

EL GOBIERNO DE COALICIÓN EN MÉXICO: ESTUDIO LEGISLATIVO Y DE DISEÑO INSTITUCIONAL

THE COALITION GOVERNMENT IN MEXICO: LEGISLATIVE STUDY AND INSTITUTIONAL DESIGN

Fecha de recepción : 5 de marzo de 2019 | Fecha de aceptación: 16 de agosto de 2019

Roberto G. MANCILLA CASTRO*

Resumen

Este artículo pretende hacer un análisis del gobierno de coalición en el derecho constitucional mexicano, con el fin de determinar los cambios que esta figura sufre cuando se trasplanta de un régimen parlamentario a uno presidencial. Se analiza la figura plasmada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política de la Ciudad de México y de ahí se determina que, mientras que en el parlamentarismo se usa el gobierno de coalición para constituir gobierno, en el presidencialismo mexicano se usa para tener gobernabilidad y su utilidad se encuentra en hacer frente a contextos de fragmentación política. Aunque nunca se ha usado en la práctica, se habla del ejemplo del Frente Ciudadano por México, donde el gobierno de coalición se usó de eje para constituir la coalición electoral respectiva.

Palabras clave: Diseño constitucional, gobierno de coalición, constitucionalismo mexicano, derecho constitucional.

Abstract

This article aims to make an analysis of the coalition government in Mexican constitutional law, in order to determine the changes that this figure undergoes when it is transplanted from a parliamentary regime to a presidential one. The figure embodied in the Political Constitution of the United Mexican States and in the Political Constitution of Mexico City is analyzed and from there it is determined that, while in parliamentarism the coalition government is used to constitute a government, in Mexican presidentialism it is used for governance and its usefulness is found in dealing with contexts of political fragmentation. Although it has never been used in practice, the example of the Citizen Front for Mexico is mentioned, where the coalition government was used as the axis to constitute the respective electoral coalition.

Keywords: Constitutional design, coalition government, Mexican constitutionalism, constitutional law.

*Doctor en Derecho por la Universidad de California en Berkeley. Presidente de la Comisión Nacional de Transparencia y Acceso a la Información de Movimiento Ciudadano, partido político. Coordinador de Transparencia y asesor constitucionalista de la bancada de este instituto político en el Senado de la República.

SUMARIO: I. Introducción. II. El gobierno de coalición. III. El gobierno de coalición en México. IV. Modelos de gobierno de coalición existentes en México. V. Naturaleza de la figura del gobierno de coalición en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. VI. La Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado de Nuevo León: ¿Gobierno de coalición?. VII. El Frente Ciudadano por México: Un intento de implementación del gobierno de coalición. VIII. Conclusiones. IX. Bibliografía.

I. INTRODUCCIÓN

El 10 de febrero de 2014 se reformó la Constitución Política de los Estados Unidos para, entre otras cosas, introducir el gobierno de coalición; ésta es una idea que surge del Parlamentarismo y cuyos alcances pueden cambiar al introducirse a un sistema presidencial. El propósito del presente estudio es aportar claridad sobre la forma en cómo el gobierno de coalición ha sido implementado en el ordenamiento constitucional nacional y cómo su naturaleza ha cambiado.

A partir de este objetivo, se comienza esclareciendo el contexto en que dimana la figura en comento, el sistema parlamentario. Posteriormente se termina su definición y se muestra la forma en cómo las coaliciones de gobierno alteran la dinámica entre jefe de gobierno y gabinete. Posteriormente, se plantea el sistema presidencial y la forma en cómo se instituyó dicha figura en el sistema constitucional mexicano. Se hace también una diferenciación clara entre esta figura y la de las coaliciones electorales, además de un análisis del gobierno de coalición en la iniciativa de ley reglamentaria que hizo el PRD, que llamamos de corte presidencial por estar apegado a dicho sistema y de la Constitución Política de la Ciudad, que llamamos de corte parlamentario por tener más elementos de dicho sistema en su configuración.

Se estudia cómo cambia la figura de gobierno de coalición en un sistema presidencial y se concluye que la utilidad de dicha figura se da en cara de una fuerte fragmentación política que impide el gobierno efectivo de quien llegue a la Presidencia. Se estudia también la problemática que crea la misma fragmentación que facilita el uso de dicha figura presenta, pues dificulta que algunos actores se sienten a negociar y la temporalidad de la figura hace difícil su uso en materia electoral.

También se analiza la figura del Coordinador Ejecutivo de la Administración Pública del Estado, creado en Nuevo León ante la victoria de Jaime Rodríguez Calderón en la contienda a gobernador, para dar cumplimiento al pacto político

realizado con Fernando Elizondo de Movimiento Ciudadano. Se estudia el diseño de dicha figura para determinar si cuenta como gobierno de coalición o si es una figura de naturaleza distinta.

Por último, se hace un breve análisis del Frente Ciudadano por México, que fue un intento de implementar dicha figura en el contexto de un frente y coalición electoral en las Elecciones Presidenciales de 2018.

II. EL GOBIERNO DE COALICIÓN

Dentro del parlamentarismo, un gobierno de coalición es aquel donde una sola fuerza política carece de una mayoría para formar gobierno y que debe de pactar con otras para lograrla y así compartir el poder. Para entender esta idea inicial, es necesario entrar a detalle sobre el diseño y las características del sistema de donde surge.

1. Contexto: Parlamentarismo

El Parlamentarismo surge de Inglaterra, donde viene a resolver el problema de limitar y controlar el poder del rey¹; su principio fundador consiste en que el Parlamento es soberano y que, como tal, no existe una separación entre Ejecutivo y Legislativo, sino que su poder se comparte². En este modelo el Ejecutivo surge del Parlamento, el cual inviste a un Primer Ministro, el cual dirige el gobierno y tiene libertad de designar a su gabinete.

Como Parlamento debemos de entender a un cuerpo colegiado designado por elección popular y que, como tal, tiene un carácter representativo de los conciudadanos que lo votaron; es decir, deben de manifestar sus inquietudes, solucionar sus problemas y negociar en su nombre. Su conformación es renovada de forma periódica y regular y la reelección legislativa es común³.

