

EL GOBIERNO DE COALICIÓN EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS

Daniel A. BARCELÓ ROJAS*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sobre el gobierno de coalición de 10 de febrero de 2014.* III. *Gobierno de coalición en las Constituciones estatales.* IV. *Componentes esenciales que debe contener la Constitución de un estado y la ley de desarrollo constitucional para configurar el gobierno de coalición local.* V. *Razones estructurales para establecer el gobierno de coalición en la Constitución y leyes de los estados.*

I. INTRODUCCIÓN

La literatura especializada sobre gobiernos de coalición advertía por los años ochenta y noventa del siglo pasado que gobernar en coalición era una modalidad frecuente y propia del sistema parlamentario en contextos multipartidistas, observación que se confirma aún hoy día por la evidencia empírica ya que en Europa Occidental sólo España —a nivel nacional— no ha experimentado el gobierno de coalición, aunque podría hacerlo en los próximos meses. Sin embargo, entre otros, los juristas Jorge Carpizo y Diego Valadés, así como el politólogo Jorge Lanzaro, advirtieron que el gobierno de coalición era una modalidad frecuente en el sistema presidencial de varios países de América Latina, si bien el de México no se podía contar entre ellos.

Es hasta febrero de 2014 que en nuestro país se introduce una reforma a la Constitución federal que habilita al Presidente para optar por el gobierno de coalición. Los incentivos políticos para que el Presidente mexicano opte en 2018 por construir un gobierno de coalición parecen ser muy vigorosos. Y es de esperar que

* Profesor-investigador de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; miembro del Sistema Nacional de Investigadores Conacyt.

DANIEL A. BARCELÓ ROJAS

México tienda hacia esta modalidad de gobierno en adelante, considerando la distribución de curules y escaños entre los diferentes partidos políticos que integran las cámaras del Congreso de la Unión. La misma tendencia se aprecia en la mayoría de los estados de la República Mexicana y en la Ciudad de México.

En este contexto se entiende la propuesta contenida en este ensayo, en el cual se propone la adopción del gobierno de coalición en los estados de la República Mexicana. La propuesta se ha construido siguiendo las líneas estructurales concebidas por Diego Valadés en los fecundos trabajos que dicho autor ha dedicado a la mejora de nuestra forma de gobierno, y dentro del marco jurídico del sistema presidencial estatal configurado en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para las entidades federativas. La propuesta adapta las líneas maestras del modelo de coalición introducido en los artículos 76 y 89 de la Constitución federal, pero introduciendo en las Constituciones estatales y posteriormente en sus respectivas leyes de desarrollo constitucional, componentes distintos para incrementar la gobernabilidad democrática y mejorar el desempeño del gobierno de los estados para satisfacer las expectativas de los ciudadanos en la hasta ahora malograda transición hacia la democracia.

II. LA REFORMA A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SOBRE EL GOBIERNO DE COALICIÓN DE 10 DE FEBRERO DE 2014

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos experimentó una importante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014 concerniente con la forma de gobierno, mediante la cual se habilita al Presidente de la República a negociar un gobierno de coalición con otros partidos políticos además del suyo con representantes en las cámaras del Congreso de la Unión.¹ Dice el artículo en cuestión:

Artículo 89. Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

...

Fracción XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso.

El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de disolución del gobierno de coalición.

Por su parte, el artículo 76 de la Constitución, que complementa al 89, señala:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

...

¹ *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014.

EL GOBIERNO DE COALICIÓN EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE DESARROLLO...

Fracción II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario de Relaciones; (...).

Sobre dicha reforma constitucional, que según los artículos transitorios entrará en vigor el 1o. de diciembre de 2018, cabe hacer mención que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en calidad de integrante del Poder Revisor de la Constitución, aprobó reformas y adiciones a los artículos 116 y 122 con el propósito de que las Constituciones de las 32 entidades federativas incorporen disposiciones similares para que los gobernadores de los estados de la República, y el gobernador de la Ciudad de México, puedan formar gobiernos de coalición bajo las modalidades y condiciones que las citadas Constituciones locales establezcan.²

Con independencia de si dicha enmienda a la Constitución federal prospera en el Senado de la República y en las legislaturas de los estados, sostengo que el Poder Revisor de las Constituciones de nuestras entidades federativas pueden optar por configurar el gobierno de coalición sin violar por ello las disposiciones vigentes sobre la forma de gobierno que establece para los estados la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el artículo 116 y demás aplicables.³

III. GOBIERNO DE COALICIÓN EN LAS CONSTITUCIONES ESTATALES

Es conveniente establecer en las Constituciones estatales la posibilidad de que los gobernadores de los estados puedan optar en cualquier momento por formar un gobierno de coalición con el apoyo político de los miembros de su partido político, así como de otras formaciones partidistas con representantes en la Legislatura de su respectivo estado. Es el paso evolutivo necesario que ha de dar el sistema presidencial de los estados de la República Mexicana para su mejora sustancial.⁴

Se han expresado voces en la arena política y en la academia que sugieren que formar un gobierno de coalición no debería ser una decisión opcional; que las Constituciones locales deben obligar a los gobernadores a concertar un gobierno com-

² Valadés, Diego y Barceló Rojas, Daniel (coords.), *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, México, CEDIP-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, anexo 2, pp. 107-110.

