

Gobiernos de coalición en México

Juan Alejandro Navarrete Ortega

Definición de gobiernos de coalición



Los constitucionalistas mexicanos Diego Valadés y Daniel Barceló¹ definen a los gobiernos de coalición como la unión del partido político en el Gobierno con uno o más partidos con representación en el Congreso, convocados de manera expresa por el Presidente de la República para elaborar un programa de gobierno compartido, dicho programa sería ejecutado y evaluado por el Gabinete que acuerden los partidos políticos coaligados.

1 Daniel BARCELÓ y Diego VALADÉS, *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la H. Cámara de Diputados LXIII Legislatura. México. 2016. Pág. 39.

Según el diccionario crítico de ciencias sociales en la definición de Román Reyes y Josep María Reniu, un Gobierno de coalición es aquel que se forma cuando un grupo parlamentario no tiene mayoría suficiente como para formar Gobierno, por lo que se ve obligado a pactar con otro grupo, normalmente de ideología política afín, para formar un Gobierno conjunto.

Los gobiernos de coalición son propios de los sistemas parlamentarios, predominantes en Europa en los que la formación del Gobierno requiere de la confianza del Parlamento. En los sistemas presidenciales, mayoritarios en América, el jefe del Gobierno es electo por votación popular y puede ejercer independientemente del partido que tenga mayoría en el Parlamento.

Desde la óptica formal donde la política de la coalición puede entenderse como una serie de círculos concéntricos que pueden comenzar en el equilibrio interno entre las fracciones partidistas, la coalición electoral entre dos o más partidos, los acuerdos de investidura, presupuestarios o puntuales en el Parlamento, los pactos más o menos estables de legislatura y, finalmente, la coalición de Gobierno propiamente dicha y que constituiría el núcleo central de esta dinámica política.²

Para Jordi Matas,³ un Gobierno de coalición puede definirse como un Gobierno en donde participan distintas formaciones políticas, es decir, un Gobierno en el cual hay ministros que pertenecen a diferentes partidos políticos, con independencia de si estos partidos se han enfrentado en las elecciones.

No se puede hablar de un Gobierno de coalición cuando hay una formación política que gobierna con el apoyo parlamentario explícito y estable de uno o más grupos políticos con representación parlamentaria, a través de lo que se ha denominado como pacto de legislatura.

Tipos de gobiernos de coalición

Identificamos tres tipos de coaliciones:⁴ las coaliciones electorales, las coaliciones parlamentarias y las coaliciones políticas. Asumiendo que el Gobierno de

2 Josep María RENUU, Román REYES, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología científico-social*. Universidad Complutense de Madrid. Editorial Plaza y Valdés. España y México. 2009.

3 Jordi MATAS, *La formación de un Gobierno de Coalición*. Tirant lo Blanch. Colección Ciencia Política 61. Valencia. 2015. Pág. 20.

4 Josep María RENUU, Román REYES. Op. Cit. *Diccionario...*

coalición es aquél en el que participan dos o más partidos mediante la titularidad de carteras ministeriales, podremos considerar las diversas formas que pueden adoptar las estrategias de apoyo parlamentario a los gobiernos, sean éstos de coalición o no, minoritarios o mayoritarios.

A este respecto es innecesario establecer requisitos adicionales tales como la necesidad de contar con un determinado apoyo del Parlamento, que los partidos hayan tenido que enfrentarse electoralmente, o la presencia de una determinada motivación coalicional.

Ello significa optar por una definición que simplemente permita incluir todos aquellos gobiernos en los cuales hay una dinámica inherente al comportamiento coalicional (distribución de las parcelas de poder, negociación cotidiana de la acción gubernamental, garantía de un determinado apoyo parlamentario, etcétera, entre distintos partidos políticos) y excluir aquellos gobiernos que no posean esta dinámica.

Gobiernos de coalición en sistemas presidenciales

Los gobiernos de coalición tienen su génesis en los sistemas parlamentarios en los que es necesario un acuerdo parlamentario para lograr la investidura del Presidente del Gobierno y es uno de los elementos que se ha exportado a los sistemas presidenciales principalmente como mecanismo de control.

Dice Javier García Roca⁵ que tradicionalmente el presidencialismo entraña una separación de poderes rígida, fundada en el poder de una persona que personifica la nación, mientras el parlamentarismo supone una división de poderes flexible basada en la integración de Gobierno y Parlamento mediante un conjunto de relaciones que arrancan de una previa relación de confianza.

