

# COMO RESULTADO DEL PROCESO ELECTORAL 2017-2018, ¿ES IMPERATIVO INTEGRAR UN GOBIERNO DE COALICIÓN EN MÉXICO?

Carmen María Ramírez Bustamante<sup>1</sup>

## Sumario

I. Antecedentes; II. La inserción de los gobiernos de coalición en los regímenes presidencialistas latinoamericanos; III. Análisis de la potestad presidencial para formar gobiernos de coalición; IV. Situación actual

## INTRODUCCIÓN

Las rápidas transformaciones del sistema político mexicano han ocurrido bajo el esquema de gobiernos dividido, el cual permite que la oposición tenga mayor fuerza. Sin embargo, la pluralidad política no ha tenido los efectos esperados a favor de la mejora en la calidad de la democracia. De ahí que la Reforma Política Electoral de 2014, se haya incluido la posibilidad de integrar un gobierno de coalición para garantizar la conciliación de intereses contrapuestos, legitimar los procesos democráticos, así como racionalizar las acciones de gobierno.

Sin embargo, es preciso analizar, bajo la coyuntura que se vive una vez que se dieron los resultados obtenidos por las coaliciones contendientes, si es viable un gobierno de coalición, o por el contrario, se debe aprovechar la mayoría obtenida por uno de los partidos políticos. Asimismo, si la correlación de fuerzas se modifica en las elecciones intermedias, ¿será imperativo que el nuevo Presidente ejerza su potestad de optar por un gobierno de coalición? También, ¿los partidos políticos estarán lo suficientemente fuertes para conformar una oposición para favorecer la consolidación del Estado democrático?

En este trabajo se exponen las condiciones que favorecen a la formación de coaliciones de gobierno, tanto a nivel teórico como en la experiencia latinoamericana, así como las normas constitucionales que establecen los requisitos y el procedimiento para llevar a cabo la potestad presidencial.

---

<sup>1</sup> Estudiante de tiempo completo de la Maestría en Derecho en la División de Estudios de Posgrado en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de México. Correo electrónico: [carbusram@gmail.com](mailto:carbusram@gmail.com).

## I. ANTECEDENTES

El sistema político mexicano ha experimentado rápidas transformaciones que atienden a la inserción de la pluralidad en la vida democrática del país. Se ha consolidado un régimen más abierto que ha exigido adecuaciones sustantivas al marco constitucional del país; proceso que aún sigue su curso y la materia objeto del presente estudio forma parte de dicha dinámica.

Tal evolución democrática comienza bajo el contexto de una estabilidad institucional que obedecía al pacto estatal, mismo que encontró su soporte material en el auge económico que gozaba el país. La modernización alemanista tuvo como efecto el nacimiento de una clase media con amplias perspectivas de movilidad social.

Desde el periodo de Gustavo Díaz Ordaz, la consolidación institucional era total. El orden era un requisito fundamental del crecimiento y el bienestar. El sistema político es fuerte, pero el costo social se manifestó en un deterioro del régimen. Hubo una ruptura en el sistema de hegemonía que prevalecía en el país, pues la sociedad, en aquel momento, ya no cabía en ese esquema, además que las demandas sociales revolucionarias no habían sido cumplidas. México se hizo más complejo, diverso y plural.

Las movilizaciones estudiantiles en el periodo que va de 1968 a 1971, representaron el cambio de paradigma respecto a la forma de hacer política y de la necesidad de una democracia palpable: sólo se querían las condiciones básicas mínimas para practicar las libertades democráticas.

Aun con la fuerza extrema que utilizó el gobierno contra los manifestantes, la amenaza internacional que significaba la Guerra Fría, y la forma combativa como se formó el Estado Mexicano durante el siglo XIX y las dos primeras décadas del XX, el cambio político del país se ha caracterizado por la insistencia impositiva de evitar la violencia de las armas y de seguir las vías pacíficas dentro del marco legal. En buena medida, el desarrollo de las normas de derecho electoral desde 1963 hasta 1996, se orientaba hacia el progresivo desmantelamiento del partido oficialista y el control de éste sobre la organización de las elecciones y las fuentes de financiamiento. De esa manera, cambió el sistema político de autoritario a democrático. Es en este punto donde llegamos al estado actual de representación de personas en un sistema de partidos múltiple con garantías plenas a la oposición de representar la pluralidad política de la sociedad (Barceló, 2010:37).

De ahí que las relaciones entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, signados por una interacción institucional en que el partido gobernante dejó de ser la instancia principal de negociación y representación de los intereses políticos, pues en 1997 deja de controlar la mayoría absoluta en el Congreso y se dan las condiciones para una más amplia competitividad entre las fuerzas partidistas.

Dicho proceso tuvo lugar a partir del despunte de los partidos de oposición en las elecciones de 1988 que, al obtener un marcado incremento en sus posiciones parlamentarias con el 48 por ciento de escaños, inicia una relación de poderes en la que las negociaciones entre el partido gobernante y los partidos de oposición resulta indispensable para integrar coaliciones de votación y sancionar las leyes constitucionales (Jiménez, 2006:15).

A diferencia de los regímenes presidenciales de América Latina, en donde hay un gobierno sin mayorías parlamentarias, el de México siempre fue unificado, lo cual operó retardando los ámbitos de competencia entre partidos. Sin embargo, las reformas electorales, antes mencionadas, provocaron que el país entrara a la normalidad latinoamericana.

En América Latina es una práctica común que el partido al que pertenece el Presidente, no tenga la mayoría en la asamblea parlamentaria. En México es un fenómeno reciente, y en ambas situaciones es imperativa la necesidad de alcanzar acuerdos para facilitar la conformación de coaliciones parlamentarias para despejar la agenda política.

Por esa razón, en los apartados siguientes se revisará la inserción de la figura de los gobiernos de coalición como una alternativa para dar solución democrática a la multiplicidad de voces disonantes bajo la premisa de regresar al origen del significado de hacer política: alcanzar negociaciones exitosas para garantizar el bienestar común.

