

EL GOBIERNO DE COALICIÓN EN MÉXICO

THE COALITION GOVERNMENT IN MEXICO



GABRIELA GUADALUPE VALLES SANTILLÁN*

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN. 2. PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL. 3. COALICIÓN ELECTORAL Y SU DIFERENCIACIÓN CON EL GOBIERNO DE COALICIÓN. 4. EL GOBIERNO DE COALICIÓN EN UN CONTEXTO DE NEGOCIACIÓN. 5. BREVE ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO. 6. CONCLUSIÓN. Fecha de Recepción: 19/05/2015-Fecha de aceptación: 21/06/2015.

Resumen: Este trabajo pretende analizar la optativa del Presidente de la República para formar un gobierno de coalición, figura instaurada en el sistema jurídico mexicano con la reforma constitucional en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce; por lo que se abordará la presunta viabilidad de

* Profesora investigadora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Juárez del Estado de Durango, México. divalles60@hotmail.com

este novedoso cambio en la forma de gobierno, más allá de su simple inclusión en la Constitución.

Palabras clave: gobierno, coalición, democracia, poder.

Abstract: This study analyzes the choice of the President of the Republic to form a coalition government, figure introduced in the Mexican legal system with the constitutional reform in political and electoral matters on February 10th of two thousand fourteen; so the alleged viability of this new change in the form of government will be addressed, beyond its mere inclusion in the Constitution.

Palabras clave: gobierno, coalición, democracia, poder.

Key words: government, coalition, democracy, power.

1. INTRODUCCIÓN

Derivado de la reforma constitucional en materia político-electoral emitida el pasado mes de febrero de dos mil catorce, se introdujo en México un novedoso panorama en el modelo de gobierno: la optativa del Presidente de la República a formar un gobierno de coalición, que consecuentemente implica una sustancial modificación al régimen político del Estado Mexicano.

En la teoría constitucional, el límite del ejercicio del Poder Público define su aspecto teleológico en el aporte realizado por la *ingeniería constitucional* (Sartori, G., 2010, p. 9); de tal suerte, que ésta ofrece los mecanismos más adecuados para conformar las estructuras de la representación social (materia prima sustancial con la cual se moldea el sistema jurídico-político estatal), y así evitar las llamadas *crisis de gobernabilidad*.

En este apartado conviene hacer una breve referencia a las modalidades de gobierno más frecuentemente adoptadas por los Estados constitucionales en la actualidad. Es decir, se hace alusión al presidencialismo y parlamentarismo, como

formas básicas de estructuración política, tomando como precedente, en primer término, la tradición histórica contenida en los Estados Unidos de América, bajo el esquema de un sistema federalista innovador, que es a su vez, *copiado* de alguna manera buena o malintencionadamente por la mayoría de los países latinoamericanos, incluido México; y por otro lado, la experiencia de los países europeos, con una figura de Parlamento, que posteriormente, evoluciona a la creación de fusiones o formas mixtas de gobierno, como lo es el semipresidencialismo de tipo *dual*.

Se considera la importancia de la perspectiva de la ingeniería constitucional en el desarrollo del presente trabajo, dado que una optativa de gobierno de coalición implica forzosamente la intromisión, convergencia o posible choque de una pluralidad de fuerzas políticas representativas de la sociedad mexicana ante el Congreso, por lo que toca al actuar administrativo del Ejecutivo y su gabinete, el cual había sido concebido originalmente como propio de los miembros afines del partido político que obtuvo el triunfo en la contienda electoral para la Presidencia de la República.

Con esta incorporación a través de la reforma político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce, se da inicio, bien a una futura política pública más participativa y más democrática en cuanto que *convergen* varias fuerzas políticas representativas en el ejercicio del gobierno, por la vía Ejecutiva del Poder Público; o por el contrario, también puede tratarse de una optativa, que de adoptarse en un futuro, traiga como consecuencia el abundar aún más en la complejidad, confusión y mala organización de los planes de gobierno, factor que ha incidido significativamente en los resultados presentados por los gobiernos de los últimos sexenios ante la sociedad.

Retomando las formas básicas de gobierno estudiadas a fondo por la ingeniería constitucional, como se puede observar, un común denominador en ambas, lo constituyen las fuerzas políticas representativas, lo que institucionalmente en nuestro sistema jurídico-político mexicano conocemos como *partidos políticos*.

De conformidad con la Norma Fundamental, en México los partidos políticos son entidades de interés público, cuya finalidad es promover la participación del pueblo en la vida democrática y contribuir a la integración de la representación nacional, dado que constituyen una de las vías que hace posible el acceso de los ciudadanos al Poder Público; haciendo hincapié en esta última parte, en el sentido de que a rango institucional efectivamente éstos desempeñan este papel, con independencia del recientemente rol político que se reconoce a los candidatos independientes. Sin embargo, en este artículo, en tratándose de la optativa de gobiernos de coalición, se hace referencia específicamente a los institutos políticos con representación en el Congreso de la Unión.

Ahora bien, ya sea que se trate de partidos políticos en sistemas presidencialistas, como el mexicano; o bien, sean grupos parlamentarios los actores primordiales que definen el perfil de gobierno de una estructura estatal, lo cierto es, que precisamente en base al rol de representación social tan importante que desempeñan, de ello depende la efectividad de un gobierno en turno, tomando como escala el nivel de acuerdos consensados.

