

REFLEXIONES SOBRE UN POSIBLE GOBIERNO DE COALICIÓN EN MÉXICO A NIVEL FEDERAL

José Ma. SERNA DE LA GARZA*

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Los actores del gobierno de coalición.* III. *Las motivaciones para entrar en un gobierno de coalición.* IV. *La relación entre el gabinete y la legislatura en un gobierno de coalición.* V. *La duración y estabilidad de las coaliciones.* VI. *Reflexiones finales.*

I. INTRODUCCIÓN

Los partidos políticos en México tienen una amplia experiencia en la formación de coaliciones para competir en los procesos electorales, tanto a nivel federal como a nivel local. Como lo ha documentado Paoli Bolio, los partidos políticos mexicanos llevan coaligándose electoralmente desde finales de la década de los ochenta del siglo pasado. Asimismo, a partir de 1988, en todas las elecciones presidenciales ha habido una o más coaliciones electorales.¹

Por otro lado, en México hay también una amplia experiencia en la formación de coaliciones legislativas, para impulsar el cambio normativo. Como lo han demostrado Casar y Marván, hemos vivido el fenómeno del desarrollo y construcción de coaliciones legislativas para la aprobación de leyes, reformas legislativas o bien para la reforma constitucional.² Un ejemplo reciente de este fenómeno puede encontrarse en el llamado “Pacto por México”.

¿Qué factores explican el Pacto por México, entendido como una gran coalición legislativa? En mi opinión, podemos afirmar que el proceso de

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Paoli Bolio, Francisco José, “Tiempo de coaliciones: cinco lustros de elecciones en México”, *Revista Ius*, vol.6, no. 30, Puebla jul./dic. 2012.

² Casar, Ma. Amparo y Marván, Ignacio (coords.), *Reformar sin Mayorías, La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, Taurus, México, 2014.

diálogo que inició con una comunicación muy fluida entre los distintos actores participantes, fue impulsado por la convicción de que los antecedentes de alejamiento y de no-negociación eran contrarios a sus intereses en el momento en que iniciaba la administración de Enrique Peña Nieto. A su vez, esta convicción permitió sortear los distintos obstáculos al diálogo que se presentaron durante el 2013 (relacionados con el conflicto entre los partidos en razón de los procesos electorales estatales de ese año).

Los intereses concretos de los partidos en la coyuntura de finales de 2012 condujeron a la suscripción del Pacto. En efecto, el PAN quedó desdibujado por la derrota en la elección presidencial de 2012, en la que obtuvo el tercer lugar, y requería alguna salida política para recomponerse; el PRD enfrentaba una crisis de división interna y sus fracciones moderadas precisaban encontrar una alternativa para enfrentar el discurso y posturas de las fracciones más radicales. Y el PRI, habiendo ganado la elección presidencial con apenas un tercio de los votos, necesitaba distanciarse de la imagen de un pasado autoritario y corporativo, así como sentar las bases para un gobierno eficaz y de resultados. Estas motivaciones dieron oxígeno al Pacto por México (una amplia coalición que apoyó el cambio constitucional y legislativo, pero no un gobierno de coalición), hasta que ocurrió la ruptura final en noviembre de 2013 por diferencias profundas vinculadas con la reforma energética.³

Ahora bien, lo que claramente no hemos tenido hasta ahora en la historia del país, es experiencia relativa a la política para formar un gobierno de coalición y para gobernar en coalición.

Curiosamente, a partir de una coalición legislativa como lo fue el Pacto por México, surgió la propuesta de abrir la posibilidad de formar gobiernos de coalición en nuestro país. En efecto, el rubro relativo a la gobernabilidad

³ El 2 de diciembre de 2012 se hizo público el Pacto por México, como una serie de acuerdos entre el PRI, PAN y PRD con una ambiciosa agenda de reformas en diversas materias. La primera reforma constitucional en procesarse fue la correspondiente a la materia educativa, misma que fue publicada el 26 de febrero de 2013. Ante los conflictos derivados de los procesos electorales estatales en curso durante 2013, con riesgo de la ruptura del Pacto por México, el 7 de mayo de ese mismo año se firmó un “Adendum al Pacto por México”, para construir las condiciones que permitieran comicios limpios y a su vez la subsistencia del Pacto. Así, pudo aprobarse la reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, publicada el 11 de junio de 2013. Pero los conflictos posteriores a los comicios locales comenzaron a alejar a los partidos firmantes del Pacto desde mediados de julio de 2013, lo que afectó el proceso de discusión y aprobación de la reforma político-electoral, misma que eventualmente fue aprobada y publicada el 10 de febrero de 2014. Finalmente, el 28 de noviembre de 2013 se dio la ruptura del Pacto con la salida del PRD del mismo, por diferencias profundas, de fondo y de forma, en relación con la reforma energética

