

DERECHOS POLÍTICOS, COALICIONES ELECTORALES Y GOBIERNOS DE COALICIÓN EN MÉXICO. LA REFORMA DE FEBRERO DE 2014

Raúl ÁVILA ORTIZ*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *El contexto político post-2012. Las coaliciones de gobierno en función de los derechos políticos y las coaliciones electorales.* III. *Las fuentes formales: doctrinal y legislativa.* IV. *Justificaciones.* V. *Advertencias.* VI. *Conclusiones.*

I. INTRODUCCIÓN

Es virtuosa y bien conocida la práctica mexicana contemporánea de poner al servicio de la sociedad y el Estado, desde la universidad y la investigación académica, ideas y propuestas innovadoras para resolver los problemas nacionales.

Así ha ocurrido en el pasado con las reformas en materia de derechos humanos, órganos constitucionales autónomos, la justicia constitucional, la materia electoral, o bien, la de transparencia y acceso a la información pública. Lo mismo ha acontecido en 2014 con el sensible tema de los gobiernos de coalición, cuya instrumentación está en curso.

En efecto, a lo largo de los últimos 25 años, la transición del Estado de Legalidad al Estado Constitucional en México ha entrañado una serie de cambios constantes y profundos al texto constitucional, al diseño institucional y la cultura jurídica y política. Y, sin embargo, este proceso reformista modernizador está inconcluso y, en cierta medida, encierra contradicciones sistémicas notorias.

* Doctor en Derecho por la UNAM y Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Texas en Austin. Profesor e investigador de tiempo completo adscrito al CIJUREP de la Universidad Autónoma de Tlaxcala. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores, Nivel 1.

La más notoria de éstas radica en que si bien el sistema electoral y el sistema de partidos han experimentado modificaciones significativas, el sistema de gobierno presidencial no ha sido objeto de una reforma del mismo fuste a efecto de sincronizar las interacciones que aquéllas han dinamizado.

Si el Estado Constitucional democrático mexicano va a madurar y producir sus mejores frutos en los años por venir será porqué su sistema político en conjunto podrá cumplir con su función orientadora y decisoria que de él se espera a efecto de alimentar el círculo virtuoso de la legitimidad y la gobernabilidad, y no lo contrario.

De allí la importancia de abordar su estudio y ponderar sus antecedentes, contenidos, justificaciones y limitaciones.

En ese tenor, el texto que se presenta aborda el análisis de la reforma constitucional de 2014 en materia de gobierno de coalición, impulsada de manera destacada por la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas.¹

Este ensayo comprende cuatro partes:

Primero, se hace referencia al contexto político —la fuente real— en el que se originó la propuesta de los gobiernos de coalición, luego proyectada al proceso legislativo constitucional, a partir de una consideración sobre la significación contemporánea de los derechos políticos y las coaliciones electorales, así como su relación con aquella figura.

Segundo, se analiza tanto las expresiones doctrinales cuanto la fuente legislativa a través de la cual se procesó y materializó la reforma constitucional sobre gobiernos de coalición en febrero de 2014.

Tercero, se examinan en detalle las justificaciones argumentativas que han ofrecido la doctrina y la legislación para incorporar esta nueva institución al marco jurídico nacional relevante.

Cuarto, se plantean algunas advertencias relativas a los límites que enfrenta la reforma.

Quinto, se agregan conclusiones y las fuentes de información.

Agradezco al Instituto Iberoamericano de Derecho Constitucional y al Tribunal Superior de Justicia del Estado de Nayarit su cordial invitación para contribuir en el volumen que alberga este escrito. En particular, agradezco al doctor José María Serna de la Garza.

¹ Véase: Barceló, Daniel, y Valadés, Diego (coordinadores), *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*, Edición del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP), México, Cámara de Diputados e UNAM-IIIJ, 2016.

II. EL CONTEXTO POLÍTICO POST-2012. LAS COALICIONES DE GOBIERNO EN FUNCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS Y LAS COALICIONES ELECTORALES

Inicio con una consideración teórica e histórica en torno al vínculo entre derechos políticos, coaliciones electorales y su relación con las coaliciones de gobierno haciendo especial referencia al caso mexicano.

