

Mirada Legislativa

Núm. 131, agosto de 2017

Gobierno de Coalición en México: Propuestas de Reforma Constitucional y el debate del Frente Amplio

Síntesis Ejecutiva

- El Gobierno de Coalición ha llamado la atención en los últimos años en México, ha ganado el apoyo de diferentes actores, pero también ha causado incertidumbre y expectativa por la falta de un referente cercano de lo que es o podría ser.
- Aunque los Gobiernos de Coalición ya existen en la Constitución, aún carecen de las bases para implementarse el próximo sexenio: hay seis iniciativas constitucionales que tratan de ampliar y/o especificar su regulación de las que tres prevén hacerlo obligatorio, cuestión que se contrapone a lo dispuesto actualmente por la Carta Magna.
- El Senado tendría un papel relevante dentro de un Gobierno de Coalición: estaría facultado para aprobar o rechazar los documentos que lo rigen y para ratificar los nombramientos de casi todos los Secretarios de Estado.
- Idealmente, un Gobierno de Coalición reuniría al menos 66% de los votos en cada una de las Cámaras y sus integrantes serían aquellos partidos que difícilmente otorgarían su apoyo al gobernante fuera de los incentivos que representa esta figura de gobierno.
- Los Gobiernos de Coalición no serán una solución en sí mismos, pero sí pueden configurarse en facilitadores para la atención de diversos problemas. Lo más importante de su implementación es que reflejen beneficios palpables por la ciudadanía, comparativamente mejores y mayores respecto con los observados en los gobiernos divididos; para que esto suceda, es indispensable poner atención en la transparencia y efectiva rendición de cuentas.



Mirada Legislativa

Núm. 131

Introducción.

México es un país cuyo régimen es de naturaleza presidencialista, lo que quiere decir que el titular del Poder Ejecutivo es elegido por los ciudadanos a través del voto directo y universal, y que ejerce una doble función: la de Jefe de Estado y la de Jefe de Gobierno. Empero, en los gobiernos parlamentaristas, los ciudadanos eligen a los integrantes del Poder Legislativo, y estos, al titular del Poder Ejecutivo. Debido a esta *simple* diferencia entre unos regímenes y otros, los Gobiernos de Coalición son más comunes en gobiernos parlamentaristas que en aquellos, como México, de carácter presidencialista.¹ En nuestro país, incluso, las coaliciones gubernativas son inéditas.

La enunciación presidencialista de nuestro sistema político que fue plasmada en la Constitución de 1917 y se encuentra vigente hasta nuestros días, tuvo en cuenta un contexto por demás distinto al actual; el pluralismo político que hoy se vive y se proyecta en los órganos representativos ha hecho que desde hace 20 años los gobiernos sean minoritarios, es decir, quien se encuentra en la Presidencia de la República, no cuenta con el respaldo mayoritario del Congreso, y desde 1994, no ha sido elegido por la mayoría de los votantes sino por una primera minoría: Ernesto Zedillo con 33%, Vicente Fox con 43%, Felipe Calderón con 36%, y Enrique Peña con 38%.

La regulación de los Gobiernos de Coalición es uno de los temas que se encuentra en las agendas de los grupos parlamentarios para discutir en el último año de sesiones de la LXIII Legislatura, ya que, aunque esta figura ya existe en la Constitución Mexicana, carece de las bases propicias para llevarlo a cabo en el próximo sexenio. De esta manera, las iniciativas que aquí se analizan, toman como base un agotamiento del sistema, mismo que no corresponde a la nueva realidad del país y el cual ha mermado la eficiencia legislativa en detrimento de las políticas públicas que debieran beneficiar a la ciudadanía. Las fuerzas políticas que se encuentran pensando y promoviendo un Gobierno de Coalición, lo califican como la alternativa a un sistema presidencial “añejo” en el que cada vez son más los ciudadanos que no lo eligen en comparación con los que sí.