³ Sobre el gobierno de coalición en el ámbito de las entidades federativas desde una perspectiva comparada, véase Downs, W. M., *Coalition Government Subnational Style. Multiparty Politics in European Regional Parliaments*, Ohio, Ohio State University, 1998.

⁴ Nohlen, Dieter. “El poder ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate”, en Ellis, Andrew *et al.* (coords.), *¿Cómo hacer que funcione el sistema presidencial?*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 33 y ss. Para el caso específico de México, Valadés, Diego, *Gobierno de gabinete*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 11 y ss.; y del mismo autor, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 35 y ss.

DANIEL A. BARCELÓ ROJAS

partido en caso de que su partido político no alcance un número predeterminado de representantes populares en el Congreso, con una cláusula constitucional que expresamente fijara tal supuesto de hecho parlamentario y obligación constitucional del gobernador del estado. En mi opinión es inconveniente forzar de esa manera la concertación de una coalición de gobierno. Resultaría más provechoso introducir dos obligaciones que ya tuvimos en nuestro pasado constitucional que reducen los incentivos para gobernar en solitario y que en cualquier caso mejoran el sistema presidencial unipersonal actualmente en operación: 1) por un lado que el nombramiento que haga el gobernador de los secretarios de despacho de su gabinete requiera obligatoriamente la opinión de los diputados del Congreso del estado, y 2) que el presupuesto de egresos del estado adquiera la naturaleza de ley, o bien que sea decreto, pero de tal manera que todo cambio al mismo durante un ejercicio fiscal deba ser aprobado nuevamente por el Congreso del estado mediante una iniciativa legislativa preferente del Ejecutivo que sea considerada y aprobada por la comisión de hacienda, con la posibilidad —en supuestos predeterminados— de atracción por el Pleno.

En el modelo de coalición el Congreso del estado debe aprobar por mayoría simple el convenio de la coalición y su programa de gobierno, así como los nombramientos de los secretarios de despacho del Poder Ejecutivo, que conformarían la institución del “gabinete”. Este es el modelo federal establecido en los artículos 76, fracción II y 89, fracción XVII.

El constituyente de cada estado cuenta con un amplio margen de configuración sobre el gobierno de coalición local, que requiere la introducción de figuras desarrolladas en los sistemas parlamentarios, pero que ya han sido adoptadas en varios sistemas presidenciales de América Latina. El límite de dicho margen de configuración constitucional local lo establece la Constitución federal, particularmente en sus artículos 41 y 116.⁵ El modelo establecido en la Constitución federal sirve de guía en el ejercicio de ingeniería constitucional. Pero las adaptaciones en ciertos aspectos son absolutamente necesarias ya que en el ámbito de las entidades federativas: *a)* los poderes legislativos son unicamarales; *b)* la dinámica del sistema de partidos políticos no es la misma de un estado a otro, y no necesariamente se refleja en un estado determinado el sistema partidista existente en el ámbito federal;⁶ y *c)* la cultura política de los actores del sistema constitucional es distinta a la existente en la Ciudad de México, sede de los poderes federales.⁷

⁵ Barceló Rojas, Daniel, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 251-289.

⁶ Freidenberg, Flavio, “La estructura y la dinámica de la competencia del sistema de partidos en las elecciones multinivel mexicanas de 2015”, en Mirón Lince, Rosa María (ed.), *Los estados en 2015. Resultados y alcances de la reforma político-electoral de 2014*, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Instituto Electoral del Distrito Federal, Tribunal Electoral del Distrito Federal.

⁷ Núñez Jiménez, Arturo, “La evolución del sistema político mexicano”, en el marco del seminario de derecho constitucional comparado de estados políticamente descentralizados, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios, Villahermosa, Tabasco, 10 de diciembre de 2015, versión estenográfica sin publicar.

Conforme al primer esbozo que en los párrafos anteriores se ha hecho sobre la configuración de la forma de gobierno de coalición para los estados, se puede observar que, de optar el gobernador de un estado por la modalidad de gobierno de coalición, debe presentar un convenio y un programa de gobierno, así como formar un gabinete. Y se sugiere que el Congreso local —compuesto por “N” miembros— tenga la potestad constitucional de aprobarlos por mayoría simple. Ello obligaría políticamente al titular del Poder Ejecutivo a acudir a otras fuerzas políticas para conseguir el apoyo necesario en el Congreso estatal a su programa de gobierno y, en consecuencia, lo impulsaría a incorporar objetivos y políticas públicas de los partidos coaligados, así como altos funcionarios de gobierno propuestos por los partidos coaligados para la implementación del programa de gobierno compartido.