Y es que, durante los últimos cuarenta años, es decir desde 1978, los derechos políticos de los mexicanos han venido transitando de una condición disminuida, la cual fue predominante durante más de un siglo, a otra en la que la democracia pluralista y la diversidad han coadyuvado a transformar la naturaleza del Estado de Derecho y la posición de los gobernados frente a sus gobiernos.²

En efecto, en el contexto de un estado legalista pos-revolucionario que, a la vez que se contrastó con el Porfiriato, mantuvo y perfeccionó notorias continuidades, una sociedad cada vez más grande, compleja y plural forzó mediante una serie de luchas emblemáticas la transición política hacia una gestión y organización más democrática de su propio poder público.

Ocurrió así con las movilizaciones y demandas sindicales de los años cincuenta, estudiantiles en los sesentas, universitarias en los setentas, cívicas en los ochentas, políticas e insurreccionales en los noventas, y democrático electorales a lo largo de los últimos veinte años.

Si en el Estado Legalista los derechos políticos fueron sacrificados para cumplir con el programa revolucionario y reivindicador de los derechos sociales de mayorías que fueron depauperadas y expoliadas durante el Porfiriato, su desplazamiento para instaurar el Estado Constitucional ha supuesto reponer en su majestad los derechos políticos y buscar su equilibrio interdependiente con el resto de los derechos individuales y colectivos.

El ritmo, profundidad y alcance de las reformas y los cambios constitucionales en los últimos treinta años, en particular en materia de derechos humanos y sistemas de justicia constitucional, especialmente en su modali-

² Al respecto, y en lo que sigue, la literatura relevante es muy conocida, pero son en particular recomendables: Becerra, Ricardo, Salazar Ugarte, Pedro, y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político: Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2006; Meixueiro Nájera, Gustavo, y Pliego Moreno, Iván H., “Reformas electorales en México: Evolución y pendientes”, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Documento de Trabajo núm. 81*, Mayo, 2010; Arenas, Carlos, *et. al*, *El sistema mexicano de justicia electoral*, México, TE-PJF, 2003; y Casar, Ma. Amparo, y Marván, Ignacio (coords.) *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, México, Taurus, 2014.

dad electoral, han modificado de manera dramática las coordenadas jurídicas e institucionales para garantizar su protección y tutela.

Si algo tenemos hoy los mexicanos debidamente protegidos por la vía administrativa y judicial, nacional y supranacionalmente, aun con sus limitaciones y distorsiones, son los derechos políticos a través de la institucionalidad que hemos venido edificando y reconfigurando en tanto garantías de la democracia electoral.

Tanto es así que los derechos a votar, ser votado, reunirse y asociarse con fines políticos se traducen en un padrón electoral idóneo al casi 100% y participación electoral promedio de 60%; inclusión progresiva de las mujeres y la diversidad étnica y cultural a través de principios rígidos y políticas preferentes; casi una decena de partidos políticos con registro nacional y estatal, y entre dos y tres decenas de partidos políticos con registro local.

Además, se observa una amplia gama de asociaciones políticas, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos dispuestos a concurrir de diferentes maneras a la formación, ejercicio y control de la voluntad política y jurídica del Estado defendiendo y promoviendo sus intereses públicos y privados.

Qué decir de la institucionalidad electoral puesta al servicio de la garantía de esos derechos. Del Instituto Federal Electoral de 1991 al Instituto Nacional Electoral de 2014; del Tribunal Federal Electoral de 1990 al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación de 1996 en adelante, estos dos últimos en tanto auténticos tribunales constitucionales electorales en sus respectivas competencias.

A ello hay que sumar las dos treintenas de instituciones electorales locales, además de la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, de 1994 en adelante, y sus homólogos locales.

Con sus fortalezas y debilidades, todas ellas han contribuido a la eficacia de los derechos políticos de los mexicanos. A tales instituciones no se les pudo asignar la causa del deterioro del contexto socioeconómico y político-cultural en el que operan.

Su éxito, siempre relativo, ha sido posible —según se ha advertido antes— por el reformismo jurídico e institucional producto de las ideas, la dinámica, la divergencia y el acuerdo político diferenciados en extensión y profundidad.

De allí que, en la lucha por trasladar las demandas sociales a la voluntad política y jurídica de los órganos estatales para convertirlas en normatividad y políticas públicas y de gobierno, las coincidencias entre fuerzas y organizaciones políticas y entre partidos y candidatos se exprese en alianzas y coaliciones electorales competitivas que fuerzan su acceso a la representación política para distribuir y ejercer el poder público.

Las coaliciones electorales se han revelado como un instrumento idóneo para realizar con eficacia tales operaciones, según se ha documentado con amplia suficiencia.³ De nuevo, con todas sus limitaciones y contradicciones, ellas han contribuido no solo a re-colorear el mapa político partidario en todo el país sino también, y quizás lo más importante, a vigorizar periódica y efectivamente el ejercicio individual y colectivo de los derechos político electorales ciudadanos a votar y ser votado para cargos de representación política.

