

GOBIERNOS DE COALICIÓN EN MÉXICO. ACTUALIZACIÓN Y AVANCES

Marisol LUNA LEAL*

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *De los sistemas parlamentario, presidencial, y mixtos*. III. *Coalición. Tipos de coaliciones*. IV. *De los gobiernos de coalición en el Estado mexicano*. V. *Reflexiones generales*. VI. *Fuentes*.

I. PLANTEAMIENTO

Ante la existencia de un sistema de gobierno presidencial, cuyo diseño se mantiene intacto desde la Constitución de 1824; un sistema multipartidista altamente fragmentado; la constante incapacidad de las diferentes fuerzas políticas para generar acuerdos; el insostenible déficit de gobernabilidad;¹ la necesidad de que las fuerzas políticas asuman y sean corresponsables de la conducción del país, y agentes activos en la solución de sus múltiples problemas, entre otras causas; la reforma política-electoral publicada el 10 de febrero de 2014,² establece para el Ejecutivo Federal la facultad de optar por un *gobierno de coalición*.

Dicha figura, no solo por su reciente incorporación y recepción en nuestro diseño jurídico-institucional, sino también, y en su caso, para una adecuada y correcta implementación, requiere de una revisión y reflexiones respecto a su naturaleza jurídica, alcances y retos que enfrentar.

* Profesora en la Universidad Veracruzana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores N-I. Profesora con Perfil Deseable PRODEP-SEP.

¹ Visible en los altos índices de corrupción; pobreza excesiva; desempleo; escandalosa concentración de la riqueza; ineficiencia gubernamental; violencia desbordada; entre otros rubros.

² Para entrar en vigor el 1° de diciembre de 2018, según lo establece el artículo duodécimo transitorio del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral de la fecha referida.

En el contexto referido la presente colaboración, de forma genérica, previa referencia a los sistemas democráticos de gobierno —parlamentario, presidencial y mixto—; acercamiento a la figura de la coalición, sus tipos; y desglose de la reforma constitucional que nos ocupa; plantea algunas reflexiones-preocupaciones relativas a la viabilidad, y alcances de los probables gobiernos de coalición, en adelante GC.

II. DE LOS SISTEMAS PARLAMENTARIO, PRESIDENCIAL, Y MIXTOS

En los gobiernos democráticos la organización e interrelación de sus instituciones, dos son los sistemas predominantes: el *parlamentario*; y, el *presidencial*. No obstante, las realidades y diversidad de necesidades de los estados han generado amalgama o influjos del sistema presidencial en el parlamentario, o viceversa, para constituir así los denominados *sistemas mixtos*.

Es vasta la bibliografía que presenta, analiza y compara dichos sistemas democráticos de gobierno. Sartori sostiene que los sistemas presidencial y parlamentario se definen *por exclusión mutua*³ de modo que la convivencia de ambos sistemas no es posible.

Respecto al modelo parlamentario, Jorge Carpizo⁴ identifica las siguientes características:

- a) Los miembros del gabinete (Poder Ejecutivo) son también miembros del parlamento (Poder Legislativo).
- b) El gabinete está integrado por los dirigentes del partido mayoritario o por los jefes de los partidos que por coalición forman la mayoría parlamentaria.
- c) El Poder Ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno; este último conduce la administración y al gobierno mismo.
- d) En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro.
- e) El gabinete subsistirá, siempre y cuando cuente con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

³ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 97 -101.

⁴ Carpizo, Jorge, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. XXXIX, núm. 15, enero – abril 2006, p. pp. 59-60.

- f) La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.
- g) Existe entre parlamento y gobierno un control mutuo. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno, ya sea a uno de sus miembros o al gabinete como unidad. Además, el parlamento puede negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno no se encuentra desarmado frente al parlamento, debido a que tiene la atribución de pedirle al jefe de Estado, quien accederá —salvo situaciones extraordinarias—, que disuelva el parlamento. En las nuevas elecciones, el pueblo decide quién poseía la razón: el parlamento o el gobierno.