En el tenor de que existe un poder compartido entre Ejecutivo y Legislativo, el gobierno tiene un mecanismo de contrapeso al otorgamiento de la confianza del Parlamento: El poder disolver el parlamento y convocar a nuevas elecciones. Asimismo, en un sistema parlamentario, existe una separación entre Jefe de Estado y Jefe de Gobierno; el primero es quien representa la unidad de un país y su continuidad ante la comunidad internacional, el segundo es quien ejerce la dirección del Ejecutivo⁴.

1 Gianfranco Pasquino, Nuevo curso de ciencia política, 195-6 (Fondo de Cultura Económica, 2014).

2 Giovanni Sartori, Ingeniería Constitucional Comparada, 132 (Fondo de Cultura Económica, 2016).

3 Josep Ma. Valles y Salvador Martí i Puig, Ciencia política. Un manual, 208 (Fondo de Cultura Económica, 2015)

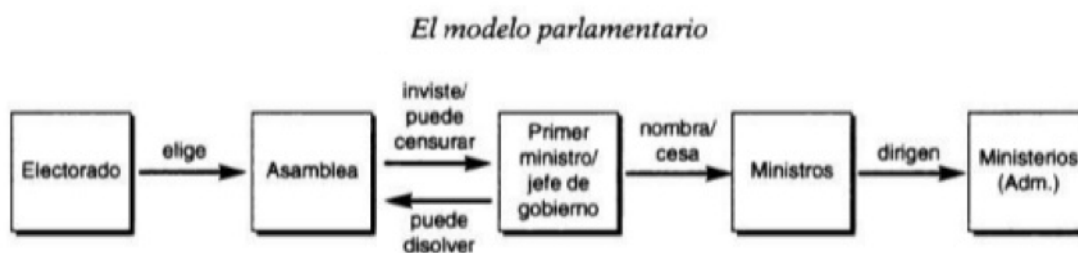
4 *Id.*, 235.

Regresando al Parlamento, después de las elecciones, la fuerza política que logre la mayoría tiene la prerrogativa de instituirse como gobierno, siendo la práctica que el líder del partido el que se constituye como primer ministro, aunque en países con monarquía constitucional por costumbre el Jefe de Estado (el rey o la reina) puede elegir de entre la mayoría quién debe serlo. En caso de no lograr una mayoría, se pueden suscitar dos escenarios:

- **Gobierno de coalición:** consiste en el pacto que realizan diversas fuerzas políticas para lograr una mayoría en el Parlamento; esto trae consigo un gabinete de gobierno que posee una representación de todos los partidos coaligados.
- **Gobierno de minoría:** en los casos en que no existe una mayoría parlamentaria clara y se da la formación de gobierno sin que exista un apoyo mayoritario.

Ahora bien, en los casos del gobierno de mayoría o en el de coalición, existe una declaración de oposición por parte de las fuerzas políticas que quedaron excluidas del gobierno; de entre ellas, surge un líder de la oposición y un gabinete en sombra, consiste en un grupo de parlamentarios del o los partidos de oposición que conforman un gabinete alternativo al del gobierno y deben oponerse a su homólogo de gobierno.

En resumen, un modelo parlamentario cuenta con los siguientes elementos: a) el Parlamento es soberano; b) el Ejecutivo y Legislativo comparten el poder; c) existe por lo general una clara relación entre gobierno y oposición; d) el Jefe de Estado tiene un rol ceremonial, separado de la Jefatura de Gobierno y se puede expresar gráficamente de la siguiente manera⁵:



2. Diseño Institucional

Una vez entendido el modelo parlamentario, podemos ver con claridad en qué consiste el gobierno de coalición. En primer lugar, su presupuesto fundamental

⁵ Id.

es que se requiere de una mayoría para formar gobierno; sin este requerimiento no se puede hablar de dicha figura, que consiste en la negociación y el pacto político que converge a diversas fuerzas políticas—por lo general, de ideología afín—en una mayoría que les permite formar gobierno y en el que tendrán una representación proporcional a su fuerza por medio de puestos en el gabinete. Asimismo, la coalición requiere de una agenda común, la cual buscarán hacer efectiva por medio de la mayoría parlamentaria que han consolidado.

Otro aspecto importante que generan los gobiernos de coalición se manifiesta en la relación del jefe de gobierno con respecto de su gabinete. Sartori define tres tipos de dinámicas⁶:

- **Primero por encima de sus desiguales:** el jefe de gobierno preside libremente su gabinete y tiene la prerrogativa de designar o destituir a sus ministros, los cuales se encuentran subordinados al mismo. Se da cuando el jefe de gobierno también lo es del partido.
- **Primero entre desiguales:** se da cuando el jefe de gobierno no lo es de su partido. No se le puede destituir por medio de un voto de confianza, pero se puede poner resistencia sobre su elección de ministros para formar gabinete.
- **Primero entre iguales:** el jefe de gobierno tiene poco o nulo control sobre su gabinete, los cuales pueden estar impuestos por otras fuerzas políticas.

En un gabinete de un gobierno de coalición, la relación del jefe de gobierno con sus ministros puede resultar variable y en parte resulta dependiente del hecho de si dicho líder proviene del partido mayoritario o no. De esto depende si su relación va a ser mayormente de primero encima de desiguales o si va a variar en matices hasta llegar al lado contrario del espectro. Para tal efecto, podríamos ver que hay:

- **Liderazgo proveniente de fuerza mayoritaria:** va a ser primero encima de sus desiguales para los ministros que pertenezcan a su bloque y primero entre iguales para los que no.
- **Liderazgo proveniente de fuerza media o de una fuerza igual en una coalición entre partidos de fuerza equivalente:** va a ser primero entre desiguales con fluctuaciones entre ambos lados del espectro. Se pueden formar coaliciones dentro del grupo que constituye de gobierno.
- **Liderazgo proveniente de fuerza minoritaria:** va a ser primero entre iguales para la mayoría de los ministros y primero entre desiguales para quienes pertenezcan a su partido.