Ahora bien, dos décadas de ejercicio de derechos políticos en un contexto plural y diverso han fragmentado la composición de los poderes y provocado el fenómeno de los gobiernos divididos.⁴

Estos, definitivamente ajenos a la tradición del partido hegemónico y la cultura verticalista o autoritaria, y en ausencia de prácticas o instituciones arraigadas de respeto, tolerancia, diálogo público y convivencia entre adversarios, dificulta y encarece de manera desproporcionada la conducción del poder y la llamada democracia de resultados.

Sus déficits, en un contexto de degradación y subdesempeño institucional, terminaron por incidir de manera negativa en la satisfacción de los derechos individuales y sociales vulnerando las fuentes del contrato y la vida social.⁵

En la historia nacional reciente, incluso se ha formado un círculo vicioso pues a los magros resultados materiales le ha sido paralelo el incremento de la inseguridad, la violencia y el crimen, y a estas tres lacras le ha sido consustancial la corrupción agravada por la impunidad.

Emergieron, desde luego, los diagnósticos y propuestas para remediar tan severos problemas de la joven democracia constitucional mexicana, y entre éstas, colocadas sobre la mesa luego de las elecciones presidenciales del año 2012, se consolidó el planteamiento de los gobiernos de coalición.⁶

³ Véase: Reynoso, diego, *La estrategia dominante. Alianzas electorales en los estados mexicanos, 1988-2011*, México, Teseo y FLACSO, 2011; y Paoli Bolio, Francisco J. “Tiempo de coaliciones. Cinco lustros de elecciones en México”, *IUS. Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla, A.C.*, vol. VI, núm. 30, julio-diciembre, 2012, pp. 136-148.

⁴ Véase: Solano Ramírez, Gabino, “Los primeros gobiernos divididos en México (1997-2003): su impacto en la relación Ejecutivo-Legislativo”, en *El Cotidiano*, vol. 21, núm. 138, julio-agosto 2006, pp. 51-62, México, UAM-Azcapotzalco.

⁵ Véase, por ejemplo: Casillas, Carlos Enrique, “Gobierno dividido en México: Entre la pluralidad y la eficacia”, en *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, núm. 13, julio-septiembre, México, 2001.

⁶ Véase: Aparicio, Javier, “Gobierno dividido en México”, en *Javieraparcio.net*, quien hace notar que, entre la propuesta del entonces gobernador, Enrique Peña Nieto, para legislar una cláusula de gobernabilidad para el Congreso, y la del entonces senador, Manlio Fabio Beltrones, sobre los gobiernos de coalición, se optó por esta última.

El Pacto por México, negociado entre los principales actores políticos y económicos nacionales entre septiembre y diciembre de 2012, dio a luz uno de los paquetes más ambiciosos de reformas institucionales que, dadas sus dimensiones, han sido calificadas como “reformas estructurales”.⁷

En los años siguientes, entre 2013 y 2017 en los niveles constitucional y legal, esas reformas provocaron una cascada de modificaciones y ajustes jurídicos e institucionales en sectores clave de la economía, la política, el gobierno y la sociedad.⁸

Uno de esos cambios profundos correspondió a la tan esperada reforma del sistema de gobierno o régimen político, es decir, la relación entre poder ejecutivo y poder legislativo. Ella se había tornado urgente en un sistema presidencial disfuncional en virtud, según se viene argumentando, de la dinámica de la transición democrática basada en constantes reformas al sistema electoral y los cambios en el sistema de partidos políticos en clave pluralista.

Según lo recordaron y analizaron años después tres políticos e intelectuales, entre ellos el autor de la propuesta, Manlio Fabio Beltrones, ante el descarte de la opción de la segunda vuelta para las elecciones presidenciales de 2018 el acuerdo se decantó en el sentido apuntado, en el entendido de que las dos figuras no se excluyen sino que se complementan.⁹

III. LAS FUENTES FORMALES: DOCTRINAL Y LEGISLATIVA

En este apartado abordaré en primera instancia la contribución doctrinal, la cual es rica en planteamientos en la materia desde hace más de una década.