Este documento trata de ampliar el panorama acerca de la figura jurídica del Gobierno de Coalición en México, para ello se divide en cinco partes: la primera de ellas aborda el concepto desde el punto de vista teórico rescatando los referentes que hasta hoy se tienen en el país,

1 Hay algunos casos interesantes de Gobiernos de Coalición en regímenes presidencialistas: el “Frente Amplio” en Uruguay, la “Concertación” en Chile, y aquellos encabezados tanto por el PSBD como por el PT, en Brasil.

incluye las previsiones constitucionales al respecto derivadas de la Reforma Política de 2014, esto con la finalidad de repasar el estado actual del tema en la legislación. En la segunda parte, se hace una revisión descriptiva y comparativa de las seis iniciativas de Reforma Constitucional que atienden el tema, mismas que fueron presentadas en el Congreso después de la Reforma Política de 2014 y antes de que el último año de la LXIII Legislatura diera inicio.

La tercera y cuarta parte desarrollan dos de los aspectos más importantes para los Gobiernos de Coalición: por un lado, lo relacionado con sus documentos rectores y por el otro, los procedimientos para llevar a cabo la integración del Gabinete Presidencial. En ambos casos se hace un repaso de las disposiciones constitucionales vigentes y estas se contrastan con las propuestas de modificación o adición contenidas en las iniciativas legislativas analizadas.

Finalmente, se incluye un apartado sobre el debate en torno al denominado *Frente Amplio* y su propósito de formar un Gobierno de Coalición a partir de 2018. En esta parte del documento se realiza un ejercicio que ilustra cómo sería la dinámica de formación de una coalición gubernativa a partir de la actual conformación del Congreso, esto con la finalidad de aplicar, a manera de ejemplo, parte de la teoría de las coaliciones al caso mexicano.

En términos generales, el desarrollo de este documento abarca los aspectos fundamentales para dibujar un panorama previo a la elección e integración del nuevo gobierno federal, esto con la idea de que sea útil para los trabajos de este último año legislativo y para enriquecer la discusión y el debate en torno a esta nueva figura de gobierno en México.

I. ¿Qué es un Gobierno de Coalición?

El Gobierno de Coalición es una figura que ha llamado la atención en los últimos años, ha ganado el apoyo de diferentes actores, pero sobre todo que causa incertidumbre y expectativa por la falta de un referente claro de lo que es o podría ser pues, de inicio, ésta conlleva la necesidad de tener a dos o más partidos políticos en el Poder Ejecutivo, cuestión inédita hasta el momento en México. A continuación, se trata de explicar qué es teóricamente un Gobierno de Coalición y cómo se encuentra regulado en nuestro país de acuerdo con los referentes que se tienen hasta hoy.

Una coalición, en términos genéricos, es un conjunto interrelacionado de partidos existentes en un sistema político de los que se pueden distinguir dos tipos: electoral y de gobierno (Cardarello, 2017:159-160). En México, nos encontramos familiarizados con las primeras, es

Mirada Legislativa

decir, con las coaliciones electorales, mismas que “suelen conformarse en torno a un programa común electoral para lograr un resultado más favorable...” (Rial, 2000) su principal propósito es poder competir contra otra coalición o fuerza política, y eventualmente conseguir la mayoría de votos en uno o más procesos. Esta unión generalmente termina el día de la elección, por lo que se entiende que su agotamiento se da en el cumplimiento de dicho objetivo común. Pero si bien una puede dar origen a otra, hasta antes de 2018 no hubo la posibilidad (mucho menos la obligación) de conformar un gobierno bajo esta modalidad.

En contraposición, “una coalición de gobierno puede ser definida como un conjunto de partidos políticos que acuerdan perseguir metas comunes, reúnen recursos para concretarlas y distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas” (Strom, 1990:24-25), este tipo de unión de partidos se podría explicar en términos llanos como un gobierno compartido en el que se aseguran mayorías estables en el Congreso, los cuales permiten concretar más sencillamente los objetivos de su 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 (Riker, 1962)
- Los integrantes de la coalición acuerdan (y ratifican formalmente) al Gabinete de Gobierno (Riker, 1962).
- Las fuerzas integrantes convienen una agenda común.

