

# Mirada Legislativa

## El futuro de los gobiernos de coalición en México. Un análisis de su (im)posible implementación

*Israel Palazuelos Covarrubias*

- El gobierno de coalición es una figura establecida constitucionalmente (producto de la reforma político-electoral de 2014) en los artículos 74 fracción III, 76 fracción II, así como 89 fracciones II y XVII; ésta quedó establecida como una facultad presidencial optativa, regulable a través de un Convenio y un Programa específicos, en la que, además, los nombramientos de los Secretarios de Estado serán ratificados por el Senado.
- Su viabilidad, considerando cómo se encuentra regulado hoy en día, depende de tres principales factores: 1. Los resultados electorales y con ello la manera en que se conformen las Cámaras del Congreso; 2. La decisión del presidente de convocarlo o de optar por un gobierno minoritario; y 3. La capacidad de coalición que se tenga desde el partido en el gobierno.
- Es posible identificar diferentes posturas a nivel legislativo. Por un lado, se encuentran quienes piensan que el gobierno de coalición se debe regular exclusivamente a partir del Convenio y el Programa que ya prevé la Constitución; y por otro, quienes proponen reglas complementarias, ya sea que se apeguen a la propia Reforma o que modifiquen sus componentes para que, desde estos nuevos, se reglamente dicha figura.
- Los grupos parlamentarios que proponen cambiar las reglas o complementarlas son los del PAN, PRD, MC y PVEM. Los demás no cuentan con iniciativas para tal fin. Desde la opinión pública se observa que, la suma de simpatizantes del PAN, PRD, y MC, por un lado, así como aquellos que no manifiestan simpatía partidista, por otro, tienden más a aceptar que haya miembros de diferentes partidos en el gabinete presidencial en contraste con aquellos identificados con MORENA, PT y PES, por un lado, o con PRI, PVEM, PANAL, por otro.



# Mirada Legislativa . . . . . Núm.148

La naturaleza presidencialista del sistema político que se encuentra vigente hasta nuestros días en México fue plasmada en la Constitución de 1917; evidentemente el contexto político y social que se vivía hace ya más de un siglo era por demás distinto al actual. El pluralismo de hoy, ha hecho que desde hace más de dos décadas los gobiernos sean minoritarios: quien ocupa la Presidencia de la República, además de no haber sido elegido por la mayoría de votos desde 1994, no cuenta con el respaldo mayoritario del Congreso desde 1997.

El diseño institucional de hace un siglo ha traído consigo, ante esta sociedad políticamente cambiante, una necesidad de que las posturas converjan democráticamente, en el mejor de los casos, en acuerdos políticos específicos pero efímeros. No obstante, en otros hay desacuerdos que llevan a la parálisis legislativa o a la aprobación de reformas parciales.

La figura presidencial fuerte con un Congreso mayoritario a su favor, desde 1997 ya no es una realidad y, a pesar de ello, los procesos legislativos, la construcción de políticas públicas y las relaciones entre poderes han continuado, no sin diversas dificultades que antes no existían. Por ello, el gobierno de coalición se ha configurado en una propuesta para prever y hacer frente a dicha situación.

El gobierno de coalición es una figura que conlleva la necesidad de tener a dos o más partidos políticos en el Poder Ejecutivo, cuestión inédita hasta el momento en México. Este tipo de unión de partidos se podría explicar en términos llanos como un gobierno que se comparte y en el que se aseguran mayorías estables en el Congreso, lo que permite concretar más rápida y sencillamente los objetivos de una agenda.

Algunas de las características de los gobiernos de coalición en los sistemas presidencialistas, son las siguientes: Previo a su formación, el presidente carece de una mayoría legislativa “propia” (Cheibub, Przeworski y Saiegh, 2004); implica un acuerdo entre el presidente y al menos dos partidos políticos (Laver y Schofield, 1991, Amorim, 1998, y Chasquetti, 2000); su formación implica contar con una mayoría absoluta en el Poder Legislativo; los integrantes de la coalición acuerdan (y ratifican formalmente) al Gabinete de Gobierno (Riker, 1962); y las fuerzas integrantes convienen una agenda común.

De acuerdo con Strom (1990: 24-25) una coalición de gobierno se podría definir como “un conjunto de partidos políticos que acuerdan perseguir metas comunes, reúnen recursos para concretarlas y distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas” pero también, que se asumen como corresponsables.

# Mirada Legislativa . . . . Núm.148

En torno a un gobierno compartido se espera que la dinámica de trabajo entre grupos parlamentarios sea de cooperación entre las fuerzas que integran la coalición, sin que esto signifique renunciar a posturas particulares, pero sí un respaldo previamente acordado, duradero, y coordinado. Una de las características esenciales de esta modalidad de gobierno es el hecho de configurarse en un instrumento de gobernabilidad democrática y, uno de sus principales objetivos, dotar de legitimidad al gobierno.