En efecto, en su momento Diego Valadés avanzó la línea de investigación y conocimiento especializado comparativo en la materia y propuso una solución específica para el dilema del presidencialismo poshegemónico contemporáneo mexicano.¹⁰

Tiempo después, uno de los principales productos de la reflexión comparada, amplia y profunda, se tradujo en una obra en la que se ofrecieron respuestas en torno a las dificultades de funcionamiento y desempeño que

⁷ Murat, José, *Pacto por México: De la reforma política de 1977 a la construcción de acuerdos*, México, Miguel Ángel Porrúa, 2014.

⁸ Véase: Zamitiz Gamboa, Héctor, *Pacto por México. Agenda legislativa y reformas 2013-2014*, México, UNAM-FCPyS, 2016.

⁹ Véase: “Segunda vuelta y gobiernos de coalición ¿Qué es posible y qué es necesario?”, en *Este País*, 01.07.17, disponible en Internet.

¹⁰ Valadés Ríos, Diego, *El gobierno de gabinete*, México, IJ-UNAM, 2005, y *La parlamentarización de los sistemas presidenciales*, México, IJ-UNAM, El Colegio Nacional, 2007.

vienen lastrando a los sistemas presidenciales en el contexto de la democratización de los sistemas políticos.¹¹

En esa obra quedó claro que no se trata de un problema exclusivo de México. Muy por el contrario, en el casi bicentenario abanico de estados-nación, sistemas presidenciales de los cinco continentes afrontan problemas similares, pero no se aconsejó sustituir el sistema presidencial por otro parlamentario ya que estos también muestran serios problemas para la gobernabilidad.

En el caso mexicano, la discusión se ubicó en la justificación de las opciones semi-presidencial y semi-parlamentaria, a la vez que se iluminaron diferentes experiencias extranjeras en materia de gobierno de gabinete.

Otra contribución no menos relevante fue la obra sobre sistemas políticos en su contexto, que Dieter Nohlen ha venido cultivando en el sentido de mantener y, en todo caso, introducir matices parlamentarios al sistema presidencial en América Latina y en México, pero no sustituirlo.¹²

Al contrario, desde otro mirador, expertos y grupos de investigación se han decantado por sustituir el sistema presidencial mexicano por uno parlamentario, lo cual no concita —al menos no aún— respaldos extendidos.¹³

En un segundo momento, procede referirse a la fuente propiamente legislativa a efecto de conocer la manera en que se procesó la reforma política-electoral en 2014, en el marco de la cual se insertaron, entre otras, la reforma que ahora es objeto de nuestra atención: el gobierno de coalición.

De acuerdo con el dictamen legislativo inicial que fuera aprobado en el Senado de la República, adicionado en virtud de las modificaciones que le introdujo la Cámara de Diputados, las consideraciones justificativas de la aprobación de la figura bajo estudio fueron bastante claras y concretas.¹⁴

¹¹ Ellis, Andrew, Orozco Henríquez, J. Jesús, y Zovatto, Daniel (coordinadores), *Cómo hacer que funcione el sistema presidencial. Making Presidentialism Work*, México, UNAM-IIJ/IDEA Internacional, 2009.

¹² Véase, entre otras: Nohlen Dieter, *Sistema de gobierno, sistema electoral y sistema de partidos políticos. Opciones institucionales a la luz del enfoque histórico-empírico*, México, TEPJF, IFE, Fundación Friedrich Naumann-Stiftung, 1999, sobre todo los capítulos 2 y 3; *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM, TEPJF, 2005; y “El poder ejecutivo en el presidencialismo. Alternativas en debate”, en Ellis, Andrew..., ob. cit. supra, nota 11.

¹³ Véase: Becerra, Ricardo (Coord.), *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*, México, Siglo XXI, 2012, en particular las contribuciones incluidas en la tercera parte de la obra.

¹⁴ En lo que sigue, véase: “Dictamen Senado Reforma Política 3dic13, en “Dictámenes Reforma Político-Electoral 2014”, javieraparicio.net.

A lo largo de una veintena de páginas, en el dictamen senatorial se capta la preocupada insistencia en el diagnóstico consistente en que el sistema presidencial mexicano registra riesgosas debilidades puesto que las reformas electorales del año 1996 provocaron desde entonces y hasta la fecha el fenómeno de los gobiernos divididos.

El Presidente mexicano se ha visto impedido de contar con una mayoría absoluta en cualquiera de las dos cámaras que acompañe y apoye su proyecto de gobierno, lo que des-responsabiliza al Congreso en relación con las políticas públicas.

No se trata tanto de la legitimidad de origen del Presidente electo a una vuelta con cada vez menos apoyo ciudadano en las urnas, lo que también se ha discutido mucho en México sin que se haya optado por la segunda vuelta para corregir esa deficiencia.