Cabe señalar que, en caso que el gobernador no opte por la modalidad de gobierno de coalición, sea porque obtiene su partido político por sí solo una mayoría absoluta —o el comité o asamblea de su partido político no le autorice a ello—, o por cualquier otra consideración, no se produce ningún vacío de poder ya que se trata de un sistema presidencial. Sin embargo, en este último escenario, se propone un cambio al modelo federal establecido en la Constitución, a saber: el gobernador por conducto de su Secretario de Gobierno debe acudir al Congreso estatal tanto para obtener el consentimiento para el nombramiento de los altos funcionarios del Poder Ejecutivo, como para que se apruebe su presupuesto de egresos, que de hecho es un programa de gobierno traducido en valor monetario.⁸

La proposición de que el gobernador acuda al Congreso para obtener el consentimiento para el nombramiento de sus colaboradores inmediatos, tiene que ver con un sistema de control de entrada más riguroso sobre los ejecutores de las políticas públicas, que por ello tenderá a mejorar el desempeño de los gobernantes.⁹ Pero además se establece como efecto secundario un importante incentivo para que el titular del Poder Ejecutivo opte por un gobierno de coalición ya que de cualquier manera deberá acudir al Congreso para perfeccionar el nombramiento de sus más altos funcionarios, así como para que se apruebe el presupuesto de egresos que presenta o las modificaciones al mismo, según la propuesta sobre incentivos que antes hemos expresado.

Cabe señalar que las disposiciones aludidas sobre el gobierno de coalición en los estados podrían promoverse como iniciativas y entrar en vigor en 2018. En ese mismo año entrará en vigor la reforma que permite la reelección legislativa en México por un máximo de 12 años. Ambas disposiciones constitucionales tenderían a hacer más vigorosas las potestades constitucionales de supervisión y la capacidad institucional del Poder Legislativo de los estados, y por ello pueden contribuir al re-equilibrio de poderes como garantía para un mejor desempeño del gobierno.

⁸ Biglino, Paloma. “No es sólo la representación sino también el control”, en *Estado constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, t. IV, vol. I, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp. 277 y ss.

⁹ Strom, Kaare, “Parliamentary Democracy and Delegation”, en Strom, Kaare *et al.* (coords.), *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 55 y ss.

DANIEL A. BARCELÓ ROJAS

IV. COMPONENTES ESENCIALES QUE DEBE CONTENER LA CONSTITUCIÓN DE UN ESTADO Y LA LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL PARA CONFIGURAR EL GOBIERNO DE COALICIÓN LOCAL

En el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM se ha propuesto que la base constitucional del gobierno de coalición en el ámbito federal se regule en una ley de desarrollo constitucional,¹⁰ y que, por tanto, el objeto y condiciones de esta modalidad de gobierno no sea acordada libremente por los partidos políticos, como sucede generalmente en otras experiencias comparadas nacionales de sistemas parlamentarios. Una primera razón jurídica para establecer el gobierno de coalición en México regulado por una ley de desarrollo de la Constitución, es que se trata de configurar las relaciones entre dos poderes públicos a partir del esquema de separación orgánica dispuesto en el artículo 49 de la Constitución, ya que la Constitución mexicana —a renglón seguido de la separación orgánica— configura estrechas interrelaciones competenciales entre los poderes ejecutivo y legislativo dispuestas sobre todo en los artículos 72, 73, 74, 76 y 89. En segundo lugar, y visto desde un contexto más amplio, se ha considerado que la ley de desarrollo constitucional sobre el gobierno de coalición es necesaria porque en conexión con otras leyes configura la forma de operación de la democracia representativa mexicana, de forma tal que, por un lado, las preferencias electorales de los ciudadanos se puedan traducir eficazmente en políticas públicas dentro de un programa de gobierno con viabilidad política y, por otro, que el sistema de control político desde el Congreso sobre el gobierno garantice un mejor desempeño de este último.¹¹

Como ya se apuntó, no se ha pasado por alto que la proposición de una ley de desarrollo constitucional propuesta por investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM contrasta con la práctica observable en el gobierno de coalición del sistema parlamentario, cuyas coaliciones se rigen por convenciones políticas entre grupos parlamentarios.¹² La explicación de ello se encuentra en que en este último sistema de gobierno las convenciones políticas regulan relaciones intraorgánicas del Congreso, esto es, que atañen a un poder público únicamente, lo que se tiene como acorde con las fuentes del derecho que la Constitución de cada país con sistema parlamentario establece.¹³ Pero la convención política en el seno del Congreso mexicano no puede ser fuente de derecho vinculante para regular competencias constitucionales de dos poderes públicos distintos, y menos aún cuando en

¹⁰ Valadés, Diego y Barceló Rojas, Daniel (coords.), *op. cit.*, *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*.