⁶ Sartori, *supra* nota 2, 134-5.

III. EL GOBIERNO DE COALICIÓN EN MÉXICO

En fecha 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por medio del cual se reforman diversas disposiciones constitucionales en lo relativo al sistema presidencial. Entre otras cosas, se incorporó la noción del gobierno de coalición como una facultad del Presidente en cualquier momento de su mandato y se estableció como facultad del Senado el ratificar los nombramientos de secretario de estado que haga el Presidente en dicho contexto.

Sin embargo, como en la mayoría de los trasplantes institucionales, existen muchas cosas que cambian la figura, pues dimana de un sistema diametralmente opuesto. Para entender los alcances de dichas mutaciones, primero se debe hacer una breve explicación del sistema presidencial y de sus alcances.

1. Contexto: presidencialismo

Por lo general, al hablar de los sistemas políticos democráticos, la mayoría de los autores hablan de una dicotomía entre sistemas presidenciales y parlamentarios⁷ y ponen como matices entre ambos extremos a sistemas como el semipresidencial o el ejecutivo colegiado, propio del directorado suizo⁸. Sartori nos da tres criterios definitorios de los sistemas presidenciales⁹:

- **Elección popular directa o casi directa del titular del Ejecutivo:** el presidente es electo mediante sufragio popular para un mandato temporal determinado.
- **El gobierno y el Parlamento tienen existencias separadas:** el Ejecutivo no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario; el presidente nombra o sustituye a discreción a sus Secretarios; el titular del Ejecutivo es tanto jefe de Estado como de gobierno.
- **El Presidente dirige el Ejecutivo:** su línea de autoridad es clara e indiscutible.

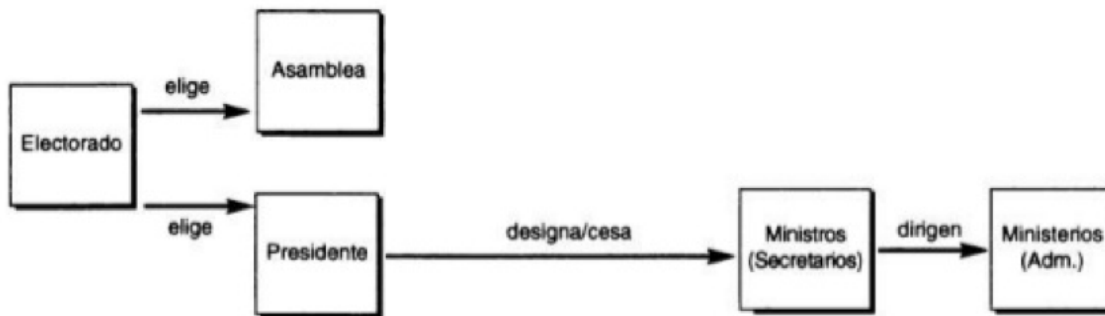
Cabe aclarar que la separación entre Parlamento y Presidente no implica que no existen pesos y contrapesos: El Legislativo puede ratificar nombramientos, puede llamar a Secretarios de Estado a rendir cuentas por medio de la pregunta parlamentaria y puede también supervisar actividades del Ejecutivo; por otro lado, el Presidente tiene poder de veto sobre leyes aprobadas. En sí, el modelo presidencial se puede expresar gráficamente de la siguiente manera¹⁰:

7 Sartori, *supra* nota 2, 113; Valles y Martí i Puig, *supra* nota 3, 235.

8 Valles y Martí i Puig, *supra* nota 3, 235-7.

9 Sartori, *supra* nota 2, 113-5.

10 Valles y Martí i Puig, *supra* nota 3, 236-7.

El modelo presidencial

2. Diseño constitucional del gobierno de coalición en México

Como se dijo anteriormente, la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 trajo la institución de la figura del gobierno de coalición por medio de cambios realizados a los artículos 74, fracción III, 76 fracción II y 89 fracción XVII. El procedimiento de gobierno de coalición queda enmarcado en la fracción XVII del artículo 89 constitucional:

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

XVII. En cualquier momento, optar por un gobierno de coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión. El gobierno de coalición se regulará por el convenio y el programa respectivos, los cuales deberán ser aprobados por mayoría de los miembros presentes de la Cámara de Senadores. El convenio establecerá las causas de la disolución del gobierno de coalición.

(...)

Un gobierno de coalición tiene como elementos mínimos: a) un convenio, b) un programa de gobierno conjunto, c) aprobación de la mayoría del Senado; si bien no se hace mención expresa de ello, dentro del gobierno de coalición se deben de repartir entre los coaligados la asignación de secretarios del ramo, los cuales deben de ser ratificados por el Senado, con las excepciones que se señalan en el artículo 76, fracción II y el 74, fracción IV:

Artículo 76. Son facultades exclusivas del Senado:

(...)

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de coalición, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina; del Secretario responsable del control interno del Ejecutivo Federal; del Secretario de Relaciones; de los embajadores y cónsules generales; de los empleados superiores del ramo de Relaciones; de los integrantes de los órganos colegiados encargados de la regulación en materia de telecomunicaciones, energía, competencia económica, y coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

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

(...)

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

(...)

Cuando el Presidente opta por realizar un gobierno de coalición con una o más fuerzas políticas, sólo puede designar libremente a los secretarios de Defensa Nacional, Marina, Gobernación, Hacienda y Relaciones Exteriores, así como a los mandos medios superiores de los ramos de defensa, telecomunicaciones, energía, competencia económica, así como embajadores y cónsules generales, estando todo lo demás, sujeto a una posible negociación.