La combinación de estrategias que realice por su parte, el jefe de gobierno (llámesele primer ministro en un sistema parlamentario puro; o presidente, en un sistema presidencialista de tipo básico) y la proyección de éstas en su propio actuar, respecto del mismo grupo político que lo sustenta, así como de las demás fuerzas representativas, determina la fuerza y viabilidad del programa de gobierno, generando un cúmulo de decisiones a ejecutar, de la manera más consensuada, garantizando así la prosperidad de una democracia sustancial, de la que tanto se habla en el tema de la consolidación de Estados Constitucionales de Derecho.

La postura aportada en este aspecto por Giovanni Sartori, desde la óptica de la ingeniería constitucional comparada, basada en el estudio de las estructuras democráticas de gobierno actuales, los sistemas electorales, y el análisis a las formas de representación, permite emitir una opinión jurídica reforzada en cuanto al estado actual de la cuestión en México, en un esquema donde existe una pluralidad de partidos políticos con representación social en el Congreso de la Unión.

Novedosamente se introduce en el marco constitucional supremo una figura que otorga al jefe de gobierno en el país, la posibilidad de optar por un gobierno de coalición diseñado en los términos establecidos en un convenio y en el pacto de un programa de gobierno, lo que constituye un cambio estructural radical y trascendental; pues indudablemente, primero, en el ámbito jurídico, se tendría que emitir la legislación secundaria pertinente (lo cual, no ha acontecido, máxime que en la legislación general expedida el pasado veintitrés de mayo de dos mil catorce el tópico correspondiente a los gobiernos de coalición no fue siquiera mencionado), de tal manera que se regulen pormenorizadamente los requisitos, lineamientos y demás criterios que deberán contener tanto el convenio de conformación del gobierno de coalición como el programa de gobierno acordados, así como la justificación y objetivos que dan sustento a esta figura política, en el caso de que un próximo presidente de la república elija esta modalidad de gobierno.

En ese orden de ideas, queda de manifiesto que aún está pendiente de regulación una segunda faceta de operatividad, pues la reciente reforma político-electoral únicamente ha colocado una alternativa teórica de gobierno en el texto constitucional, a través de lo que se llamaría una *etapa propositiva y profiláctica* en materia jurídico-política, quedando faltante la instrumentación del mecanismo para la consumación de su funcionalidad en la norma secundaria, y por consecuencia, en la realidad social.

La simple inclusión en la Carta Magna, de la optativa a un gobierno de coalición, específicamente una introducción textual que abarca los artículos 74, 76, y 89; en donde se le hace referencia a las atribuciones de las cámaras legislativas, y las propias del presidente de la república, en lo que toca al nombramiento del gabinete y las ratificaciones correspondientes. Ello, pareciere desde un punto de vista preliminar y muy particular, no agotar en su totalidad el *telos* hacia el cual se orienta la productividad del sistema jurídico-político estatal mexicano.

Ahora bien, para completar el análisis que se realiza bajo la óptica de la ingeniería constitucional, dado que ésta tiende a elaborar estudios de derecho comparado, se procederá a realizar una breve exposición de las cuestiones sobre

las que se avoca el garantismo constitucional respecto de la democracia sustancial y el papel que desempeña ésta en el terreno del consenso político; y se anticipa, que en el penúltimo apartado de este artículo, se hará una breve referencia a la figura del ejecutivo estadounidense (la división de poderes en la estructura federalista de este país, es piedra angular de los sistemas políticos latinoamericanos), y la actuación conjunta de éste y su gabinete (*executive branch*) tomando como punto de partida, primero, un antecedente histórico norteamericano respecto de la figura de *gobierno congresional*, así como la actual y latente posibilidad del presidente estadounidense electo para integrar miembros del partido contrario a su gabinete, y hacer con ello más viables las estrategias de gobernanza.

2. PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL

En este apartado se abordará la postura del exponente más reconocido del garantismo constitucional: Luigi Ferrajoli. Cuando se habla de los factores que inciden en una parálisis de gobernabilidad, y por consecuencia, también de un estancamiento del Estado Democrático y Constitucional de Derecho, el autor italiano en cita hace alusión a la gran importancia que tiene la democracia, ejercitada más bien en un plano de sustancialidad, y no solamente en el aspecto meramente formal de la misma.

Asimismo, plantea como fenómenos incidentes en la crisis del derecho, los siguientes: la ausencia, o bien, la ineficacia de los controles políticos que generan constantes problemas de legalidad; el descuido del Estado Social, por la falta de concientización de los poderes públicos en llevar a cabo determinadas prestaciones positivas que satisfagan los derechos sociales de los individuos, en donde, los partidos políticos y las intermediaciones burocráticas siempre se han visto inmersos de forma negativa y gradual. Por último, hace referencia al fenómeno globalizador y al consecuente debilitamiento del constitucionalismo nacional (Ferrajoli, L., 2010, pp. 15-36).

Como se puede observar en los dos primeros supuestos enumerados con anterioridad, el papel que desempeñan los partidos políticos como entes públicos que en un primer momento sirven de escalafón del ciudadano para la obtención de un lugar en el aparato gubernamental de la sociedad electora, es crucial; y además, queda totalmente claro que este tópico forma parte de la estructura democrática que en general identificamos más con su parte formal, o política en estricto sentido.