## II. LA INSERCIÓN DE LOS GOBIERNOS DE COALICIÓN EN LOS REGÍMENES PRESIDENCIALISTAS LATINOAMERICANOS

Al hablar de gobiernos de coalición, la premisa es que la conformación de coaliciones en los sistemas presidenciales implican mayores dificultades que en los regímenes parlamentarios, pues la estabilidad presidencial no depende de la confianza del órgano legislativo, ni de tener mayoría para implantar su agenda, sino está por periodos definidos con mayores o menores tensiones en la relación interpodere, pero sin el riesgo de una crisis definitiva.

Aún con la posibilidad de prescindir de esta figura, se ha señalado repetidamente que gobernar en coalición permite expresar mejor los principales valores de la democracia. Compartir responsabilidades de gobierno con otras formaciones políticas supone una apuesta decidida por el pluralismo político, ampliando la base social del gobierno. Como efectos de estas dinámicas coaliciones de ejercicio de poder compartido, la sociedad obtiene mayores explicaciones sobre la acción de gobierno, se percibe una mayor sensibilidad gubernamental hacia sus reivindicaciones, los ciudadanos se interesan más por la política, y la sociedad en su conjunto gozará de mayor salud democrática (Reniu y Albala, 2011:5).

Empero, gobernar en coalición exige más pericia política. Un gobierno con dichas características debe incrementar la comunicación entre gobernantes y gobernados, contar con mecanismos para gestionar las posibles crisis, y compatibilizar el impulso de una acción de gobierno compartido con la identidad partidista de los miembros de la coalición.

La discusión académica al respecto se centró, primero, en definir cuál es el mejor sistema de gobierno para los países latinoamericanos; posteriormente, la posibilidad de parlamentarizar los sistemas presidenciales. Como resultado, la región prefirió la segunda opción.

En el caso mexicano, el intento de parlamentarizar el sistema constitucional emergió como iniciativa del movimiento zapatista para que se considerara en los debates constituyentes de 1917. La proeza no rindió los frutos deseados, pues la corriente carrancista impuso el sistema presidencial como aquel tipo de gobierno que ayudaría a estabilizar al país. Sin duda, en aquel momento se necesitaba un Poder Ejecutivo fuerte, pero con el tiempo, la realidad nacional exige la flexibilización de la figura del caudillo y del Estado paternalista, a un Estado democrático constitucional donde haya controles, la separación de poderes, pero la cooperación entre ellos a favor de la gobernabilidad.

Bajo ese contexto, la posición de Dieter Nohlen es adecuada al separarse de las formulaciones ideales, ya sea, en su caso del parlamentarismo expuesto por Juan José Linz, o de concepciones históricas como la mexicana, y centrarse en el contexto institucional desde una aproximación que bien se podría catalogar de multidimensional, es decir, observar el sistema electoral, el sistema de partidos y la cultura política para decidir la mejor forma política según sea el caso. Esta idea lleva a Nohlen a defender procesos controlados de reforma de los presidencialismos latinoamericanos que introduzcan dinámicas de funcionamiento parlamentario. Sus sugerencias han generado incentivos institucionales que consisten en la

sustitución de las lógicas basadas en los juegos de suma cero, por un lado, y la creación de figuras institucionales que se sitúen en los nodos de la relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, por el otro (Reniu y Albala, 2011:6).

De ahí la introducción de mecanismos que fomenten la pluralidad, y de figuras “bisagra” interpoderes. Desde la perspectiva es como debe abordarse el contexto latinoamericano y la viabilidad del análisis coalicional.

Como punto de partida, Zobatto y Orozco (Zobatto y Orozco, 2008: 30) clasifican los tipos de presidencialismo en la región. El primero de ellos es el presidencialismo puro que sigue el modelo estadounidense: elección directa del titular del poder ejecutivo, libre designación y remoción de los miembros del Gobierno por el presidente; posesión de voto legislativo, y carencia de responsabilidad política ante el legislativo. Aquí ubican a México los autores.

El segundo tipo es el presidencialismo con matices parlamentarios que incorpora algunos elementos institucionales inspirados en el sistema parlamentario. Destacan la presencia de un órgano colegiado ministerial con facultades de censurar a ministros, aunque su remoción se mantenga en manos del presidente.

Finalmente, en tercer lugar está el presidencialismo parlamentarizado, mismo que toma como referente el establecimiento de responsabilidades políticas dobles por parte del gabinete y los ministros: ante el presidente y el legislativo. Ello supone que el legislativo puede censurar o retirar la confianza a los ministros debiendo separarse del cargo.

Como se puede constatar, el marco constitucional mexicano, según la clasificación anterior persiste en el presidencialismo puro; sin embargo, al cabo de tres décadas, se ha construido un andamiaje institucional que ha matizado las facultades metaconstitucionales del presidente, y derogado las atribuciones de la Administración Pública Federal, como la participación en la organización y, sobretudo, en la clasificación de elecciones, que ahora pertenecen a órganos constitucionales autónomos, y órganos jurisdiccionales especializados.

Aún así, el proceso protoparlamentarizado del presidencialismo mexicano, inició de facto a través del “Pacto por México”, en el que las principales fuerzas se unieron en torno a una agenda legislativa, que iba más allá de las coaliciones meramente electorales, pero que no se podría catalogar como gobierno de coalición, en virtud de que los miembros de los partidos que firmaron dicho documento no se integraron al gabinete presidencial. La etapa de formalización de la posibilidad de formar gobierno compartido se establece en el Decreto que Reforma Diversas

Disposiciones en Materia Político-Electoral de 2014. En otras palabras, hasta la segunda década del siglo XXI, se contempló esta figura, mientras que en once de dieciocho países latinoamericanos ya existían coaliciones de gobierno desde los años ochenta.

La explicación de esta evolución en el diseño y facticidad institucional entre América Latina y México, se comprende en virtud, de que los países del Cono Sur padecieron regímenes dictatoriales que al disolverse, el sistema político necesitaba conciliar las manifestaciones populares y de otros actores en cauces democratizadores.