Los protagonistas de un gobierno de coalición son los partidos políticos. Un aspecto que define a las coaliciones es que estas se encuentran integradas precisamente de partidos sin involucrar directamente, en su funcionamiento sustancial, a otro tipo de organizaciones políticas (Duverger, 1957). Un gobierno de coalición está compuesto de algunos partidos políticos, no de todos, ni tampoco necesariamente de la mayoría de ellos, pero sí de aquellos que, juntos, suman más de la mitad de los votos en el Congreso.

Respecto con la conformación del gabinete, en un sistema presidencialista como el de México, los secretarios de Estado son nombrados y removidos libremente por el Presidente de la República; sin embargo, en una coalición gubernativa la integración del gabinete presidencial adquiere especial relevancia; “la presencia en los órganos del poder de miembros de distintas fuerzas políticas hace que los gobernados tengan una base para confiar en los agentes del poder en tanto que ninguno tiene por sí solo la capacidad total de decidir” (Valadés, 2016: 78). Asumiendo que un gobierno de coalición se caracteriza por la unión de cierto número de partidos en el ejercicio del poder se prevé que el gabinete ostente un carácter de órgano colegiado con representación de cada uno de los partidos que componen la coalición.

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma político-electoral en la que se estableció la figura de gobiernos de coalición en México. A través de ésta, se faculta al presidente de la República para optar, a partir de 2018, por un gobierno compartido con más de una fuerza política representada en el Congreso. A continuación, se presentan los antecedentes de la incorporación de dicha figura en la Reforma, las características en torno a la posibilidad de su implementación, y un contraste de posturas identificadas alrededor del tema.

# Mirada Legislativa . . . . . Núm.148

## I. Antecedentes

El gobierno de coalición es una figura jurídica establecida constitucionalmente (producto de la reforma político-electoral de 2014) en los artículos 74 fracción III, 76 fracción II, así como 89 fracciones II y XVII. En esta última se dispone que la regulación de dicha modalidad de gobierno será a través de un Convenio y un Programa, documentos que deberán ser acordados entre las fuerzas políticas representadas en el Congreso que pretendan unirse para formar gobierno y aprobados por mayoría de los miembros presentes en la Cámara de Senadores.

Este tipo de gobierno quedó establecido como una facultad presidencial optativa a la que se puede recurrir en cualquier momento del mandato y disolver de acuerdo con las causas previstas por el Convenio antes señalado (CPEUM, artículo 89, Fracción XVII). Además, se prevé como facultad exclusiva del Senado, ratificar los nombramientos que el Presidente de la República haga de los Secretarios de Estado, en caso de que éste opte por un gobierno de esta naturaleza, con excepción de los titulares de los ramos de Defensa Nacional y Marina (CPEUM, artículo 76, fracción II).

Este componente de la Reforma, fue previsto originalmente como una manera de responder a la situación de incapacidad para generar acuerdos entre las diversas fuerzas representadas en el Congreso de la Unión, dada la falta de incentivos para la adecuada colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo que han obstaculizado la construcción de un gobierno eficaz que brinde resultados a los mexicanos (Gobierno de la República, 2014).

La incorporación de los gobiernos de coalición a la reforma político-electoral de 2014 responde a la conjunción de una serie de elementos que surgen dentro de ese contexto de pluralidad política en el país. Entre los más próximos se identifican específicamente cuatro: primero, la propuesta del “gobierno de gabinete” del investigador Diego Valadés del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; segundo, el papel de la sociedad civil principalmente a través del movimiento *#ReformaPolíticaYA* y la denominada *Primera Cumbre Ciudadana*; tercero, el cúmulo de iniciativas legislativas de los diferentes grupos parlamentarios en el Congreso; y cuarto, el Pacto por México.

En el texto de Valadés (2003), probablemente el primer referente directo de la introducción de los gobiernos de coalición en México<sup>1</sup>, se “propone contribuir a enfrentar y resolver los problemas de gobernabilidad del país, que se derivan, según el diagnóstico del académico, de la convivencia desarmónica, en un sistema presidencial, de instituciones constitucionales modernas, de carácter representativo, procedimientos electorales y la jurisdicción constitucional, y otro conjunto de normas y prácticas que centralizan el poder y depositan la representación del Estado y del gobierno en una misma institución, la presidencia de la República” (Castellanos, 2016: 32).

---

<sup>1</sup> Esta propuesta ha sido fuente de inspiración de iniciativas de diferentes fuerzas políticas en el Congreso, tal es el caso de la presentada por el Senador Beltrones en 2011, misma que fue parte del paquete que derivó en la reforma político-electoral de 2014 y con posterioridad a ella de diversas que proponen la creación de una Ley del gobierno de coalición.

