “Brasil 2016: del Presidencialismo de Coalición al Golpismo” en *Prácticas de Oficio*, No. 17, Pp. 30-37
- Sartori, Giovanni (2008) *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, FCE, México
- Schofield, Norman (1993) “Political competition and multiparty coalition governments” en *European Journal of Political Research*, No. 23, Pp. 1-33
- Steinack, Katrin (2012) “The impact of multiparty government on parliament-executive relations – examples from Britain and Germany”, en *Australian Parliamentary Review*, Vol. 27 (1), Pp. 109-125
- Taylor, Michael (1972) “On the Theory of Government Coalition Formation” en *British Journal of Political Science*, Vol. 2, No. 3, Pp. 361-373
- Valdés, Leonardo (2010) *Sistemas electorales y de partidos*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, No. 7, México.

Notas _____

1 "el PRD se ubicó en la izquierda con un valor de 1; al PT se le asignó el valor de 2; Convergencia valor de 3; PRI en el centro con valor de 5; al PVEM con valor de 6 en el centro derecha; al Panal valor de 8, y al PAN en la derecha con un valor de 10." (Méndez, 2012: 178).

2 La única característica que comparten en la práctica política todos los esquemas parlamentarios es el voto de confianza del Parlamento hacia el Jefe de Gobierno (Sartori, 2008). En un sistema de normas positivas, los legisladores a través de la votación mayoritaria invisten al titular del Poder Ejecutivo generándose el voto de confianza. En un sistema de normas negativas, el Jefe de Estado nombra al gobierno y éste debe procurar no recibir el voto de censura (Bergman, 1993)

3 Se integró por el PAN-PRD-Partido Convergencia. El PAN ganó tres distritos electorales y el PRD cuatro.

4 El PAN contendió solo al igual que el PUP, el PNA y PSDC.

5 El PAN obtuvo 19.58% de la votación, el PRI 40.50, el PRD 20.18, el PT 3.29, y el PC 3.81 y el Partido Unión Popular (PUP) 3.87.

6 Se estimó considerando las candidaturas de MR asignadas en el convenio de coalición

7 A partir de abril de 2012, sumaron 62% al incorporarse la representación de Carlos Martínez del PRI al PRD.

8 Véase: <https://oaxaca.quadratin.com.mx/Diputados-electos-de-la-LXI-legislatura-hacen-diez-compromisos-por-la-transicion-democratica-en-Oaxaca/>

9 El PAN obtuvo 19.58% de la votación, el PRI 40.50, el PRD 20.18, el PT 3.29, y el PC 3.81 y el Partido Unión Popular (PUP) 3.87.

10 El PAN obtuvo 13.69% de la votación, el PRI 32.68, el PRD 20.40, el PVEM 3.13, el PT 3.35, MC 7.01, el PUP 6.82, el PNA 5.08 y el PSD 4.42

11 Véase: <http://www.jornada.unam.mx/2014/12/19/estados/040n6est>

12 Véase: <https://rioaxaca.com/2016/10/01/periodo-extraordinario-para-un-congreso-sin-revision-de-cuentas-publicas-y-con-mas-de-250-pendientes-legislativos/>

13 La categoría corresponde a personajes que habían laborado en administraciones pasadas, generalmente priistas, pero no se ubicó en su currículum como personajes políticos afines a este instituto político.