Por otro lado, México ha cambiado de ser un sistema hiperpresidencialista a uno transicional, más no democrático en su doble vertiente: formal y sustancial. Desde el primer punto de vista, si se toma en cuenta las seis universales de Norberto Bobbio, el sistema político electoral carece de dos de ellas: tener opciones (realmente) diferentes para que los ciudadanos elijan a quienes mejor representen, y que el diseño institucional permita que bajo ciertas condiciones contextuales, la minoría pueda ser mayoría y que la primera pueda influir en las decisiones finales.

Ahora bien, en el ámbito de la democracia sustancial hay amplios déficit, en virtud de que el modelo económico neoliberal no da prioridad a los derechos sociales y por lo tanto, el goce y el ejercicio de los derechos fundamentales de libertad, así como los políticos no se consolida. Están formalmente establecidos, con garantías constitucionales y jurisdiccionales suficientes a partir de la reforma de 2011, pero su facticidad dista mucho del ideal global que se busca.

Los procesos democráticos latinoamericanos están estrechamente vinculados a la crisis del capitalismo mundial, y a las nuevas tensiones y articulaciones geopolíticas que dichas crisis han implicado. Asimismo, contextos favorables y de méritos de los de los partidos progresistas. Nunca antes las élites tradicionales de la región habían tenido que ceder tantos espacios dentro del poder público institucional. Esto no significó la muerte del neoliberalismo, pero sí un giro en la gestión que abrió la posibilidad de nuevos equilibrios de poder y prácticas alternativas en las políticas públicas y la relación entre gobiernos (Cálix, 2016:20).

La democracia implica la posibilidad de alternancia en el poder político, de manera que los cambios de partido son parte del juego democrático. El problema surge cuando los procesos de cambio en sociedades tan desiguales como las latinoamericanas no se logran afianzar y concretar en pactos sociales más o menos estables. Si no se institucionalizan los cambios inclusivos, la alternancia a favor de las élites es una amenaza de retroceso. Aquí estriba uno de

los principales desafíos para las democracias latinoamericanas: lograr una alternancia de gobiernos sin rupturas ni regresiones en el acumulado de derechos y garantías individuales.

Después de los gobiernos progresistas que lograron mayor integración regional y crecimiento sostenido, los cambios políticos recientes han supuesto un retorno, abierto o encubierto, a políticas que procuran recortar el papel redistributivo del Estado. El reto es la construcción de coaliciones de oposición política que corrijan las desviaciones de los progresismos de turno, pero impulsando y mejorando la acción redistributiva observada en ese periodo.

Cabe mencionar que los gobiernos progresistas tienen como rasgo común que accedieron vía electoral, lo cual denota la existencia de una mayor tolerancia a los partidos de izquierda para participar en procesos electorales, y un horizonte de cambio más estrecho del que planteaban los procesos por vía de la revolución armada.

La diferencia entre los gobiernos progresistas estriba en el tipo de partidos y alianzas políticas que permitieron su ascenso. Se pueden distinguir tres formatos utilizados (Cálix, 2016:20):

- a) Mediante partidos políticos ya establecidos y con cierta fortaleza acumulada como el Partido de los Trabajadores en Brasil.
- b) Mediante partidos políticos de reciente formación que aprovecharon el quiebre del sistema tradicional de partidos para erigirse como mayoritarios, es el caso del PSUV de Venezuela.
- c) Mediante partidos que surgieron directamente de las fuerzas guerrilleras, tras los acuerdos de paz en sus respectivos países.

En ese sentido, México tuvo una sola alternancia de partido que se circunscribe en la primera situación, pues tuvo márgenes de maniobra más restringidos para introducir cambios en las políticas públicas. Esto debido a la existencia de un aparato estatal hasta cierto punto institucionalizado, con reglas más consolidadas, en paralelo con un complejo equilibrio de fuerzas políticas parlamentarias. Además, durante el sexenio de Vicente Fox, la relación entre el Poder Ejecutivo y Legislativo fue tensa, a tal punto que en 2005, se vio entorpecido el proceso legislativo para aprobar el presupuesto de egresos, en virtud de que la oposición quería hacerle modificaciones no acordes con la tendencia presidencial. De la misma forma, se detuvieron iniciativas importantes parte de las promesas de campaña.

En la segunda situación, las debilidades del Estado y el colapso del sistema de partidos tradicional permitieron la irrupción de nuevas fuerzas políticas que, en poco tiempo, se volvieron hegemónicas frente a una oposición deslegitimada y dispersa. Estos nuevos partidos de Venezuela, Bolivia y Ecuador se apoyaron, además, en fuertes liderazgos carismáticos que lograron instaurar procesos constituyentes con el propósito de recrear un imaginario de refundación en cada una de esas repúblicas.

Bajo este estudio comparativo de la experiencia en América Latina, en los siguientes apartados nos enfocaremos a la figura de gobiernos de coalición tanto en el ámbito constitucional como en su aplicación concreta dentro de la coyuntura política resultado de las elecciones del primero de julio pasado.

### III. ANÁLISIS DE LA POTESTAD PRESIDENCIAL PARA FORMAR GOBIERNOS DE COALICIÓN

Los acontecimientos sociales y políticos de las últimas décadas han propiciado el constante mejoramiento del régimen democrático en México, mediante reformas político electorales cuya naturaleza ha sido de dos formas según su profundidad y sentido de los cambios que proponen, es decir, algunas se encaminan a realizar modificaciones a una institución para adecuarla a la realidad de un tiempo determinado; otras, en cambio, tienden a modificar, de forma sustancial, la actuación del Estado en una o varias materias conforme a una nueva ideología o como respuesta a la transición a un paradigma no experimentado o tímidamente explorado.

En ese tenor, las reformas de 1977 y de febrero de 2014 procuran dar un giro hacia una transformación estatal, a consolidar una Reforma de Estado.

Al respecto, es oportuno decir qué se entiende por Reforma de Estado, aunque de manera preliminar, y se debe recalcar su complejidad al ser un concepto amplio y que tiende, por su propia vastedad, a perder su significado.