Respecto al sistema parlamentario, Duverger lo explica como el *régimen en el cual el gobierno está dividido en dos elementos, uno de los cuales —el gabinete o gobierno, en el más estricto sentido de la palabra— es política responsable ante el Parlamento y tiene el derecho de disolver*.⁵

Carpizo⁶ lo identifica con las características⁷ siguientes:

- a) El Poder Ejecutivo es unitario. Se deposita en un presidente que es, al mismo tiempo, jefe de Estado y jefe de gobierno. Lijphart, citado por Blanco Valdés refiere que, el presidencialismo es *el ejecutivo de una sola persona*;⁸ la línea de autoridad del Presidente hacia abajo, es quien dirige políticamente el Poder Ejecutivo.⁹
- b) El presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo cual le da independencia frente a éste, es decir, existe un sistema de elección popular directa, para un tiempo determinado, mismo que, según los distintos regímenes comparados, en condiciones normales puede variar entre cuatro y ocho años.¹⁰ Respecto a este punto, Sar-

⁵ Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 5ª edición, Barcelona, Ariel, p. 590

⁶ Ídem.

⁷ Si bien es cierto que dichas características no se presentan en su totalidad, éstas sirven de referencia para determinar si un sistema es presidencial o parlamentario, o si es predominantemente presidencial o viceversa.

⁸ Blanco Valdés, Roberto L., “Las relaciones gobierno-parlamento en España: Entre el parlamentarismo y la presidencialización” en Figueruelo Burrieza, Angela *et al* (Dirs), *El control político en el derecho comparado*, Granada, Comares, 2010, p. 5

⁹ Ídem.

¹⁰ Ídem.

tori sostiene que, dicha *condición definitoria es necesaria, pero de ninguna manera una condición suficiente*.¹¹

- c) El presidente generalmente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.
- d) Ni el presidente, ni los secretarios de Estado son responsables ante el congreso.
- e) Ni el presidente ni los secretarios de Estado, como regla general, pueden ser miembros del congreso.
- f) El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del congreso.
- g) El presidente no puede disolver el congreso, pero éste tampoco puede darle un voto de censura.

Sartori sostiene que se está frente a un sistema presidencial puro, sí, y solo sí, el jefe de Estado (Presidente), es emanado de elección popular; no es cesado o removido de su cargo por una decisión del Congreso durante el período que dura su mandato; y, designa y dirige al gabinete.¹² Como se observa, la división, límites y equilibrio entre poderes legislativo y ejecutivo es más precisa, aunque existe una diversidad de temas en los que existe comunicación y colaboración institucional.

Como se observa, la estructura del sistema en cuestión, determina, el margen de maniobra político y constitucional de que gozan los actores que encarnan las instituciones del estado para hacer frente a los problemas de funcionamiento de la democracia.¹³

Sistemas Mixtos. Los sistemas de gobierno que contienen tanto características de los sistemas presidenciales, como parlamentarios, sin importar la proporción y, por lo tanto, no presumen una cierta inclinación hacia alguno de éstos, son denominados sistema mixtos de gobierno.¹⁴ Un ejemplo de dicha clasificación es el denominado presidencialismo, el cual, según Sartori se caracteriza por:

- a) El Jefe de Estado es electo por el voto popular, para un período pre-determinado;
- b) El Jefe de Estado comparte el Poder Ejecutivo con un Primer Ministro, con lo cual se conforma un tipo de autoridad dual con tres aspectos:

¹¹ Sartori, Giovanni, *Ob. Cit.* p. 97, 98.

¹² *Ibidem*, p. 99.

¹³ Blanco Valdés, Roberto L., *Ob. Cit.*, p. 6.

¹⁴ Pérez Farca, Tania de la Paz, *Las coaliciones de gobierno. Una necesidad mexicana*, México, UNAM-Porrúa, 2011, p. 29.