Por otra parte Diego Valadés⁶ afirma que la estabilidad de las relaciones entre los órganos gubernamentales en un sistema presidencial en el que existe un pluripartidismo, deviene en una problemática y soluciones más complejas. Como lo pueden ser los gobiernos de coalición.

5 Javier GARCÍA ROCA, "La función parlamentaria de control a caballo de parlamentarismo y presidencialismo". Pág. 9. En: *Teoría y realidad constitucional. Revista española*. (pendiente de publicar)

6 Diego VALADÉS, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Pág. 22.

Los gobiernos de coalición son hoy en día una constante tanto en las democracias parlamentarias como en las democracias presidenciales de todo el mundo, operan en el contexto de un sistema de partidos múltiple.

Las dos notas existenciales del Gobierno de coalición en México en las que coincidimos plenamente con Valadés,⁷ son la conformación formal ante la representación nacional de un programa de gobierno común entre los partidos coaligados y el nombramiento de un Gabinete plural de altos cargos que integran los partidos coaligados para encargarse de su concepción e implementación bajo la conducción del Presidente electo democráticamente por el pueblo.

Nos parece que este elemento de los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales nos lleva a una separación de poderes flexible en los términos que plantea García Roca.⁸ Es una paradoja que podríamos llamar la parlamentarización de los sistemas presidenciales de la que habla Valadés.⁹

Gobiernos de coalición en México

Para Josep Maria Reniu¹⁰ existe una tipología derivada del presidencialismo puro del que habla Jorge Carpizo,¹¹ que es el presidencialismo con matices parlamentarios que se justifica a partir de la incorporación de algunos elementos institucionales inspirados en el sistema parlamentario.

Dice Carpizo que el presidencialismo puro se caracteriza por la elección directa del Presidente, porque los miembros del Gabinete son simples ayudantes o consejeros, cuyo nombramiento y remoción dependen exclusivamente de la voluntad del Presidente.

En el trabajo publicado por Reniu en el año 2012¹² antes de la creación de la figura del Gobierno de coalición, se cataloga a México como un país con presidencialismo puro, pero se analizan ejemplos como los de Bolivia, Chile, Colom-

7 Daniel BARCELÓ y Diego VALADÉS. Op. cit. Pág. 13.

8 Javier GARCÍA ROCA. Op. cit. "La función parlamentaria de control... Pág. 9.

9 Diego VALADÉS. Op. cit. *La parlamentarización...*

10 Josep María RENUI, "Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos". En: *Estudios Políticos* núm. 26 (mayo-agosto, 2012) Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Políticos. Pág. 167.

11 Jorge CARPIZO McGREGOR. Op. cit. Pág. 11.

12 Josep María RENUI. Op. cit. Pág. 167.

bia, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Uruguay, en los que identifica un presidencialismo con matices y dice que los gobiernos de coalición en estos sistemas se caracterizan por un marco de carácter *ad hoc* en el que la base de los acuerdos son individuos antes que los partidos mismos.

Dentro de las formas de Gobierno híbrido de Lijphart,¹³ México encajaría en la forma presidencial con un Ejecutivo unipersonal no dependiente de la confianza legislativa. Por lo tanto, el modelo adoptado en la legislación mexicana, contiene una fuerte carga hacia conservar el poder del Presidente.

La Constitución de 1917 dota a México de un sistema de gobierno presidencial fuertemente unipersonal, la visión del Constituyente era la necesidad de un Gobierno fuerte que estuviera en posibilidades de enfrentar al poder económico y a la Iglesia. El sistema funcionó durante varias décadas creando un ente que la doctrina¹⁴ ha denominado el partido hegemónico.

Este sistema de partido hegemónico en el cual el Presidente de la República era omnipotente hizo crisis en 1977 año en el que se produce la reforma para introducir los diputados de partido a la que nos referiremos más adelante. Desde entonces y hasta ahora, el Presidente en turno necesita negociar cada vez más y con más partidos.

Esta transición democrática que a decir de los especialistas¹⁵ lleva más de treinta años operándose ha ido superando etapas. Hoy en día se podría denominar como la era de los gobiernos divididos.

Desde 1997 cuando el partido hegemónico pierde la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y con la alternancia en la Presidencia de la República en el 2000 comienzan los bloqueos en el Congreso.

En el sexenio del Presidente Vicente Fox se tenían grandes expectativas de su Gobierno que no pudieron salir adelante en gran medida por el bloqueo sistemático del Congreso a las reformas planteadas desde el Gobierno.