# Mirada Legislativa . . . . Núm.148

El papel de la sociedad civil también fue muy importante en la inclusión del tema en la Reforma. Las propuestas de cambio constitucional presentadas en julio de 2011 ante el Senado por el movimiento *#ReformaPolíticaYA*, conformado por ciudadanos y organizaciones cívicas, y la Cumbre Ciudadana de mayo de 2012 que reunió a diversos representantes de la sociedad civil para construir una agenda de diagnóstico compartido, fueron referentes significativos y parte del contexto de exigencia que colocó el acento en aspectos de diagnóstico en las iniciativas que a la postre sirvieron para incluir en la Reforma, entre otros, el tema de los gobiernos de coalición (Castellanos, 2016: 21, 39 y 40).

De igual manera, los trabajos legislativos previos a la Reforma fueron de suma importancia en la incorporación del gobierno de coalición. Parte de estos se plantearon el 15 de mayo de 2013 en la denominada *Agenda Mínima para Defender y Profundizar la Democracia* respaldada por los senadores del PAN y del PRD a través de tres grandes objetivos los cuales se pretendían alcanzar por medio de 30 medidas específicas de reforma.

Uno de esos tres objetivos consistía en que los Poderes Ejecutivo y Legislativo tuvieran una mejor relación de entendimiento y de cooperación a través de compartir responsabilidades de gobierno para lo que proponían precisamente la inclusión de gobiernos de coalición y con estos, la aprobación de un convenio programático por ambas cámaras, y un gabinete cuyos miembros, incluso el Jefe del mismo, se encontraran sujetos a ratificación y destitución a través del Congreso (Senado de la República, 2013).

En cuanto a las propias iniciativas que abarcan al gobierno de coalición y diversos aspectos relacionados, destacan la del Senador Manlio Fabio Beltrones presentada en septiembre de 2011, la de los Senadores Fernando Herrera y Alejandro Encinas del 24 de julio de 2013, y la de los grupos parlamentarios del PAN en ambas cámaras del Congreso del 24 de septiembre de 2013.

Estas iniciativas son parte de un conjunto de 56 propuestas de modificación y reforma en materia política y electoral presentadas en las LX y LXI legislaturas cuyo contenido fue analizado y sistematizado para identificar a aquellas que incluyeran propuestas de modificación en materia de régimen político, de partidos y electoral. Este conjunto de iniciativas fue la base sobre la que se elaboró el dictamen de la reforma político-electoral de 2014 desde el Senado (Castellanos, 2016: 22).

Finalmente, en gran medida como efecto de los anteriores elementos, se encuentra el Pacto por México (2012), una agenda común signada por las tres principales fuerzas políticas de ese momento (PRI, PAN, y PRD) y el gobierno federal, cuyo compromiso número 87 contempló a los gobiernos de coalición con la finalidad de “otorgarle al Presidente la facultad constitucional de optar entre gobernar con minoría política o gobernar a través de una coalición legislativa y de gobierno” (Gobierno de la República, 2012). En el documento se detalla la necesidad de que el Programa de gobierno sea acordado por las fuerzas integrantes de la coalición y ratificado por la mayoría conformada en el Congreso, así como la integración de un gabinete de coalición que lo ejecute, y una mayoría de legisladores que lo asuma en su agenda.

# Mirada Legislativa . . . . . Núm.148

Después de la firma del Pacto por México, incluso después de la aprobación de la Reforma, han surgido diversas propuestas legislativas que modifican y/o complementan los términos anteriormente expuestos, estos se mencionan en el desarrollo de los siguientes apartados, no obstante, los cuatro elementos mencionados son los que conforman los antecedentes más importantes de la inclusión de la figura del gobierno de coalición como quedó plasmado en la Constitución producto de la reforma político-electoral de 2014.

## II. Implementación

De acuerdo con la reforma político-electoral de 2014, un gobierno de coalición podría ser una realidad en el país a partir de 2018 <sup>2</sup>, es decir, surtiría efectos para el gobierno federal elegido, y que inicia su gestión, en este año. Su viabilidad, considerando cómo se encuentra regulado hoy en día, dependerá de tres principales factores:

*Primero.* Los **resultados electorales** que dan pie a la configuración del poder legislativo. Si estos conducen a una integración mayoritaria del partido gobernante, pactar con otra u otras fuerzas en el Congreso sería ocioso. Por el contrario, si el partido del presidente electo no obtiene una mayoría (absoluta), sería una primera condición favorable para instalar un gobierno de coalición.<sup>3</sup>

*Segundo.* La **decisión del presidente** entre un gobierno dividido o uno compartido, es decir, convocar a otra u otras fuerzas políticas para coaligarse en el gobierno u optar por un gobierno minoritario obligado a buscar acuerdos coyunturales o pactos que emulen una coalición como el Pacto por México, arreglos que al final de cuentas resultan transitorios. La voluntad del presidente se puede actualizar en cualquier momento de su sexenio, importante porque puede responder a cambios en la integración del Congreso, principalmente luego de las elecciones intermedias.