- 1) Existe independencia del Presidente respecto del Parlamento, pero no gobierna solo o directamente, sino mediante su gobierno;
- 2) El Primer Ministro y su Gabinete son independientes del Presidente; dependen del Parlamento y están sujetos al voto de confianza o censura, según el caso, pero ambos casos se requiere de la mayoría parlamentaria;
- 3) La estructura de autoridad dual genera balances de poder, así como predomios de poder variables en el Ejecutivo, bajo la condición de que el *potencial de autonomía* de cada parte integrante del Ejecutivo subsista.¹⁵

Shugart y Carey refieren dos tipos de sistemas mixtos, los que denominan, *presidente – parlamentario*; y, *primer ministro – presidencial*.¹⁶ Del primer sistema existe primacía del presidente, más la dependencia que tiene el gabinete del Parlamento, y sus características son,

- a) La elección del presidente se realiza mediante sufragio universal;
- b) El presidente designa y destituye a los miembros del gabinete;
- c) Los miembros del gabinete están sujetos a la confianza del Parlamento; y
- d) El presidente puede disolver al Parlamento; posee poderes legislativos; o ambas atribuciones.¹⁷

Respecto al sistema primer ministro presidencial se identifica por:

- a) El presidente es electo mediante sufragio popular, y posee poder amplio; y,
- b) Existe un primer ministro y un gabinete que poseen funciones de poder ejecutivo y los cuales están sujetos al voto de confianza del parlamento.¹⁸

III. COALICIÓN. TIPOS DE COALICIONES

Coalición del lat. *Coalitum*, del verbo *coalescere* de *reunirse, juntarse*; es la unión transitoria de personas, grupo políticos o países con un interés determinado.¹⁹

¹⁵ Sartori, Giovanni, *Ob. Cit.*, p. 149.

¹⁶ Pérez Farca, *Ob. Cit.*, p. 31.

¹⁷ *Ibidem*, p. 32

¹⁸ *Ibidem*, p. 31.

¹⁹ Consultado en: del.rae.es/?id=9WYr1rv

Las ciencias políticas y jurídicas tradicionalmente identifican tres tipos o clases de coaliciones,²⁰ las político-electorales; de proyecto determinado; y, de gobierno.²¹ Sobre el particular, Duverger sostiene que, *en un plano vertical se encuentran, las alianzas electorales, las alianzas parlamentarias y las alianzas gubernamentales. Las primeras se sitúan en el nivel de los candidatos; las segundas, en el nivel de los diputados; las terceras, en el nivel de los ministros. Unas y otras pueden coexistir o manifestarse aisladamente.*²²

Coaliciones electorales. Zovatto, citado por Pérez Farca las define como, *los acuerdo ocasionales entre Partidos Políticos, con el objetivo de unir fuerzas para participar en los procesos electorales, y tener acceso a los puestos de elección popular.*²³ Dichas coaliciones, *permite a los partidos unirse para incrementar sus posibilidades de ganar una elección, pero también debe garantizar a los electores una propuesta política consolidada por la cual votar, en torno a la cual los partidos coaligados actuarán temporalmente como si formaran una sola organización.*²⁴

En nuestro país, este tipo de coaliciones en las últimas décadas han sido recurrentes,²⁵ no obstante, no han sido el germen para pasar a Gobiernos de Coalición.²⁶ El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Elec-

²⁰ Algunos autores diferencian la *Coalición* de la *Alianza*, la primera es vinculada a la formación de gobiernos, principalmente en sistemas parlamentarios; la segunda es relacionada con fines exclusivamente electorales. Pérez Farca, Tania de la Paz, *Ob. Cit.*, p. 50.

²¹ Ídem.

²² Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2012, p. 356.

²³ Pérez Farca, *Ob. Cit.*, p. 52.

²⁴ Orozco Henríquez, José de Jesús y Vargas Baca, Carlos, "Regulación jurídica de los partidos políticos en México" en Zovatto, Daniel (Coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, 2008, p. 615.