democrática del Pacto por México, tocó temas referidos a la reforma política- y también al sistema presidencial. En el texto del Pacto se razonó que la pluralidad política del país era ya una realidad innegable derivada de un proceso largo e inacabado de transición democrática; y que esa pluralidad había mostrado por tres lustros que ninguna fuerza política podía gobernar México en solitario. Por ello, resultaba indispensable alcanzar acuerdos mediante el diálogo y la negociación institucional para que todas las fuerzas políticas se corresponsabilizaran en la conducción del país y de sus problemas. Asimismo, se consideró que era necesario impulsar reformas que hicieran más funcional al régimen político para darle gobernabilidad al país, ampliando y mejorando su sistema democrático.⁴ Así, uno de los acuerdos específicos en el tema de gobernabilidad democrática consistió en abrir una puerta constitucional para formar gobiernos de coalición.

En mi opinión, esta posibilidad ha existido en todo momento bajo la Constitución de 1917 (e incluso desde antes), pues los presidentes de la República hubieran podido hacerlo si hubieran querido. Pero no es sino hasta la reforma de 10 de febrero de 2014 que expresamente se da al titular del Ejecutivo dicha opción. En efecto, la reforma a la Constitución General de la República de 10 de febrero de 2014, abrió la puerta a un gobierno de coalición a partir de que tome posesión quien ocupe la presidencia de la República el 1º de diciembre de 2018. Son múltiples las razones que justificaron dicha reforma a nuestra Norma Fundamental. Entre otras, podemos citar las siguientes: A. Contar con un gobierno unificado; B. Doble legitimación, por un lado la del Ejecutivo y por otra la del Congreso; C. Dotar al sistema político de herramientas que le permitan fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de la construcción de mayorías plurales de gobierno, con base en coaliciones gubernamentales y legislativas que le den soporte al Ejecutivo; D. Permitir la cooperación y el diálogo para imprimir un dinamismo positivo a las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo; E. Afirmar la corresponsabilidad y la cooperación políticas entre los partidos que conforman la coalición en el Ejecutivo y el Legislativo; F. Trascender intereses puramente electorales y de coyuntura, para dar paso a gobiernos de coalición sustentados en acuerdos públicos y transparentes y en proyectos de mediano y largo plazo que brinden estabilidad y certeza sobre la gestión pública; y G. Dotar al Ejecutivo y el Legislativo de herramientas que faciliten e incentiven el trabajo conjunto.⁵

⁴ Ver el texto del Pacto por México en: <http://pactopormexico.org/>.

⁵ Dictamen de las Comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado, y de Estudios Legislativos, segunda, en relación con las iniciativas con

De esta manera, se establecieron las siguientes disposiciones en el artículo 89 constitucional, fracciones II y XVII:

- a) El presidente de la República, en cualquier momento, puede optar por una coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión cuando el partido político que postule al Ejecutivo Federal electo, no cuente con legisladores al Congreso de la Unión en número suficiente para constituir mayoría absoluta en ambas cámaras. En este caso, el gobierno de coalición se regularía por un convenio y programa (que serían la expresión de la corresponsabilidad), los que en su caso deberán ser aprobados por la mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores (artículo 89.XVII).
- b) Si el presidente de la República opta por la coalición, entonces los nombramientos que hiciera de los Secretarios de Estado tendrán que ser ratificados por la Cámara de Senadores (art. 76.II). Con dos salvedades: la Constitución contempla que cuando se opte por una coalición, los nombramientos que el presidente de la República haga de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina no requerirán la mencionada ratificación. Lo anterior, en razón de las importantes atribuciones que ambas dependencias tienen encomendadas en materia de seguridad y soberanía nacional, y considerando que el presidente de la República es el Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. En el dictamen se razonó que la interacción e inmediatez en la relación que el Ejecutivo federal debe tener con los responsables de esas dependencias se estimaba un elemento indispensable que no debía estar influido en manera alguna por aspectos políticos.
- c) Con independencia de que el Ejecutivo Federal opte o no por una coalición, el texto constitucional prevé que, de cualquier manera, el Senado de la República tiene la facultad de ratificar el nombramiento que el Presidente haga del Secretario de Relaciones, tal como sucede con los embajadores y cónsules (art. 76.II);⁶ Y también tiene

Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral". Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. Fechado el 3 de diciembre de 2013.