13 Arend LIJPHART. Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en 36 países. Editorial Ariel. Barcelona. 2012. Pág. 119.

14 Daniel BARCELÓ ROJAS. Ponencia: "El Gobierno de coalición en México. La reforma de la Constitución mexicana". En la Jornada: "México y España: una reflexión constitucional", organizada por la Fundación Manuel Giménez Abad, el IJ-UNAM y las Cortes de Aragón, Zaragoza, 5 de mayo de 2016.

15 Luis MENDOZA CRUZ. Ponencia: "Gobiernos de coalición. Desarrollo y perspectivas en México. En la Jornada "México y España: una reflexión constitucional", organizada por la Fundación Manuel Giménez Abad, el IJ-UNAM y las Cortes de Aragón, Zaragoza, 5 de mayo de 2016.

A partir del sexenio del Presidente Felipe Calderón (2006-2012) las reformas se aceleraron ya que se vio en la necesidad de pactar con una parte mayoritaria que era el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en el Congreso en pro de la legitimidad de su Gobierno debido al estrecho margen de su victoria electoral.¹⁶

Los partidos políticos acuerdan la creación de una ley para la reforma del Estado en el año 2006 bajo un ambiente donde los partidos estaban enfrentados y solo podían dialogar en una mesa que garantizaba que ninguno iba a perder sus posiciones políticas pero sin dejar de atender los temas sustantivos de la agenda nacional.

Uno de esos temas es la relación entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, los instrumentos que podríamos calificar como típicamente parlamentarios que crea la ley para la reforma del Estado promulgada en 2007 podría ser la pregunta parlamentaria y en reformas subsiguientes la iniciativa preferente del Gobierno instaurada en 2012 y la opción de formar Gobierno de coalición en 2014, instrumentos claramente identificados con los sistemas parlamentarios.

No obstante, el Presidente de la República conserva los poderes unipersonales que le otorga la Constitución, tiene la facultad de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, a los embajadores, cónsules generales y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión (artículo 89. II).

A partir de la reforma constitucional de 2014, con excepción del Secretario de Hacienda y Crédito Público y los jefes de misión diplomática que requieren de la ratificación de la Cámara de Diputados y del Senado, respectivamente. Salvo cuando se opte por un Gobierno de coalición donde la ratificación del encargo de la Hacienda pública estará a cargo del Senado de la República.

El tercer párrafo de la fracción segunda del artículo 89 nos confirma la primacía de la autoridad del Presidente frente al Congreso, ya que menciona que 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.

El Presidente sigue teniendo, opte por Gobierno de coalición o no, la facultad exclusiva de nombrar y remover libremente a los titulares de los ramos de

16 Porcentaje de la votación total emitida para el Partido Acción Nacional: 33.63% vs. 29.70% para la Coalición por el Bien de Todos. Resultados completos en: http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html

Gobiernos de coalición en México

Defensa Nacional y Marina; el Secretario de Relaciones Exteriores; los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica.

Traemos a colación lo que opina García Roca¹⁷ respecto a la fragilidad de los ministros en su competencia y responsabilidad directa hace irreal tanto un control individual como el derivado de la colegialidad en el Consejo. Convendría primero adoptar medidas que fortalecieran la colegialidad y la participación ministeriales, detallando en la Ley de Gobierno o en un Reglamento del Gobierno, reglas formales de discusión y funcionamiento interno al igual que en otros modelos comparados. Un verdadero Reglamento del Gobierno se hace especialmente necesario para superar las actuales insuficiencias

Las relaciones entre el Presidente y los ministros deben comprenderse y explicarse desde la superioridad jerárquica de aquél en la organización constitucional. Una «jerarquía» que refleja una supremacía tanto material como formal. De esta descripción realista del fenómeno, se extraen serias consecuencias organizativas.

Probablemente no faltará quien crea que los controles del Presidente deben proceder exclusivamente de otros poderes, públicos y privados, ya sea un Poder Judicial independiente o el Parlamento o los medios de comunicación o las minorías, y no de órganos internos, y piense que no es siquiera bueno controlar su poder dentro del ejecutivo. Y esto es en parte cierto, pero no es toda la verdad. En un Estado de Derecho, las reglas de la división de poderes son tanto intraorgánicas como interorgánicas, unas se complementan armónicamente con otras y cumplen funciones distintas.