²⁵ En las elecciones federales de 1988 se constituyó el *Frente Democrático Nacional*, integrado por el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, el Partido Popular Socialista; y el Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, cuyo Candidato a la Presidencia de la República fue el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano. En las elecciones federales del año 2000 se registraron dos coaliciones, la denominada *Alianza por el Cambio*, integrada por los partidos Acción Nacional; y el Verde Ecologista de México; y, la *Alianza por México*, integrada por los partidos de la Revolución Democrática; del Trabajo; Convergencia; Alianza Social; y, de la Sociedad Nacionalista. En las elecciones federales de 2006 se integraron dos coaliciones, la denominada *Alianza por México*, integrada por los partidos Revolucionario Institucional; y, el Verde Ecologista de México; y la *Coalición por el bien de todos*, integrada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, y Convergencia. En las elecciones de 2012 se constituyeron dos coaliciones, la denominada *Compromiso por México*, integrada por los partidos Revolucionario Institucional; y, el Verde Ecologista de México; y, el *Movimiento Progresista* integrada por los partidos de la Revolución Democrática; Movimiento Ciudadano; y del Trabajo.

²⁶ La *Alianza por el Cambio* (2000), integrada por el Partido Acción Nacional y el Parti-

torales (COFIPE) en su artículo 93.2 dispone que, *los Partidos Políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales*, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en el referido código.

En términos de lo establecido en el COFIPE, dichas Coaliciones pueden concretizarse entre dos o más partidos políticos para las elecciones de Presidente de la República, Senadores y Diputados por el principio de mayoría relativa, para tales efectos deben celebrar y registrar el convenio correspondiente, en el cual deben acreditar que la coalición fue aprobada por el órgano de dirección nacional que establezcan los estatutos de cada uno de los partidos políticos coaligados y que dichos órganos expresamente aprobaron la plataforma electoral, y en su caso, el programa de gobierno de la coalición o de uno de los partidos coaligados. Se deberá acompañar la plataforma electoral y, también en su caso, el programa de gobierno que sostendrá su candidato a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los documentos en que conste la aprobación por los órganos partidistas correspondientes; entre otros elementos.

Coaliciones por proyecto determinado. También son denominadas coaliciones legislativas; en el ámbito parlamentario, *los partidos pueden unirse a favor del gobierno, o en contra de él. Todos los grados y formas de alianzas se encuentran en este terreno, desde la coalición fortuita y excepcional hasta la unión organizada con instituciones comunes [. . .] la vida de los Parlamentos multipartidistas está dominada por alianzas. También la vida de los gobiernos, que no pueden constituirse sin acuerdos.*²⁷

En nuestro País una coalición de este tipo puede configurarse en el denominado *Pacto por México*, el cual fue definido como el acuerdo político, económico y social para impulsar el crecimiento, construir una sociedad de derechos, eliminar prácticas clientelares y disminuir la pobreza y la desigualdad social. De cual entre 2013 y 2014 se aprobaron 11 reformas denominadas estructurales, en materia energética;²⁸ en materia de te-

do Verde Ecologista de México, con un amplio e inusitado entusiasmo nacional, y copiosa votación (42.36%) logró ganar la Presidencia de la República, no obstante, el Titular del Ejecutivo Federal careció, entre otras muchas cualidades, de la visión y sensibilidad política de integrar a su gabinete a sus aliados electorales. En 2012 la Alianza *Compromiso por México* integrada por el Partido Revolucionario Institucional y el otrora aliado del panismo, el Verde Ecologista de México, en una elección altamente cuestionada -con apenas un 38.20% de la votación general- ganaron la elección. El Titular del Poder Ejecutivo Federal cedió dos posiciones gubernamentales al aliado electoral, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; así como la Dirección de Estrategia Digital Nacional de la Presidencia de la República, entre otras posiciones de menor jerarquía.

²⁷ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, p. 358.