La figura existe en la Constitución Mexicana gracias a la Reforma Política del 10 de febrero de 2014, este componente fue previsto para responder a la situación de “incapacidad para generar acuerdos entre las diversas fuerzas representadas en el Congreso de la Unión y (dado que) la falta de incentivos para la adecuada colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo han obstaculizado la construcción de un gobierno eficaz que brinde resultados a los mexicanos.”²

2 Explicación ampliada de la Reforma Política – Electoral. Disponible en: <http://bit.ly/2v2wWv8>

Mirada Legislativa

Núm. 131

El artículo 89 constitucional faculta al presidente en turno para crear un Gobierno de Coalición con partidos políticos representados en el Congreso y de esta manera conformar una mayoría legislativa estable³ que respalde al titular del Poder Ejecutivo así como al gabinete de coalición, y a sus acciones; prevé su regulación (incluyendo las causas de su disolución) a través de un Convenio, y de un Programa de Gobierno que contenga los temas pactados por las fuerzas políticas que dieron origen a la coalición.

De acuerdo con la legislación vigente, en caso de no formarse un Gobierno de Coalición, la mayoría de los Secretarios de Estado deben ser nombrados y removidos libremente por el presidente de la República, únicamente los titulares de Hacienda y Relaciones Exteriores estarían sujetos a ratificación por parte del Poder Legislativo. No obstante, en caso de un Gobierno de Coalición, el Senado tiene un papel relevante ya que la Constitución lo faculta para aprobar o rechazar tanto el Convenio como el Programa, mismos que regirán las acciones en torno a la conformación y funcionamiento de dicho gobierno y, conjuntamente, le atribuye la ratificación de los nombramientos de todos los Secretarios de Estado exceptuando únicamente los de Defensa y Marina.⁴

Otra peculiaridad de esta regulación es que la formación de los Gobiernos de Coalición es optativa, pues está sujeta a lo que decida el presidente electo: si dispone convocarlo al inicio de su mandato, en otro momento, o si simplemente determina no formarlo; además, por el momento no existen bases específicas ni legislación secundaria que definan los componentes que se muestran en estos artículos.

De acuerdo con el Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación, hay seis diferentes iniciativas en el Congreso que tratan de ampliar y/o especificar la regulación de la figura del Gobierno de Coalición a nivel constitucional⁵; dos de ellas añaden el tema de la segunda vuelta electoral, concibiendo tanto al gobierno compartido como al balotaje, alternativas que legitimen al presidente en caso de que sea electo con una cantidad de votos

3 La Constitución Mexicana dice a la letra que “en cualquier momento, (el presidente podrá) optar por un Gobierno de Coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión”.

4 Artículo 89, fracciones II y XVII; así como artículo 76, fracción II, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5 El periodo en revisión va del 11 de febrero de 2014 (posterior a la Reforma Política) al 31 de agosto de 2017 (previo al inicio del tercer y último año constitucional de la LXIII Legislatura) e incluye únicamente aquellas propuestas constitucionales que se muestran en el status de “pendientes”. También se encontraron cuatro iniciativas que expiden, reforman y/o adicionan leyes secundarias en materia de Gobiernos de Coalición mismas que se presentan en el Anexo de este documento.

menor a la mayoría absoluta tal y como sucedió en las cuatro elecciones presidenciales más recientes y como muy probablemente podría acontecer en 2018.

No obstante, legislar sobre una posible segunda vuelta electoral, en este momento, es jurídicamente inviable ya que el artículo 105 Constitucional dispone que “las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse...” lo que, formalmente, dejaría fuera la posibilidad de poner en marcha el mecanismo de balotaje para las elecciones presidenciales de 2018.⁶

Dejando aparte este tema y restricción, ambas iniciativas contienen importantes propuestas relacionadas con los Gobiernos de Coalición, y es por ello que se incluyen en este análisis. Junto con éstas, existen un par de propuestas más que tocan el tema de manera indirecta: una de ellas desaparece la figura de coaliciones electorales bajo la justificación de “dar paso a los Gobiernos de Coalición”, la otra, refleja dicha modalidad de gobierno a nivel local; las otras dos iniciativas únicamente abarcan el tema en el ámbito federal tocando específicamente las facultades del Congreso y las del presidente.

Cada una de estas seis iniciativas presenta elementos interesantes para el análisis del tema en cuestión, pero cabe señalar que fuera del periodo de análisis hubo (y seguramente habrá) otras que aportan diferentes elementos al debate (incluso a la propia Reforma Política de 2014, y algunas que fueron desechadas) así como aquellas que modifican la legislación secundaria (*ver Anexo*) las que quedan fuera del alcance de este documento. Enseguida se describen y comparan las seis iniciativas antes señaladas con la finalidad de dibujar un panorama previo al inicio del penúltimo periodo de sesiones ordinarias de la LXIII Legislatura, mismas que muy probablemente serán parte del debate en torno a la formación de Gobiernos de Coalición.