¹¹ Córdova, Lorenzo y Salazar, Pedro, “Introducción”, en la obra coordinada por los mismos autores, *Constitución, democracia y elecciones: la reforma que viene*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. XI y ss.

¹² Martin, Lanny y Vandberg, Georg, *Parliaments and Coalitions. The Role of Legislative Institutions in Multiparty Governance*, Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 56 y ss.

¹³ Matas Dalmases, Jordi, *La formación de un gobierno de coalición*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2015, pp. 25-53.

México existe ya la posibilidad de que un Presidente de la República llegue a dicho cargo de elección popular por vía de la candidatura independiente, esto es, sin partido político que le apoye en el Congreso.

La proposición sobre la ley de desarrollo constitucional del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM para configurar el gobierno de coalición supone una reinterpretación constitucional de los preceptos constitucionales vigentes sobre las relaciones entre poderes en el sistema presidencial mexicano, esto es, sobre las interrelaciones competenciales de los poderes ejecutivo y legislativo, donde también se considera la posibilidad de un presidente que llegue al cargo como candidato independiente sin partido político. Como sostiene Keith Whittington sobre el sistema presidencial norteamericano¹⁴ y Héctor Fix-Zamudio para el mexicano, el Congreso y el Presidente son intérpretes constitucionales cuando se refiere a configurar las relaciones entre poderes.¹⁵ Y una forma privilegiada de hacerlo es a través de la ley. También se puede ubicar una razón política para configurar este régimen en una ley de desarrollo constitucional antes que dejarlo en acuerdos interpartidistas, que tiene que ver con la cultura política mexicana que se caracteriza por la desconfianza entre los actores políticos en temas de distribución del poder, razón por la cual acuden a llevar en forma por demás detallada a la Constitución tales arreglos distributivos.¹⁶ Por último, existe también una razón de orden práctico para elaborar y aprobar una ley reglamentaria del gobierno de coalición, que es la de servir como carta de navegación para conducirse con una modalidad de gobierno poco conocida en México.

Con las consideraciones anteriores en mente, se considera que la Constitución de un estado y la correspondiente ley de desarrollo constitucional del gobierno de coalición deben definir qué es el gobierno de coalición y establecer el objeto, las bases y los procedimientos para la construcción de esta modalidad de gobierno, que incluye como mínimo los siguientes elementos:

- El objeto del gobierno de coalición es la concertación de un convenio para elaborar un programa de gobierno compartido entre varios partidos políticos con representantes en el Congreso local, y el compromiso de apoyarlo en sede ejecutiva y parlamentaria en ejercicio de sus respectivas competencias constitucionales.
- El programa de gobierno establece los grandes objetivos de la acción pública, las prioridades entre ellos, y los medios (políticas públicas y soporte fiscal) para alcanzarlos; se nutre de los programas electorales de la última elección a la que concurrieron los distintos partidos políticos, y en su caso, del candidato independiente a gobernador del estado.

¹⁴ Whittington, Keith, *Constitutional Construction. Divided Powers and Constitutional Meaning*, Cambridge, Harvard University Press, 2001, pp. 22 y ss.

¹⁵ Fix-Zamudio, Héctor, *Estudio de la defensa de la Constitución en el ordenamiento mexicano*, México, Porrúa, 2005, pp. 72 y ss.

¹⁶ Fix-Fierro, Héctor, "Reformas constitucionales y cultura de la Constitución en México. Reflexiones a propósito de las deformaciones y disfunciones de un texto constitucional casi centenario", en Serna de la Garza, José María (coord.), *Contribuciones al derecho constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 379 y ss.