Así las cosas, consideramos que la reforma de 2014 da un “cheque en blanco” al titular del Ejecutivo, el texto constitucional solo menciona que el Gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, luego entonces, el Presidente de la República tiene el poder de formar y disolver en cualquier momento un Gobierno de coalición.

Cuando nos referimos a darle “manga ancha” al Presidente, tiene que ver con las facultades metaconstitucionales del Presidente de la República de las que habla Jorge Carpizo¹⁸ que a la fecha subsisten en la realidad del sistema pre-

17 Javier GARCÍA ROCA, “La fragilidad de los Ministros (de su competencia y responsabilidad directas)”. En: Cuadernos de Derecho Público, núm. 18 (enero-abril, 2003). Pág. 95.

18 Jorge CARPIZO MCGREGOR, *El presidencialismo mexicano*. Siglo Veintiuno Editores. México. 2004. Pág. 190-208.

sidencial mexicano y que se materializan, por ejemplo, con el nombramiento, designación o elección de cargos públicos. Su autoridad absoluta dentro de la estructura de su partido político, la disposición de los recursos del Estado sin supervisión alguna, entre otras, claramente al margen de las facultades que le otorga la Constitución.

Nos parece que dadas las predicciones de los resultados electorales en 2018 basados en las preferencias electorales y en los resultados de las últimas dos elecciones en 2006 y 2012, se augura que ningún partido político contará con mayoría.

Por ello, es fundamental que se apruebe cuanto antes la legislación que reglamente los gobiernos de coalición. Actualmente existen dos propuestas al respecto, una de la UNAM y otra del Partido Acción Nacional, misma que fue presentada en mayo de 2017.

La propuesta para reglamentar la reforma constitucional de 2014 que plantea el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México,¹⁹ dice que el convenio y el programa de gobierno en caso de optar por un Gobierno de coalición deberá ser aprobada por el Senado y también se deberá contar con la aprobación por ese órgano colegiado para la designación de la totalidad de integrantes del Gabinete presidencial.

Existe también una propuesta del PRI en el sentido de que la formación del Gobierno de coalición sea obligatoria si el Ejecutivo no es electo por más del 42% de los sufragios, para de esta manera garantizar un Gobierno con responsabilidad compartida.

Hacemos votos por que se apruebe la propuesta de ley que regule los gobiernos de coalición que tiende a sustituir la visión rígida de la separación de los poderes Ejecutivo y Legislativo por la comunicación sistémica entre ellos a través de los partidos políticos como mandato de los electores.

Como dice Javier García Roca²⁰ ¿Cuál es la *ocassio*? La oportunidad o circunstancia favorable que provoca el control. En España la reflexión sobre el control comienza a mediados de los ochenta en tiempos de largas mayorías absolutas del PSOE.

Esta hegemonía gubernamental de un partido disciplinado y con un fuerte liderazgo presidencial, hizo necesario pensar sobre la necesidad del control parlamentario, para mantener un cierto equilibrio en la división de poderes,

19 Daniel BARCELÓ y Diego VALADÉS. Op. cit. Págs. 62-105.

20 Javier GARCÍA ROCA. Op. cit. "La función parlamentaria de control... Pág. 7.

Gobiernos de coalición en México

por imperativos del interés general y no sólo desde el exclusivo interés de las minorías en su labor de oposición.

Sin control parlamentario no existe democracia representativa, y la proposición es más cierta cuando mayor sea el predominio gubernamental como ocurre en el presidencialismo.

Esta situación de fuerte desequilibrio de poderes en provecho de la preeminencia del Gobierno, sino del Presidente directamente, por la ausencia de contrapesos parlamentarios eficientes —una primacía gubernamental es inevitable— coincide algo con la del fuerte híper presidencialismo iberoamericano. Puede que aún con mayor grado.

Ahí tendríamos que ponen énfasis en los sistemas presidenciales con pluripartidismo donde claramente existe un predominio presidencial, pero no de un partido hegemónico por lo que el Ejecutivo tiene que necesariamente buscar acuerdos en el Parlamento.

Diego Valadés,²¹ cuando habla de la estructura de los controles parlamentarios en los sistemas presidenciales, apunta que aunque parezca una contradicción, los controles parlamentarios pueden verse menos limitados en los sistemas presidenciales, porque ahí facilitan la relación entre el Congreso y el Gobierno sin poner en riesgo la estabilidad gubernamental.

La estabilidad gubernamental no se pone en riesgo en los sistemas presidenciales como es el caso del mexicano, debido a que el Presidente no está sujeto a la confianza del Congreso y tampoco tiene la facultad de disolverlo.