*Tercero.* La **capacidad de coalición** que se tenga desde el partido en el gobierno con otro u otros para que juntos tengan una mayoría estable en el Congreso. Esto incluye los acuerdos entre fuerzas políticas en cuanto a la conformación del Ejecutivo (es decir, cómo concretan compartirlo) y la integración de un solo Programa de gobierno que sea respaldado por dicha mayoría en el Legislativo.

---

<sup>2</sup> De conformidad con el Artículo Décimo Segundo Transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014.

<sup>3</sup> Los gobiernos de coalición están pensados para lograr, entre otros objetivos, dotar de legitimidad a un gobierno que la mayoría de los votantes no eligieron, sin embargo esta condición sería salvable si el partido gobernante cuenta con mayoría en el Congreso.

# Mirada Legislativa . . . . Núm.148

Si estos filtros son superados se estaría ante una inminente conformación de un gobierno de coalición en México. La manera en que este se concrete depende de diversos factores políticos, muchos coyunturales que desde esta posición no es posible ponderar. Sin embargo, su factibilidad se puede modelar a partir de ciertos postulados que ya han sido planteados a nivel teórico.

De acuerdo con los dos principios constitutivos de la teoría de las coaliciones derivados de Riker (1962) se tiene que, de inicio, únicamente se formarán *coaliciones ganadoras*, lo que quiere decir que la coalición de gobierno se conformará de partidos (o grupos parlamentarios) cuya fuerza en el Congreso represente una mayoría absoluta de votos y puedan salir avante con facilidad en diversas votaciones parlamentarias. Luego, “entre todas aquellas (posibles) coaliciones ganadoras que no pueden prescindir de ninguno de sus socios, se formará aquella que presente el número de socios menor (...) esto es, una *coalición mínima ganadora*” (Cardarello, 2017:161) que no tenga por qué compartir de más, sino solo lo necesario para conseguir sus objetivos.

Cabe añadir que, ante las diferentes opciones de *coalición mínima ganadora*, Axelrod (1970) considera que habrá un orden prioritario de acuerdo con la cercanía ideológica de los miembros: una *coalición mínima ganadora afín* que permita acordar con mayor facilidad temas que podrían tener que dejar fuera del convenio de otra manera. Por otro lado, Sartori (1980) considera que se toma en cuenta el potencial de gobierno de los socios por pequeños que estos sean, así como su carácter de instrumento de poder a lo largo del tiempo.

A la par de estas consideraciones es preciso tener en cuenta que, para llevar a cabo modificaciones constitucionales en México es necesario contar con los votos de las dos terceras partes de los legisladores de ambas Cámaras legislativas (CPEUM, artículo 135), evidentemente esto da pauta a que la propia *coalición mínima ganadora* (conformada por dos o más fuerzas políticas) deba negociar con otro u otros partidos ante la necesidad de adicionar o modificar la Constitución.

Además, teniendo en cuenta que la coalición no significa que los partidos integrantes renuncien a sus posturas particulares, se buscaría, idealmente, que proporcione cierta flexibilidad para derivar la unión en opciones con mayoría absoluta de votos para legislar, precisamente, en temas específicos donde no haya coincidencia.

Con todo, a pesar de lo ya dispuesto en la Reforma y de los otros aspectos aquí previstos, la manera en que esta se implemente podría ser objeto de nuevas modificaciones que establezcan un marco normativo amplio y detallen diferentes aspectos. En el transcurso de cuatro años, entre la aprobación de la Reforma (2014) y la conclusión de la LXIII legislatura (2018), algunas fuerzas políticas presentaron por separado diversas iniciativas legislativas, ya sea a nivel constitucional o de leyes secundarias incluyendo la expedición de un ordenamiento específico para los gobiernos de esta naturaleza.

Esta serie de iniciativas conforman un entramado desde el que se podría regular la implementación de los gobiernos de coalición en México y son, desde luego, base importante del debate en torno al tema, ya que se componen de posturas diversas. Esto, se esboza a continuación.

# Mirada Legislativa . . . . . Núm.148

## III. Posturas identificadas

Un gobierno de coalición podría ser una realidad en México si el presidente de la República en turno lo considera conveniente. Esto depende de los resultados electorales y, con ello, de la manera en que se conforme el Congreso (viable si el nuevo presidente no cuenta el respaldo de más de la mitad de los integrantes del poder legislativo). La manera en que se implemente podría ser precedido, o no, por modificaciones a lo actualmente previsto en la Constitución y a la creación, o no, de normas secundarias.