DANIEL A. BARCELÓ ROJAS

- El gobernador del estado, por conducto del Secretario de Gobierno, debe exponer y someter a la consideración del Congreso estatal —en sesión de pleno— el convenio y el programa de gobierno de coalición. El Congreso aprueba los contenidos por mayoría simple en una segunda sesión convocada expresamente para ese propósito. O alternativamente, a manera de un proceso de aprendizaje político transitorio cuando la élite política estatal por su escaso desarrollo lo sugiera, que el Congreso para evitar bloqueos solamente opine a través de los distintos grupos parlamentarios. El procedimiento debe ser desarrollado en la ley.
- El gobernador del estado, por conducto del Secretario de Gobierno, debe presentar a la consideración del Congreso —en sesión de pleno— los nombramientos de los integrantes de su gabinete. El Congreso abre inmediatamente un periodo de cinco días para que en comisiones se examine la idoneidad profesional y ética de las personas propuestas, quienes deberán comparecer y responder las preguntas orales que se les formulen; concluidas las sesiones de evaluación, el Congreso aprueba por mayoría simple la composición del gobierno en una segunda sesión de pleno. O alternativamente, como se apuntó en el acápite anterior, a manera de un proceso de aprendizaje político transitorio cuando la élite política estatal por su escaso desarrollo lo sugiera, que el Congreso —para evitar bloqueos— solamente opine sobre dichos nombramientos a través de los distintos grupos parlamentarios una vez sometidos a escrutinio en comisiones los funcionarios nombrados por el gobernador. El procedimiento debe ser desarrollado en la ley.
- Las sesiones de pleno de presentación y aprobación del convenio y del programa, deben ser separadas y sucesivas con respecto a las sesiones de presentación y aprobación de los nombramientos del gabinete.
- El gabinete debe contar con potestades establecidas en la Constitución del estado para conocer y opinar sobre las principales decisiones que el titular del Poder Ejecutivo debe tomar por disposición de la Constitución local.
- El gabinete se debe configurar en la Constitución local como un órgano dentro del Poder Ejecutivo que asume colectivamente la responsabilidad política por la acción de gobierno, y la promueve y defiende ante los representantes populares y los representados; complementariamente, los secretarios individualmente considerados que integran el gabinete asumen la responsabilidad política individual por el desempeño de su respectiva dependencia.
- El Secretario de Gobierno se concibe como jefe del gabinete por acuerdo del gobernador, con potestades de coordinación dentro del gabinete y de interlocución con el Congreso del estado.
- El Secretario de Gobierno debe comparecer mensualmente ante el Congreso del estado para desahogar preguntas orales en sesiones de control por materias previamente convenidas, acompañado del secretario de despacho o secretarios a los que conciernen dichos asuntos. En Congresos numéricamente nutridos como el del Estado de México o el de Veracruz, es de considerar la conveniencia de establecer las sesiones de control en el seno

EL GOBIERNO DE COALICIÓN EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE DESARROLLO...

de las comisiones; por contraste, en los Congresos locales con pocos integrantes, con partidos de oposición con escasos representantes, como es el caso de Campeche, Coahuila, o Baja California, entre otros, las sesiones de control del gobierno deben ser en sesiones de Pleno, con preguntas donde se priorice las formuladas por los integrantes de la comisión parlamentaria que corresponda.

- El Congreso del estado debe tener la potestad constitucional de convocar a una sesión de interpelación a un secretario de despacho, y aprobar por mayoría absoluta su remoción del cargo con carácter vinculante para el gobernador. El procedimiento debe ser desarrollado en la ley.
- La comunicación entre el jefe del gabinete y los coordinadores de los grupos parlamentarios de los partidos políticos coaligados se establece con una frecuencia predeterminada de una semana, a la que se sugiere denominar en la ley como Conferencia Permanente del Gobierno de Coalición.
- La ley de desarrollo constitucional debe establecer las causas ordinarias y anticipadas para la disolución del gobierno de coalición.
- El Consejo Político del Gobierno de Coalición se debe considerar y establecer en la ley de desarrollo constitucional como un órgano consultivo conformado por el gobernador del estado, su jefe de gabinete, los coordinadores de los partidos políticos coaligados en el Congreso del estado, y sus respectivas dirigencias partidistas locales. Debe sesionar de manera ordinaria una vez por año.

En suma, el régimen de gobierno de coalición permite reconciliar el sistema presidencial local mexicano, dentro de un entorno que hoy se caracteriza por el multipartidismo. En este contexto institucional pluralista, la exposición del programa de gobierno en sede parlamentaria y su aprobación por mayoría en el Congreso estatal —o alternativamente las expresiones sobre el mismo por grupos parlamentarios— tiene varias lecturas sistémicas que permiten valorar su congruencia con la democracia representativa de nuestros días. Las más importantes son:

- a) El programa de gobierno es la traducción entre los programas electorales que en las últimas elecciones los partidos políticos ofrecieron a los ciudadanos —y que los ciudadanos votaron— y su concreción en acciones públicas efectivas.
- b) El programa de gobierno establece un conjunto de acciones concretas por las cuales serán medidos objetivamente el gobierno y sus integrantes; y con base en dichas acciones mensurables se les exigirán responsabilidades políticas, tanto en el seno del Congreso como por los electores en la siguiente jornada electoral.
- c) El nombramiento de los altos funcionarios que integran el gabinete del gobierno de la coalición —que tienen en conjunto la encomienda de cumplir el programa de gobierno— ha de ser valorado por el Congreso del estado. Este es un eficaz instrumento de control *ex ante* del Congreso local, por

DANIEL A. BARCELÓ ROJAS

medio del cual desde la legislatura se asegura que las personas nombradas por el gobernador como secretarios de las distintas dependencias, son las más adecuadas para desempeñarlos por sus credenciales profesionales, de solvencia ética, y de compromiso ideológico con el programa de gobierno compartido.