²⁸ Su objetivo es el de elevar la producción a través de garantizar el abasto a precios

lecomunicaciones y radiodifusión;²⁹ en competencia económica;³⁰ en materia financiera;³¹ en materia hacendaria;³² en materia laboral;³³ en materia educativa;³⁴ en materia político electoral;³⁵ en materia de transparencia;³⁶ asimismo se expidieron el Código Nacional de Procedimientos Penales,³⁷ y la Ley de Amparo.³⁸

competitivos de los energéticos (petróleo, luz y gas natural). Al mismo tiempo, moderniza este importante sector para detonar inversión, crecimiento económico y creación de empleos.

²⁹ Su objetivo es el de fomentar la competencia efectiva en televisión, radio, telefonía e internet. Así se generarán más y mejores opciones para los consumidores reduciendo los precios de la telefonía, la televisión de paga y el internet, contribuyendo a cerrar la brecha digital y mejorando el acceso a la información.

³⁰ Esta medida regula la relación entre las empresas para asegurar una sana competencia, la cual se traduce en una mayor variedad de productos y servicios a mejores precios. Ataca el problema de las prácticas monopólicas y sanciona el abuso al consumidor promoviendo mayor calidad en productos y servicios.

³¹ Crea las condiciones para que los hogares y las empresas en México cuenten con más crédito y mejoren su relación con las entidades bancarias.

³² En cuanto a la recaudación fiscal, este cambio promueve el incremento de manera justa del pago de impuestos para que el Estado pueda atender las necesidades de la población en materia educativa, de seguridad social y de infraestructura.

³³ Esta medida flexibiliza el mercado de trabajo, estimula la formalidad y facilita que más jóvenes y mujeres puedan desarrollarse profesionalmente a través de la modificación de las condiciones de los trabajadores y la creación de juzgados laborales.

³⁴ Con la implementación de esta reforma se garantiza el ejercicio del derecho de los niños y jóvenes a una educación integral, incluyente y de calidad que les proporcione herramientas para triunfar en un mundo globalizado. Entre los programas puestos en operación están la modernización de escuelas, el aumento de las horas de clases, las escuelas de verano y la evaluación docente.

³⁵ En materia de la elección popular busca eliminar la autonomía de los institutos electorales estatales, promover la alianza partidista y la ratificación de los integrantes del gabinete presidencial. Entre sus objetivos están el fomento a la participación ciudadana, mayor certidumbre, equidad y transparencia en los comicios electorales y promueve una mayor colaboración entre el Poder Ejecutivo y el legislativo.

³⁶ Con el otorgamiento de autonomía y aumento de facultades al IFAI, esta reforma facilita la evaluación de los funcionarios y fomenta la cultura de la rendición de cuentas. La medida es piedra angular en el combate a la corrupción de ex funcionarios ya que permite que cualquier ciudadano tenga acceso a información sobre el gasto público.

³⁷ Con el nuevo Código Nacional de Procedimientos se garantiza que todos los mexicanos sean juzgados con los mismo procedimientos, sin importar el lugar del país en el que se encuentren. También implementa el nuevo sistema de juicios orales y la homologación de delitos para mejorar la impartición de justicia en México.

³⁸ Fortalece el mecanismo más eficaz para evitar o corregir los abusos de los poderes públicos, busca la modernización de la institución jurídica protectora de derechos y garantías por excelencia del Estado: el juicio de amparo.

En el contexto que se generan dichas reformas, bien puede configurarse la afirmación de Duverger, *todo el juego parlamentario consiste en tratar de acumular las ventajas del poder y la libertad de la oposición: la estructura interior de los partidos puede ayudar, pero también el mecanismo de las alianzas*.³⁹

Coaliciones de gobierno. Este tipo de coaliciones son asociadas, primordialmente, a los sistemas parlamentarios; no obstante, es una figura que en regímenes presidenciales también demuestra su utilidad para encauzar acuerdos y lograr gobernabilidad; y surgen cuando un Presidente no posee mayoría legislativa, *un Presidente con mayorías legislativas está en condiciones de desarrollar el programa con el cual fue electo, pero un Presidente sin mayorías difícilmente podrá poner en práctica sus medidas políticas*;⁴⁰ en dicho contexto, se puede afirmar que las coaliciones de gobierno, son el conjunto de dos o más partidos políticos vinculados por la construcción y para el cumplimiento de una agenda de gobierno en común en la cual poseen intervención directa.