Los controles parlamentarios contribuyen al equilibrio entre los órganos del poder, sin mermar la capacidad de cada uno. Su función no consiste en disminuir el poder de los órganos constitucionales, sino en racionalizar su desempeño y facilitar la cooperación institucional.

Ya lo decía Giovanni Sartori en el prólogo a la edición mexicana de *Ingeniería constitucional comparada* que México como excepción en los sistemas presidenciales latinoamericanos inventó un caso único el “sistema hegemónico” de Gobierno, pero que México se encuentra en un periodo de transición.

Sartori advierte que no tendría sentido que México adoptara una de las formas democráticas que por doquier han demostrado estar muy expuestas al fracaso,

21 Diego VALADÉS, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2007. Pág. 224.

refiriéndose a los regímenes presidenciales en Latinoamérica como imitación del modelo estadounidense.

Coloca en una categoría de semipresidencialismo y sugiere como solución un presidencialismo alternativo: "...tanto el presidencialismo como el parlamentarismo incuban dentro de sí los defectos de sus méritos. No obstante, si se hace que las dos formas compitan entre sí dentro de un mecanismo de alternación, se tienen los incentivos para fortalecer los méritos y reducir al mínimo los defectos."²²

Bruce Ackerman²³ propone el ideal de un parlamentarismo acotado entendido éste, no como la facultad constitucional para crear una presidencia que sirve de contrapeso a un Congreso electo por el pueblo sino que sea éste Congreso quien autorice a un Primer Ministro y a un Gabinete que permanezca en el poder durante el tiempo necesario para obtener el respaldo de la Cámara de Diputados que representa al ente soberano; sin embargo esta nueva relación tiene su contrapeso en la autonomía que un tribunal constitucional y la propia sociedad deben tener en la transformación real de un Estado.

La doctrina coincide, cada quien bajo sus términos, en que la posible solución a los problemas de los sistemas de Gobierno tanto parlamentario como presidencial en la relación Ejecutivo-Legislativo, estaría en el acercamiento del uno con el otro. En ese sentido, la incorporación de la figura de los gobiernos de coalición y la ratificación del Gabinete por parte del Congreso parece —al menos en términos teóricos— ir en el sentido correcto.

Experiencias internacionales

El caso español presenta ciertas particularidades como lo apunta Matas.²⁴ En primer lugar, cuando empezaron a multiplicarse los gobiernos de coalición en Europa, España estaba inmersa en una dictadura que aún tenía muchos años de recorrido.

En segundo lugar, a pesar del acuerdo que inspiró la transición democrática y a pesar de que, entre 1977 y 2011, en seis elecciones generales el partido ganador ha conseguido la mayoría absoluta en los escaños del Congreso, nunca se han formado gobiernos de coalición en el ámbito estatal.

22 Giovanni SARTORI, *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica. México. 1994. Pág. 187.

23 Bruce ACKERMAN, *La nueva división de poderes*. Fondo de Cultura Económica. México. 2007. Págs. 124-128. (Artículo original: "The New Separation of Powers". En: *Harvard Law Review*. January 2000.)

24 Jordi MATAS. Op. cit. Pág. 15.

Gobiernos de coalición en México

En la XI legislatura que por la integración del Congreso de los Diputados era inevitable un acuerdo para conseguir la investidura dando lugar a la formación del primer Gobierno de coalición en el ámbito estatal. No fue así por lo que se realizaran nuevas elecciones y la próxima legislatura —si no existe una variación importante en los resultados electorales— tendrá que echar mano de esta figura para formar Gobierno.

España es el único país europeo que no ha tenido un Gobierno de coalición, lo mencionaba el Senador José Montilla del Partido Socialista Obrero Español durante su intervención en el Foro de las Autonomías celebrado en la sede del Senado el 20 de abril de 2016.

Sin embargo, y en tercer lugar, todas las experiencias de gobiernos compartidos las encontramos en el ámbito autonómico y sobre todo en el municipal. Actualmente en España hay tres gobiernos unipartidistas mayoritarios, once gobiernos unipartidistas minoritarios, dos gobiernos de coalición mayoritarios y tres gobiernos de coalición minoritarios.²⁵

En la mayoría de los países europeos —y algunos en América Latina— se ha recurrido a las coaliciones políticas para formar Gobierno, dos de los casos particulares a los que nos queremos referir son el de Alemania y el Reino Unido por considerarlos un ejemplo en cuanto a la distribución de responsabilidades de los partidos coaligados, así como de transparencia hacia el electorado.