Es posible identificar tres principales posturas ante esto: Dentro de la primera se encuentran quienes piensan que el gobierno de coalición se debe regular exclusivamente a partir de los documentos rectores que ya prevé la Constitución, de tal suerte que cada que un presidente convoque su conformación se puedan acordar reglas distintas y adecuadas, esto es, sin la necesidad de legislar más al respecto sino, más bien, plasmando las particularidades en cada Convenio y Programa de gobierno.

Una segunda y tercera proponen reglas complementarias, incluso la expedición de un ordenamiento específico a manera de Ley Federal del gobierno de coalición. La diferencia entre ellas radica en que una se apega a la propia Reforma, es decir, legisla a partir de ella mientras que, la otra, modifica constitucionalmente sus componentes para, desde estos nuevos, reglamentar dicha figura política.

Estas dos últimas se ven reflejadas en cada una las propuestas vertidas en el Congreso luego de la reforma político-electoral de 2014 (y hasta el proceso electoral de 2018).<sup>4</sup> Cada una de estas provinieron de los grupos parlamentarios del PAN, PRD y MC, así como del PVEM. Coincide que los primeros tres partidos conformaron la coalición de carácter electoral denominada *Por México, al Frente* y que a lo largo de las campañas fue una de sus propuestas más repetidas, cuestión que contrastó con las demás fuerzas políticas.

De entre los diversos temas que se colocan en la discusión a través de estas iniciativas destacan tres. Uno que, en contraste con lo dispuesto actualmente por la Constitución, obliga asumir un gobierno de coalición bajo ciertas circunstancias (propuestas del PRD y MC); el segundo es referente a la introducción de la segunda vuelta como alternativa al gobierno de coalición (propuestas del PVEM); y el tercero sobre la puntualización de requisitos para la elaboración de los documentos rectores, y para nombrar y redefinir funciones de los integrantes del gabinete (propuestas del PAN, PRD, MC, y PVEM).

Las iniciativas que proponen puntualizar los casos en los que sería obligatorio llevar a cabo un gobierno de coalición se enfocan, por un lado, en el resultado de la votación para el cargo de Presidente de la República<sup>5</sup> y, por otro, en el resultado de la elección del Congreso pues discierne que, para que la ley requiera un gobierno de coalición, es porque el partido que postuló al candidato ganador no cuenta con una mayoría absoluta en el poder legislativo. Cabe insistir que dicho supuesto se ha repetido en los más

---

<sup>4</sup> En el *Anexo* se enlistan 12 iniciativas legislativas en materia de gobierno de coalición, todas ellas presentadas luego de la reforma político-electoral del 10 de febrero de 2014. Además, en Palazuelos, I. *et al.* (2018) se comparan varias de estas iniciativas a través de preguntas relacionadas con la formación e integración de gobiernos de este tipo.

<sup>5</sup> En no obtener un número de votos equivalente al cuarenta por ciento de la lista nominal de electores utilizada en la jornada comicial, por un lado, y en no conseguir más del cincuenta por ciento de la votación válida emitida, por otro.

# Mirada Legislativa . . . . Núm.148

recientes gobiernos federales desde el encabezado por Ernesto Zedillo hasta el de Enrique Peña pasando por los de Vicente Fox, y Felipe Calderón.

El segundo tema tiene que ver con la inclusión del balotaje como una alternativa, junto con el gobierno de coalición, que legitime al presidente en caso de que sea electo con una cantidad de votos menor a la mayoría absoluta. Esta propuesta da a elegir al candidato presidencial ganador entre ir a una segunda vuelta (con el riesgo de perder en ella) o compartir el gobierno.

El tercer tema radica en especificar el contenido, características y manera en que se deben legitimar los documentos rectores del gobierno de coalición (esto es el Convenio de Coalición y el Programa de Gobierno)<sup>6</sup> y la forma en que se nombrará y/o ratificará a los miembros del gabinete presidencial, así como la redefinición de sus funciones.

Entre las diversas iniciativas no existe coincidencia en la forma en que estos temas se deban aprobar y/o ratificar pues, aunque la mayoría de ellas no modifica las atribuciones con las que actualmente cuenta el Senado, en otras se expone la posibilidad de que sean compartidas entre ambas Cámaras del Congreso o trasladadas por completo a la Cámara de Diputados.

Respecto con la opinión pública también se observa una interesante discrepancia de posturas. La Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional levantada en octubre de 2016 por la UNAM, incluye dos reactivos que indagan aspectos puntuales relacionados con el gobierno de coalición. Por un lado, la posibilidad de que el presidente electo (por una primera minoría) incluya miembros de otros partidos en su gabinete y, por el otro, si se piensa que el gobierno federal puede funcionar mejor o peor bajo dichas condiciones (Cuadro 1).<sup>7</sup> Con las respuestas a estos dos reactivos es posible identificar, de entre los simpatizantes de los partidos políticos, cuáles son los más y los menos propensos a apoyar un gobierno compartido y cuáles los optimistas, pesimistas, incluso los indiferentes, en cuanto a lo que esperan de esto.