⁶ Sobre el particular, debe tenerse presente que actualmente el Senado de la República cuenta con atribuciones exclusivas para analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el presidente de la República y el Secre-

facultad de ratificar al secretario responsable del control interno del Ejecutivo federal (artículo 76.II).⁷ Asimismo, se facultó a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión para ratificar el nombramiento que el titular del Ejecutivo Federal haga del Secretario del ramo de Hacienda (artículo 74.III).⁸ En los casos de los secretarios de los ramos de Hacienda y de Relaciones Exteriores, si las cámaras no los ratificaren en dos ocasiones, ocupará el cargo la persona que designe el presidente de la República (artículo 89.II, párrafo tercero). De esta manera, se buscó garantizar por un lado, la adecuada colaboración entre poderes y, por otro, evitar una posible complicación derivada de esta interrelación.⁹

- d) En el régimen transitorio (artículo Décimo segundo) se estableció que la opción del gobierno de coalición iniciará su vigencia a partir del 1 de diciembre de 2018, es decir, se dispuso que fuera a partir del siguiente periodo constitucional del presidente de los Estados Unidos Mexicanos cuando iniciara su aplicación. La razón de esta disposición fue la consideración de que una figura constitucional de equilibrio de poderes debía cobrar vigencia por periodos completos, ya que —se dijo en el dictamen— constituía un factor de la mayor importancia desde el inicio de cada Administración.¹⁰

tario de Relaciones Exteriores rindan al Congreso; en este sentido, la ratificación que se haga de dicho servidor público, se encuentra en línea con la atribución constitucional con que ya cuenta esta cámara. Asimismo, al Senado de la República compete aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, en el ejercicio de estas tareas, el Secretario de Relaciones juega un papel determinante y se estima que su ratificación por parte del Senado de la República permitirá a una más estrecha coordinación entre los poderes

⁷ Esta facultad se añadió con la reforma en materia de combate a la corrupción, publicada en el DOF el 27 de mayo de 2015.

⁸ Por su parte, a la Cámara de Diputados corresponde en exclusiva, entre otras importantes tareas, aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.

⁹ El artículo Décimo Segundo Transitorio del Decreto de reforma constitucional de 10 de febrero de 2014 establece lo siguiente: “DÉCIMO SEGUNDO.- Las adiciones, reformas y derogaciones que se hacen a los artículos 69, párrafo tercero; 74, fracciones III y VII; 76, fracciones II y XI; 89, fracción II, párrafos segundo y tercero, y fracción XVII, entrarán en vigor el 1o. de diciembre de 2018.”

¹⁰ Lo mismo se dispuso en relación con la entrada en vigor de las facultades de la Cámara de Diputados para ratificar al Secretario de Hacienda, así como de la Cámara de Senadores para la ratificación del Secretario de Relaciones Exteriores, para el 1 de diciembre de 2018. Lo anterior, bajo la misma lógica de atender a periodos completos de la adminis-

¿Qué tan cerca o qué tan lejos estamos de que a partir del 1° de diciembre de 2018 se integre efectivamente un gobierno de coalición? No lo podemos saber con certeza. Pero la reforma constitucional arriba mencionada, aunada al hecho de que las principales formaciones políticas que competirán en la elección de este año irán a la contienda en coalición electoral, así como la muy probable fragmentación del Congreso y la ya consolidada realidad de los llamados “gobiernos divididos”, hace pensar que efectivamente, quien sea presidente de la República hacia finales de 2018, considerará muy seriamente la posibilidad de integrar un gobierno de coalición, como condición para garantizar la gobernabilidad del país.

Si lo anterior se verifica en los hechos, nos hemos de enfrentar como mexicanos a un problema que podría resumirse a través de la siguiente pregunta: ¿cómo se gobierna en coalición? Nunca hemos tenido un gobierno de este tipo. No estamos conscientes de todas las implicaciones, problemáticas, formas de trabajo, tipo de conflicto y mecanismos de negociación que implica esta manera de gobernar. Frente a esta pregunta y la problemática que ella implica, la academia puede aportar ideas que ayuden a encontrar soluciones en el momento en que eventualmente se integre un gobierno de coalición y empiece a enfrentar los retos de gobernar. Sin embargo, no abundan los estudios realizados en México sobre este tema. Una notable aportación que ya se ha hecho, se debe a Diego Valadés y Daniel Barceló quienes coordinaron el trabajo titulado *Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición*.¹¹ En dicho estudio se propone una ley reglamentaria de los artículos 76, fracción II y 89, fracciones II y XVII de la Constitución General de la República. En mi opinión, apruébese o no dicha ley, el texto normativo que nos proponen Valadés y Barceló, constituye una guía que habrá de orientar la formación y funcionamiento de un eventual gobierno de coalición, opción que hasta ahora representa para los políticos mexicanos aguas misteriosas y desconocidas.