Ahora bien, cuando los institutos políticos logran colocar en el poder público sus propuestas contendientes en determinado proceso a través del triunfo electoral, dicho acontecimiento provocará un segundo panorama político aún más significativo, que se traducirá en la necesidad de llevar a cabo estrategias de colaboración (no de sabotaje) entre las diversas fuerzas representativas, que sobretodo en sistemas electorales mixtos (donde convergen tanto el principio de mayoría como el de proporcionalidad) darán contenido trascendental a la democracia sustancial, es decir, *“al qué es lo que no puede decidirse o debe ser decidido por cualquier mayoría [...]”*¹.

En base a lo anterior, el principio de mayoría (cuantitativamente predominante en representatividad por su propia naturaleza, y que sin embargo, comparte lugar con el principio de proporcionalidad en sistemas electorales mixtos como lo es el mexicano) en un contexto de democracia sustancial como la que alude Ferrajoli, el mismo no debe circunscribirse únicamente al *quién* y al *cómo* se llega al poder público, sino que una vez que se llega a este último, uno de los objetivos primordiales de las fuerzas representativas, que se encuentran ahí precisamente por sus triunfos electorales bajo el principio de mayoría (relativa o absoluta, según se trate), será el de realizar consensos con las minorías parlamentarias para lograr una verdadera gobernabilidad, sobre todo si en ese proceso decisonal se hacen verdaderamente factibles las propuestas y ejes políticos trazados por la figura del Ejecutivo en turno, en un sistema presidencialista.

¹ FERRAJOLI, L., Derechos y garantías. La ley del más débil (traducción de IBÁÑEZ, P. y GREPPI, A.), Madrid, 2010, p. 23.

3. COALICIÓN ELECTORAL Y SU DIFERENCIACIÓN CON EL GOBIERNO DE COALICIÓN

En México, las coaliciones electorales como medios alternativos para alcanzar un triunfo electoral a través de la postulación de candidatos comunes bajo una misma plataforma política, constituyen un tópico recurrido por los partidos políticos desde la elección presidencial de:

“Vale la pena recordar que en 1988 se formó una gran coalición entre partidos de izquierda y algunos anteriormente leales al Partido Revolucionario Institucional (PRI), llamada Frente Democrático Nacional (FDN), para postular a Cuauhtémoc Cárdenas para la presidencia de la república [...] Ahora bien, la coalición electoral que dio nacimiento al FDN fue producto de la postulación de un ‘candidato común’, figura permitida en la ley electoral vigente en 1988[...].

A escala estatal, las coaliciones preelectorales de la era democrática se registran desde 1994, pero se intensifican a partir de 1997 [...]”².

Actualmente, el sistema electoral mexicano permite la conformación de coaliciones electorales, a fin de cumplir con la finalidad de fortalecer los mecanismos democráticos para que los ciudadanos accedan a los cargos de elección popular; ello se logra a través de la conformación de una plataforma electoral común, sustento que se establece como punto de intersección de varias fuerzas políticas (partidos) que contienden en un proceso electivo constitucional.

Si bien el sistema de coaliciones electorales ya se venía desarrollando en el orden federal y en el ámbito de las entidades federativas durante las últimas dos décadas, la reforma en materia político-electoral de diez de febrero de dos mil catorce señaló en sus transitorios la necesidad de una obligada regulación de un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales, que abarcara las bases y lineamientos sobre los cuales se instaurasen legal y

² MÉNDEZ DE HOYOS, I., “Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011)”, en: Revista Política y Gobierno, volumen XIX, número 2, segundo semestre de 2012, pp. 151-152.

válidamente las coaliciones electorales de tipo total, parcial, o bien, flexibles, en las próximas elecciones.

Para finales de mayo del año en curso, las directrices trazadas en el mandato constitucional mediante la referida reforma, se cristalizaron con la emisión de la Ley General de Partidos Políticos, en lo que respecta a la parte sustancial que define las coaliciones electorales y plantea las modalidades en que éstas se pueden llevar a cabo, tanto en el orden federal, como en el local.

En el aspecto adjetivo, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (emitida también en mismo periodo, y que sustituyó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) constituye actualmente el ordenamiento jurídico que establece las disposiciones básicas aplicables para todos los procesos electorales que se lleven a cabo en el país, en los que, las coaliciones electorales, los partidos políticos, los candidatos propuestos por cualquiera de las dos anteriores formas de contender políticamente, y los candidatos independientes, resultan ser participantes clave.

En esa tesitura, resulta de considerable trascendencia resaltar la diferencia entre la naturaleza jurídica de una coalición electoral y un gobierno de coalición.

Las coaliciones electorales se definen de la siguiente manera:

“Las uniones temporales, transitorias, emergentes de los convenios celebrados entre dos o más partidos políticos nacionales, en el orden federal, o bien entre partidos políticos nacionales y estatales o sólo estatales, en el orden local, con la finalidad de postular los mismos candidatos a cargos de elección popular [...]”³.

La conformación de una coalición electoral tiene como finalidad participar como contendiente en un proceso electoral; mientras que la optativa para operar un gobierno de coalición, tiene un trasfondo totalmente diferente, pues en “[...] el caso de las coaliciones gubernamentales los procesos de negociación comienzan después de que los votos se han contado [...]”⁴. El propósito más importante al que debiesen atender los gobiernos de coalición es lograr un gobierno unificado

³ GALVÁN RIVERA, F., Derecho procesal electoral mexicano, México, 2006, p. 322.

⁴ *Ibidem*, p. 149.

que permita el fluido desarrollo de políticas ampliamente consensadas. ¿Qué quiere decir esto? En primera instancia, quiere decir que las coaliciones electorales son *a priori*, en tanto que los gobiernos de coaliciones o coaliciones gubernamentales son *a posteriori*.