Para tener una idea más próxima a la coyuntura de 2018, se revisaron dichas respuestas en cuatro grupos: Tres de ellos definidos por su simpatía de acuerdo con la conformación de las coaliciones electorales para dichas elecciones y el cuarto por no simpatizar con ningún partido. De esta manera se observó que la suma de simpatizantes del PAN, PRD, y MC, por un lado, así como aquellos que no manifiestan simpatía partidista, por otro, tienden más a aceptar que haya miembros de diferentes partidos en el gabinete presidencial en contraste con aquellos identificados con MORENA, PT y PES, por un lado, o con PRI, PVEM, PANAL por otro, quienes en su mayoría prefieren que el presidente no integre a personas de otros partidos.

---

<sup>6</sup> Se pretende definir el contenido del Convenio agregando diversos elementos necesarios (por ley) para que este pueda ser signado y aprobado. Dentro de estos se encuentra la definición de los partidos que integran el gobierno de coalición, la integración y organización del gabinete, la definición de la agenda legislativa común, las modalidades de rendición de cuentas del ejecutivo al legislativo, así como las formas y procedimientos para modificar el Convenio y el Programa, así como las causas de su disolución.

<sup>7</sup> Las preguntas textuales fueron: (72) Si en una elección para presidente el candidato triunfador gana por muy pocos votos, ¿qué es mejor para usted: que incluya en su gabinete a miembros de otros partidos políticos o que gobierne sin integrar a miembros de otros partidos políticos?; y (73) Si el presidente de la república integrara en su gabinete a miembros de partidos políticos diferentes al suyo, ¿usted cree que el gobierno federal funcionaría mejor o peor que ahora?

# Mirada Legislativa . . . . . Núm.148

En cuanto al segundo reactivo, hay una mayoría en los cuatro grupos que espera mejorías en el funcionamiento del gobierno federal con la integración de un gabinete con personas de distintos partidos. Esto contrasta con las anteriores respuestas y se puede interpretar que, a pesar de que una parte de los entrevistados preferirían la no inclusión de otros partidos, aun así habría buenas expectativas para algunos de ellos si se llevara a cabo.

**Cuadro 1. Posturas y expectativas de la ciudadanía ante la posibilidad de un gobierno compartido**

	Que incluya en su gabinete a miembros de otros partidos políticos	Que gobierne sin integrar a miembros de otros partidos políticos	Integrar en el gabinete a miembros de partidos políticos diferentes (expectativa)		
			Mejor	Igual	Peor
<i>Ninguno</i>	<b>47.2</b>	32.6	34.6	29.0	20.4
<i>PAN+PRD+MC</i>	<b>48.2</b>	35.5	35.2	23.6	28.3
<i>PRI+PVEM+PANAL</i>	37.5	<b>41.7</b>	38.3	18.9	32.9
<i>MORENA+PT+PES</i>	35.1	<b>43.2</b>	37.9	18.6	30.5

Fuente: Elaboración propia a partir de los tabulados de la Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional (UNAM). Consultado por última vez: 11 de junio de 2018.

## IV. Reflexiones finales

La figura de los gobiernos de coalición es muy reciente en México, su incorporación a la Constitución data de 2014 y su implementación podría ser un hecho a partir de 2018. Con todo, hay aspectos que importa cuidar y revisar teniendo en cuenta, también, algunas de las posibles consecuencias de su no-implementación. Entre estos se hace mención de tres en particular: la efectiva separación de poderes; el papel de la oposición y el derecho de las minorías; así como el contexto de gobiernos minoritarios/divididos, parálisis legislativa, y acuerdos legislativos coyunturales.

- *División de poderes.* Es importante que todas estas modificaciones legales sean vistas atendiendo al espíritu original de la implementación de estos gobiernos en el diseño institucional del poder público: que se goce de herramientas para hacer más ágil la interacción entre poderes y asumir corresponsabilidad en sus trabajos sin comprometer su separación y de esta manera la ciudadanía sea la principal beneficiada.

# Mirada Legislativa . . . . Núm.148

- ▶ *Derechos de las minorías.* Dado que el gobierno de coalición se construirá por el partido con la primera minoría y otro u otros que representen en conjunto más de la mitad de los votos en el Congreso, y que tendrán asegurada una mayoría absoluta que no los obligue a negociar con fuerzas menores, es toral que estas asuman una función de vigilancia y de exigencia para que sus agendas también sean tomadas en cuenta y que los derechos de las minorías sean considerados. Es preciso que esta dinámica se dé por principio de democracia.
- ▶ *Gobierno dividido.* Un gobierno dividido es aquél en el que, considerando una efectiva división de poderes, el partido que llevó al poder al titular del Ejecutivo no cuenta con la mayoría absoluta de los escaños en el Legislativo. México es un buen ejemplo pues ha experimentado una creciente pluralidad reflejada en los órganos representativos desde 1997. Estos contextos hacen propicia la instalación de gobiernos de coalición que permitan alcanzar acuerdos perdurables y evitar una situación de parálisis legislativa.