En el Reino Unido, con el Gobierno de David Cameron se celebró el acuerdo para la gran coalición bajo un programa de gobierno titulado *"The Coalition: our programme for government"*²⁶ con tres grandes líneas de acción prioritaria, *Freedom, Fairness y Responsibility* (libertad, justicia y responsabilidad) y treinta y un temas puntuales,²⁷ en los que anuncian qué van a hacer, cómo lo van a hacer, en qué periodo de tiempo lo harán y a qué se compromete cada fuerza política.

25 Observatorio de los Gobiernos de Coalición en España. http://www.ub.edu/OGC/index_es.htm

26 https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/83820/coalition_programme_for_government.pdf

27 1. Banking 2. Business 3. Civil Liberties 4. Communities and Local Government 5. Consumer Protection 6. Crime and Policing 7. Culture, Olympics, Media and Sport 8. Defence 9. Deficit Reduction 10. Energy and Climate Change 11. Environment, Food and Rural Affairs 12. Equalities 13. Europe 14. Families and Children 15. Foreign Affairs 16. Government Transparency 17. Immigration 18. International Development 19. Jobs and Welfare 20. Justice 21. National Security 22. NHS (servicio nacional de salud del Reino Unido) 23. Pensions and Older People 24. Political Reform 25. Public Health 26. Schools 27. Social Action 28. Social Care and Disability 29. Taxation 30. Transport 31. Universities and Further Education

En Alemania es la segunda vez que la canciller Ángela Merkel lidera una coalición de Gobierno, fórmula que ya encabezó en su primera legislatura (2005-2009) con esta gran coalición, en la oposición sólo queda La Izquierda —partido que aglutina a los postcomunistas y disidentes del Partido Socialdemócrata SPD (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands*)—, con 64 escaños; y los Verdes, con 63, con quienes Merkel también barajó gobernar en un inicio.²⁸

Finalmente los partidos que conforman la coalición del nuevo Gobierno, CDU/CSU (la Unión democristiana) y FDP (liberales), firmaron un acuerdo de coalición, documento de 128 páginas que servirá de base para su trabajo a lo largo de la XVII Legislatura iniciada oficialmente el 29 de octubre de 2009. El documento bajo el lema “Crecimiento, educación y cohesión”,²⁹ se divide en seis capítulos que reflejan los principales retos del nuevo Gobierno:

Bienestar para todos —por una economía sostenible; República Educativa de Alemania— por una buena educación y una fuerte investigación; Progreso social —a base de cohesión y solidaridad; Libertad y seguridad— respetando los derechos de los ciudadanos en un Estado fuerte; Una paz más segura —mediante hermanamientos y responsabilidad en Europa y el mundo; y Procedimientos y organismos.

Este documento define claramente las acciones de Gobierno y las legislativas que se llevarán a cabo durante la legislatura, no sólo estipula planteamientos generales, sino que va al detalle e inclusive define metas calendarizadas para su cumplimiento.

Una de las cuestiones que podemos observar y que han llamado particularmente nuestra atención en la formación de gobiernos de coalición en Europa y América e inclusive en Japón es que los partidos políticos que participan en la formación de las coaliciones no necesariamente son afines ideológicamente hablando.

Retomamos las dos ideas que queremos subrayar en este trabajo que son por un lado la distribución de responsabilidades de los actores políticos de cara a la ciudadanía y su consecuente medición y evaluación.

Y por el otro que el mandato de los titulares de la Soberanía de los Estados refleja la pluralidad de la sociedad que los compone, por lo tanto es obligación de la clase política identificar los temas prioritarios que el Gobierno debe atender y

28 http://www.huffingtonpost.es/2013/11/27/merkel-gobierno-socialdemocratas_n_4347544.html

29 <http://www.dw.com/es/acuerdo-de-coalici%C3%B3n-en-alemania/av-17258314>

trabajar en los que exista un consenso o al menos un entendimiento que pueda traducirse en negociaciones y finalmente en acuerdos políticos y dejar a un lado los temas “ríspidos” o secundarios que alejen a los actores políticos del acuerdo.

Dice Ackerman³⁰ que “el mejor homenaje a Montesquieu y Madison será buscar nuevas formas constitucionales para enfrentar estos desafíos, incluso al costo de trascender las típicas formulaciones trinitarias”.