Ahora bien, el presente ensayo pretende hacer una aportación desde la academia, con base en el análisis de uno de los estudios clásicos sobre los gobiernos de coalición. Se trata del libro escrito por Michael Laver y Norman Schofield, titulado “Multiparty Government, The Politics of Coalition in Europe” (Oxford University Press, 1992). A partir de un examen crítico de este texto clásico pretendo, desde la perspectiva mexicana, identificar

tración del Poder Ejecutivo Federal. Al parecer, esta fue una condición para que el Ejecutivo federal aceptara los términos de la reforma: que sus disposiciones se aplicaran a partir de las siguientes administraciones, pero no a la suya.

¹¹ Libro publicado por la H. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México, 2016.

ideas para entender qué significa gobernar en coalición un país, así como las prácticas y métodos empleados en otros países para lograr que este tipo de gobierno pueda funcionar con eficacia. Los temas a tratar son básicamente los siguientes:

- 1) ¿Quiénes son los actores que juegan el juego de la coalición? Un tema dominante es el de saber si los partidos políticos pueden ser tratados como actores unificados o bien como actores fragmentados.
- 2) ¿Cuáles son los intereses en juego? El tema dominante aquí es determinar qué es lo que buscan los políticos que participan en el juego de la coalición, cuál es su motivación. ¿Es simplemente tener acceso a un cargo público del más alto nivel y todas las prerrogativas que ello implica? O bien, ¿es el ánimo de influir en la formación y orientación de las políticas públicas?
- 3) ¿Cómo se gana el juego de la coalición? O aún antes de ello, ¿qué significa ganar el juego de la coalición? ¿Ganar significa contar con la mayoría de los escaños en las cámaras? ¿O ganar significa sostener un gobierno viable, que pueda sostenerse y negociar con las cámaras?
- 4) ¿Cómo explicar el proceso de formación de las coaliciones de gobierno? ¿Quiénes precisamente entran en el gobierno? Y ¿cómo la política de la formación de coaliciones de gobierno se vinculan con las elecciones pasadas y con cálculos sobre las elecciones futuras?
- 5) ¿Qué explica la duración de los gobiernos de coalición?, ¿qué factores explican su estabilidad o inestabilidad?
- 6) ¿Cuáles son los limitantes externos de la política de formación de coaliciones? ¿Hay limitantes provenientes de las normas constitucionales? O bien, ¿son usos y prácticas del sistema político, el tipo de sistema de partidos o la cultura política factores que determinan limitantes a la posibilidad de formar coaliciones de gobierno?

En lo que sigue me detendré con mayor o menor detalle en algunos de los temas que se vinculan con estas preguntas.

II. LOS ACTORES DEL GOBIERNO DE COALICIÓN

El primer gran tema es determinar quién o quiénes toman las decisiones de entrar en coalición, y si tales decisiones serán aceptadas por el partido entero al que pertenecen quienes deciden integrar un gobierno de coalición.

¿La decisión la toma solamente el líder del partido? ¿Consulta este último a los líderes de otras corrientes del mismo partido? ¿Se consulta a la base del partido? El riesgo es que la decisión de entrar o salir de una coalición de gobierno puede generar divisiones profundas en un partido político, y a su vez esas divisiones pueden tener un impacto en la composición de un gobierno de coalición. Si esto es así, entonces al hablar de la política del gobierno de coalición, debemos incorporar la variable de la política intrapartidos. O para decirlo en otra manera, debemos estudiar cuál puede ser el efecto de la política intrapartidos en la negociación entre los partidos que buscan formar una coalición de gobierno.

En efecto, la política de formación de un gobierno de coalición puede dividir a los partidos involucrados, pero a la vez, la mera amenaza de división de un partido puede limitar a los líderes de los partidos en su ánimo de formar o integrar un gobierno de coalición.

Además, este fenómeno de la influencia de la política intrapartidista se prolonga durante la vida del gobierno de coalición: es decir, la intensa política intrapartido no se acaba con la investidura de un gobierno de coalición, sino que sigue en la toma de decisiones políticas mientras dura el referido gobierno, determinando en buena medida su estabilidad y duración.

Por lo anterior, algo esencial para determinar cómo es que se va a integrar un gobierno de coalición y cómo es que éste va a gobernar, es tener en cuenta las características de la política intrapartido de cada partido, considerando que no todos son iguales en este aspecto. Unos tienen una disciplina férrea (esto significa que lo decidido por la cúpula es seguido sin chistar por la militancia), mientras que otros tienen una tradición de división y disputa interna. Unos partidos tienen procesos internos democráticos, y otros no los tienen tanto. Y todo esto tiene un efecto “hacia fuera”, en el momento de formar o no una coalición de gobierno y a lo largo de la vida de la coalición gubernamental.