II. Iniciativas Constitucionales en Materia de Gobiernos de Coalición.

Los Gobiernos de Coalición en México están previstos en la Constitución por la fracción XVII del artículo 89, y la II del artículo 76, esto producto de la Reforma Política del 10 de febrero de 2014. Por ello, las propuestas legislativas que se analizan en el presente documento son aquellas que fueron presentadas posteriormente a esta fecha, dado que las mismas ya tenían como referente la existencia de esta figura en la Constitución.

⁶ Previsión contenida en el párrafo cuarto de la fracción II del artículo 105 constitucional. Teniendo en cuenta, además, que en el numeral 1 del artículo 225 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que el proceso electoral inicia en septiembre del año previo al de la elección.

Mirada Legislativa

Núm. 131

De las seis iniciativas, tres fueron presentadas por el PRD (una de éstas en el Senado), una por el Partido Verde, una más por Movimiento Ciudadano, y otra por Encuentro Social. Cabe señalar que la presentada por el PRD en el Senado fue signada por un conjunto de legisladores de los que la mayoría se encuentra actualmente en el grupo parlamentario del PT; también que la perteneciente al Partido Verde fue presentada tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores y el resto solo en la de Diputados.

Tabla 1. Iniciativas Legislativas Pendientes Referentes a la Regulación de los Gobiernos de Coalición

No.	Fecha	Proponentes	Tema principal	Nivel	Obligatoriedad	Artículos
1	4 de septiembre de 2014	Diputado Silvano Aureoles Conejo, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD)	Gobiernos de Coalición.	Local	No	116, y 122
2	25 de octubre de 2016	Senadoras y senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD)	Segunda vuelta y Gobierno de Coalición.	Federal y local	Sí	41, 74, 76, 80, 81, 85, 86, 89, 116, y 122
3	25 de octubre de 2016	Diputado Omar Ortega Álvarez del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD)	Gobierno de Coalición.	Federal	Sí	74, 76, y 89
4	17 de enero de 2017	Diputado Jorge Álvarez Máynez integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano (MC)	Gobierno de Coalición.	Federal	Sí	73, 74, 76, y 89
5	2 de marzo de 2017	Diputado Hugo Éric Flores Cervantes, integrante del Grupo Parlamentario de Encuentro Social (PES)	Derogación de la figura de coaliciones electorales.	Federal	No aplica	59, 115, y 116
6	21 y 16 de marzo de 2017	Diputados y Senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	Segunda vuelta y Gobierno de Coalición.	Federal	No	74, 76, 81, 84, 89, y 99

Fuente: Elaboración propia con datos de las iniciativas obtenidas del Sistema de Información Legislativa. Iniciativas presentadas del 11 de febrero de 2014 al 31 de agosto de 2017.

Mirada Legislativa

Núm. 131

Solo una iniciativa, de las seis, corresponde a la LXII Legislatura, las otras cinco, a la LXIII. La primera fue presentada en 2014, a unos meses de la aprobación de la referida Reforma Política, y su principal objetivo es prever la figura de Gobiernos de Coalición a nivel local con prácticamente las mismas particularidades aprobadas a nivel federal; con respecto de las cinco restantes, dos se presentaron en 2016, y tres en 2017; y como se decía anteriormente, una fue presentada en el Senado, cuatro en la Cámara de Diputados, y una (la del Partido Verde) en ambas Cámaras.

Llama la atención que tres de las propuestas (dos del PRD y una de MC) hacen obligatorio asumir un gobierno de esta naturaleza en contraste con lo dispuesto actualmente por la Constitución; y que otra (la del PVEM) da a elegir al ganador de la contienda presidencial entre un Gobierno de Coalición e ir a una segunda vuelta electoral. Cuatro se enfocan al nivel federal, una al local, y otra a ambos ámbitos de gobierno. A continuación, se realiza una descripción particular de cada una de las iniciativas revisadas, retomando algunos de los elementos ya abordados y otros que se consideran destacables dentro de este conjunto de propuestas legislativas.