Se trata, más bien, de las condiciones políticas e institucionales para que un Presidente constreñido por el Congreso pueda coordinar mejor con el Poder Legislativo a fin de aprobar, implementar y evaluar su programa de gobierno.

Especialmente, según el texto del dictamen, se trata de construir la capacidad institucional para prever la estabilidad política y la conducción del gobierno en el largo plazo.

Asimismo, hay que subrayarlo, se busca edificar un gobierno de gabinete que concilie los mandatos políticos otorgados por los ciudadanos al Presidente y al Congreso, de tal forma que la coordinación de todo el ciclo de las políticas públicas —desde la planeación hasta la rendición de cuentas— resulte más legítima y eficaz.

Para tal efecto, siempre entendida como parte de la reforma política, la figura del gobierno de coalición fue aprobada en la modalidad de opción potestativa para el Presidente Constitucional.

Este podrá proponerlo a través del Senado en cualquier momento de su mandato y mediante la suscripción de un convenio de coalición y un programa expreso de gobierno pactado con uno o más de los partidos opositores representados en el Congreso.

Ello a cambio de la ratificación senatorial de todos los integrantes del Gabinete, salvo los secretarios de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional y Marina. Una ley reglamentaria establecerá, en su momento, los términos y una serie de novedosas figuras de coordinación de los dos poderes a través del Gabinete.

IV. JUSTIFICACIONES

Ahora bien, de acuerdo con la información analizada se infieren los siguientes argumentos que han justificado la aprobación de la referida figura del gobierno de coalición.¹⁵

1. *Teórica*

Desde la perspectiva neoinstitucional e histórico-empírica, de la relación sinérgica entre sistemas de gobierno, electoral y de partidos en contextos específicos depende el mejor funcionamiento y rendimiento del sistema político pues cada uno de ellos repercute en los otros.

Así, según se adelantó líneas arriba, si se considera que en México la trilogía que llena de contenido al sistema político registra evidentes desfases entre sus componentes, entonces es más que justificable que el sistema de gobierno deba ser actualizado y puesto en línea armónica con los otros dos elementos.

Al respecto, la propia formulación teórica ha alertado sobre el hecho de que una modificación a alguno de los contenidos de cualquiera de esos tres sistemas reviste una operación sensible. Errores en la concepción, el diseño o el lenguaje jurídico y la falta de coherencia entre unos y otros factores constitutivos de los sistemas pueden provocar efectos lamentables.

2. *Histórica contextual*

Otro argumento es el histórico en el contexto mexicano.

En la experiencia nacional, las reformas al sistema electoral y al sistema de partidos desde el año 1977 —en clave liberalizadora pluralista y democratizadora— han producido profundas transformaciones a través de la competencia para alcanzar la representación política en el marco de un Estado de Derecho en reconfiguración.

Cabe añadir aquí que, si bien por momentos se ha tocado la relación entre Presidente y Congreso, por ejemplo, cuando se incorporó al texto constitucional la pregunta parlamentaria o se atribuyó al Senado la facultad de ratificar los nombramientos de altos funcionarios de la administración

¹⁵ Los argumentos se han inferido de la literatura profesional citada en la bibliografía, en particular de la obra citada en supra, nota 1.

pública, no se ha tratado de figuras que toquen la médula de la relación entre esos poderes.

En efecto, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976 mantiene el diseño de un poder ejecutivo que corresponde a las condiciones del sistema presidencial con partido hegemónico y sistema electoral consustancial.

El paso de un presidencialismo con facultades meta-constitucionales a otro despojado de diversas facultades formales e informales y atemperado por órganos constitucionales autónomos, en un contexto pluralista y de mayor exigencia social y ciudadana,¹⁶ conduce a plantear su consecuente modernización.

Ya desde 1988 —y más aún a partir de 1997— el presidente constitucional, electo cada vez más por debajo del 50% de la votación efectiva: entre 14 y 19 millones de votos de entre 60 a 80 millones de votantes potenciales, no sólo carga con un déficit democrático de origen electoral sino con un déficit de gobernabilidad pues no ha podido contar con una mayoría absoluta legislativa en ningún inicio de sexenio.

Aunque de esto se dice poco, en esas condiciones la relación entre los dos poderes entra en una dinámica chantajista a costos elevados.