Esto significa que de las 20 secretarías que existen, al momento de redactar este escrito, en un gobierno de coalición, el Presidente tendría control directo de al menos 5, además de tener control indirecto de 3 órganos regulatorios al designar a sus empleados superiores, lo cual implicaría un contrapeso en 3 secretarías: Comunicaciones y Transportes, Economía y Energía. Lo anterior podemos expresarlo con una lista por medio de la cual en verde expresamos el control directo, en amarillo el contrapeso y en rojo lo negociable:

- Gobernación
- Marina
- Defensa Nacional
- Relaciones Exteriores
- Hacienda y Crédito Público
- Energía
- Economía
- Comunicaciones y Transportes

- Seguridad Pública
- Bienestar
- Medio Ambiente y Recursos Nacionales
- Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
- Función Pública
- Educación Pública
- Salud
- Trabajo y Previsión Social
- Reforma Agraria
- Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
- Turismo
- Cultura

También es importante notar que no existe la legislación secundaria que señala el artículo 76, ni que regula el 89 en los párrafos mencionados, lo cual genera ciertas lagunas sobre procedimiento, sobre todo en lo referente al caso de no existir aprobación del Senado de la propuesta de gobierno de coalición. Sin embargo, existe un antecedente importante en una iniciativa de Ley Reglamentaria propuesta por el PRD en el Senado en 2014, además de que en la Ciudad de México existe también un mecanismo de gobierno de coalición.

3. Coalición electoral y gobierno de coalición en México

Los gobiernos de coalición son una figura de corte jurídico-político que no debe confundirse con la posibilidad de que una coalición electoral logre el triunfo, por lo que resulta necesario esbozar la diferencia entre ambos antes de proseguir. Para ello se analizarán tres aspectos: elementos comunes, diferencias y temporalidad.

En cuanto a similitudes, tanto las coaliciones electorales como de gobierno son producto de una garantía institucional que se otorga por la Ley y la Constitución a los partidos políticos. Ambas coaliciones se deben dar respecto de un convenio y una agenda común y son excluyentes de cualquier otro pacto en contrario, pues ningún partido puede celebrar dos convenios de coalición o más (Art. 87, párrafo 9, LGPP) y al formar parte del gobierno, queda claro que los otros partidos o son parte neutral o son oposición, aunque no se encuentren declarados como tal. Estas se dan respecto de la Presidencia y el Legislativo, aunque difieren en temporalidad y las coaliciones electorales son más amplias por que aplican también en el nivel local para gobernadores, Jefe de Gobierno, diputados de mayoría y ayuntamientos (Art. 87, p. 1 y 2, LGPP).

Invariablemente de lo anterior, ambas tienen como consecuencia la representación política de un partido político en el Ejecutivo y el Legislativo: La coalición electoral tiene como consecuencia jurídica la creación de un grupo parlamentario y quizás en los hechos, una representación dentro del gabinete; el gobierno de coalición tiene como efecto jurídico la representación expresa de un grupo de partidos políticos en el gabinete y en el legislativo.

La principal diferencia entre coaliciones electorales y de gobierno se da en cuanto al propósito que sirven, pues una se da para llegar al poder (invariablemente de que sea el Ejecutivo federal o local, o el Legislativo) y otra para consolidarse en el mismo en vista de una fragmentación política que impide gobernar.

Ahora bien, en cuanto a su temporalidad, las coaliciones electorales se disuelven en la etapa de verificación de las elecciones, según lo dice el artículo 87, numeral II de la Ley General de Partidos; las coaliciones de gobierno pudieran durar tentativamente hasta seis años, en el caso de que se dieran al inicio de la Presidencia y logran llegar hasta el final de la misma. Lo que resulta vital señalar y entender claramente es que no son figuras excluyentes, aunque tengan consecuencias similares, puesto que un grupo de partidos A, B y C pudieran coaligarse electoralmente y los mismos pudieran posteriormente hacer gobierno de coalición, agregando a D o quitando a B o quedándose en la misma configuración.

IV. MODELOS DE GOBIERNO DE COALICIÓN EXISTENTES EN MÉXICO

Ahora bien, en el ordenamiento constitucional mexicano se pueden encontrar dos ejemplos de gobierno de coalición, los cuales tienen ciertas diferencias, que mayormente se circunscriben a si se acercan más a las formas puras de presidencialismo o parlamentarismo. Por un lado, ya vimos el modelo de corte presidencial que figura en los artículos 74, 76 u 89 en fracciones antes señaladas, pero existe otro más en la Constitución Política de la Ciudad de México, en específico en sus artículos 32 C y 34. Ambos modelos serán estudiados a detalle; sin embargo, para complementar lo ya visto del primer modelo, haremos análisis de la Iniciativa de Ley Federal de Gobierno de Coalición que presentó en 2014 el Partido de la Revolución Democrática.

1. Modelo de corte presidencial (Iniciativa de Ley Federal de Gobierno de Coalición)

En la propuesta legislativa emitida por el PRD¹¹, se define en su artículo 2º al

¹¹ Iniciativa que Expide la Ley Federal de Gobierno de Coalición, Reglamentaria de los Artículos 76

gobierno de coalición como un “instrumento de gobernabilidad democrática”, pero en el siguiente artículo lo define como “un régimen plural de corresponsabilidad tanto en el ámbito legislativo como en el ejecutivo.

El gobierno de coalición da inicio por medio de un convenio entre “el partido que postuló al presidente de la República, y otro u otros partidos políticos cuya suma alcance una representación parlamentaria mayoritaria en una o en ambas Cámaras del Congreso de la Unión”. Si bien en el artículo 89 no se establecía la necesidad de hacer mayoría legislativa para formar gobierno, la propuesta legislativa hace un seguimiento del espíritu del instrumento, que es permitir estabilidad y eficiencia a cambio de una agenda común. El artículo 6° establece que el convenio de coalición debe de tener los siguientes parámetros:

Artículo 6. El convenio deberá establecer cuál es la integración del gobierno de coalición, los motivos que lo promueven, así como las causales y los procedimientos para la disolución del gobierno de coalición.

I. En el programa de gobierno se establecerán el conjunto de políticas públicas que impulsarán de común acuerdo;

II. En la Agenda Legislativa se establecerán las prioridades legislativas que impulsarán de manera conjunta las fuerzas políticas representadas en las Cámaras del Congreso de la Unión, durante la duración del gobierno de coalición.