En el caso de México, la Constitución establece la optativa de un gobierno de coalición, a través de la elaboración de un convenio y un plan o programa afín *pro-gobierno*, pactados por el jefe del Ejecutivo y los partidos políticos que en ellos intervengan, sometidos posteriormente a la aprobación definitiva de la mayoría de los miembros del Senado.

Amorim refiere a este tipo de negociación formal como “[...] un *gabinete de coalición estricto* en el que las clases son la combinación de un acuerdo presidencial con más de un partido político y, por otro lado, la selección partidista de los ministros o secretarios [...] motivo por el cual el presidente únicamente cooptará a miembros de los partidos políticos con lo que ha llegado a un acuerdo [...]”⁵

Si bien, en ambas figuras políticas (coalición electoral y gobierno de coalición) encontramos un instrumento jurídico consistente en un convenio, por el cual se acuerdan voluntades para conseguir un fin común, la diferencia estriba precisamente en el objeto de este último; pues en la coalición electoral éste se circunscribe exclusivamente a obtener un triunfo electoral, mediante la postulación de una serie de candidatos comunes a los partidos coaligados. Optar por un gobierno de coalición, va más allá de un mero acuerdo para obtener un triunfo electoral, es decir, no se trata, como en la coaliciones electorales, únicamente de ganar la contienda electoral, y después disolverse; pues signar un convenio de gobierno de coalición significa que las fuerzas políticas partes, y el mismo presidente de la república, asumen con responsabilidad una serie de compromisos que tienen más bien que ver con una agenda de gobierno efectivo y políticas públicas, las cuales se desarrollan supuestamente con una mayor facilidad, en tanto que existe un contexto transaccional o de negociación política.

⁵ AMORIM NETO, O., en RENIU, J., Los retos de gobernar a coalición, en La actuación del Legislativo en contextos de crisis. México y España comparados, México, 2012, p. 201.

Otro aspecto diferenciador es la temporalidad, que si bien tanto en la coalición electoral como en un gobierno de coalición, la misma es transitoria; en este último se da la factibilidad de asumir compromisos comunes que pueden perdurar la totalidad de un sexenio, con independencia del clausulado relativo a las causas de disolución del convenio de gobierno de coalición.

Por último, se insiste de manera crítica, que el órgano legislativo encargado de la reforma en materia político-electoral recientemente publicada, omitió en los respectivos transitorios, prever sobre un mecanismo de regulación en la norma secundaria, en base a las pautas constitucionales que al respecto, se introdujeron en el texto de la Norma Suprema, en tratándose de la optativa a un gobierno de coalición; a diferencia, por ejemplo, de lo que sí previó oportunamente respecto de la regulación de las coaliciones electorales, dado que los transitorios hacen referencia a la creación de una Ley General que regule los partidos políticos nacionales y locales, la que contendrá, entre otros puntos, las disposiciones relativas a un sistema uniforme de coaliciones en procesos federales y locales.

4. EL GOBIERNO DE COALICIÓN EN UN CONTEXTO DE NEGOCIACIÓN

En primer lugar, cabe hacer alusión al tema de *gobiernos divididos*, transición política en la que México incursionó a partir del año dos mil, y en ese tenor se referencia lo apuntado hace más de una década, por el fallecido Alonso Lujambio, en ese entonces Consejero del Instituto Federal Electoral, y Jaime Martínez Bowness, en una colaboración conjunta para el Séptimo Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, cuyo extracto se reprodujo posteriormente en la Gaceta de Ciencia Política de la Instituto Tecnológico Autónomo de México:

“Un gobierno dividido gana siempre en representatividad y pierde en eficacia, esté o no la oposición en el gabinete. Esto es algo muy obvio, pero suele olvidarse en los hechos, aún y cuando ningún partido cuenta hoy con mayoría absoluta en ambas Cámaras del Congreso mexicano.

La toma de grandes decisiones [...] pasa por muchos filtros y se vuelve lenta. Por un lado, y sobre todo si el sistema de partidos no presenta un formato de

competencia fragmentada sino de `pluralismo moderado`, por ejemplo el de tendencia tripartidista con partidos disciplinados, cualquier solución mínima bipolar (A+B, A+C o B+C) configura una coalición grande. Se dice con frecuencia que en `gobiernos divididos` se pierde la `identificabilidad` de los electores, porque la multiplicidad de los responsables [...] diluye la responsabilidad de cada uno. Pero el sistema de partidos determina el grado en que se pierde `identificabilidad`. En un formato de enorme fragmentación, la responsabilidad se diluye al máximo –ahí los `gabinetes plurales` florecen con más facilidad, diluyéndose también la responsabilidad en la conducción del Ejecutivo. Por lo tanto, un formato tripartita –el de la mínima fragmentación pluripartidista- sí introduce la dosis mínima de `identificabilidad` de las posiciones y de los argumentos: en el mercado de percepciones sobre los créditos (para lo plausible) y sobre las culpas (de lo que salió mal, o sigue estando mal), los partidos se debaten [...]”⁶.

La necesidad de acudir a estrategias interpartidistas hacia el interior del mismo órgano legislativo, o que éstas se adopten para generar relaciones directas o indirectas entre el ejecutivo y el legislativo, obedece, en ocasiones, a una debilidad de la eficacia política que tiene que ver con “*la incapacidad de llevar a la práctica el programa político propio del partido ganador [...]*”⁷.