En primer término, la Reforma de Estado incluye a una multiplicidad de instituciones y procesos asociados al funcionamiento del sistema político. Así Ugalde considera que abarca dos tipos de reglas: aquellas que se centran principalmente en el sistema electoral y en el sistema de partidos, y las que regulan las relaciones entre los poderes y ámbitos de gobierno. Por otro lado, Echebarría dice que se puede separar en dos categorías de reformas, institucional y sustancial. La primera se refiere al entramado organizacional de los Poderes del Estado, y la segunda, se vincula



con el contenido de la acción pública, redefiniendo sus fines, objetivos y alcances. En sí, las reformas al Estado son procesos inducidos cuyo objetivo esencial es que el Estado asegure su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales de cada país (Ugalde, 2003:2-4).

Las reformas del Estado de la segunda mitad del siglo pasado debieron revisar los medios de gobierno –acción que forma parte de los aspectos centrales de este tipo de reformas-, pues permiten el logro de gobernabilidad democrática, la estabilidad institucional, el crecimiento económico y el cumplimiento de los objetivos de bienestar social. En el tiempo de la reforma política de finales de los setentas, se manifestó la inminente necesidad de cambiar los criterios con los que el Estado operaba, desde el gobierno, los asuntos públicos, es decir, de un criterio paternalista, cerrado y protagonístico, a otro de autonomías corresponsables, regulado, abierto y no discrecional, cambio cuyo resultado fue la presencia de la oposición y la participación más activa e institucionalizada de la ciudadanía en la política.

Podemos deducir de lo expuesto que la reforma de 1977 abarca los cuatro tipos de reglas que proponen Ugalde y Echebarria para que sea una Reforma de Estado. Ahora bien, ¿la reforma político-electoral de febrero de 2014 tiene las características necesarias para considerarse como Reforma de Estado, y si se puede considerar como tal, tendrá como trasfondo la misma concepción política?

La respuesta es positiva a la primera pregunta y negativa a la segunda. Nos explicamos: la victoria electoral del PRI, la omisión en varias materias de los gobiernos panistas, el no adecuado entendimiento de las consecuencias y responsabilidades que trae aparejada la pluralidad partidista en los órganos de decisión, así como el contexto internacional, fueron los factores que llevaron al Presidente de la República a acordar el “Pacto por México” y que ha tenido su cauce legal en las reformas estructurales, mismas que en su conjunto conforman una Reforma de Estado.

En dicho tenor, la concepción política que guía a las reformas en mención, dista de ser el liberalismo social como se describió y se ha tornado al neoliberalismo que implica: la asunción de políticas que favorecen al libre mercado; relaciones entre capital-gobierno-mano de obra que no dignifican el trabajo en sí mismo, sino la mayor producción al menor costo; el regreso al individualismo axiológico, aunque en demagogia se enfatiza que todos los que formamos parte de la comunidad somos corresponsables de la consecución de bienes colectivos, y como seres humanos, formamos parte de la aldea global; la idea de que el régimen que favorece la aparición

y prevalencia de lo anterior es la democracia, pues un régimen distinto, no permite la manifestación plena de las libertades por el exceso de intervención estatal, y que la modificación del Estado es trascender los atavismos y flexibilizar las ideas que se tiene de nacionalismo y soberanía.

Dentro del ámbito del proceso legislativo, la reforma estructural en materia político-electoral, fue analizada en el recinto del Senado de la República a través de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; Reforma del Estado; Estudios Legislativos, Primera, y Estudios Legislativos, Segunda. Dichos órganos consideraron las iniciativas de la LX, LXI, y LXII Legislaturas que en total fueron 36 iniciativas, mismas que agruparon en dos grandes rubros: las reformas en materia política y las concernientes a la materia electoral.

Los gobiernos de coalición fueron incluidos en el primer grupo junto con los nombramientos hechos por el Presidente de la República de los titulares de las Secretarías de Relaciones y del ramo de Hacienda, entre otros subtemas.

Al respecto, en el dictamen se hace énfasis en la necesidad de adoptar ajustes periódicos, pues las instituciones exigen adecuaciones a los cambios culturales y correcciones a las desviaciones que invariablemente suceden. Aún ante instituciones constitucionalmente semejantes, su actuar depende del tiempo y el espacio en que se encuentren. No hay instituciones que funcionen igual en todos los países; por eso, se reconoce la reciente historia política de nuestro país.

Es innegable que actualmente, la responsabilidad de un ejercicio eficaz y eficiente de las funciones del gobierno, no dependen de uno solo de los tres Poderes de la Unión, menos aún en el contexto de gobiernos divididos.

De ahí, la firme convicción que los controles políticos deben ser diseñados adecuadamente, de forma tal que no se impida la actuación de los órganos de poder. Por el contrario, en el entendido de que el principio de división de poderes no debe implicar rompimiento, sino un equilibrio entre los órganos del Estado, estos mecanismos deben facilitar su coordinación para propiciar arreglos institucionales que maximicen la capacidad de ejercer el poder público y de establecer de manera efectiva las legítimas demandas de la sociedad<sup>2</sup>.

Sin duda, la implementación de un sistema de gobiernos como se proponía en el dictamen, fortalece el sistema de pesos y contrapesos, y mejora sustancialmente, la gobernabilidad del país

---

<sup>2</sup> Forma parte de los argumentos esgrimidos en el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas.

al adoptar políticas públicas inclusivas, legitimando el proceso de toma de decisiones fundamentales.

Bajo estas premisas, lo que se establece en el artículo 89, fracción XVII, párrafo primero es que en cualquier momento, es decir, sin limitación temporal, el Poder Ejecutivo pueda, junto con cualquiera de los partidos representados en el Poder Legislativo, incluso el propio, definir conjuntamente un programa de gobierno y una agenda legislativa común que lo soporte, pues la coalición pretende corresponsabilizar a ambos poderes en la consecución de los objetivos nacionales que se plantee.