Asimismo, dicho convenio debe de prever también las causales por las cuales se puede disolver el convenio, toda vez que en su artículo 9° la propuesta establece que “El gobierno de coalición podrá disolverse por decisión propia de los partidos políticos que la conforman y que esté prevista en el convenio de coalición...”. Son también causales de disolución a) la salida de uno o más de los coaligados, cuando esto conlleve la pérdida de la mayoría parlamentaria y b) “el incumplimiento de los términos previstos en el programa y del convenio de coalición”.

En cuanto al procedimiento, el Presidente debe enviar al Senado el programa, el convenio de coalición y la lista de quienes deben de aquellos servidores públicos que integrarán el gobierno; de encontrarse el Congreso en receso, la Comisión Permanente debe convocar a la Cámara de Senadores a que realice un periodo extraordinario y resuelva el tema. El Senado debe aprobar el convenio y el programa por mayoría de los presentes, para después proceder a la ratificación por la misma mayoría y dentro de 10 días hábiles, de los nombramientos sometidos a su consideración, con excepción de los que se

y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a cargo del diputado Omar Ortega Álvarez (PRD) http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2016/11/asun_3449568_20161117_1476470329.pdf.

marcan como excepción. En el caso de aquellos funcionarios que no logren ser ratificados, el Presidente debe presentar nuevas propuestas para ocupar el plazo dentro de 10 días hábiles.

En general, la propuesta del PRD sigue con el espíritu del instrumento y suple la mayoría de sus deficiencias, en especial en lo relativo a los nombramientos; sin embargo, carece de un mecanismo de resolución de controversias que ayude a dar mayor estabilidad a los coaligados cuando dicho problema posea trascendencia constitucional y se encuentre más allá de la resolución política.

2. Modelo de corte parlamentario (Artículos 32 C y 34 de la Constitución Política de la Ciudad de México)

En la Constitución Política de la Ciudad de México se prevé también un gobierno de coalición, pero a diferencia del que se encuentra establecido en nuestra Ley Suprema, incorpora otros elementos del régimen parlamentario, sin romper con uno de los elementos principales del sistema presidencial, que es la separación entre Ejecutivo y Legislativo.

El procedimiento inicia cuando el Jefe de Gobierno decida ejercer dicha prerrogativa, la cual puede darse durante cualquier momento de su gestión; de nueva cuenta nos encontramos que la coalición se da para "... garantizar mayorías en la toma de decisiones de gobierno, así como la gobernabilidad democrática"¹² y no para generar gobierno. Esto es importante porque sigue el aspecto de régimen que señala la iniciativa del PRD, que incidentalmente fue el partido que intento impulsar infructuosamente un sistema parlamentario en la Constitución de la Ciudad por medio del diputado Ortega en la Comisión de Ciudadanía y Ejercicio Democrático.

De darse la coalición, el titular del Ejecutivo local tiene que ratificar su gabinete ante el Congreso de la Ciudad; sin embargo, a diferencia del procedimiento de la Constitución Federal, no existen puestos discrecionales para el Jefe de Gobierno, es decir, todo se encuentra abierto a negociación. Esto queda de alguna forma compensado con la potestad que posee el Ejecutivo de disolver la totalidad de su gabinete, lo que pudiera abre paso a una renegociación de la coalición.

Otra diferencia total es que se abre la posibilidad de una coalición electoral de continuar hacia gobierno por medio de un convenio de gobierno de coalición en el que se establezcan compromisos en caso de que su candidato de Jefe de Gobierno quede electo. Por último, en este modelo de gobierno de coalición se integra otro elemento más del régimen parlamentario: la declaración de oposición parlamentaria "para ejercer una función crítica

12 Artículo 34 B, numeral 1. Constitución Política de la Ciudad de México http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf

y plantear alternativas políticas”¹³, lo que abre la posibilidad a constituir un gabinete de sombra.

V. NATURALEZA DE LA FIGURA DEL GOBIERNO DE COALICIÓN EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En el contexto de un modelo parlamentario en el que: a) el Parlamento es soberano; b) el Ejecutivo y Legislativo comparten el poder; c) existe por lo general una clara relación entre gobierno y oposición y d) el Jefe de Estado tiene un rol ceremonial, separado de la Jefatura de Gobierno; el gobierno de coalición consiste en: a) una mayoría; b) que tiene una agenda común; c) con representación en parlamento y gabinete acorde de su fuerza; d) que existe en el contexto de la necesidad de gestar una mayoría para gobernar. Sin embargo, en un sistema presidencial en el que: a) Existe una separación entre Ejecutivo y Legislativo; b) el Presidente es electo mediante sufragio popular para un mandato temporal determinado y c) el Presidente tiene una dirección clara e indiscutible sobre el gobierno, ¿cómo cambia la figura de gobierno de coalición?

1. Es una figura útil en cara de una fuerte fragmentación política que impide el gobierno efectivo de quien llegue a la Presidencia

El gobierno de coalición implica, en primer lugar, que el Presidente no tiene una mayoría legislativa o carece de apoyo en el mismo; *aunque no la necesita para constituir gobierno, si la requiere para llevar a cabo su gestión de forma efectiva y estable.* Se vuelve entonces deseable en cara a una fragmentación política notable, donde ningún partido tiene fuerza suficiente para gobernar solo, pero si la tienen para obstruir acciones significativas de gobierno por medio de su votación parlamentaria.

En este contexto, el Presidente puede sacrificar parte de su agenda y maniobrabilidad en su gabinete para lograr una agenda común respaldada por una mayoría legislativa. Es decir, en un sistema presidencial, un gobierno de coalición es redefinido como una negociación política formalizada en un pacto y una agenda común, hecha con la finalidad de tener estabilidad política y maniobrabilidad en el Congreso. Resulta también importante notar es que la dinámica entre el Presidente y el gabinete cambia de la misma forma que en un gobierno de coalición en un sistema parlamentario; es decir, dependiendo del

¹³ Artículo 34 B, numeral 4. Constitución Política de la Ciudad de México http://www.infodf.org.mx/documentospdf/constitucion_cdmx/Constitucion_%20Politica_CDMX.pdf

peso de su fuerza política, la cantidad del control que tiene sobre su gabinete, ya que, si bien es cierto de que no requiere a otros para permanecer en el gobierno, necesita una pluralidad de fuerzas políticas para que su gestión tenga potencia y alcance.