Cuando hablamos de estrategias o transacciones políticas en un contexto de gobierno de coalición, las mismas se plantean como una alternativa preventiva o profiláctica para evitar la debilidad de la eficacia política de la que hablaba Lujambio en el caso de los gobiernos divididos en donde hay un determinado grado de fragmentación política, muy *sui generis* de los sistemas pluripartidistas. Luego, tampoco se puede dejar de lado, que de no seguirse a cabalidad, con compromiso y disciplina el contenido del programa de gobierno pactado, se dé entonces, un resultado totalmente contrario al planeado por los actores políticos signantes del convenio de gobierno de coalición, y en ese sentido, las

⁶ LUJAMBIO, A., y MARTÍNEZ, J., “Gobierno dividido, estrategia presidencial y opinión pública: un intento de clarificación conceptual”, en: Gaceta de Ciencia Política, año 9, número 2, 2009, p. 12.

⁷ RENIU, J., Los gobiernos de coalición en los sistemas presidenciales de Latinoamérica: elementos para el debate, Barcelona, 2008, p. 6.

responsabilidades se finquen en proporción al grado de fragmentación del sistema político en que se actúa.

Al respecto, se cita textualmente el comentario atinado del investigador y profesor de la Universidad de Barcelona, Josep Reniu Vilamala:

“Sea como fuere, lo cierto es que el funcionamiento de los sistemas políticos –cualquiera que sea su régimen- descansa en la necesidad [...] de construir consensos [...] se ha señalado repetidamente que gobernar en coalición permite expresar mejor los valores de la democracia. Compartir responsabilidad de gobierno con otras formaciones políticas supone una apuesta decidida por el pluralismo político, ampliando de esta forma la base social del gobierno [...].

[...] Los factores que rodean y condicionan la formación de gobiernos de coalición se encuentran íntimamente vinculados con el fortalecimiento del sistema democrático [...] lo que da paso al coprotagonismo de las fuerzas políticas minoritarias. Por otro lado, la negociación para la formación de gobiernos de coalición pone de relieve la definición de objetivos partidistas que hagan compatible la más alta expresión de los valores democráticos con la lógica voluntad de influir en el gobierno de la res pública [...]”⁸.

Y ciertamente, México se encuentra actualmente inmerso (o en comienzos de) en un modelo moderno de Estado Constitucional de Derecho, que se desenvuelve en un panorama actual de pluralismo político conformado por diversas estructuras o niveles de organización de tipo jurídico, político y social, que *teóricamente* funcionan en beneficio de los intereses del pueblo. En atención a lo anterior, y como consecuencia de la globalización de los fenómenos y las instituciones jurídicas, forzosamente se tienen que realizar estudios comparativos basados en fuentes constitucionales externas, que conducen a su vez, a la creación de diferentes estructuras de gobernanza orientadas a la conformación de un sistema unitario, que realmente sea en *pro* de los individuos gobernados.

Precisamente sobre estos temas, en México actualmente se da la búsqueda paulatina de consolidación de propuestas que garanticen la efectiva

⁸ *Ibidem*, pp. 6-7.

representación de las fuerzas políticas, a grado de instituciones o entes públicos, como es el caso de los partidos políticos, por un lado; y por otro, por qué no decirlo, a través de las recién reconocidas candidaturas independientes, otro punto anotado a favor de la democracia representativa, en los últimos tiempos, y que merece un tratamiento a fondo por separado.

Volviendo al tema que nos ocupa, teóricamente es bien sabido que un gobierno de coalición opera con mayor facilidad en un régimen de tipo parlamentario o semi-parlamentario, o en todo caso, semi-presidencialista, a diferencia de lo que la experiencia dicta respecto de los gobiernos presidencialistas puros, donde la figura unipersonal del ejecutivo, es en sí una estructura que en casos extremos concentra el poder de forma exclusiva y dañina (por ejemplo, los regímenes autoritarios que la historia contemporánea relata en los países latinoamericanos).

¿Por qué se considera que operar gobiernos de coalición en sistemas presidencialistas puros, como lo es hasta ahora México, es aún más difícil?

Josep Reniu Vilamala retomando de manera global su investigación sobre los gobiernos de coalición en los países latinoamericanos, muestra parte de la respuesta:

“[...] habida cuenta de la deficiente configuración de las mociones de censura hacia los gabinetes presidenciales, los partidos carecen de recursos para limitar o condicionar dichas actuaciones presidenciales.

[...] El resultado parece evidente: los potenciales problemas coalicionales no vendrán determinados sólo por la dificultad de crear gobiernos de coalición sino que se hallarán, en todo caso, en la difícil combinación entre presidencialismo y multipartidismo, siendo así que la vulnerabilidad de la presidencia tiene poco que ver con la formación o no de gobiernos de coalición”⁹.

También se considera el aporte teórico de Juan José Linz, ex profesor de Ciencia Política de la Universidad de Yale:

⁹ RENIU, J., *Op. Cit.*, pp. 201-202.

“[...] los principales cargos que se imputan a los regímenes presidencialistas son los entrados en su rigidez institucional y las altas posibilidades de `bloqueo` institucional que permiten, así como la escasa existencia de incentivos para la cooperación político-parlamentaria [independencia de poderes; legitimidad doble en origen del parlamento y del presidente; períodos fijos para los respectivos mandatos; dificultades para dirimir conflictos entre ambos polos de autoridad, un juego de suma cero en el que el ganador se lleva todo...]. Estas complicaciones crecen si los partidos y los sistemas de partido son endebles y cuando el número de unidades es nutrido, en situaciones de pluripartidismo que tienden a ser consideradas `problemáticas` [...]”¹⁰.