De este párrafo se puede colegir la intención del Constituyente Permanente de permitir el libre juego político de crear alianzas estratégicas y el momento oportuno para la consecución de los objetivos gubernamentales. Aunque se prevé que en un contexto de gobiernos divididos, cuando el presidente no alcance la mayoría necesaria para modificar las disposiciones constitucionales, en virtud, de la cláusula de gobernabilidad que impide sumar más de 300 diputados por los principios de mayoría y representación proporcional en conjunto, los partidos opositores presionarán para ser incorporados en el gabinete.

A partir de ello, se deriva que el momento ideal para preparar un gobierno plural comienza una vez que el Tribunal Electoral determina la legalidad en el proceso electoral y declara al Presidente Electo, pues se tendrá certeza de con quién se debe negociar las condiciones de inclusión, y el programa de gobierno cuya realización dependerá de los criterios del titular del Ejecutivo, así como de los diputados por los criterios para destinar el gasto público a través del Presupuesto de Egresos de la Federación que se debe aprobar la primera quincena de diciembre, es decir, dos semanas después del inicio del nuevo periodo presidencial.

Derivado de lo anterior, se comprende que el factor más importante que influye en el éxito operativo de esta figura es el número y tipo de socios que intervienen. Así, desde el punto de vista teórico, entre más partidos en el gobierno, menor estabilidad futura. Por otro lado, la importancia de los socios hace referencia a cuál sea la correlación de fuerzas entre los diferentes partidos coaligados; para ello, el parámetro más utilizado es la diferencia existente entre el número de diputados que cada uno de los socios aporta al sostenimiento del gobierno. Conforme este factor, el resultado será la calificación de los gobiernos de coalición como equilibrados o desequilibrados.

Otra de las variables es la proximidad posicional entre el Presidente y los partidos políticos, pues de ello depende la amplitud y la calidad de las políticas, constituyéndose como la preocupación principal del Poder Ejecutivo, ya sea intrínsecamente, o por la presión electoral, cuya consecuencia es el esfuerzo por alcanzar resultados legislativos cercanos a sus preferencias personales. Es esencial que los presidentes alcancen victorias políticas para posicionarse en el centro del espectro ideológico y que sean capaces de convencer a partidos no presidenciales ubicados a su derecha o izquierda.

Para continuar con el argumento, existen otras condiciones que influyen en la propensión del Presidente para formar coaliciones (Aleman y Tsebelis, 2010:14-17):

- a) *Las prerrogativas formales del Presidente.* Un alto poder legislativo da al titular del Ejecutivo, la oportunidad de eludir al Congreso, pues poseen medios institucionales para concretar su programa de gobierno. Por ello, puede optar, o no, por formar coaliciones multipartidistas. Lo más probable es que prefieran ejercer sus prerrogativas o hacer alianzas *ad hoc*, es decir, caso por caso. No obstante, presidentes que no tienen toda la autoridad para controlar la agenda legislativa tienen altos incentivos para formar coaliciones duraderas.
- b) *La autoridad del Congreso.* Los mecanismos de vigilancia del Congreso influyen sobre el balance de poder entre las ramas del Estado, otorgando a los legisladores herramientas para afectar los resultados políticos que importan al Presidente. Alguno de esos mecanismos incluyen el veto en los nombramientos, el juicio político, revisar maniobras presupuestarias, o forzar la interpelación de oficiales de gobierno.

En el marco constitucional y legal del Congreso de la Unión, se establecen figuras de control del poder presidencial, uno de ellos es la modificación del presupuesto de egresos cuyos alcances pueden variar sustancialmente de los expuestos en el proyecto del Ejecutivo.

Otro de los mecanismos de control es el juicio político, mediante el cual cualquier servidor público –salvo el Presidente de la República- puede ser destituido de su cargo, y luego puesto a disposición de instancias jurisdiccionales para ser procesado. Cabe decir, que en México es muy usual esta figura, pero las ocasiones que se ha llevado a cabo, responde más a razones políticas represivas que de justicia.

c) *Las condiciones internas de los partidos políticos y del funcionamiento del Congreso.*

Este rubro es el punto nodal del éxito en la coalición gubernamental, en virtud de que incluye el nivel de institucionalización de los partidos políticos; la fortaleza de los órganos internos del órgano legislativo; la profesionalización de los legisladores; la exigencia de rendir cuentas del titular del Ejecutivo al Congreso, y de la duración de los periodos.

El esquema mexicano mantiene resabios del autoritarismo en la hegemonía del partido oficial, verbigracia, la dificultad de las minorías opositoras a poner en la agenda los temas prioritarios, y las críticas al régimen, puesto que tiene mayoría, aun siendo simple, mediante voto ponderado. Además, la buena o mala actuación de los legisladores, en otras palabras, el nivel de disciplina que demuestren, tiene como efecto el premio o castigo de los Coordinadores Parlamentarios, en virtud de su facultad discrecional de disponer de sus legisladores.

El segundo párrafo de la fracción XVII del artículo 89 establece que “el gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición”.

Al respecto, el Congreso de la Unión aún no ha expedido la ley reglamentaria correspondiente, empero, la propuesta de Barceló y Valadés (Barceló y Valadés, 2016:29-ss) es muy completa. Lo primero que contempla es que el convenio fija el objeto principal de la coalición que consiste en la conformación del programa de gobierno, y sobre todo, los partidos coaligados tienen como obligación de apoyar dicho acuerdo, al ejercer las competencias constitucionales que les corresponden como integrantes del gobierno y del Congreso. Ello implica que cada partido político ha de ejercer en ambas Cámaras, la disciplina de voto en las filas de sus respectivos grupos parlamentarios.

También el convenio de coalición da certeza al manifestar el modelo, tendencia y objetivos gubernamentales que hacen predecibles las acciones de gobierno, mismas que deben cumplir con las expectativas sociales, así como de los actores económicos externos e internos del país.

Otra de las cláusulas que incluiría el convenio, según los autores antes citados, sería erigir a la “Conferencia Permanente de Gobiernos de Coalición” como una instancia permanente de

comunicación entre el gobierno y los coordinadores parlamentarios de los partidos. La existencia de esta Conferencia es absolutamente necesaria para que sea eficaz la toma de decisiones políticas.