Por el momento bástenos con delimitar un marco constitucional y legal que permita controlar el poder del Presidente desde el Poder Legislativo, desde el propio Poder Ejecutivo a través del Gabinete y los partidos políticos, y desde la sociedad mediante el voto informado. Para ello creemos que los gobiernos de coalición son una herramienta idónea.

Elecciones de 2018

En las elecciones presidenciales de 2018 no habrá ningún partido político que se presente de manera individual. El PRI, ha conformado la coalición electoral “Todos por México” junto con el Partido Verde y el Partido Nueva Alianza, cuyo candidato es José Antonio Meade Kuribreña.

El Partido Movimiento de Regeneración Nacional (Morena), conformó la alianza “Juntos haremos historia” al coaligarse con el Partido del Trabajo y el Partido Encuentro Social, que abandera Andrés Manuel López Obrador.

Por su parte, el PAN formó la coalición “Por México Al Frente” integrada por el PRD y el Partido Movimiento Ciudadano, quienes postulan a Ricardo Anaya Cortés.

Como dato a resaltar, observamos que dichas coaliciones (electorales) están conformadas por partidos políticos con ideología distinta, inclusive se podría decir que antagonica.

Anteriormente dimos varios ejemplos internacionales al respecto, donde sobre sale Ángela Merkel en Alemania. No es único ni nuevo que partidos que no se ubican en la misma corriente ideológica unan fuerzas en torno a un objetivo común.

Esto aunado a la participación de candidatos independientes que podrían llegar a un porcentaje importante en las preferencias electorales en estos comicios.

30 Bruce ACKERMAN. Op. cit. Pág. 128.

Así las cosas, podemos afirmar que ningún partido político contará con una mayoría absoluta y que el próximo Presidente de México estará obligado a gobernar en conjunto con otros partidos políticos distintos al suyo.

Provenga de un partido político o sea candidato independiente, la primera tarea de quien ocupe la silla presidencial el primero de diciembre de 2018 será construir un Gobierno plural e incluyente y las alianzas necesarias en el Congreso.

Conclusiones

1. Los gobiernos de coalición son una figura típicamente parlamentaria que se está exportando a los sistemas presidenciales como una forma de control del poder del Ejecutivo, no solo desde el Congreso, sino también desde la sociedad y desde el propio Gobierno.
2. En México, es necesario complementar la legislación para que se plantee que los acuerdos que se lleven a cabo para lograr un Gobierno de coalición se realice con transparencia y de cara a la ciudadanía.
3. En caso de optar por la conformación de un Gobierno de coalición, el convenio debe establecer, cuántas y cuales secretarías de Estado, posiciones en el Gabinete y cargos de mandos superiores dentro de la Administración Pública Federal estarán en manos de cada uno de los partidos que conforman la coalición. Esto permitiría otorgar responsabilidades claras a los actores y partidos políticos coaligados y a los ciudadanos la posibilidad de exigir el cumplimiento del programa de Gobierno.
4. Crear un mecanismo de seguimiento y evaluación del cumplimiento del acuerdo coalicional, así como del programa de gobierno y la rendición de cuentas del Gabinete ante el Congreso. Como en los casos de Alemania y el Reino Unido.
5. Con la introducción de los gobiernos de coalición en el sistema político mexicano, se pone un correctivo al carácter unipersonal del Poder Ejecutivo. En México todas las instituciones toman sus decisiones de manera colegiada excepto el Poder Ejecutivo.
6. Así como, un correctivo a la fragmentación partidista que ha demostrado propiciar un obstruccionismo de la oposición desde el Congreso.

Más aún en caso de que un candidato independiente resultara ganador, se enfrentaría con serios problemas de gobernabilidad al no tener apoyo en el Congreso.

7. Resulta necesario y urgente legislar en la materia, dadas las condiciones político-electorales ya que se vislumbra el primer Gobierno de coalición en México en el corto plazo.