1. *Dip. Silvano Aureoles Conejo del GPPRD (2014).*

La iniciativa del (entonces) Diputado Aureoles fue presentada siete meses después de la aprobación de la Reforma Política que diera origen a los Gobiernos de Coalición en la Constitución mexicana a nivel federal; ésta tiene como objetivo reflejar dicha figura en los gobiernos locales y, de acuerdo con la redacción de la propia iniciativa, “diseñar un esquema donde el Ejecutivo local tenga una gobernabilidad democrática más fluida, que tenga un respaldo legislativo más amplio, y que el Poder Legislativo sea a su vez un contrapeso y un órgano de control más fuerte que obligue al mismo Ejecutivo a observar estrictamente sus facultades y a una rendición de cuentas más seria.”

Esta propuesta modifica los artículos 116 y 122 constitucionales de incidencia directa en los estados y en la Ciudad de México, de tal suerte que en cualquiera de las 32 entidades federativas sea posible recurrir (de manera optativa) a un Gobierno de Coalición bajo condiciones y particularidades similares a las aprobadas anteriormente para el nivel federal, y con esto “dotar de elementos parlamentarios al sistema presidencial” vigente.

2. *GPPRD en el Senado de la República (2016).*

La iniciativa de los Senadores del PRD es una de las dos que ligan la figura del Gobierno de Coalición con la de segunda vuelta electoral, esta lo hace mediante el condicionamiento de obtener el número de votos equivalente al 40% de la lista nominal, es decir, en caso de que el candidato presidencial gane con una votación menor a este porcentaje, estaría obligado a formar una coalición convocando a los dirigentes de los grupos parlamentarios de los partidos políticos que participaron en los comicios.

Una peculiaridad de esta propuesta radica en las facultades que se le otorgan al gabinete, las que le dan un papel importante por la toma de decisiones que se llevaría a cabo en su seno de manera colegiada, y cuya organización y alcance estaría detallado plenamente a través del Convenio y el Programa de Gobierno ya previstos en la legislación, lo que implica atender las consideraciones de los partidos integrantes de dicha coalición gubernamental. De acuerdo con el texto de la misma iniciativa, algunos de los temas en que incidiría el gabinete de manera conjunta serían “la presentación de iniciativas, la interposición del veto presidencial, la firma de tratados, la definición de las ternas para la elección de ministros de la Corte, entre otros.”⁷

3. *Dip. Omar Ortega del GPPRD (2016).*

De acuerdo con esta iniciativa, un Gobierno de Coalición tendría que ser obligatorio en caso de que el partido que postuló al presidente no tenga mayoría absoluta en al menos una de las Cámaras del Congreso. Su propósito explícito e implícito, al igual que para las otras iniciativas del PRD, es dotar de elementos parlamentarios al sistema presidencial que nos rige, y avanzar en el cambio de régimen en México. Para lograrlo, propone reformar los artículos 74, 76 y 89 referentes a las facultades de las Cámaras y del presidente.

⁷ Esta propuesta es la que más artículos constitucionales abarca, y una de las razones (además de las contenidas en la descripción) descansa en que es la única que contempla tanto el ámbito federal como el local.

4. *Dip. Jorge Álvarez Máynez del GPMC (2017).*

Esta es una de las iniciativas que dota obligatoriedad a los Gobiernos de Coalición además de que mandata su formación al inicio del sexenio. En esta, su regulación (léase su Convenio y Programa de Gobierno) precisaría de la aprobación de los Diputados y la ratificación de los Senadores. Una de las peculiaridades de esta propuesta es la incorporación de la *moción de censura*, bajo la que, el poder legislativo, podría destituir a parte o a la totalidad del gabinete por considerar que estos sean “inviabiles” o “incompetentes”, es decir, que hayan dejado de llevar a cabo sus funciones.

5. *Dip. Hugo Éric Flores del GPPES (2017).*

Esta propuesta legislativa es la única que trata de incidir (en el tema en cuestión) eliminando las coaliciones electorales bajo la justificación de que los Gobiernos de Coalición “resultan ser más legítimos y comprometidos para establecer una forma de gobierno con beneficios hacia la sociedad y no limitado o definido como son las coaliciones electorales, que al término de la jornada electoral se dan por concluidas.” Esta iniciativa ve a las coaliciones electorales como componentes del sistema electoral desasociados de los Gobiernos de Coalición bajo el criterio de que el objetivo de las primeras ha sido obtener mayoría de votos sin compartir una ideología o programa de gobierno, mientras que la segunda, asume costos compartidos.