Dos son las notas existenciales de dichas coaliciones, una, *la conformación formal ante la representación nacional de un programa de gobierno común entre los partidos coaligados*; y, dos, *el nombramiento de un Gabinete plural de altos funcionarios que integran los partidos coaligados para encargarse de su concepción e implementación bajo la conducción del titular del Poder Ejecutivo electo democráticamente*.⁴¹

IV. DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN EN EL ESTADO MEXICANO

Como se ha referido, la reforma político-electoral del 10 de febrero de 2014 emanada precisamente del denominado *Pacto por México*, mediante reforma a la fracción II del artículo 76; y a la fracción XVII del artículo 89, ambos de la Constitución General de la República introdujo en nuestro sistema jurídico-institucional la figura denominada *gobierno de coalición*, la cual se estableció como una facultad del Presidente de la República, *en cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión*. Dicho gobierno de coalición *se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobador por mayoría de los miembros presentes en la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición*.

El artículo 76 fracción II, por su parte, establece que, son facultades del Senado, *ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de*

³⁹ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, p. 358.

⁴⁰ Pérez Farca, *Ob. Cit.* p. 60

⁴¹ Barceló, Daniel y Valadés, Diego, *Estudios sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México, 2016, p. 19.

Estado, en caso de que este opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores, cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

De dichas disposiciones constitucionales encontramos las siguientes cuestiones:

Primera. Se trata de una facultad discrecional del Presidente de la República, al menos normativamente, para constituir o no un gobierno de coalición. El Congreso de la Unión; los Partidos Políticos; o la ciudadanía, tienen facultad formal para incidir; situación por la que queda abierto un abanico de causas para que se opte o no, por tal mecanismo, aún, incluso, cuando no se alcance una mayoría legislativa, uno de los argumentos para la adopción de tal figura.

Segunda. El gobierno de coalición puede concretizarse en cualquier momento del período de ejercicio constitucional, y como se ha referido se trata de una atribución discrecional del Presidente, éste puede incluir, o no, al Partido Político con el cual, en su caso, se haya integrado la coalición electoral que logró el triunfo correspondiente. Los aliados electorales, no siempre resultan aliados de gobierno,⁴² en términos de Duverger, [...] *es más fácil unirse para conquistar asientos que para ejercer el poder: la primer alianza solo supone un acuerdo negativo contra un adversario, la segunda da un acuerdo positivo sobre un programa, que exige una semejanza más profunda.*⁴³

Tercera. Los requisitos formales del gobierno de coalición son dos, primero, la existencia de un convenio entre el Presidente de la República y los Partidos Políticos participantes en el cual se establecen las pautas de creación, alcances, así como las causas de disolución de dicho gobierno de coalición. Segundo, un programa de gobierno, el cual debe detallar los distintos objetivos planteados, las políticas públicas o medidas legislativas a tomar, así como los mecanismos para alcanzar dichos objetivos.

Cuarta. El convenio y el programa de gobierno respectivos deben ser aprobados por el Senado de la República.

⁴² Ver cita número 26

⁴³ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, p. 358.