Lo más importante de la implementación, adopción y funcionamiento de un gobierno de coalición en México, es que este refleje beneficios palpables por la ciudadanía comparativamente mejores y mayores respecto con los observados en los pasados gobiernos divididos. Esto no solo en temas coyunturales sino en un amplio espectro de las políticas públicas. Los gobiernos de coalición no representan una solución en sí mismos para todos los temas que aquejan al país: corrupción, impunidad, inseguridad, desempleo, desigualdad (por mencionar los principales) pero sí pueden configurarse en facilitadores para su atención.

# Mirada Legislativa . . . . . Núm.148

## Fuentes

Amorim, O. (1998). *Cabinet Formation in Presidential Regimes: An Analysis of 10 Latin American Countries*. (Trabajo presentado en LASA). Chicago.

Axelrod, R. (1970). *Conflict of Interest. A Theory of Divergent Goals with Applications to Politics*. Chicago: Markham.

Barceló, D. y Diego Valadés. (2016) Estudio sobre el sistema presidencial mexicano que contiene anteproyecto de ley del gobierno de coalición. Cámara de Diputados – CEDIP – IJ UNAM. 110p.

Cardarello, A. (2017). Coalición de partidos políticos. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*. San José, Costa Rica: IIDH. Tercera edición.

Castellanos, R. (2016). La reforma político-electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos. Serie: Reformas estructurales: avances y desafíos. Número 8. Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 136 pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM). *Diario Oficial de la Federación*. 5 de febrero de 1917. Texto vigente. Última reforma publicada DOF 15-09-2017.

Chasqueti, D. (2000). Balotaje y coaliciones en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 12.

----- (2001). Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: Evaluando la difícil combinación. En: Lanzaro, J. (ed.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.

----- (2008). Democracia, presidencialismo y partidos políticos en América Latina: Evaluando la “difícil combinación”. Montevideo: Ediciones CauceCSIC.

Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004). *Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism*. *British Journal of Political Science* (Cambridge University Press).

Duverger, M. (1957). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.

Gobierno de la República (2012). Pacto por México. 2 de diciembre de 2012. 19pp. Recuperado de: <https://bit.ly/2J1NOtK>

Gobierno de la República (2014). Explicación ampliada de la reforma político – electoral. 22 pp. Recuperado de: <http://bit.ly/2v2wWv8>

# Mirada Legislativa . . . . Núm.148

Laver, M., y Schofield, N. (1991). *Multiparty Government. The Politics of Coalition in Europe*. Oxford, Inglaterra: Oxford University Press.

Mainwaring, Scott y Shugart, Matthew. (2002). *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

Palazuelos, I. (2017), "Gobierno de coalición en México: Propuestas de reforma constitucional y el debate del Frente Amplio", *Mirada Legislativa*, No. 131. Ciudad de México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 27p.

Palazuelos, I. *et.al.* (2018), "Formación e integración de un gobierno de coalición en México. Ocho preguntas sobre ocho iniciativas", *Cuadros Analíticos de Propuestas Legislativas*, No. 20, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, México, 27 pp.

Rial, J. (2000). Coalición de partidos. En: IIDH/CAPEL. *Diccionario electoral*. San José, Costa Rica: IIDH.

Sartori, G. (1980). *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Madrid, España: Alianza Editorial.

Secretaría de Gobernación (2014). "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral." *Diario Oficial de la Federación*. Disponible en: <http://bit.ly/1bEADYa>

Senado de la República (2013). Conferencia de prensa del coordinador del GPPAN Ernesto Cordero Arroyo acompañado de los senadores Barbosa, Gil-Zuarth, y Camacho Solís. México. Recuperado de: <https://bit.ly/2JeLYcl>

Strom, K. (1990). *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

UNAM (2017) Tercera Encuesta Nacional de Cultura Constitucional. (Metodología, cuestionario, y tablas de contingencia). Recuperados de: <https://bit.ly/2JBqGCP>

Valadés, D. (2003). *El gobierno de gabinete, México*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 124 pp.

----- (2016). *Los gobiernos de coalición en América Latina. Experiencias y perspectivas*. El Colegio Nacional. 87p.