Para concluir este apartado cabe señalar que en la propuesta de configuración constitucional y legal debatida en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el seno de uno de sus claustros académicos, se tomó como base la propuesta del anteproyecto de ley reglamentaria federal de conformidad con el planteamiento que se ha hecho en el libro coordinado por Diego Valadés y Daniel Barceló titulado *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, en cuya revisión y concepción participaron además César Astudillo Reyes, Héctor Fix-Fierro, José Gamas Torruco, Pedro Salazar Ugarte y José María Serna de la Garza. Se cita el índice de dicho anteproyecto a continuación y se exhorta al lector a acudir a la obra en la biblioteca virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Al respecto interesa dejar constancia que como resultado de los debates celebrados en el Instituto de Investigaciones Jurídicas sobre el gobierno de coalición, se han hecho tres importantes variaciones al modelo que se propone para el ámbito federal en el libro citado en el párrafo anterior. La primera variación consiste en que se ha tenido que conciliar en el anteproyecto de ley reglamentaria de la reforma constitucional federal, la omisión en ésta de la Cámara de Diputados en la construcción del gobierno de coalición. El Poder Revisor de la Constitución federal decidió que fuese la Cámara de Senadores la encargada de construir el gobierno de coalición en sede parlamentaria; ello obligó a los investigadores Valadés y Barceló a incorporar en el anteproyecto de la ley reglamentaria a la Cámara de Diputados la llamada Conferencia Permanente del Gobierno de Coalición, y a los dirigentes de los partidos políticos en el Consejo Político del Gobierno de Coalición. Por lo que se refiere a la propuesta para la Constitución del estado, considerando que el Poder Legislativo se integrará por una sola cámara, se facilita la configuración de las relaciones del parlamento local con el titular del Poder Ejecutivo a través de la Conferencia Permanente del Gobierno de Coalición del estado, compuesta por menos integrantes que en el modelo federal.

El segundo cambio del modelo federal con respecto al que aquí se propone para los estados, tiene que ver con el escenario en caso de que el gobernador decida no construir un gobierno de coalición. En el esquema federal, por disposición de la Constitución según la reforma de febrero de 2014, si el Presidente decide no formar una coalición, puede nombrar y remover libremente a sus funcionarios como hasta ahora lo ha hecho, con la sola excepción del Secretario de Hacienda. En este ensayo considero inapropiada esta trascendente facultad discrecional del titular del Poder Ejecutivo y, por tanto, no se sugiere que se adapte de la misma forma en la Constitución estatal. Se estima como una garantía para el mejor desempeño del gobierno —y por tanto en abono del derecho al buen gobierno de los gobernados— que, aun

cuando el jefe del Poder Ejecutivo opte por no formar un gobierno de coalición, debe no obstante ello acudir al Congreso para presentar los nombramientos de los integrantes de su gobierno para recibir la opinión y consentimiento del Congreso, lo que reduce la posibilidad de nombramientos claramente arbitrarios.

Esta última medida que busca un mejor desempeño del gobierno, puede resolver al mismo tiempo la inquietud que se planteó en el debate académico celebrado en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en el sentido de que no debería ser opcional para el jefe de gobierno la coalición cuando su partido político no haya obtenido un mínimo de votos populares y por tanto de representantes en el Congreso que hagan viable el programa de gobierno. Como se apuntó al inicio de este ensayo, algunos investigadores del Instituto de Investigaciones Jurídicas y actores políticos nacionales se pronunciaron por hacer jurídicamente obligatorio el gobierno de coalición si no se supera un umbral de votos y de representantes populares en el Congreso, mientras que otros consideramos que esa decisión debía dejarse a la valoración política del jefe del gobierno del estado. Quienes nos situamos en esta última proposición consideramos que hay suficientes incentivos políticos sobre el gobernador de un estado para conformar una coalición, ya que aun en el caso de no optar por la coalición, ha de acudir de cualquier manera al Congreso para que sean aprobados los nombramientos de los miembros de su gabinete, sus leyes y sus presupuestos anuales.

El tercer cambio estriba en que en el anteproyecto de ley federal suscrito en el libro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, coordinado por Valadés y Barceló, no se estableció una censura vinculante inmediata del Congreso sobre el Presidente para remover a un secretario de Estado en una única sesión de interpe-lación, pues se requiere que se repruebe en dos periodos ordinarios consecutivos al funcionario censurado; mientras que en el proyecto sugerido para los estados en este ensayo se determinó fortalecer las potestades de control del congreso local con este importante instrumento de censura vinculante en una sola sesión de interpe-lación, lo que teóricamente garantizará un mejor desempeño de los altos funcionarios del gobierno estatal.

Se presenta a continuación el esquema del anteproyecto de ley reglamentaria contenido en el libro citado, que se tomó como base para la discusión sobre la configuración constitucional y legal del gobierno de coalición para este ensayo, anteproyecto que fue debatido y adaptado en la sesión académica celebrada el 11 de mayo de 2016 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas para la Ciudad de México.