Finalmente, se incluyen las causas de disolución que consisten en la apreciación del Presidente según sea lo mejor y el cumplimiento o no de la palabra empeñada en el convenio y el programa por los dirigentes parlamentarios.

La otra modificación constitucional fue la siguiente:

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

(I...)

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, remover a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

Los Secretarios de Estado y los empleados superiores de Hacienda y de Relaciones entrarán en funciones el día de su nombramiento. Cuando no sean ratificados en los términos de esta Constitución, dejarán de ejercer su encargo.

En los supuestos de la ratificación de los Secretarios de Relaciones y de Hacienda, cuando no se opte por un gobierno de coalición, si la Cámara respectiva no ratificare en dos ocasiones el nombramiento del mismo Secretario de Estado, ocupará el cargo la persona que designe el Presidente de la República.

**Artículo 74.** Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

(I y II...)

III. Ratificar el nombramiento que el Presidente de la República haga del Secretario del ramo en materia de Hacienda, salvo que se opte por un gobierno de coalición, en cuyo caso se estará a lo dispuesto en la fracción II del artículo 76 de esta Constitución; así como de los demás empleados superiores de Hacienda.

**Artículo 76.** Son facultades exclusivas del Senado:

(I...)

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 responsable del control interno del Ejecutivo Federal;

del Secretario de Relaciones; de los embajadores y 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 la interpretación conjunta de las tres disposiciones constitucionales, se deriva que si bien el Presidente de la República conserva la facultad discrecional de poder y remover a los Secretarios de Estado siguiendo con la tradición del presidencialismo puro, la reforma matiza esa facultad absoluta, e imprime dos tipos de controles.

El primero se contextualiza en la formación de un gobierno de coalición y consiste en que el Senado ratificará todos los nombramientos del presidente, salvo los Secretarios de las Fuerzas Armadas. De esta forma, se asegura la creación de mayorías reales, puesto que los partidos que se coaligarán y el Presidente, siguen un proceso que va desde el intercambio de argumentos para convencerse de la conveniencia de un gobierno conjunto; luego, la elaboración de los dos documentos que aprobará el Senado; el otorgamiento de la confianza de los colaboradores del Presidente, y la resolución de conflictos con modalidades inscritas en el convenio.

La excepción de ratificar a las Fuerzas Armadas obedece a razones históricas y de lógica política. Sobre este aspecto, el Presidente de la República es su comandante supremo, por lo tanto, puede disponer de ellas para atender atentados contra la seguridad nacional, y actualmente, de la seguridad interna, de forma oportuna. Se deduce de esto que los nombramientos no pueden estar sujetos al proceso de doble legitimación.

Por último, respecto al segundo tipo de control, aunque el presidente no opte por formar gobiernos de coalición, el Senado deberá ratificar al Secretario de Relaciones Exteriores, en virtud de las facultades exclusivas para decidir la política exterior mexicana, y la Cámara de Diputados ratifica al Secretario de Hacienda para asegurarse que la ejecución del gasto público estará a cargo de un funcionario público.

Una vez que conocemos la forma como está establecida la potestad presidencial de optar por conformar un gobierno de coalición en el orden jurídico mexicano, a continuación resolveremos la pregunta que motivó este estudio: después de los resultados de la elección del primero de julio del año en curso, ¿el nuevo Presidente de la República tendrá la necesidad de optar por un gobierno de coalición y bajo qué condiciones?

#### IV. LA SITUACIÓN ACTUAL

A partir de la primera transición, el devenir político de México se sumió en un laberinto sin salida. Las decisiones de las administraciones obedecieron más a una cuestión de intereses oligárquicos, y de prevalente impunidad ante hechos ominosamente delictivos y de complicidad mezquina. De tal manera, que se vive un estado natural en varias regiones, así como un estado de derecho deficiente, con operadores político-jurídicos incapaces de resolver la problemática nacional.

Este contexto se exacerbó con el regreso del PRI al poder, pues logró consensos mediante promesas de intercambios, en lugar de un pacto a nivel federal cuyo fin hubiera tenido que ser el parar la guerra contra los cárteles del narcotráfico, y la mejor distribución de la riqueza en más manos para mejorar la calidad de vida de los mexicanos. Cuestión que se ve en la naturaleza de las llamadas “reformas estructurales”, y la desigualdad en el trato fiscal hacia ciudadanos y el capital.

El hartazgo de la población por carecer de seguridad, oportunidades para su desarrollo, y de liderazgo gubernamental, se visibilizó en el proceso electoral pasado. Desde el principio, las candidaturas presidenciales del PAN y del PRI comenzaron con bajo perfil, el cual se sostuvo hasta el final. En cambio, el partido de reciente creación y su candidato, se fortaleció paulatinamente. Los factores para ello, a nuestra consideración, fueron los siguientes:

1. Cercanía con la gente. Andrés Manuel López Obrador recorrió, durante doce años, todos los municipios de la República Mexicana, mismo que le permitió comprender al país que pretendía gobernar: su riqueza de recursos, su multiculturalidad, y la pobreza.
2. La legitimidad al ser oposición con una clara línea ideológica y de acción. Desde el 2006, se redactó un Plan Alternativo de Nación que proponía retomar los cauces de la socialdemocracia, cuyas bases se encuentran en el texto de los artículos 3°, 4°, 25, 27, 39 y 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se disminuyen los efectos del neoliberalismo, sin desdeñar las ventajas y oportunidades de vivir en un mundo globalizado. En otras palabras, se muestra que existe una salida pacífica que reivindique la inclusión social y dignifique el esfuerzo cotidiano de sobrevivencia, sin caer en la provocación de la violencia.
3. Sin duda, la capacidad de generar empatía de López Obrador, su habilidad estratégica para allegarse de personalidades de alto impacto y de diferentes adscripciones políticas, y



sus operadores políticos, sentaron las bases para una campaña exitosa que le valió, no sólo el reconocimiento nacional, sino internacional.