Si a ello se agrega que una serie de inercias históricas prevalecen sin cambio en la formación, gestión, implementación y evaluación de las decisiones de gobierno y políticas públicas, se entenderá la relevancia de la previsión constitucional del gobierno de coalición.

Ahora bien, conforme con la historia de nuestra cultura constitucional, mantenemos la preferencia por un gobierno presidencial, pero lo queremos legítimo y eficaz a tal grado que no se convierta en un poder débil e inestable.

Esto ocurrió durante los primeros cincuenta años de vida independiente (1824-1874), lo que forzó la presidencia imperial porfiriana. Más tampoco se desea un poder omnímodo como el que terminó por consolidarse en la segunda mitad del siglo XX (1946-1996), es decir, durante otro periodo de 50 años.

No se opta por el parlamentarismo, pero tampoco por el hiper-presidencialismo. La solución se halla en una fórmula intermedia que flexibilice y reconcilie al sistema de gobierno con el sistema electoral y de partidos en el contexto de una cultura jurídica y política pro-presidencialista.

¹⁶ Véase: Salazar Ugarte, Pedro, *El Poder Ejecutivo en la Constitución Mexicana. Del metaconstitucionalismo a la constelación de autonomías*, México, FCE, 2017.

3. *Comparada*

Otra justificación que se halla en las fuentes doctrinales y legislativas consultadas es la referida a la experiencia extranjera.

Se argumenta —con razón— que hay suficiente evidencia comparativa para asumir que las grandes instituciones constitucionales pueden formarse vía convenciones o prácticas consuetudinarias —así, por ejemplo, el parlamentarismo inglés o la revisión judicial de leyes norteamericana— pero su construcción y operación efectiva conlleva tiempo y suele enfrentar vicisitudes.

En cambio, también hay evidencia de que la legislación puede sembrar y propiciar el cultivo de una institución nueva que identifica precedentes en la experiencia práctica. Es el ejemplo de los organismos electorales, en particular el otrora Instituto Federal Electoral, hoy Instituto Nacional Electoral, cuyo éxito en la organización de las elecciones mexicanas está asociado a profundas raíces de más de 50 años, precedentes de lo que en su momento fue la Comisión Nacional Electoral.

Desde la experiencia extranjera, la justificación se refuerza con la referencia a los gobiernos de coalición en países tales como Alemania, Gran Bretaña, Irlanda, Suecia, o bien, Perú y Chile.

4. *Pragmática o funcional*

En el debate doctrinal y legislativo se advierte una justificación de carácter pragmático o funcional.

Ante la inexistencia de la tradición parlamentarista en México, y a la vista de los excesos en que incurrió el “parlamentarismo” predominante en el primer medio siglo de vida independiente, lo más práctico y conveniente ha consistido en adoptar la citada fórmula intermedia que fuerce la cooperación entre los dos grandes poderes políticos.

Si en las actuales condiciones políticas en México el rechazo reiterado del Partido Revolucionario Institucional a instituir la segunda vuelta en elecciones presidenciales ha mantenido durante veinte años o tres sexenios la condición de debilidad del Presidente en turno, la reforma 2014 ha venido a proponer el gobierno de coalición en tanto instrumento que racionalice, democratice, corresponsabilice y haga más legítima y eficaz la función del poder ejecutivo.

Ello es así porque el Presidente, según el reformado artículo 89, fracción XVII, de la Constitución puede optar en cualquier momento del periodo

de su mandato por establecer el convenio de coalición y el programa de gobierno con uno o más partidos representados el Congreso, pero sólo que a través del Senado de la República.

Esto, dado que dicho órgano cuenta con un menor número de legisladores que la Cámara de Diputados y registra mayor durabilidad porque los periodos legislativos de los senadores son de seis años, frente a los tres años del cargo que ejercen los diputados.

Si se considera la opción de una posible reelección por otros seis años para el caso de los senadores, medida institucional que entrará en vigor a partir de las elecciones del año en curso, entonces se comprenderá fácilmente que la coalición de gobierno puede brindar estabilidad, continuidad, legitimidad, eficacia y rumbo cierto a los gobiernos presidenciales, los cuales carecen de la opción de la reelección en términos absolutos.

Ahora bien, si se estima que el artículo 76, fracción II, prevé la emisión de una ley reglamentaria para hacer funcional el gobierno de coalición, entonces se abre la puerta a un rediseño funcional del sistema presidencial mexicano pues resulta posible insertar en ella figuras tales como el Gabinete, la Conferencia Permanente del Gobierno de Coalición y el Consejo Político del Gobierno de Coalición.