2. Problemática del gobierno de coalición

La utilidad de la figura de gobierno de coalición en un sistema presidencial se da en razón de circunstancias específicas; lo que resulta interesante es que lo mismo que lo hace necesario, al mismo tiempo no lo hace fácil de consolidar. Es decir, la misma fragmentación política que posibilita el uso del gobierno de coalición, puede hacer difícil que los diversos actores de las fuerzas políticas con posibilidad de coaligarse se sienten a negociar y a gestar una agenda común. Dos son los problemas principales:

- **Vacío normativo:** no existe legislación reglamentaria que establezca de forma clara el procedimiento, aunque el mismo se encuentra a grandes rasgos en la Constitución y pudiera suplirse en base a reglas existentes; tampoco existe claridad sobre aspectos como la adhesión de legisladores independientes, la inclusión posterior de otras fuerzas o la salida de alguno de los coaligados, ni se dice que hacer en caso de que el Senado rechace el acuerdo inicial, ni cuales pudieran ser las causales de disolución de gobierno, o los mecanismos de solución de posibles conflictos.
- **Novedad de la figura:** la incertidumbre que se da en el hecho de nunca ha existido un gobierno de coalición, además de la que se pudiera suscitar en el Senado en cuanto a la aceptación de una propuesta de coalición, lo que dificultaría que algunos actores estuvieran dispuestos a negociar.

También resulta difícil prever la estabilidad del gobierno de coalición a mediano y largo plazo, proveyendo que la misma se consolidara al inicio de una Presidencia; es decir, ¿Qué incentivos se tienen no solo para que los actores se sienten a negociar, sino para que permanezcan sentados? El principal obstáculo de una coalición de gobierno en este contexto es la redistribución de fuerzas en las elecciones intermedias.

VI. LA COORDINACIÓN EJECUTIVA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN: ¿GOBIERNO DE COALICIÓN?

En 2015, Nuevo León tuvo elecciones a gobernador y resultó ganador el candidato independiente Jaime Rodríguez Calderón “El Bronco” con la ayuda

de Fernando Elizondo Barragán, candidato de Movimiento Ciudadano, quien declinó y llamó a votar por el primero. Se acordó que si lograban la victoria, existiría un cogobierno y éste se manifestó en la figura del Coordinador Ejecutivo de la Administración Pública del Estado, incluida al modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León (en lo sucesivo LOAPNL), cargo que ocuparía Elizondo¹⁴. Este arreglo quedó implementado de la forma siguiente:

Artículo 18.- Para el estudio y despacho de los asuntos de la Administración Pública del Estado, auxiliarán al Titular del Ejecutivo las siguientes dependencias:

I. Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado;

(...)

Artículo 19 Bis.- La Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado, tendrá como función coordinar la integración y operación del gabinete de gobierno, servir de enlace con la sociedad civil y orientar las políticas, planes, programas y acciones de la administración pública.

Su titular será propuesto al Congreso del Estado, por el Ejecutivo del Estado, la aprobación se hará previa comparecencia de la persona propuesta, por el voto secreto de cuando menos las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, dentro de los cinco días siguientes a la fecha de la comparecencia. Si el Congreso, no se encontrase reunido la Diputación Permanente convocará a un Período Extraordinario de Sesiones, para tal efecto.

En caso de que, transcurrido el plazo de cinco días, el Congreso, rechace a la persona propuesta para ocupar el cargo, se abstenga de resolver, o no se alcance la votación de cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes, el Ejecutivo del Estado, en un plazo de diez días, propondrá a otra persona y la aprobación se efectuará en los términos del párrafo anterior.

Si presentada la segunda propuesta, el Congreso la rechaza, se abstiene de resolver, o no reúne la votación requerida dentro de los plazos señalados, en ese mismo acto, la aprobación se llevará a cabo mediante el voto secreto de cuando menos la mitad más uno de los diputados asistentes a la sesión; de no reunirse esta votación, el Ejecutivo del Estado, dentro de los diez días posteriores a la celebración de la sesión, realizará la designación, la cual no podrá recaer en ninguna de las personas que en

¹⁴ Juan Antonio Lara, NL busca crear figura de Coordinador Ejecutivo de Gabinete, El Financiero, 23 de Octubre de 2015, <https://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/nl-busca-crear-figura-de-coordinador-ejecutivo-de-gabinete>.

ese mismo procedimiento ya hubieran sido propuestas al Congreso, para ocupar dicho cargo.

La Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública del Estado, tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

- I. Coordinar la formulación del Plan Estatal de Desarrollo;
- II. Formular y proponer al Gobernador políticas públicas, planes, programas y acciones, generales o para cada ramo;
- III. Dar seguimiento a las políticas, planes, programas y acciones de gobierno y evaluar sus resultados presupuestales, económicos y sociales, informando al Gobernador de ellos;
- IV. Proponer al Gobernador la organización del gobierno, la creación o eliminación de dependencias, unidades administrativas y organismos, para lograr la máxima eficacia, eficiencia y austeridad;
- V. Coordinar la formulación de las iniciativas de ley de Ingresos, Ley de Egresos y demás normas que integren el paquete fiscal, en participación con la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado y demás dependencias, y proponerlas al Gobernador;
- VI. Coordinar las acciones de las diversas Secretarías y organismos en los programas y acciones plurisectoriales, organizando y controlando Unidades de Entrega encargadas de lograr sus resultados;
- VII. Coordinar reuniones de gabinete general y de gabinetes funcionales y presidirlas en ausencia del Gobernador;
- VIII. Propiciar y facilitar la comunicación y coordinación entre las dependencias y entidades de gobierno;
- IX. Integrar y procesar la información de gobierno, a fin de facilitar el diagnóstico, la evaluación y el seguimiento de los planes y programas que se establezcan;
- X. Establecer los criterios y estándares a que deben ajustarse los sistemas informáticos del gobierno;
- XI. Coordinar la elaboración de los informes de gobierno;
- XII. Servir como enlace, apoyo y conducto de comunicación del Gobernador con las organizaciones de la sociedad civil;
- XIII. Fomentar, formular y proponer al Gobernador mecanismos de participación ciudadana;
- XIV. Diseñar y supervisar sistemas de atención y quejas de ciudadanos;
- XV. Comparecer ante el Congreso del Estado de Nuevo León, previa autorización del Gobernador del Estado, para informar sobre los asuntos de su ramo; y
- XVI. Las demás que señalen las leyes o decretos, reglamentos, acuerdos y resoluciones del Ejecutivo Estatal.