V. REFLEXIONES GENERALES

La inclusión de la figura en cuestión; el impacto o modulación que generará en nuestro sistema presidencial; así como la realidad y contexto actual, generan las siguientes reflexiones:

Primera. La reforma constitucional a los artículos 76 y 89 en sus respectivas fracciones, no era necesaria. La existencia, la concreción de los gobierno de coalición tal como se diseñó la referida reforma constitucional, no dependerá de dicha disposición constitucional, sino del acuerdo, de la madurez y convención política que se alcancen; cualidades escasas en la realidad mexicana. En dicho contexto, en 2010, Jorge Carpizo afirmó... *no hacen falta reformas constitucionales o legales para alcanzar coaliciones de gobierno. Es una cuestión fundamentalmente de cultura, pragmatismo y realidad política. Lo esencial es la voluntad de los diversos actores políticos, en virtud de que en dicho juego son muchos los que obtienen beneficios.*

Ahora bien, constitucionalizada la figura de referencia, al ser una prerrogativa discrecional y exclusiva de Presidente de la República, en la cual ni el Senado o fuerzas políticas formalmente poseen injerencia alguna, es posible que los escenarios conocidos en las últimas décadas, subsistan, esto es, Presidentes de la República sin legitimidad social, sin mayoría legislativa, y el correspondiente déficit de gobernabilidad. Dicho escenario no es una visión pesimista, sino el reconocimiento de lo ocurrido en el año 2000, cuando el candidato que ganó la elección presidencial no tuvo la capacidad para hacer de su aliado electoral, su aliado de gobierno, y legislativo; el resto de la historia la conocemos.

Segunda. Si bien se referimos que la reforma constitucional en cuestión no era necesaria, y ponderamos la voluntad política, también reconocemos la necesidad de una ley reglamentaria de los artículos 76 y 89 en sus respectivas fracciones, a efecto de establecer los bases generales sobre las cuales no solo debe ajustarse el Programa de Gobierno correspondiente, sino además, reducir el margen de discrecionalidad de los suscriptores de dicho Programa de Gobierno, mismos que pueden caer en tentación de caer en ilegalidades tales como invadir competencias de órganos y niveles de gobierno. De tal suerte que convenio y ley en la materia transiten de manera armónica.

Tercera. La reforma en la materia que nos ocupan, como ya lo hemos señalado, establece como uno de los requisitos formales la existencia de un convenio entre el Presidente de la República y los Partidos Políticos representados en el Congreso, no obstante, la firma de dicho convenio, frente al ejercicio-desempeño del sistema de partidos, no significa, ni implica, cola-

boración y respaldo a las iniciativas presidenciales en el Congreso; motivan tal afirmación los recientes y fuertes diferendos entre los Grupos Legislativos de los Partido Acción Nacional, y de la Revolución Democrática en el Senado, y sus respectivas dirigencias.

Resulta necesario procesar - transitar de Partidos Políticos firmantes, a Grupos Legislativos disciplinados, de tal suerte que los legisladores no sean excluidos de los alcances que se pretenden; y tal como ocurrió con el denominado Pacto por México, los legisladores señalaron haberse pactado importantes temas legislativos fuera de los recintos legislativos.

Cuarta. La valía y ponderación del control interorgánico entre el Presidente y su Gabinete de Gobierno, en atención a que no será más la decisión unipersonal y exclusiva del Presidente de la República la que prive tanto en el nombramiento de los Secretarios de Despacho, como en la toma de decisiones y definiciones de las políticas públicas a implementar; esto es, consensos o disensos de las fuerzas representadas y el Presidente de la República al interior del cuerpo colegiado.

Quinta. Otro mecanismo de control a ponderar, así como analizar su funcionamiento y alcances, es el intraorgánico, asumido por el Senado con la facultad de ratificar los nombramientos de los miembros del Gabinete que el Presidente de la República le presente, así como la comparecencia de dichos Servidores.

Dicho esquema de comparecencia, si bien representa una relativa rendición de cuentas, no debe soslayarse, sino más bien ponerse en la mesa de discusión, la necesidad de un nuevo sistema de responsabilidades públicas acorde a la realidad imperante de nuestro País, cuyo modelo resulta no solo insuficiente, sino también obsoleto.

Sexta. En la posibilidad de implementar tales GC, estimamos que otro aspecto a considerar es el relativo a cómo, en su caso, se incluirían las opciones partidistas en un eventual triunfo de “Candidato Independiente”; o viceversa, las opciones ciudadanas en el sistema de partidos que confluyan en el GC, cuando dichas candidaturas, en teoría, surgen por la deficiencia y procacidad del sistema de partidos.