Fuentes de consulta

- Bruce ACKERMAN, *La nueva división de poderes*. Fondo de Cultura Económica. México. 2007.
- Eliseo AJA, Francisco Javier GARCÍA ROCA y José Antonio MONTILLA MARTOS, *Informe Comunidades Autónomas 2014*. Instituto de Derecho Público. Barcelona. 2015.
- Daniel BARCELÓ y Diego VALADÉS, Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y la H. Cámara de Diputados LXIII Legislatura. México. 2016.
- Alberto ESCAMILLA CADENA, Los gobiernos de coalición y la ratificación del gabinete presidencial, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A.C. (SOMEE).
- Javier GARCÍA ROCA, "Del principio de la división de poderes", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 108, 2000, p. 41-75.
- Javier GARCÍA ROCA, "La función parlamentaria de control a caballo de parlamentarismo y presidencialismo". En: *Teoría y realidad constitucional*. Revista española (pendiente de publicar).
- Javier GARCÍA ROCA, *Cargos públicos representativos*. Un estudio del art. 23.2 CE, Aranzadi, Pamplona, 1999.
- Javier GARCÍA ROCA, *Pautas para una reforma constitucional*. Informe para el debate. Thomson Reuters Aranzadi. Madrid. 2014.
- Arend LIJPHART, *Modelos de democracia*. Formas de gobierno y resultados en 36 países. Editorial Ariel. Barcelona. 2012.
- Solange MÁRQUEZ, "Gobiernos de Coalición en la Reforma político-electoral". En: Biblioteca jurídica virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Jordi MATAS DALMASES, *La formación de un Gobierno de Coalición*. Tirant lo Blanch. Colección Ciencia Política 61. Valencia. 2015.
- Tarcisio NAVARRETE MONTES DE OCA, *Democracia sin canibalismo*. Hacia una política de las coincidencias, Ed. M.A. Porrúa y la H. Cámara de Diputados LXII Legislatura. México. 2014.

- C.S. NINO, R. GARGARELLA, M.V. RODRÍGUEZ, V. KRISTICEVIC, A. LERER, D.A. SABSAY, L. DE RIZ y C. SMULOVITZ, *El presidencialismo puesto a prueba, con especial referencia al sistema presidencialista latinoamericano*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1992.
- Josep Maria RENU, "Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos". En: *Estudios Políticos* núm. 26 (mayo-agosto, 2012): 161-214. Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Estudios Políticos.
- Josep Maria RENU, *Los gobiernos de coalición de las Comunidades Autónomas españolas*. Atelier libros jurídicos. Barcelona. 2014.
- Román REYES y Josep Maria RENU, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales. Terminología científico-social*. Universidad Complutense de Madrid. Editorial Plaza y Valdés. España y México. 2009.
- Giovanni SARTORI, *Ingeniería Constitucional Comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados*. 2da. Edición. Fondo de Cultura Económica.
- Giovanni SARTORI, "Ni Presidencialismo Ni Parlamentarismo". En: *Revista Uruguaya de Ciencia Política*.
- Ignacio URQUIZU SANCHO, "Las consecuencias políticas de los gobiernos de coalición. Gobiernos multipartidistas y Accountability". Tesis doctoral (sin publicar). Universidad Complutense de Madrid. 2008.
- Diego VALADÉS, *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2007.
- Diego VALADÉS, *El gobierno de gabinete*. 2ª. Edición. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México. 2005.

Bibliografía jurídica

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley General de Partidos Políticos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral. *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero de 2014.
- Plan Nacional de Desarrollo 2013–2018.
- Constitución Española.
- Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Otras fuentes consultadas

<http://www.juridicas.unam.mx/>
<http://www.senado.gob.mx/>
<http://www.tribunalconstitucional.es/es/Paginas/Home.aspx>
<http://www.congreso.es/>
<https://www.boe.es>
http://www.ub.edu/OGC/index_es.htm
<http://diputados.gob.mx>
<http://pactopormexico.org/como/>
http://www.ife.org.mx/documentos/proceso_2005-2006/cuadernos/inicio.html
https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/83820/coalition_programme_for_government.pdf
<http://www.dw.com/es/acuerdo-de-coalici%C3%B3n-en-alemania/av-17258314>
http://www.huffingtonpost.es/2013/11/27/merkel-gobierno-socialdemocratas_n_4347544.html
<http://www.europapress.es/internacional/noticia-asi-son-gobiernos-coalicion-otros-paises-europa-20160126100538.html>
http://www.huffingtonpost.es/2015/12/20/gobiernos-de-coalicion-eu_n_8845358.html#
<http://www.elmundo.es/espana/2015/12/22/56797309268e3e39358b4711.html>
http://noticias.lainformacion.com/mundo/en-casi-la-mitad-de-los-paises-de-la-ue-de-recha-e-izquierda-gobiernan-juntos_AY2NGgNynd4zDelpxpEPy6/
<http://www.diarioinformacion.com/internacional/2016/02/17/gobiernos-coalicion-europa/1728876.html>
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=149>