La Ley del Gobierno de Coalición Reglamentaria de los artículos 76, fracción II y 89, fracción XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se compone de 42 artículos divididos en tres títulos. El Título Primero se denomina Disposiciones Generales; el Título Segundo Del Convenio de Coalición y del Programa de Gobierno; el Título Tercero Del Gabinete del Gobierno de Coalición; y el Título Cuarto Del Presidente de la República sin Partido Político. Cada uno de los artículos se identifica por número ordinal y por su contenido, y se agregan de la forma en que se indica a continuación:

DANIEL A. BARCELÓ ROJAS

Título Primero

Disposiciones Generales.

Artículo 1. Objeto de la Ley.

Artículo 2. Conceptos jurídicos de la Ley.

Título Segundo

Del Convenio de Coalición y del Programa de Gobierno de la Coalición.

Artículo 3. Marco regulatorio básico del gobierno de coalición.

Artículo 4. Del objeto del convenio.

Artículo 5. Cláusulas del convenio del gobierno de coalición.

Artículo 6. Constitucionalidad y legalidad del objeto del convenio.

Artículo 7. Del contenido del programa de gobierno de coalición.

Artículo 8. Construcción informada del gobierno de coalición.

Artículo 9. Modificación del programa de gobierno de coalición.

Artículo 10. Formalidades del convenio.

Artículo 11. De la aprobación del convenio y del programa de gobierno por el Senado.

Artículo 12. Formación del gobierno de coalición durante el receso del Congreso de la Unión.

Artículo 13. Prerrogativas de los grupos parlamentarios durante el periodo del gobierno de coalición.

Artículo 14. Disciplina de voto de los partidos políticos coaligados.

Artículo 15. Variación en la integración interpartidista del gobierno de coalición.

Artículo 16. Causas de disolución del gobierno de coalición.

Artículo 17. Formalidad de la disolución.

Artículo 18. Subsistencia del convenio por retirada de un partido político coaligado.

Título Tercero

Del Gabinete del Gobierno de Coalición.

Capítulo I. Del Gabinete.

Sección I. De la responsabilidad política colectiva.

Artículo 19. De las potestades constitucionales del Presidente y su responsabilidad política.

Artículo 20. De la responsabilidad política colectiva del Gabinete.

Artículo 21. De las obligaciones y responsabilidad política de los Secretarios de estado.

Artículo 22. De la responsabilidad política de los Subsecretarios de Estado.

Artículo 23. Marco jurídico del Gabinete del gobierno de coalición.

Artículo 24. Composición del Gabinete del gobierno de coalición.

Artículo 25. Estructura del Gabinete.

Artículo 26. Apoyo técnico del Gabinete.

Artículo 27. Potestad de nombramiento y ratificación de los integrantes del Gabinete del gobierno de coalición.

Artículo 28. Procedimiento de nombramiento y ratificación de los integrantes del Gabinete del gobierno de coalición.

Artículo 29. De las audiencias para la ratificación de gobierno.

Artículo 30. De la evaluación de los miembros del gobierno.

Artículo 31. Reglas de debate del Gabinete.

Artículo 32. Reglas de funcionamiento del Gabinete.

Artículo 33. Obligaciones y potestades del Gabinete del gobierno de coalición.

EL GOBIERNO DE COALICIÓN EN LAS CONSTITUCIONES Y LEYES DE DESARROLLO...

- Artículo 34. Del procedimiento legislativo del Gabinete del gobierno de coalición.
Artículo 35. Del procedimiento reglamentario del Gabinete del gobierno de coalición.
Artículo 36. Diferendos convenidos y de la forma de su tratamiento.
Capítulo II. Del Secretario de Gobernación.
Artículo 37. Facultades y obligaciones del Secretario de Gobernación.
- Capítulo III. De los Secretarios de Estado y Subsecretarios.
Artículo 38. Renuncia de los Secretarios del Gabinete del gobierno de coalición.
Artículo 39. Remoción de los Secretarios del Gabinete del gobierno de coalición.
Artículo 40. Cese de los Secretarios del Gabinete del gobierno de coalición.
Artículo 41. Función y nombramiento de los Subsecretarios de Estado.
- Capítulo IV.
Del Presidente de la República sin partido político.
Artículo 42. Del Presidente de la República emanado de candidatura independiente.

V. RAZONES ESTRUCTURALES PARA ESTABLECER
EL GOBIERNO DE COALICIÓN EN LA CONSTITUCIÓN
Y LEYES DE LOS ESTADOS

El gran objetivo de la configuración constitucional y legal para establecer el gobierno de coalición en la Ciudad de México es construir una forma de gobierno que, por el solo efecto de su diseño, promueva el ejercicio eficaz pero racional del poder, con rendición de cuentas y exigencia de responsabilidades políticas sobre el gobierno como órgano, sobre cada uno de sus integrantes, y sobre los partidos políticos coaligados. En último término busca satisfacer el derecho al buen gobierno de los gobernados.