Séptima. Si bien es cierto que los Gobiernos de Coalición se encuentran diseñados para generar gobernabilidad, en breve, alcanzar el fin último del Estado; también es cierto, y el ciudadano debe asumirlo, en la integración de dichos GC las plataformas electorales y las posiciones programáticas serán diluidas, o en su caso, matizadas al momento de negociar e integrar el Programa de Gobierno correspondiente, de tal suerte que la incertidumbre por el cumplimiento de lo ofrecido en campaña, será mayor.

En otro de los escenarios probables, el de la polarización entre dos fuerzas políticas, y cuyo resultado de votación sea igual o menor a un punto porcentual,⁴⁴ la constitución de un GC entre la fuerza ganadora y los partidos políticos que se incluyan en dicha coalición, excepto el segundo lugar de las preferencias electorales, son altas las probabilidades que la plataforma electoral correspondiente quede excluida del Programa de Gobierno respectivo.

En dicha vertiente, también cabe reflexionar sobre el cómo se deberá procesar y diseñar el Plan Nacional de Desarrollo, con el Programa de Gobierno que el GC genere; amén del cómo se generarán los incentivos suficientes para una mayor participación ciudadana cuando *a priori* existe planeación y definiciones en materia de gobierno.

Octava. El esquema de nombramiento de Titulares y Consejeros de los Órganos Constitucionales Autónomos, cuyo proceso garantice apartididad, imparcialidad, y apoliticidad, es uno de los pendientes en el estado mexicano,⁴⁵ la configuración de GC con las respectivas mayorías parlamentarias, simples o calificadas, podrían acentuar los vicios en el nombramiento de los funcionarios referidos, en detrimento de la autonomía, independencia e imparcialidad.

Novena. La adopción de la institución que nos ocupa no debe frenar, o incluso, descartar las discusiones académicas y legislativas relativas a la implementación de la *segunda vuelta electoral*; como se ha señalado en líneas anteriores, la adopción de GC no implica su implementación en atención a la decisión exclusiva y discrecional a favor del Presidente. Así, uno de los escenarios puede ser que, aún sin triunfo electoral superior al cincuenta por ciento; y ausencia de mayoría en el Congreso, el Presidente decida no integrar GC.

VI. FUENTES

CARPIZO, Jorge, “Características esenciales del sistema presidencial e influencias para su instauración en América Latina”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, vol. XXXIX, núm. 15, enero-abril 2006.

⁴⁴ Tal como ocurrió en la Elección Presidencial de 2006.

⁴⁵ Luna Leal, Marisol, “La reconfiguración del poder en México. El caso de los Órganos Constitucionales Autónomos” en Figueruelo Burrieza, Ángela e Iglesias Báñez, Mercedes, (Dirs.), *100 años de la Constitución Mexicana de Querétaro*, Valencia, Tirant lo Blanch-Ediciones Universidad Salamanca, 2017, p. 383

- BARCELÓ, Daniel y VALADÉS, Diego, *Estudios sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México, 2016.
- DUVERGER, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 5ª edición, Barcelona, Caracas, México, Ariel, 1980.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, Vigésimosegunda edición, Fondo de Cultura Económica, México, 2012.
- FIGUERUELO BURRIEZA, Ángela et al. (Dirs.), *El control político en el derecho comparado*, Granada, Comares, 2010.
- FIGUERUELO Burrieza, Ángel e IGLESIAS BÁREZ, Mercedes, (Dirs.), *100 años de la Constitución Mexicana de Querétaro*, Valencia, Tirant lo Blanch-Ediciones Universidad Salamanca, 2017.
- PÉREZ FARCA, Tania de la Paz, *Las Coaliciones de Gobierno. Una necesidad mexicana*, UNAM-Porrúa, México, 2011.
- SARTORI, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- ZOVATTO, Daniel (Coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, 2008.