El Coordinador Ejecutivo tendrá rango organizacional y remuneración

intermedios entre Gobernador y Secretario. Contará con las unidades que sean necesarias para el eficaz desempeño de sus funciones, las cuales se autorizarán en los términos que indique el Gobernador. Sus órdenes y directrices deberán ser acatadas por las dependencias y organismos de la administración estatal siempre que no estén en conflicto con las órdenes y determinaciones del Gobernador.

El Coordinador Ejecutivo es entonces el orientador del gabinete y el filtro entre el gobernador y la sociedad civil; al ser una figura de gran trascendencia, su nombramiento sigue un proceso de votación complicado, al requerir el voto de 2/3 partes del Congreso local. Además, para efectos prácticos, el esfuerzo político para llevar a cabo este cambio fue similar al de una reforma constitucional, toda vez que la LOAPNL tiene un procedimiento de reforma equiparado a la Constitución local y por mandato de la misma.

En el caso de Elizondo, su elección como Coordinador Ejecutivo fue un caso de co-gobierno y no de gobierno de coalición, toda vez que se le dio injerencia a Movimiento Ciudadano en las decisiones de gobierno, pero el peso legislativo de dicha fuerza política no garantizaba una mayoría. Es decir, había un gobierno de minoría donde dos fuerzas compartían el Ejecutivo y tenían una posición reducida en el legislativo.

Por la forma en cómo está diseñado el Coordinador Ejecutivo, podemos decir que es una figura de co-gobierno o co-habitación entre dos fuerzas políticas y no está diseñada para garantizar gobernabilidad, sino para compartir el poder ejecutivo. Sin embargo, bajo circunstancias específicas, pudiera usarse como mecanismo de gobierno de coalición. Por ejemplo, si existiera un Coordinador Ejecutivo que proviniera de una fuerza política con mayoría en el Congreso del Estado, pudiera hablarse de un mecanismo de gobierno de coalición entre dos fuerzas políticas donde no existe un reparto formal de gabinete (aunque pudiera darse).

Al salir Elizondo de la Coordinación Ejecutiva, la misma se transformó en una figura compleja de operación política que redundaba con el secretario de gobierno y fragmenta su poder. Es decir, si no se usa para compartir el poder entre dos fuerzas, dicha figura se desdibuja; esto reitera su diseño institucional como un mecanismo de cohabitación política que sirvió una coyuntura específica.

Ahora bien, el diseño de esta figura de co-gobierno es afín al gobierno de coalición y pudiera reformarse para ser una variante del mismo, siempre y cuando se cumplan dos condiciones: a) se permita la entrada y salida de nuevos coaligados, b) se garantice gobernabilidad a través de una mayoría estable en el Congreso, siendo la misma un requisito para establecer la coalición. Opcionalmente, este mecanismo debiera de permitir la conjunción de más de dos fuerzas.

VII. EL FRENTE CIUDADANO POR MÉXICO: UN INTENTO DE IMPLEMENTACIÓN DEL GOBIERNO DE COALICIÓN

En la práctica, no ha existido una implementación exitosa de un gobierno de coalición en México y, ante la aplastante victoria electoral de Andrés Manuel López Obrador y el Movimiento de Regeneración Nacional, es probable que no la haya pronto; sin embargo, vale la pena ver el intento fallido por crear un gobierno de coalición, como fue el caso del Frente Ciudadano por México. Este frente político fue anunciado el 4 de septiembre de 2017 y se formalizó a través de un convenio al día siguiente y dentro de dicho documento se estableció la duración del mismo del 5 de septiembre de 2017 al 31 de diciembre de 2024. Dentro de sus propósitos, se señaló lo siguiente:

Un gobierno de coalición que deberá guiarse por los siguientes principios, que deberán plasmarse en el Plan Nacional de Desarrollo que se sujetará, de forma obligada, a la ratificación por parte del Poder Legislativo
(...)

Garantizar que se incluyan y respeten las agendas de todos en un gobierno de coalición del Ejecutivo Federal al amparo del artículo 89 Constitucional, con mayores controles democráticos por parte del Legislativo, para que se den los pasos correctos y necesarios en la construcción de un nuevo régimen.
(...)

El gobierno de coalición fortalecerá el pacto federal e impulsará un nuevo andamiaje democrático, local y municipalista, con una actitud de respeto y colaboración con los gobiernos estatales y municipales.

El frente político fue formalizado como coalición electoral el día 8 de diciembre de 2017 como la Coalición por México al Frente y en el convenio que se hizo, se continuó con la idea de gobernar juntos de llegar a la victoria, dando seguimiento a lo que se pactó en la constitución del Frente Ciudadano por México. A saber:

CLÁUSULAS

(...)

DÉCIMO SEXTA.- Los Partidos Coaligados convienen en conformar una amplia alianza no sólo de carácter electoral sino de Gobierno, a efecto de que, junto con los ciudadanos, se pueda instrumentar y consolidar un proyecto de País que lleve a la transformación democrática, por una causa común que genere condiciones de justicia, un techo de legalidad que ponga un alto a la impunidad que permita pasar de la República de la exclusión a un México que incluya a todos y cada uno de los mexicanos.