La adopción de medidas de balance entre poderes, sobre todo entre las relaciones del ejecutivo y el legislativo, a través de estrategias consensuales, ha propiciado un nuevo giro de los sistemas presidencialistas originalmente bien definidos, como es el caso de los latinoamericanos (tomando como eje el presidencialismo de los Estados Unidos); lo cual, de alguna manera incide sobremanera en su pureza, evolucionando a la *hibridez*, basada en búsqueda de experiencias políticas, que al final logren la implementación de un sistema que mejor se adecue al contexto político imperante. Esta situación comienza a tomar forma en México, como se desprende del contenido de la última reforma político-electoral.

Previo a la publicación de esta reforma, se comentaba en el ámbito político mexicano, de la existencia ya *de facto* de un gobierno de coalición, contenido implícitamente en el acuerdo político llamado *Pacto por México*:

“[...] cabe preguntarse si es pertinente utilizar el término de coalición para este tipo de pactos de gobierno. Coaliciones son -como afirma Sartori- acuerdos entre partidos, que suponen un mínimo de solidez y entendimiento

¹⁰ LINZ, J., en RENIU, J. y ALBALA, A., “Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur”, en: Revista Estudios Políticos, número 26, mayo-agosto, 2012, p. 164.

*duradero que abarca una gama congruente de temas, y no acuerdos sobre cuestiones particulares que se asemejan más a parches cotidianos [...]*¹¹.

Independientemente del alcance de los temas propuestos en el mencionado acuerdo político, así como el de otros acuerdos tomados en sexenios anteriores, por parte de las diferentes fuerzas políticas representativas en el país, lo cierto es, que la formalidad, objetividad y contenido de un gobierno de coalición, al ser incorporado al marco constitucional supremo, necesariamente tiene que perfilarse a través de una legislación *conforme* de tipo secundario, que detalle el mecanismo por el cual los convenios que se generen vayan dirigidos a cumplir una serie de lineamientos marco o mínimos, como lo es que existan reales canales de comunicación entre los partidos miembros del gobierno de coalición y el jefe del ejecutivo, así como los más adecuados conductos de transparencia y acceso a la información inherentes a este tema, respecto de los ciudadanos; pautas de comportamiento interno y la obligación de incorporar en el programa de gobierno, medidas preventivas para afrontar casos emergentes de crisis de gobernabilidad (Reniu, J. y Albala, A., 2012, p. 163). Éstos son algunos puntos que quedan pendientes por definir, independientemente de que no fueron anticipados, siquiera en los transitorios de la reforma en cuestión, y que mucho menos fueron reglamentados al momento de emitirse la legislación secundaria que derivó de la reforma del pasado diez de febrero.

Lo cierto es, que la negociación es uno de los productos del pluralismo político, que se sustenta en un principio fundamental de división de la estructura del Poder Público, a través de un sistema de pesos y contrapesos, tal y como lo señala Sartori: *“en realidad, en cuanto más dividida está la estructura del poder, tanto más se necesita –parece- un ‘gobierno unido’, es decir, que la misma mayoría controle el Ejecutivo y el Congreso [...]*¹²”.

5. BREVE ANÁLISIS DE DERECHO COMPARADO

¹¹ MAYORGA, R., *Presidencialismo parlamentario y gobiernos de coalición en Bolivia*, en *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, Buenos Aires, 2001, p. 120.

¹² SARTORI, G., *Op. Cit.*, p. 102.

Resulta innegable que el sistema federal implantado en México en los primeros años de su independencia de la corona española, es consecuencia de la necesidad de experimentación en base al modelo genuino libertador estadounidense (el federalismo y presidencialismo norteamericanos podrían bien calificarse como productos importados por parte de la gran mayoría de los países latinoamericanos), que marcó la pauta de la era de los Estados Constitucionales modernos, iniciando con la independencia de las colonias inglesas (1776), posteriormente la conformación de una Confederación de Estados soberanos que paulatinamente acuerdan la definitiva creación de una Constitución Suprema (1787), y que poco a poco va construyendo los pilares representativos de la sociedad, en base a una plataforma de principios que garantizan la división de poderes, la democracia y la seguridad nacional.

Ahora bien, otra conexión entre el sistema jurídico-político mexicano y el sistema norteamericano la podemos apreciar en los aportes doctrinarios críticos, que, de forma paralelamente contemporánea (a finales del siglo XIX, y principios del XX), florecieron en un país y en otro como intentos innovadores y remasterizadores del tradicional principio de división de poderes sobre el que se instauró, en ambos casos, el sistema presidencialista (por supuesto, surgido en primer momento en los Estados Unidos de América). Estamos refiriéndonos a Woodrow Wilson (con su proyecto de *gobierno congresional*) y a Emilio Rabasa, importante político y doctrinario mexicano influido por aquél:

“[...] Rabasa acude a Bagehot y a Wilson para argumentar que el Congreso tiende a ser ‘invasor, provocador y agresivo’, ‘se siente el primero de los poderes’, su ‘hostilidad’ es siempre ‘irreflexiva’. Por ello, y aquí está la clave del argumento de Rabasa, el Ejecutivo debe enfrentar a como dé lugar ese ‘espíritu agresivo’ [...] Por ello hay que lograr el equilibrio entre poderes, en el que ‘el uno sirva de limitación al otro’ [...]”¹³.