4. Finalmente, cabe mencionar una constante histórica desde los albores del siglo XIX: la influencia de los Estados Unidos en nuestros procesos políticos. La geopolítica latinoamericana ha dependido de los dictados de Washington, los regímenes y la situación económica sigue el péndulo del país del norte. Tal parece que en estas elecciones, este factor tuvo consecuencias positivas, pues el gobierno norteamericano estuvo más pendiente de los asuntos comerciales internacionales y la situación de su sociedad que de determinar los resultados del primero de octubre. Por primera vez, en doscientos años, podemos sostener que el pueblo decidió con mayor libertad que en ocasiones anteriores.

A pesar de estos factores, la expectativa sobre los resultados de la contienda electoral era de gobiernos divididos en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, en los órganos legislativos de las entidades federativas, y en los municipios; sin embargo, el resultado fue contundente a favor del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), perdió en algunas regiones, pero ganó otras en las que, tradicionalmente, la izquierda no tenía tanta influencia.

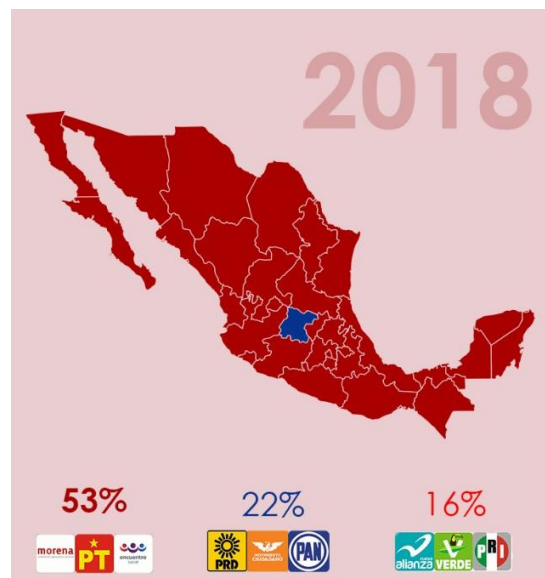
No obstante, lo anterior, la composición política de las 32 entidades federativas, continúa siendo plural, en virtud de que se votaron a ocho gobernadores, de otra manera, lo más seguro es que MORENA sería mayoría en todos los ámbitos de gobierno.

A continuación se presentan las cifras y porcentajes que obtuvieron los partidos políticos en la conformación de las Cámaras del Congreso de la Unión, el resultado de la contienda presidencial, y la composición política de las entidades federativas, tomando en cuenta al titular de su Poder Ejecutivo.

*Cuadro 1. Integración del Congreso de la Unión LIV Legislatura<sup>3</sup>*

Senado de la República			Cámara de Diputados		
55	morena	42 MR 13 RP	23	PAN	17 MR 6 RP
14	PRD	8 MR 6 RP	8	PRD	6 MR 2 RP
8*	encuentro social	8 MR 0 RP	7	MOVIMIENTO CIUDADANO	5 MR 2 RP
6	PT	5 MR 1 RP	6	VERDE	4 MR 2 RP
1*	alianza	1 MR 0 RP	MR: MAYORÍA RELATIVA RP: REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL		
* Solo podrán conformar bancadas los partidos con registro y al menos 5 legisladores.			* Solo podrán conformar bancadas los partidos con registro y al menos 5 legisladores.		

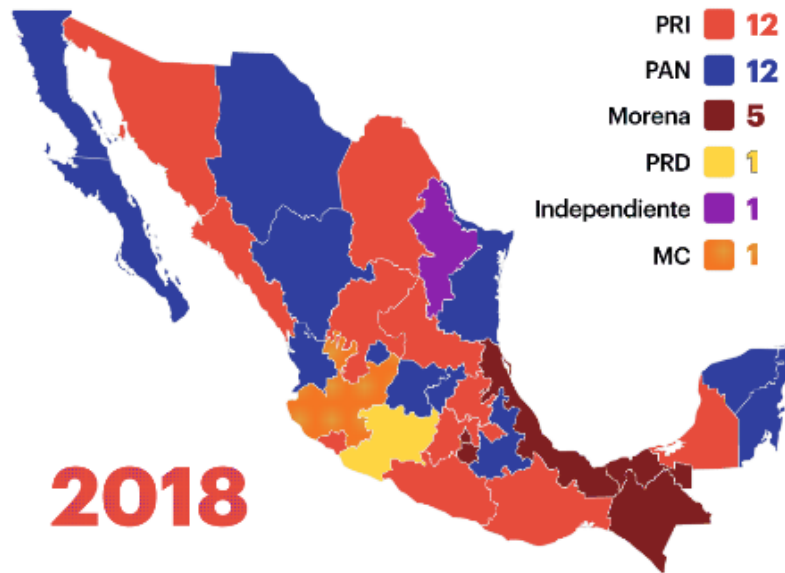
*Cuadro 2. Resultados de la Elección Presidencial<sup>4</sup>*



<sup>3</sup> Información del Instituto Nacional Electoral. Diseño de Strategia Electoral.

<sup>4</sup> Resultados del Conteo Distrital del Instituto Nacional Electoral. Imagen Revista “Alcaldes de México”, visible en <https://www.alcaldesdemexico.com/notas-principales/estos-son-los-resultados-finales-de-la-eleccion-presidencial-2018/>

*Cuadro 3. Mapa Político 2018<sup>5</sup>*



Ante este panorama, el Presidente Electo, Andrés Manuel López Obrador no necesita optar por un gobierno de coalición, tiene la mayoría en el Congreso de la Unión que permitirá la realización de su plan de gobierno, pues la distribución del gasto público del Presupuesto Federal de Egresos la decidirá, prácticamente, el Grupo Parlamentario de MORENA y lo ejercerá la Secretaría de Hacienda conforme las instrucciones del titular del Ejecutivo, primer punto.

Una segunda razón, tiene que ver con el comportamiento y conformación de la oposición. A diferencia de las elecciones desde 1997 a 2015 cuando existían gobiernos divididos, y que por lo tanto, la negociación era esencial para el éxito de las pretensiones de cada grupo; ahora se vuelve a tener un partido dominante –no hegemónico– con partidos debilitados por las pugnas internas. Lo deseable sería tener institutos de interés público fuertes que hiciesen contrapesos, pero con una actitud de colaboración con la Presidencia de la República.