Lo anterior permitirá despersonalizar, pluralizar y colegiar de manera más ordenada y eficaz la gestión política y administrativa de los mandatos populares expresados en las urnas a partir de las ofertas partidarias. Facilita, igualmente, trasladarlos a las políticas públicas vía legislación y planes de gobierno y desarrollo debidamente formuladas, implementadas y evaluadas mediante constante interacción entre los poderes ejecutivo y legislativo, por supuesto —al menos eso se esperaría— que en beneficio de la sociedad.

En este punto deseo hacer un énfasis.

El texto constitucional cada vez ha acogido con mayor fuerza la lógica de las políticas públicas al referirse a la función de gobierno y administración.

Así ocurre, por ejemplo, con las prescripciones consagradas en los artículos 25 y 26 de la Constitución cuando el mandato del pueblo soberano a través del poder revisor estableció las prioridades del desarrollo nacional mediante las instituciones de la rectoría del Estado y la planeación democrática.

Desde este ángulo, el gobierno de coalición parecería ofrecer elementos de apoyo para pensar que la lógica de las políticas públicas se profundizaría en la operación del gobierno y la administración pública federal.

5. *Prospectiva*

Las elecciones del año 2018 —no obstante que hay una triada de coaliciones electorales que están compitiendo por acceder a la Presidencia de la República, y quizás precisamente por ello— prefiguran y abonan a la posibilidad de que partir del 1º de diciembre de 2018, cuando entra en vigor la reforma constitucional aludida, se instrumente la primera coalición de gobierno presidencial en México y comience a andar su larga marcha.

Al respecto, es de reiterar que al menos el convenio firmado por la coalición denominada “México al Frente”, integrado por el Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y el Partido Movimiento Ciudadano, fijó su expiración en el año 2024, lo que presupone que, de ganar, se convertirá en gobierno de coalición y buscarían cambiar el régimen político, propuesta que se halla en el corazón de su oferta electoral.

V. ADVERTENCIAS

Sin embargo, no debe pasar desapercibido que el debate doctrinal, periodístico y legislativo en torno a los gobiernos de coalición ha formulado algunas interrogantes y consideraciones críticas.¹⁷

Una es la conocida como “importación institucional” y “fetichismo institucional” que traería a México una figura que funciona en países con cultura jurídica y política diferente a la nuestra, aunque bien podría adaptarse, según se observa que ha sido posible en casos diversos.

Otra es la dilución de la responsabilidad política y de gobierno entre los partidos participantes en la coalición, lo que impide al electorado recompensarlos o castigarlos en el siguiente evento electoral, si bien —agrego— la competencia se daría entre bloques de partidos que irían identificándose cada vez más entre ellos.

Una más sostiene que el gobierno de coalición, en caso de fallar, provoca crisis políticas porque las opciones para identificar a la oposición se reducen, a lo cual —cabe añadir— se aplica el contra-argumento arriba mencionado.

Otra se funda en evaluaciones empíricas que niegan que el gobierno de coalición necesariamente redunde en más y mejores acuerdos entre los

¹⁷ En lo que sigue, véase, por ejemplo: Morales Oyarvide, César, “Once argumentos para dudar de los gobiernos de coalición”, en *Nexos*. Blog de la Redacción, Octubre 10, 2011, disponible en Internet.

poderes Ejecutivo y Legislativo. Se afirma que, por el contrario, la experiencia arroja que en gobiernos presidenciales mayoritarios o minoritarios la negociación y el acuerdo favorecen la legislación. Habría que estimar que no sólo se trata de la legislación sino de la administración, y ello cambia las cosas.

Además, se arguye que la ratificación del Gabinete por el Senado no es condición indispensable para asegurar la calidad de sus integrantes y su desempeño, sino más bien su partidización y politización, aunque se concede que el “chantaje” de los partidos minoritarios puede presentarse con o sin coalición pues depende bastante de la cultura política de los actores principales.

Otra cuestión está relacionada con la estabilidad de la coalición pero ello no parece depender de la figura en sí misma sino, por ejemplo, del número de partidos que la integren.

Una crítica, ciertamente dura, es que el gobierno de coalición podría significar la vuelta a una super-mayoría legislativa favorable al Presidente, en perjuicio de las minorías. Se alerta que ello podría desembocar en una nueva “dictadura inter-partidaria” no precisamente democrática pluralista sino de corte hegemónico. Esto dependerá, lógicamente, del número de partidos y las identidades políticas que sumen y que se contrasten.