En la línea del tiempo de la vida jurídica norteamericana, encontramos la presencia de gobiernos divididos, con disparidad de principios a tutelar, como lo

¹³ LUJAMBIO, A., Woodrow Wilson y los orígenes de la crítica al régimen de separación de poderes, en *El Congreso Mexicano después de la alternancia*, México, 2003, pp. 62-63.

fue el tema de la esclavitud y sus consecuencias políticas (el antecedente lo ubicamos previo y durante la Guerra Civil), gran debate entre los estados del norte y sur, y con la presencia incluso de gabinetes de composición opuesta, en donde el cargo de vicepresidente era siempre ocupado por el contrincante electoral que había quedado en segundo lugar, respecto del presidente (situación que luego cambió, con la instauración de la décimo segunda enmienda).

Posteriormente, a inicios del siglo XX, se tiene el primer precedente en que un jefe del ejecutivo estadounidense (Woodrow Wilson), criticó la extrema rigidez de la estructura presidencialista, apuntalando hacia una mayor libertad de ejercicio del *executive branch*, proponiendo “*superar las frecuentes parálisis de régimen de separación de poderes mediante un `gobierno de gabinete`¹⁴”:*

[...] la interrogante de Wilson seguía siendo la misma: ¿Cómo superar el desequilibrio de poderes en contra del presidente fomentado por Congreso poderosísimo dominado por sus comisiones [...]? [...] Para Wilson, los comités tenían bajo su total control al titular del Poder Ejecutivo y a sus secretarios [...] a través de las comisiones, el Congreso –y no el presidente– ordena qué hacer a los secretarios, y sin embargo `no puede nombrarles ni relevarlos` [...]”¹⁵.

Y sigue apuntando Alonso Lujambio, en su arduo interés por la transición democrática del sistema político mexicano y el estudio comparativo respecto del caso estadounidense:

“Emilio Rabasa, el autor de la obra insuperada La Constitución y la Dictadura (1912), estuvo fuertemente influido por Bagehot y por Wilson. Leer a estos dos autores es leer a dos clásicos del siglo XIX que están presentes en la obra clásica por excelencia, escrita a principios del siglo XX, sobre las instituciones políticas mexicanas. Rabasa y Wilson han leído a Bagehot. Bagehot es treinta años mayor que Rabasa y Wilson. Aquél nace el 1926; éstos en 1856 [...]

¹⁴ WILSON, W., en LUJAMBIO. A. y MARTÍNEZ, J., *Op. Cit.*, p. 16.

¹⁵ *Ídem.*

[...] Bagehot refutaba la idea de los `pesos y contrapesos´ [...] como principal virtud de la Constitución inglesa, en donde elementos monárquicos (la Corona), aristocráticos (la Cámara de los Lores) y democráticos (la Cámara de los Comunes) se balanceaban armoniosamente.

[...] Para Bagehot, una vez que han sido `comparadas las deficiencias de la operación regular del Gobierno Presidencial´, se llega a la conclusión de que `el Gobierno Presidencial es inferior al Gobierno de Gabinete´ [...] De ahí su enorme relevancia para la historia del análisis político-institucional y [...] para entender El Gobierno Congresional, la obra más influyente de Woodrow Wilson”¹⁶.

Woodrow Wilson se inspiró en la obra del politólogo inglés Walter Bagehot para fundar su pretensión de evolucionar la estructura política que establecía la Constitución Estadounidense de 1787, alegando que la Norma Fundamental y las derivaciones organizacionales emanadas de ésta eran estatutos vivientes y cambiantes.

Sin embargo, las bases reales y teóricas que habían impulsado el nacimiento de un sistema americano federalista y presidencialista, totalmente diverso a las instituciones políticas monárquicas europeas de aquella época, no daban sustento a dar seguimiento a las ideas propuestas por este presidente norteamericano. “Él mismo argumenta en *El Gobierno Congresional* que en 1787 la opción parlamentaria no estaba disponible para los Estados Unidos”¹⁷, pues en aquel tiempo, el modelo democrático, *entre comillas*, de los ingleses no satisfacía los intereses de una mayoría popular que superara las expectativas norteamericanas, aun y cuando la monarquía *funcionase armónicamente* con un órgano representativo del pueblo.

La independencia de las trece colonias inglesas, la conversión de éstas en Estados libres y soberanos y su posterior pacto en una confederación, dio como resultado un proyecto fortalecedor de la libertad, igualdad, defensa común y bienestar general a gran escala continental, que luego se constituyó en un

¹⁶ LUJAMBIO, A., *Op. Cit.*, pp. 23-28 y 29.

¹⁷ *Ibidem*, p. 33.

producto político innovador que se exportó a casi la totalidad de los territorios americanos.

La diferencia respecto de los gobiernos europeos quedó totalmente marcada; mientras que en el viejo continente se instauraron modelos aristocráticos controlados por la figura de asambleas o parlamentos, en los Estados Unidos de América el objetivo central era evitar a toda costa –a través del texto e interpretación constitucional, la república que reunía estados libres en una federación listos para repeler toda invasión, el principio de pesos y contrapesos, la división de poderes y el principio de igualdad entre los ciudadanos sin restricción alguna de propiedad, pensamiento o religión- que se instalase un gobierno que fuese encabezado por cualquier figura que se asemejase a un monarca absoluto, zar, tirano, sultán, emperador o jefe tribal que concentrara de manera caótica el poder, y restringiese los derechos de los ciudadanos americanos. Todos estos beneficios que traía consigo el innovador sistema político norteamericano, sin duda alguna, eran difíciles de superar. Sin embargo, no hay que menospreciar el intento de Woodrow Wilson por seguir transformando dicho sistema, pues con el pasar de los años, la idea del gobierno de gabinete ha sido retomada y por lo tanto, no ha pasado inadvertida.