# Mirada Legislativa . . . . . Núm.148

## **Anexo. Iniciativas pendientes en materia de gobiernos de coalición a nivel federal, posteriores a la reforma político-electoral de 2014.**

1. GPPAN, Diputado Federico Döring Casar. (14/06/2017). Que expide la Ley del gobierno de coalición, Reglamentaria de los artículos 76, fracción II y 89, fracción XVII de la CPEUM; y reforma y adiciona diversas disposiciones de la LOAPF, de la Ley de Planeación y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y reforma la denominación de la LOAPF. Disponible en: <http://bit.ly/2DFA4GL>
2. GPPAN, Diputado Máximo García López. (21/03/2018). Que reforma y adiciona los artículos 76 y 89 de la CPEUM. Disponible en: <https://bit.ly/2GZa1qy>
3. GPPAN, Diputado Máximo García López. (21/03/2018). Que adiciona el artículo 12 de la LOAPF. Disponible en: <https://bit.ly/2GXkOlb>
4. GGPP del PAN, PRD, y MC, Diputados Omar Ortega Álvarez, Federico Döring Casar, Verónica Delgadillo García y Jorge Álvarez Maynez. (22/02/2018). Que expide la Ley Federal de gobierno de coalición, reglamentaria de los artículos 76 fracción II y 89 fracción XVII del a CPEUM. Disponible en: <https://bit.ly/2L4nZKv>
5. GPPAN, Diputado Marko Cortés Mendoza. (18/04/2018). Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la CPEUM Disponible en: <https://bit.ly/2sdjhTo>
6. GPPRD en el Senado. (25/10/2016). Que reforma y adiciona los artículos 74, 76, 80, 86, 89, 116 y 122 de la CPEUM. Disponible en: <http://bit.ly/2GjgzRW>
7. GPPRD, Diputado Omar Ortega Álvarez. (22/11/2016). Que expide la Ley Federal de Gobierno de Coalición, reglamentaria de los artículos 76 y 89 de la CPEUM. Disponible en: <http://bit.ly/2rFVPAw>
8. GPPRD, Senador Venancio Luis Sánchez. (05/09/2017). Que expide la Ley Federal de gobiernos de coalición, reglamentaria de los artículos 76 fracción II; y 89, fracción XVII de la CPEUM y reforma la LOAPF y la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal. Disponible en: <http://bit.ly/2DC0pS5>
9. GPPRD, Diputado Omar Ortega Álvarez. (24/10/2017). Que reforma diversas disposiciones de la CPEUM y del Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014. Disponible en: <http://bit.ly/2BtUlcR>

# Mirada Legislativa . . . . Núm.148

10. GPPRD en la Cámara de Diputados. (27/02/2018). Que reforma y adiciona el artículo 70 de la CPEUM. Disponible en: <https://bit.ly/2xlzsDh>
11. GPPVEM en la Cámara de Diputados. (07/04/2016). Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Disponible en: <http://bit.ly/2nbhj2T>
12. GPPVEM en el Senado y en la Cámara de Diputados. (10/10/2017). Que reforma diversas disposiciones de la LOAPF y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en materia de segunda vuelta electoral y gobierno federal de coalición. Disponible en: <http://bit.ly/2DLxOwO> y <http://bit.ly/2rEge9j>

Mirada Legislativa Número 148  
El futuro de los gobiernos de coalición en México.  
Un análisis de su (im)posible implementación

**Elaboración:**  
**Israel Palazuelos Covarrubias**

Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad de su autora o autor y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista del Instituto Belisario Domínguez o del Senado de la República.

*Mirada Legislativa* es un trabajo académico cuyo objetivo es apoyar el trabajo parlamentario.

Números anteriores de la serie:  
<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx>

Como citar este documento:  
Palazuelos Covarrubias, Israel, (2018) “El futuro de los gobiernos de coalición en México. Un análisis de su (im)posible implementación”, *Mirada Legislativa No. 148*. Ciudad de México: Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 17p.

# Instituto Belisario Domínguez

## Comité Directivo

**Presidente** Senador Manuel Barlett Díaz  
**Secretario** Senador Rubén Antonio Zuarth Esquinca  
**Secretario** Senador Daniel Gabriel Ávila Ruíz  
**Secretario** Senador Marlon Berlanga Sánchez

Dr. Alejandro Navarro Arredondo  
**Director General de Análisis Legislativo**

Mtra. Gabriela Ponce Sernícharo  
Mtro. Cornelio Martínez López  
Dr. Itzkauhtli Benedicto Zamora Sáenz  
Mtra. Irma del Rosario Kánter Coronel  
Mtro. Christian Uziel García Reyes  
Dra. Carla Angélica Gómez Macfarland  
Mtra. Lorena Vázquez Correa  
Lic. María Cristina Sánchez Ramírez  
Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias  
Dr. Juan Pablo Aguirre Quezada

**Diseño Editorial:**  
Denise Velázquez Mora



[www.senado.gob.mx/ibd/](http://www.senado.gob.mx/ibd/)

Donceles No. 14, Centro Histórico,  
C.P. 06020, Del. Cuauhtémoc,  
Ciudad de México