Las características y la fuerza de la militancia de los partidos políticos también es factor importante a tomar en cuenta. Donde la militancia es muy activa y orientada claramente hacia ciertas políticas públicas, los líderes tendrán mayor dificultad para llegar a compromisos con otros partidos en aras de integrar un gobierno de coalición. Por ello, quienes aspiren a formar un gobierno de coalición tendrán que buscar un equilibrio entre la pureza ideológica y programática de su partido y las consecuencias de conveniencia política de estar en el gobierno.

Otra distinción que es útil hacer, es aquella que se plantea entre el partido en el gabinete de un gobierno de coalición, el partido en el congreso y el partido fuera del congreso. Es otra forma de ver las cosas. Como dicen

Laver y Schofield, “Cuando el partido se encuentra en la oposición, está regulado por su propia constitución. Cuando los miembros del partido forman parte del gabinete, están regulados por la constitución del Estado.”¹² Es decir, lo que nos sugieren estos autores con esta frase es que los contextos institucionales, los incentivos, los premios y castigos, las perspectivas son distintas para los integrantes de un mismo partido, dependiendo de si están en el gabinete de coalición, si están en el congreso, o si están solamente en las estructuras del partido. Y esto hay que entenderlo para explicar el equilibrio de fuerzas que sirve para crear y mantener un gobierno de coalición.

En relación con dicho equilibrio, Lever y Schofield ven una regla general: la militancia de a pie, más interesada con la ideología del partido y menos con obtener ganancias de cargos públicos, tiende a resentir los compromisos de política pública necesarios para entrar en un gobierno de coalición y por lo tanto tiende a oponerse a ellos. Pero los líderes de los partidos, o por lo menos los que podrían convertirse en miembros de un gabinete de coalición, tienden a ver las virtudes de los compromisos de políticas si esto incrementa la oportunidad del partido de entrar en el gobierno.¹³ Así, nos dicen los referidos autores:

Los políticos *senior* con frecuencia argumentan a favor de comprometer objetivos básicos de política, para de esta manera poder entrar en el gabinete y así tener por lo menos alguna influencia en los resultados de las políticas públicas. La alternativa, afirman típicamente, es conservar una posición pura de política. Y ya que son estos políticos senior en un partido quienes ocupan los cargos en el gabinete, esos argumentos permiten una feliz coincidencia de interés personal e idealismo de su parte. Pero abajo en la militancia, sin embargo, los activistas de los partidos que tienen pocas posibilidades de obtener un cargo relevante pueden desconfiar de quienes les dicen, con frecuencia en el asiento trasero de un Mercedes conducido por un chofer, que los compromisos de política son necesarios para que el partido pueda entrar en el gabinete a efecto de realizar por lo menos algunos de sus objetivos básicos de políticas.¹⁴

Consecuencia de todo lo anterior es que las crisis de gobierno de coalición pueden darse tanto por crisis entre los partidos que forman el gobierno de coalición, como por crisis en la política dentro de los partidos que forman la coalición.

¹² Laver y Schofield, *op. cit.*, p. 23.

¹³ *Ibid.*, p. 24.

¹⁴ *Ibid.*, p. 57.

Además, y típicamente, en los partidos en los cuales la competencia interna entre facciones es muy intensa, la decisión de la facción dominante de integrarse a un gobierno de coalición da la oportunidad para que una facción opuesta busque arrebatar el liderazgo del partido a la primera.

III. LAS MOTIVACIONES PARA ENTRAR EN UN GOBIERNO DE COALICIÓN

En general, la literatura sobre los gobiernos de coalición identifica dos tipos de motivaciones para entrar en un gobierno de coalición: una es simple y llanamente obtener un cargo en el gobierno, como un fin en sí mismo (por el poder, influencia, recursos, prerrogativas que tener el cargo implica); otra motivación es tener la oportunidad de influir en el diseño y la implementación de políticas públicas. Es posible pensar en políticos que encuadran en la primera motivación, otros en la segunda, y algunos otros en ambas.

El hecho de que predomine una u otra motivación es relevante, puesto que tiene influencia en las negociaciones para integrar un gobierno de coalición. Por ejemplo, si el motivo único de los políticos es obtener una secretaría de Estado dentro de la coalición, viendo esto como una especie de premio fijo, un “trofeo” o una presa a ser capturada, entonces las negociaciones para integrar la coalición implican decidir quién ha de ser uno de los que han de compartir el premio.

Ahora bien, el valor de cada “trofeo” puede ser visto igual por todos, y ello introduce una lógica de competencia y conflicto que dificulta la negociación de las posiciones. Pero también el valor de cada “trofeo” puede ser visto de manera distinta, lo cual introduce una lógica de cooperación en el proceso de negociación de un gobierno de coalición, pues permite a los negociadores distribuir ciertos “trofeos” a aquéllos que los valoran más.