Más todavía —en lo que parece una petición de principio— se señala que la figura bajo estudio se aviene mejor en los sistemas parlamentarios que en los presidenciales y que en el caso mexicano las propias rigideces del sistema podrían dificultar su funcionamiento eficaz.

Asimismo, se advierte que la complejidad de la figura exige actitudes y conductas entre actores y funcionarios que en México podrían no estar disponibles, pero que serían incentivadas y construidas en la experiencia histórica.

Otra, menos explorada, es la no judicialización de los actos y resoluciones del Gobierno de Gabinete, lo que dejaría un espacio vacío para la impugnación de los partidos minoritarios y, desde luego, para la ciudadanía.

Parecería conveniente pensar en la posibilidad de que algunos de los actos y resoluciones del Gabinete, o bien, de los nuevos órganos que se prevén para la operación de la nueva institución constitucional, quedaran sometidos expresamente a algunas formas de control inter-orgánico.

Otra advertencia está relacionada con la lógica democrática pues no parece que, según se observa en otros países en donde los partidos políticos cuentan con mayor solidez orgánica, en el modelo mexicano el convenio del gobierno de coalición y la ley secundaria que se perfila prevean la participación de los militantes de los partidos coaligados en la ratificación del

convenio negociado y firmado por sus líderes o dirigentes políticos. Si este es un tópico propio de la cultura política, esta habrá de evolucionar. Si es de los estatutos de cada partido, es probable que tuviera que ser referido así en la ley reglamentaria.

Esos son algunos aspectos que conviene meditar.

VI. CONCLUSIONES

En este ensayo he abordado el estudio de la figura del gobierno de coalición prevista desde el año 2014 en México.

He advertido que ha sido la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, desde luego con el concurso de otras instituciones académicas, la que se ha preocupado y ocupado en reflexionar y plantear propuestas para avanzar en la legislación de dicha figura institucional.

En este trabajo se ha hecho énfasis en que hay una estrecha relación entre derechos políticos, coaliciones electorales y gobiernos de coalición.

Se ha subrayado que, en México, a partir del inicio de la transición democrática pluralista que ha contribuido a relevar el estado de legalidad por el estado constitucional, se ha intensificado el ejercicio de los derechos políticos que han encontrado un instrumento poderoso en las alianzas o coaliciones electorales para el acceso al poder.

Pero, a la vez, igual se ha enfatizado que las reformas al sistema electoral y de partidos no se han sincronizado con la reforma al sistema de gobierno presidencial, de tal manera que se notan disfunciones que desembocan en coyunturas críticas en falta de legitimidad, crisis y bloqueos políticos que podrían agravarse en el futuro cercano, en perjuicio de la democracia de resultados y la consustancial credibilidad popular.

Nótese, para ilustrar, que las reformas estructurales aprobadas entre 2013 y 2016 procedieron de un acuerdo extra-congreso: el Pacto por México de 2012, el cual fue negociado y acordado en un espacio privado y bajo la consabida secrecía. Desde luego, de allí se convirtió en iniciativas de reformas constitucionales y legales que siguieron su curso institucional.

Quizás por ello es que la propia propuesta de los gobiernos de coalición prosperó en el marco del citado Pacto, de tal modo que ello facilitó la reforma constitucional de los artículos 89 y 76 para atribuir al Presidente la potestad para la promoción y firma de un convenio con otras fuerzas políticas representadas en el Congreso a efecto, en su caso, de sostener y consolidar su gobierno.

De acuerdo con este ensayo, debido a los objetivos que se propusieron, esas negociaciones optaron por la figura del gobierno de coalición y no por la de la segunda vuelta en la elección presidencial.

El gobierno de coalición, según se vio, no es solo un pacto para la gobernabilidad sino que implica embarcarse en el llamado “gobierno de gabinete”, el cual pretende parlamentarizar el sistema presidencial para imprimirle mayor legitimidad y eficacia mediante la mejor coordinación de los poderes Ejecutivo y Legislativo frente a las demandas sociales y sus mandatos políticos.

Si bien se trata de una opción institucional viable para mejorar en el largo plazo el desempeño del sistema presidencial mexicano en la era de la democracia pluralista post-partido hegemónico —la era de los gobiernos divididos— es claro que afronta algunas advertencias y riesgos que se deben tener en cuenta.

Las ventajas y desventajas de la figura institucional objeto de este trabajo sólo se podrán verificar en la experiencia histórica. Antes deberá practicarse y, claro está, seguir motivando el análisis y las valoraciones académicas.