1. *El problema del carácter unipersonal del Poder Ejecutivo
para la toma de las decisiones públicas y su correctivo*

Problema: Actualmente por disposición de las Constituciones estatales y de las leyes orgánicas de los poderes ejecutivos, todos los órganos públicos superiores de los estados toman de manera colegiada sus decisiones más trascendentes, con la única salvedad del titular del Poder Ejecutivo. El Congreso de cada estado; los Tribunales Superiores de Justicia de los estados deliberando en Pleno o en Salas; o los órganos colegiados autónomos estatales, todos acuerdan por mayoría después de un diálogo público, como viene exigido por el principio democrático; pero en cambio los gobernadores de los estados hoy día pueden elaborar y aprobar unilateralmente el programa de su gobierno (presupuesto de egresos, que es su programa de gobierno traducido en valor monetario), así como nombrar y remover libremente a los miembros de su gobierno sin tomar en consideración la opinión de nadie. Tal soliloquio

DANIEL A. BARCELÓ ROJAS

no es democrático ni racional. Va en contra de la técnica milenaria del diálogo como método para llegar a la mejor decisión pública desde la razón aportada por varias mentes.

Correctivo: El gobierno de coalición con un gabinete pluripartidista con potestades establecidas en la Constitución local y en la ley reglamentaria para obligar a la colegiación en la *deliberación* de la toma de las grandes decisiones públicas, corregiría este grave defecto. El gobernador puede conservar la potestad de decidir, pero ha de hacerlo obligatoriamente antes de escuchar las opiniones informadas de los integrantes del gabinete.

2. *El problema de la baja legitimación democrática del gobernador y su correctivo*

Problema: En las últimas elecciones los gobernadores de los estados han obtenido mayorías relativas en sus victorias electorales. Y a pesar de que éstos no cuentan con la mitad más uno de apoyo político de los electores de sus respectivos estados, el titular del Poder Ejecutivo toma íntegramente las decisiones políticas para todos con base únicamente en la plataforma electoral de su partido político al momento de descargar su obligación constitucional de presentar el presupuesto de egresos —que es de hecho un programa de gobierno traducido en valor monetario— y en adición nombra discrecionalmente a los ejecutores de las políticas públicas.

Correctivo: El gobierno de coalición obliga a asumir con realismo el déficit de legitimidad del gobernador, y a construir un programa de gobierno con políticas públicas de otros partidos que recibieron el respaldo de los votos de los ciudadanos, y con los cuales —sumados— se puede superar el 50% de los votos de los ciudadanos que dichos partidos políticos representan.

3. *El problema de la fragmentación partidista en el Congreso y su correctivo*

Problema: El partido político en el gobierno, por efecto del sistema de partidos políticos múltiple existente en los estados, por disposición de los artículos 41 y 116 de la Constitución federal, tiene pocas posibilidades de obtener mayoría absoluta en el Congreso de un estado. Ello implica que los jefes de gobierno no obtienen el apoyo necesario en el Congreso estatal para hacer realidad la oferta de gobierno ofrecida a los ciudadanos en su plataforma electoral. Tal situación es una constante por efecto del diseño electoral.

Correctivo: La negociación de un programa de gobierno compartido con partidos políticos distintos al partido en el gobierno —respaldados todos ellos por votos ciudadanos que se suman—, y que cuentan con representantes en el Congreso, es la fórmula para superar este problema de gobernanza democrática que afecta gravemente la percepción ciudadana sobre la democracia representativa.

4. *El problema de la ausencia de controles parlamentarios eficaces y de exigencia de responsabilidades políticas y su correctivo*

Problema: El sistema presidencial unipersonal establecido en la Constitución de 1917, que posteriormente migró a las Constituciones de las entidades federativas, configuró un sistema de control congresual sobre el gobierno de carácter *ex post* a partir de la cuenta pública, sin posibilidad de sanciones parlamentarias eficaces en tiempo real por el bajo desempeño gubernamental del gobierno y de sus integrantes. Ello fomenta la corrupción y el dispendio, es decir, el mal gobierno.

Correctivo: El control del Congreso local sobre la acción del gobierno del estado será mayor y más oportuna porque se producirá en tiempo real tanto en el seno del gabinete como en las comisiones y plenos del Congreso del estado; y se sancionará el bajo desempeño individual de los secretarios mediante la censura congresual.

5. *El problema de la presunta corrupción de los parlamentarios y su correctivo*

Problema: Se afirma en los medios de comunicación social y en círculos políticos de oposición, que los jefes de los poderes ejecutivos de las entidades federativas —la Ciudad de México incluida— han logrado obtener apoyo en sus respectivos Congresos para sus principales acciones de gobierno, en ocasiones mediante la corrupción de los legisladores de manera individual.

Correctivo: El gobierno de coalición puede corregir este peligro ya que el convenio de coalición tiene como objeto la toma de decisiones conjuntas y el apoyo parlamentario por toda una legislatura para llevar a efecto el programa de gobierno completo y, por tanto, el gobernador no tiene que negociar en cada ocasión con los diputados individuales cada una de las acciones de gobierno que requieren aprobación congresual.