Asimismo, hay que tener en cuenta que en la negociación para integrar un gobierno de coalición, no solamente están en juego las secretarías de Estado. En la distribución de los “despojos” entran también otras oficinas (como las subsecretarías e incluso direcciones generales), agencias y departamentos gubernamentales. La manera en que se dé el reparto de todas estas posiciones forma parte de las negociaciones para integrar un gobierno de coalición y forma parte del equilibrio del gabinete de coalición.

Además, la distribución de estos puestos da la oportunidad a los líderes de los partidos de retribuir a quienes desde su perspectiva merecen retribución (por su labor en elecciones pasadas, o para ganar su apoyo en elecciones futuras).

Los políticos pueden valorar las distintas secretarías por distintas razones. Una de ellas puede ser el ánimo de influir en determinada área de política pública. Y con esto nos adentramos en el otro tipo de motivación que pueden tener los políticos para entrar en una coalición: el deseo de influir en las políticas públicas. Cada partido tiene su programa; cada partido tiene su conjunto preferido de políticas públicas. Por ello, preferirá tener control de ciertas secretarías de Estado dentro del el gabinete.

Aquí es importante recordar que quien está en el gobierno puede tomar muchas decisiones clave que no están directamente sujetas a revisión del legislativo, y esto les da mucho poder e influencia para determinar políticas públicas dentro del área de competencia de cada secretaría de despacho.

Por otra parte, es muy difícil decidir cuándo un partido programático modifica su posición en un intento por entrar en un gobierno de coalición, si lo hace solamente para obtener una posición, o si lo hace para influir en las políticas públicas. Como dicen Lever y Schofield:

En el último de los casos, pretender estar interesado en las políticas es una de las reglas del juego político en la mayoría de los sistemas, mientras que acusar a los oponentes de ser cínicos buscadores de poder es una típica táctica política. Al mismo tiempo, los partidos de centro, que con frecuencia tienen una posición de pivote en los sistemas de coalición, gustan dibujar a sus rivales políticos como miembros de alguna secta fanática, alegando típicamente una obsesión con políticas extremas y por tanto tratando de marginalizarlos del proceso político.¹⁵

Otro aspecto a considerar es la política dentro del gabinete de un gobierno de coalición. Típicamente habrá una mayoría y una minoría dentro del mismo. Esta puede tener poder dentro del gabinete en la medida que su partido tenga peso en la legislatura. Lo anterior significa que la toma de decisiones dentro del gabinete puede ser afectada por el equilibrio de poder dentro de la legislatura.

IV. LA RELACIÓN ENTRE EL GABINETE Y LA LEGISLATURA EN UN GOBIERNO DE COALICIÓN

Lever y Shoensfield hacen una distinción conceptual entre “coalición ejecutiva” y “coalición legislativa”. La “coalición ejecutiva” comprende el conjunto de partidos que controlan posiciones en el Ejecutivo (es decir, los que están

¹⁵ Ibid., p. 47.

en el gobierno de coalición, dentro del gabinete); por su parte, la “coalición legislativa” es la que determina la viabilidad de un gobierno, para sostenerse y para aprobar legislación.

Ahora bien, no estar en la coalición ejecutiva no implica que los partidos que están fuera del gabinete se opondrán al gobierno desde el poder legislativo. En otras palabras, la coalición legislativa que apoya a un gobierno puede ser más extensa que la coalición ejecutiva que forma el gobierno. A esos partidos que sin estar dentro del gobierno de coalición lo respaldan, se les llama “partidos de apoyo”. Y estos partidos de apoyo no tienen por fuerza que ser los mismos por todo el tiempo que dure un gobierno de coalición. Es decir, la misma coalición ejecutiva puede ser respaldada con el apoyo de cambiantes coaliciones legislativas.

Otros términos que suelen emplearse para describir el funcionamiento real de los gobiernos de coalición son el de “coalición ganadora mínima” y “mayoría operativa”. El primero de ellos se refiere a un gobierno de coalición sostenido por una mayoría técnica, es decir, la mitad más uno de los legisladores. Ello implicaría integrar en el gabinete de coalición a los partidos que estrictamente sean necesarios para tener esa mayoría técnica. Sin embargo, en la práctica suele suceder que quienes encabezan gobierno de coalición buscan tener un cierto margen más amplio, para evitar derrotas legislativas eventuales que puedan deberse a razones diversas tales como ausencias, enfermedades, decisiones de inconformes, entre otras. Por lo anterior, buscarán integrar al gabinete de coalición a un número de partidos mayor al estrictamente necesario. A su vez, es plausible suponer que mientras más partidos hayan de entrar en la coalición más complicada es la negociación para el reparto de los puestos dentro del gabinete.