6. *GPPVEM en la Cámara de Diputados y en el Senado (2017).*

La propuesta del Partido Verde es otra de las que liga el Gobierno de Coalición con el procedimiento electoral de balotaje de tal modo que, en una elección presidencial en la que no haya un ganador con más de la mitad de los sufragios, “quien registre el voto mayoritario podría optar entre un Gobierno de Coalición con partidos que representen más del 50% de la Cámara de Diputados, o ir a una segunda vuelta electoral.” En esta iniciativa se prevé un escenario en donde un candidato a presidente de la República obtenga más de la mitad de los votos, en cuyo caso quedaría sin efectos el mandato de construir un Gobierno de Coalición (y a su vez de llevar a cabo una segunda vuelta electoral). Otras particularidades de esta iniciativa son la conversión de la Secretaría de Gobernación en Secretaría del Gabinete y la reaparición de la Secretaría de Seguridad Pública.

Mirada Legislativa

Núm. 131

Una vez hechas las descripciones de estas seis iniciativas, donde se incluyen los puntos más destacables de cada una de ellas, conviene tener en cuenta dos temas de suma importancia para la figura de los Gobiernos de Coalición: por un lado, el de sus documentos rectores, es decir, el relacionado con el Convenio de coalición y el Programa de Gobierno; y por el otro, el concerniente a los nombramientos de los integrantes del Gabinete Presidencial. Enseguida, se abordan ambos desde la perspectiva de las iniciativas legislativas aquí observadas.

III. Documentos Rectores.

De acuerdo con la disposición constitucional vigente, el Gobierno de Coalición debe ser regulado por un Convenio y un Programa, documentos que deben ser avalados por el Senado; de entre las modificaciones revisadas, la que propone Movimiento Ciudadano es la única que involucra la participación de ambas Cámaras del Congreso: el Senado tendría la facultad de aprobarlos, y los Diputados, la de ratificarlos. La del Partido Verde, por su parte, traslada la responsabilidad exclusivamente a la Cámara de Diputados; mientras que, el resto, no modifica esta atribución.

Estos instrumentos son de suma importancia para un Gobierno de Coalición ya que en ellos se formaliza su establecimiento y se plasman los mecanismos de coordinación y entendimiento bajo los que funcionará la relación entre poderes, e incluso la vigencia y/o las causales de disolución, sin embargo, la legislación actual no especifica el contenido de estos requisitos, cuestión que dos de las seis iniciativas legislativas que se revisaron (la de los Senadores del PRD y la del PVEM) tratan de saldar de la siguiente manera.

La iniciativa del Partido Verde prevé una vigencia por legislatura para estos documentos, lo que hace necesario signar un nuevo Convenio a mitad del periodo presidencial con los integrantes de la nueva legislatura que, nuevamente, representen más de la mitad de sus integrantes. Los puntos que se establecen en esta propuesta legislativa, como parte del Convenio, son los siguientes:

1. Partidos políticos integrantes del Gobierno de Coalición;
2. Nombre de los Secretarios y de los titulares de las empresas productivas del Estado;
3. Agenda legislativa común; y
4. Programa de Gobierno.

Mirada Legislativa

Núm. 131

En esta propuesta, el Programa de Gobierno debe contemplar una descripción general de las políticas a adoptar en los rubros fiscal, económico y ambiental; sus prioridades en políticas públicas educativas, agropecuarias y de salud; sus proyectos de infraestructura; metas específicas en las áreas de seguridad pública y desarrollo social, así como medidas de austeridad y disciplina financiera.

Mientras tanto, en la propuesta de los Senadores del GPPRD, el Convenio de coalición gubernativa debe partir de la convocatoria que haga el presidente electo de los diferentes grupos políticos representados en el Congreso para dialogar sobre la formación del nuevo Gobierno de Coalición. El Convenio, de acuerdo con esta misma iniciativa, deberá contener seis puntos, a saber:

1. La forma de integración y organización del gabinete;
2. Determinación de las de las discusiones colegiadas que deberá llevar a cabo el gabinete: presentación de iniciativas, interposición del veto presidencial, firma de tratados, definición de las ternas para la elección de Ministros de la Corte, etc.;
3. Modalidades para la rendición de cuentas por parte de los Secretarios hacia el Congreso;
4. Mecanismos para elegir al Secretario que participará en las discusiones legislativas de las propuestas de ley hechas por el Poder Ejecutivo;
5. Formas y procedimientos para la modificación del Convenio y del Programa; y
6. Causas de su disolución.