Prueba de lo anterior es que, casi un siglo después, el actual Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, hacía mención en la campaña electoral de su primera elección (2008), a la posibilidad de integrar miembros del partido republicano en su gabinete, con la finalidad de lograr un creciente consenso al interior del órgano legislativo así como una mayor viabilidad de las políticas públicas propuestas directamente por el Ejecutivo, sobre todo tratándose de la preservación de la tutela de un tópico importantísimo en la vida jurídico-política norteamericana, es decir, la seguridad nacional; sobre la cual, siempre se evita la menor confrontación de los dos partidos políticos existentes, y la de éstos respecto del Ejecutivo, pues ello obstaculiza la gobernabilidad en turno.

Actualmente, el gabinete del presidente estadounidense se conforma por un número total de funcionarios pertenecientes al partido demócrata, partido político del presidente. Sin embargo, como se aludió con anterioridad, la constante

evolución de la estructura política y su funcionamiento cada vez más maleable, no exime de la posibilidad de que en un futuro se plantee la necesidad de negociar de manera formal con fuerzas políticas opuestas para garantizar una gobernanza menos friccionada y más progresista.

Aquí cabe transcribir el comentario crítico de Giovanni Sartori al *simulado gobierno unificado* del presidencialismo estadounidense (haciendo alusión a que éste no se escapa del fenómeno de gobierno dividido y las consecuencias políticas inherentes al mismo; luego, comenta cuál es el resultado de la exportación de su modelo de gobierno:

“[...] la pauta que ha surgido desde los años cincuenta en adelante nos enfrenta a un organismo político dividido antagónicamente, cuyos dos principales elementos consideran que sus intereses electorales respectivos radican, por lo general, en el fracaso de la otra institución. Para un Congreso controlado por los demócratas apoyar a un presidente republicano es ayudar a que se tenga otra presidencia republicana. A la inversa, un presidente con una minoría en el Congreso que procura restablecer el gobierno no dividido se enfrentará probablemente a un Congreso que estará jugando el juego de ¿quién es el culpable? [...] El sistema estadounidense funciona (a su manera) porque los estadounidenses están decididos a hacerlo funcionar. Es tan sencillo como eso, y por lo mismo, tan difícil. Porque los estadounidenses tienen una maquinaria constitucional diseñada para la parálisis gubernamental, defecto que surge con toda su fuerza cuando se exporta su presidencialismo”¹⁸.

Por último, cabe destacar en este apartado que, aun y cuando México es uno de los importadores del sistema norteamericano presidencialista originario, la reciente reforma constitucional en materia político-electoral da un giro rotundo al actual esquema político, ya sea que se justifique en la cada vez más creciente parálisis de la gobernabilidad experimentada luego de que se rompió con la hegemonía del partido único a partir de la entrada del siglo XXI, ya sea porque el sistema presidencialista en el contexto mexicano se encuentre en decadencia y ya

¹⁸ SARTORI, G., *Op. Cit.*, pp.104-107.

no soporte un peso más en la falta de consenso político entre Ejecutivo y Legislativo, lo cierto es, que lo único que se tiene al día de hoy es una simple inclusión en el texto constitucional, de una optativa a un gobierno de coalición, en donde la praxis de los futuros sexenios serán la única guía procedimental que permita vislumbrar su viabilidad, en tanto no se reglamente de forma debida.

6. CONCLUSIÓN

La optativa a un gobierno de coalición, establecida en la Norma Fundamental Mexicana, como resultado de la reciente reforma político-electoral constituye un aspecto trascendental en la efectividad de las futuras políticas públicas, que va más allá de su simple inclusión en el texto constitucional.

Quiérase o no, el prototipo estadounidense continúa siendo piedra angular sobre la cual se ha ido construyendo el modelo de gobierno mexicano (como la gran mayoría de países latinoamericanos que han importado la experiencia norteamericana), en tanto que éste sigue concibiéndose como una *forma pura* de presidencialismo (que en vez de tratar de mejorarla, expertos opinan que el mejor remedio es eliminarla de los sistemas latinoamericanos), encontrándose muy bien definidos los papeles que desempeñan el ejecutivo y el legislativo, y en donde el mínimo de negociación e influencia, conduce siempre a un tal grado de antagonismo, que difícilmente puede dejar de ser un obstáculo para el buen desenvolvimiento de las políticas públicas.

En ese sentido, sumar la optativa de un gobierno de coalición en la estructura mexicana, implica un nuevo e inminente reto en el ámbito de las negociaciones que realizan las diferentes fuerzas políticas representativas del pueblo mexicano, y la asunción de compromisos que sin duda deberán cumplirse en un contexto de amplia regulación en la norma secundaria, lo cual aún está pendiente de realizarse. Lo anterior, tomando en cuenta la actual transición política de México, al incursionar en un panorama de pluralismo político, en donde el consenso de decisiones *pro gobierno*, requiere precisamente de un cuidadoso,

transparente y estratégico desempeño de este tipo de prácticas políticas transaccionales.