Y aquí entra de nuevo el tema de las motivaciones de los políticos. Porque si la motivación única es conseguir un cargo en el gabinete, esto puede facilitar la variedad de coaliciones. Pero si los políticos se guían por sus preferencias de política pública, puede suceder que haya o no haya denominada “compatibilidad de preferencias” de políticas públicas lo cual puede facilitar o dificultar integrar tales o cuales gobiernos de coalición.

Asimismo, como ya sugerimos antes, la negociación para la integración de un gobierno de coalición no solamente ocurre entre los líderes de los partidos, sino también, y de manera muy intensa entre los líderes de los partidos y los miembros de su partido. En este sentido, puede decirse que una de las motivaciones principales de los líderes de los partidos es mantenerse como líderes de los mismos. Esto significa que su decisión de entrar o no

en un gobierno de coalición irá acompañada de un cálculo sobre el efecto que esto puede tener sobre su propio liderazgo (y sobre la fuerza relativa de sus contrincantes dentro de su propio partido). Por ello es que mucho de las negociaciones para la formación de un gobierno de coalición ocurre entre los líderes y sus seguidores y entre facciones rivales dentro de los partidos. Negociaciones en las cuales comúnmente se somete a discusión preguntas como las siguientes: ¿Vale la pena hacer concesiones de políticas públicas con tal de entrar en el gobierno? ¿Qué tan elevado será el precio a pagar por hacer dichas concesiones?

No todos los sistemas políticos son iguales. Algunos son orientados a las políticas públicas y en ellos la negociación para integrar un gobierno de coalición está centrada en el tema de las políticas públicas. Otros sistemas son más orientados al reparto de posiciones de poder, y la negociación se centra en este punto.

V. LA DURACIÓN Y ESTABILIDAD DE LAS COALICIONES

En la literatura sobre el tema, se pueden encontrar diversos factores los que se les atribuye influencia para explicar la estabilidad de las coaliciones de gobierno. Algunas posturas enfatizan, por ejemplo, atributos propios del sistema político: el número de partidos (bajo el presupuesto de que mientras más partidos, es más difícil crear y mantener gobierno de coalición); la presencia de partidos anti-sistema (se asume que tienen efectos desestabilizadores); el grado de polarización ideológica entre los partidos políticos (se asume que esto dificulta integrar coaliciones); el número de posiciones en el gabinete por repartir; el número de escaños que apoyen al gobierno de coalición y la compatibilidad o incompatibilidad ideológica de los partidos que componen un gobierno de coalición.

Asimismo, existen posturas que ponen el énfasis en la aparición de eventos inesperados y dramáticos para explicar el fin de las coaliciones (crisis económica, hiperinflación, guerra, acusaciones de corrupción).

VI. REFLEXIONES FINALES

La idea de posibilitar la conformación de gobiernos de coalición en México comenzó a abrirse paso en medios académicos desde los primeros estudios que hablaron de la necesidad de “racionalizar” o “parlamentarizar” el sistema presidencial mexicano. Entre diversos trabajos, destacan los del constitucio-

nalista Diego Valadés, quien sin hablar expresamente de coaliciones de gobierno propuso reformar la Constitución para hacer posible un gobierno de gabinete, en el que los secretarios de Estado fueran ratificados por alguna de las cámaras del Congreso de la Unión.¹⁶ En un contexto de “gobiernos divididos”, esta propuesta implicaba la conformación de una coalición de gobierno para garantizar la mayoría parlamentaria necesaria para ratificar y sostener al gabinete. Asimismo, este autor identificó una tendencia general hacia la “parlamentarización de los sistemas presidenciales” (en la cual se inserta la posibilidad de integrar coaliciones de gobierno); tendencia que al parecer ha surgido en un intento por contrarrestar los factores de inestabilidad de este tipo de sistema, a saber: la concentración del poder y la irresponsabilidad de los gobernantes. En este argumento, lejos de debilitar a los gobiernos, la parlamentarización de los sistemas presidenciales los fortalece —sostuvo Valadés— en tanto que los programas y las decisiones del gobierno cuentan con apoyo del Congreso.¹⁷

Asimismo, en un estudio encargado por el Senado al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en 2009, se consideró deseable que en el futuro se consolidase la práctica de formar coaliciones de gobierno en México. En este sentido, se propuso establecer algunos puntos de inducción para que los partidos políticos pudieran llegar a acuerdos para gobernar. El procedimiento para la integración del gabinete presidencial con participación de las cámaras del Congreso sería uno de ellos. Si bien ese procedimiento tendría otros objetivos adicionales: promover una mayor responsabilidad en el ejercicio del amplio poder de nombramiento del presidente de la República, y procurar una mayor idoneidad profesional de quienes ocupan los más altos cargos públicos del Poder Ejecutivo Federal.¹⁸

El propio Valadés resume así los posibles efectos positivos que podrían esperarse de las coaliciones de gobierno:

Cuando en un Estado constitucional se instaure la opción de que las diferentes fuerzas políticas se asocien para gobernar, se modifican los términos de la relación entre ellas, en tanto que hay mayores incentivos para cooperar. En estas condiciones las formas de la lucha en y por el poder también adquie-

¹⁶ Valadés, Diego, *El Gobierno de Gabinete*, UNAM, México, 2003.