En este sentido, los propósitos específicos a promover por la Coalición de Gobierno serán la conformación y consolidación de un nuevo régimen, cuya base sea la participación ciudadana en el centro de las decisiones para modificar el acto de gobernar, el ejercicio pleno de las libertades, el debate público, la transparencia, sistema de pesos y contrapesos, la rendición de cuentas y la vigencia del Estado de Derecho, que incidan en todos los niveles, procesos y decisiones de Gobierno.

Para tal efecto, las partes acuerdan, en su momento, conformar un Gobierno de Coalición que deberá guiarse por los principios plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetará de forma obligatoria a ratificación del Poder Legislativo, lo que llevará a la construcción de un nuevo régimen teniendo como ejes el poner a las personas en el centro de la vida pública, gobernanza ciudadana, incentivar la movilidad social y libertad personal para el pleno desarrollo de las personas, la innovación en el combate de la desigualdad y desarrollo humano y crecimiento con equidad.

En el caso del Frente Ciudadano, después por México al Frente, se usó la idea del gobierno de coalición para mantener unidos a los pactantes y, al inicio, dicha idea fue uno de los ejes de una formación que prometía tener más amplitud que los intereses de los partidos políticos y sus bases¹⁵. Sin embargo, ese mensaje no tuvo continuidad al no ser mencionado mucho durante la época electoral ni durante los debates presidenciales, siendo el punto álgido de dicha idea como comunicación política, el nombramiento de Miguel Ángel Mancera como coordinación de los trabajos de un gobierno de coalición¹⁶.

La particularidad del Frente Ciudadano por México fue usar la idea del gobierno de coalición para sentar a negociar a aliados de diversas ideologías y con intereses variados en una línea de centro y, después, a mantenerlos unidos dentro de la contienda electoral. Y si bien, no habré de pronunciarme sobre el éxito de dicha estrategia o de las causas del fracaso electoral, si diré que este planteamiento político, en el que el gobierno de coalición resultó ser un eje, es producto y respuesta a la fragmentación política y debilitamiento del gobierno que imperaba en ese momento y, en su momento, dio lugar a la reforma constitucional que es objeto de nuestro estudio.

Si bien el Frente Ciudadano por México no prosperó, no es correcto considerar

¹⁵ Abigail Cruz, *PAN, PRD y MC firman hoy ante INE cartas para Frente Amplio*, El Sol de México, 4 de septiembre de 2017, <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/politica/pan-prd-y-mc-firman-hoy-ante-ine-cartas-para-frente-amplio-249758.html>.

¹⁶ Misael Zavala y Suzzete Alcántara, *Mancera asume coordinación de gobierno de coalición en Frente*, El Universal, 28 de marzo de 2018, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/mancera-asume-coordinacion-de-gobierno-de-coalicion-en-frente>.

que las ideas subyacentes al mismo carecen de validez: Las elecciones presidenciales de 2018 dieron lugar a un realineamiento de fuerzas. Sin embargo, existe en el gobierno de coalición una válvula de escape si llegase a existir en un futuro una fragmentación política similar a la recientemente acontecida.

VIII. CONCLUSIONES

Es claro que la naturaleza jurídica del gobierno de coalición cambia radicalmente cuando se exporta de un régimen parlamentario a uno presidencial; en el primero, ésta se lleva a cabo para poder gobernar; en el segundo, se hace teniendo gobierno, pero buscando gobernabilidad. Al tomar esto en cuenta, vemos que el escenario idóneo para el uso de dicha figura es uno donde no predomine ninguna fuerza política.

El gobierno de coalición en un sistema presidencial puede tener matices, toda vez que las cláusulas que se redacten puedan acercarse más a un régimen semi parlamentario como fue el caso de la Constitución de la Ciudad de México o ser un mero complemento del régimen presidencial, como sucedió en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Coordinación Ejecutiva de la Administración Pública de la Administración Pública del Estado de Nuevo León fue un mecanismo de co-gobierno creado para cumplir un acuerdo político fraguado en las elecciones, pero que no tenía mira a obtener gobernabilidad, sino para compartir el poder político obtenido. Aunque no es un mecanismo de gobierno de coalición, las circunstancias pudieran permitirlo y pudiera también modificarse o adicionarse para convertirlo en uno, toda vez que su diseño no es incompatible con esta figura.

Visto en la práctica, el gobierno de coalición puede usarse como eje de una alianza electoral, no sólo como un arreglo político para crear una fuerza que ostenta la Presidencia, pero que carece de la fuerza legislativa necesaria. Es decir, la temporalidad del gobierno de coalición en el régimen constitucional mexicano va más allá de lo que señala el mecanismo, toda vez que puede ser también pre-gobierno (o electoral).

Al final de cuentas, el gobierno de coalición es un mecanismo con una función específica para un contexto determinado; tener un buen conocimiento de cuál es su naturaleza jurídica en un sistema presidencial y de cuáles son sus alcances ayuda a darle un buen uso si se llegara a dar la circunstancia.

IX. BIBLIOGRAFÍA

Abigail Cruz, PAN, PRD y MC firman hoy ante INE cartas para Frente Amplio, El Sol de México, 4 de septiembre de 2017, <https://www.elsoldemexico.com>.

mx/mexico/politica/pan-prd-y-mc-firman-hoy-ante-ine-cartas-para-frente-amplio-249758.html

Gianfranco Pasquino, Nuevo curso de ciencia política (Fondo de Cultura Económica, 2014).

Giovanni Sartori, Ingeniería Constitucional Comparada (Fondo de Cultura Económica, 2016).

Josep Ma. Valles y Salvador Martí i Puig, Ciencia política. Un manual (Fondo de Cultura Económica, 2015).

Juan Antonio Lara, *NL busca crear figura de Coordinador Ejecutivo de Gabinete*, El Financiero, 23 de Octubre de 2015, <https://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/nl-busca-crear-figura-de-coordinador-ejecutivo-de-gabinete>.

Misael Zavala y Suzzete Alcántara, Mancera asume coordinación de gobierno de coalición en Frente, El Universal, 28 de marzo de 2018, <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/mancera-asume-coordinacion-de-gobierno-de-coalicion-en-frente>