La iniciativa del Partido Verde habla de un Convenio en el que se involucre a los partidos que representen más de la mitad de votos en la Cámara de Diputados, mientras que la de los Senadores perredistas implica una convocatoria amplia, de todas las fuerzas representadas, para iniciar los diálogos que den pauta a la conformación del nuevo Gobierno de Coalición; mientras que la del Verde contempla una vigencia de tres años, la del PRD ordena que las causas de disolución y modificación se especifiquen en el propio Convenio. En la del PRD se destaca también la inclusión del requisito sobre rendición de cuentas y participación en el Congreso por parte de los Secretarios de Estado, en tanto que, en la del Verde, se detalla cómo deberán ser abordados ciertos rubros dentro del Programa de Gobierno.

IV. Conformación del Gabinete en el Gobierno de Coalición.

Parte esencial de la conformación de Gobiernos de Coalición es la participación que asume el Congreso en el nombramiento de los integrantes del gabinete presidencial; actualmente es facultad del presidente de la República, nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado. Producto de la Reforma Política de 2014, la Constitución prevé que, en caso de no optar por un Gobierno de Coalición, la Cámara de Diputados tendrá la facultad exclusiva de ratificar la designación que haga el presidente del Secretario de Hacienda, y en el mismo sentido, el Senado ratificará al Secretario de Relaciones Exteriores.

En caso de optar por un Gobierno de Coalición, la Cámara de Senadores tendría la facultad exclusiva de ratificar a todos los Secretarios de Estado, con excepción de los de Defensa y Marina “en razón de las importantes atribuciones que ambas dependencias tienen encomendadas en materia de seguridad y soberanía nacional.”⁸ Esta previsión implica, desde luego, un acuerdo entre los partidos integrantes de la coalición, pues se entiende que la aprobación estaría asegurada en el Senado si los diferentes titulares de cada Secretaría son personajes emanados de los mismos partidos políticos involucrados u ostentan su apoyo. Se requiere, además, de una mínima disciplina partidista originada de un acuerdo primario al interior de cada fuerza política.

Dentro de las propuestas legislativas analizadas, hay dos cuyo contenido añade elementos en la regulación del nombramiento de los integrantes del gabinete de coalición, estas son la del Partido Verde y la de Movimiento Ciudadano; el resto de iniciativas, conserva las disposiciones vigentes o hace cambios colaterales. Enseguida se hace un repaso de estas iniciativas con la finalidad de esbozar los cambios propuestos en este rubro dentro de la regulación pendiente en el Congreso.

De acuerdo con la propuesta del Partido Verde, dentro del Gobierno de Coalición, el nombramiento de los titulares de las diferentes secretarías de Estado y empresas productivas del país, no estará sujeto a ratificación de las Cámaras, no obstante, por un lado, requeriría el visto bueno de los partidos que lo integren, y por otro, el Convenio de coalición que estos suscriban, debería contener los nombres de dichos titulares.

8 Explicación ampliada de la Reforma Política – Electoral. Disponible en: <http://bit.ly/2v2wWv8>

Mirada Legislativa

Núm. 131

La iniciativa del Partido Verde también incluye la posibilidad de implementar un “esquema de ratificación de los titulares del Gabinete Presidencial”⁹ en el que, el presidente electo envía al Congreso su propuesta de los titulares de cada Secretaría de Estado y empresa productiva del país con el objetivo de contar con la conformidad de los Diputados en el caso de 10 secretarios de Estado, incluyendo el Jefe de Gabinete¹⁰ y el titular de Hacienda; y el de los Senadores tratándose del canciller, directores de Pemex y CFE, así como otras seis secretarías de Estado. Cabe señalar que este esquema también excluye a los titulares de Defensa y Marina.