Es oportuno mencionar que los partidos políticos son instituciones de interés público, característica que significa el conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegida directa y permanentemente por el Estado, más precisamente, pretensiones del Estado tendientes a satisfacer las necesidades que el mismo tiene como institución (Santacruz, 2009:132).

<sup>5</sup> Con datos del Instituto Nacional Electoral. Imagen de Nación 321.

En este sentido, los partidos políticos tienen como funciones primordiales: representar los intereses y asumir las demandas sociales ante los órganos de poder público; racionalizar el conflicto social y dar soluciones políticas, lo cual implica agregar y jerarquizar intereses para aportar alternativas de política general; fungir como enlaces de comunicación y orientación de grupos políticos en calidad de formadores de opinión, y ofrecen una opción política determinada y diferenciada de los demás en aras de atender la diversidad social.

Como se mencionó párrafos atrás, una de las condiciones para motivar la formación de coaliciones son las características de los partidos y su peso específico en la correlación de fuerzas políticas. Bajo este supuesto, no es lo más sano para un régimen democrático en ciernes como el nuestro no tener un equilibrio, representado en la pluralidad de voces que resuenen en el órgano legislativo, pues demerita la riqueza del debate, y la racionalidad en la toma de decisiones.

Por otro lado, también es positivo que el partido mayoritario en el Legislativo, coincida con el del Presidente, porque en este punto de nuestra historia se requieren cambios urgentes, sin la parálisis en el trabajo legislativo como el que se vivió entre los años 2004-2005, al punto que tuvo que intervenir la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Ahora bien, a pesar de que MORENA es el partido dominante, los controles a su poder, aun con deficiencias en el diseño institucional, pueden funcionar. Algunos de ellos corresponden al ámbito jurisdiccional como la revisión constitucional de las nuevas leyes, el amparo contra actos de autoridad, y los recursos procesales constitucionales que pueden iniciarlos el 33% de los legisladores –porcentaje que bien pueden alcanzar la unión de la oposición-; otros, están en el ámbito legislativo, como la revisión de la cuenta pública a través de la Auditoría Superior de la Federación y la creación de comisiones de investigación, y los que ejercen los órganos constitucionales autónomos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que si bien sus recomendaciones no son vinculantes, el impacto político si puede afectar su credibilidad e imagen entre los mexicanos y en el extranjero, y el Instituto Nacional Electoral que fiscaliza los recursos utilizados, además de la validación de las firmas para los mecanismos de participación ciudadana.

En este sentido, conforme el artículo 135 de la Constitución federal, para modificar las reformas estructurales pactadas e implantadas por los partidos que firmaron el Pacto por México, se requiere la mayoría calificada del Congreso de la Unión, así como la mitad más uno de las entidades federativas. Para su consecución requerirán hacer algún tipo de acuerdos con la

expectativa, en nuestra opinión, de que apunten realmente a la cuarta transformación, y por tanto, al cambio de paradigma de régimen. Optar por un gobierno de coalición implicaría invitar a miembros de otros partidos –que no representan una opción política consolidada de oposición- a formar parte del gabinete presidencial, la aprobación del Congreso de la modalidad en que se instauraría, y canonjías presupuestales. Se tendrá que analizar esta situación, de tal suerte que se conjunte eficacia y eficiencia en la toma de decisiones y soluciones a la problemática nacional; asunción de un código ético que tenga como núcleo el lograr el bienestar colectivo antes de favorecer a la minoría élite, y partidos con democracia interna, con mejores oportunidades de recomposición y con cuadros altamente capacitados y honestos.

Con todo lo expuesto en este trabajo, la coyuntura actual es la ideal para llevar a cabo el Plan Alternativo de Nación, así como para la maduración de la ciudadanía, mediante una mayor apertura de la información, el debate público, y la participación cotidiana, es decir, el acercamiento entre gobernantes y gobernados con miras a volver a los orígenes de la soberanía popular. Aún así, no se puede perder de vista que el nuevo gobierno tiene tres años para satisfacer las expectativas que generó durante la campaña, en caso contrario, otra fuerza política será una alternativa. Este movimiento pendular puede conllevar a los gobiernos divididos, ante lo cual, Andrés Manuel López Obrador tendría la imperiosa necesidad de optar por un gobierno de coalición para mantener el orden democrático y la viabilidad del Estado. Esperemos que para ese entonces, el sistema de partidos presente verdaderas opciones políticas diferenciadas entre sí, logren procesos democráticos internos, e incluso, analizar la posibilidad de incluir más figuras del sistema parlamentario y gradualmente, dar un giro hacia una democracia consolidada federal y representativa.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALEMÁN, EDUARDO y TSEBELIS, GEORGE. 2010 “Partidos Políticos y coaliciones de gobierno en las Américas”, *Política, Revista de Ciencia Política*, vol. 50, núm. 2, México.
- BARCELÓ, DANIEL Y VALADÉS, DIEGO. 2014. Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición. México: CEDIP, Cámara de Diputados, IIJ-UNAM.
- CALIX R., J. ÁLVARO, “Cambio político en América Latina. Restricciones y posibilidades para la transformación social-ecológica”, *Análisis*, núm. 01, Alemania: Friedrich-Ebert Stiftung.

- RENIU, JOSEP M. Y ALBALA, ADRIÁN. 2011. “Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur”, Working Papers, núm. 296, Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- SANTACRUZ FAVELA, JULIO CESAR, “Partidos políticos. Marco teórico. Derechos y obligaciones en la legislación electoral federal”, Quid, año 4, núm. 9. México: Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua.
- UGALDE, CARLOS, 2003. “Mesa redonda sobre Reforma de Estado, Memoria del primer ciclo de mesas redondas” en FLORES ALONSO, MARÍA DE LOURDES. Reforma del Estado y reforma administrativa, México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Cámara de Diputados.