¹⁷ “Lo que debilita la acción presidencial es el monopolio del poder; el ejercicio muy concentrado del poder supone aislamiento, menor capacidad de formar alianzas.” Valadés, Diego, *La Parlamentarización de los Sistemas Presidenciales*, UNAM, México, 2008, p. 11.

¹⁸ UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *La Reforma del Estado. Propuesta del II-JUNAM para la actualización de las relaciones entre poderes del sistema presidencial mexicano*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Senado de la República, México, 2009, p. 7.

ren otro perfil en el que, sin perderse los contrastes ideológicos, se atenúa la dureza del trato entre los protagonistas que contienden por el mismo objeto. El sólo hecho de que todos sepan que se pueden necesitar recíprocamente introduce una dinámica distinta en los procesos electorales y en el ejercicio del gobierno.¹⁹

En la coyuntura actual, hay la posibilidad de que pronto se integre un gobierno de coalición a nivel federal en nuestro país. Como en otros países latinoamericanos, lo anterior implicaría dar un paso hacia lo que algunos han denominado “presidencialismo de consenso”, que rompa la asociación inevitable entre presidencialismo y prácticas mayoritarias, incorporando mecanismos capaces de proporcionar las bases para una democracia consensual.²⁰

La experiencia de varios países del Cono Sur puede ser útil para identificar lo “nuevo” que debemos entender para que un gobierno de coalición funcione con eficacia en nuestro país. En este sentido, por ejemplo, Reniu y Albala han señalado que:

...gobernar en coalición exige más pericia política, un mayor dominio del arte de la política y, sobre todo, el establecimiento de pautas de comportamiento interno, en el seno de la coalición. Un gobierno de coalición debe saber incrementar la comunicación entre gobernantes y gobernados teniendo en cuenta la presencia de una opinión pública progubernamental con criterios dispares, debe exigir a los miembros del gobierno que sigan protocolos muy pautados para la comunicación de políticas, debe diseñar criterios para gestionar posibles crisis de gobierno, debe crear órganos plurales de coordinación de la acción de gobierno, debe clarificar las relaciones entre el gobierno y los grupos parlamentarios que lo apoyan, debe evitar una inflación de departamentos y de cargos de *sottogoverno* y debe compatibilizar el impulso de una acción de gobierno compartido con la identidad partidista de los miembros de la coalición.²¹

Finalmente, consideramos que un pendiente para reflexionar y en su caso para plantear posibles reformas normativas y de diseño institucional,

¹⁹ Valadés, Diego, “La reforma del sistema presidencial mexicano”, *Este País*, 1º de marzo de 2011.

²⁰ Gallo, Adriana, “Modelos de Gobiernos de Coalición en Sudamérica”, *Revista Austral de Ciencias Sociales*, No. 11, 2006, pp. 56-57.

²¹ Reniu, Josep Ma y Albala, Adrián, “Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: el caso del Cono Sur”, *Estudios Políticos*, novena época, núm. 26 (mayo-agosto, 2012), p. 163.

es el tema de la necesidad de fortalecer a las minorías parlamentarias, es decir, quienes quedan fuera del gobierno de coalición, en sus capacidades de control y vigilancia del gobierno. Lo anterior, en razón de que el gobierno de coalición conlleva una lógica mayoritaria en el ejercicio de gobierno, que no debiera sojuzgar a las minorías parlamentarias,²² en aras de proteger la democracia, porque como afirma Paloma Requejo “...el Estado democrático no sólo es aquel donde la mayoría siempre tiene la razón; es también aquel donde las razones de las minorías tienen derecho a ser discutidas”.²³

²² Por definición, en un gobierno de coalición, la mayoría apoya al gobierno, por lo que es al la minoría a quien corresponde el examen y la crítica de la actuación gubernamental. Ver López Guerra, Luis, “Organización y Funcionamiento del Parlamento del Futuro”, en Pau I Vall, Francesc (Coordinador), *El Parlamento en el Siglo XXI*, Tecnos, Madrid, 2002, p. 42.

²³ Requejo, Paloma, *Democracia parlamentaria y principio minoritario*, Ariel, Barcelona, 2000, p. 165.