“Las ratificaciones enumeradas se distribuyeron entre ambas Cámaras del Congreso de la Unión con la lógica de asignar a cada una las carteras relacionadas con ellas; por ejemplo, la Cámara de Diputados ratificará a los titulares de dependencias en materia política, hacendaria y de desarrollo social, mientras que el Senado de la República tendrá a su cargo la ratificación de funcionarios vinculados con política exterior, sectores productivos, energía y combate a la corrupción.” (PVEM, 2017).

La iniciativa de Movimiento Ciudadano (2017), por su parte, prevé un gabinete plural ratificado por el Congreso con el objetivo de generar “una dinámica de corresponsabilidad, incentivando a que los secretarios de Estado ratificados por consenso de los legisladores, sean personas que se consideren aptas para ejercer el cargo y que procuren hacerlo correctamente, pues de lo contrario, podrían ser removidos del mismo” dado que adopta la figura de moción de censura, mecanismo usual en los sistemas parlamentarios, que en el caso de un presidencialismo como el mexicano “el Poder Legislativo tendría la facultad de destituir (...) a uno, a varios Secretarios de Estado, o a la totalidad del gabinete, en caso de que se acreditara un gobierno inviable e incompetente” (MC, 2017) se está hablando de una pérdida de respaldo parlamentario hacia estos funcionarios y por tanto de una necesaria sustitución.

Además, “en caso de que el Congreso de la Unión hubiese ejercido moción de censura contra dos terceras partes de los Secretarios de Estado o contra la totalidad del gabinete, el presidente de la República podrá nombrar y remover libremente a los nuevos Secretarios, con el único impedimento de nombrar a quienes hubieren estado ejerciendo como Diputados o Senadores al momento de la censura.” (MC, 2017)

9 La operación de este esquema está prevista en caso de llevarse a cabo una segunda vuelta electoral como alternativa a la formación de un Gobierno de Coalición.

10 En esta iniciativa se propone que el Secretario de Gobernación transite a un Jefe de Gabinete con las mismas funciones en materia de política interior pero otorgándole la función de coordinación de todas las Secretarías de Estado y separando sus funciones en materia de seguridad, para lo que se debería crear una nueva dependencia que las asuma.

Esta iniciativa manifiesta la disposición de elementos parlamentarios en el presidencialismo a través de dos mecanismos democráticos de funcionamiento: por un lado el legislativo y por otro el ejecutivo, de los que el primero es el privilegiado por prever usarlo de inicio pero que, al ser agotado, se debería emplear el segundo. La iniciativa lo describe como un sistema de dos motores en el que, si uno no funciona, se deberá recurrir a encender el otro, esto con la finalidad de que los mecanismos de designación de gabinete y la negociación entre partidos integrantes de la coalición, trabajen.

V. El debate del Frente Amplio 2018.

En el ambiente previo a la elección presidencial de 2018, la idea, e incluso necesidad, de formar un Gobierno de Coalición como respuesta a la situación actual del país (que se planteó en las primeras páginas de este trabajo¹¹) ha tenido eco y aceptación entre las diferentes fuerzas políticas. Con arreglo a Deheza (1998:158) la formación de coaliciones de gobierno, según su origen, puede ser *pre-electoral* o *pos-electoral*. En las primeras, los partidos se asocian para obtener un resultado favorable y a partir de este transformarse en coaliciones de gobierno, son pues, producto del cálculo estratégico de los partidos en las elecciones. En las segundas, es decir, en las coaliciones con orígenes *pos-electorales*, su conformación se basa en el resultado obtenido en la contienda electoral, por lo que, los integrantes de una coalición de gobierno dependerán de la fuerza lograda en dicho proceso.¹²

Dos de las principales fuerzas políticas referidas, en este caso PAN y PRD, consideran que el origen de este gobierno debe ser previo a la elección de presidente, para lo que han convocado a un Frente Amplio que incluya a partidos de oposición, aspirantes independientes, académicos e investigadores, y a representantes de la sociedad civil.¹³ Uno de los objetivos de tratar de originar un Gobierno de Coalición antes de las elecciones, es evitar que sus votos se dividan,

11 Referente a “la incapacidad para generar acuerdos entre las diversas fuerzas políticas representadas en el Congreso de la Unión y la falta de incentivos para la adecuada colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo han obstaculizado la construcción de un gobierno eficaz que brinde resultados a los mexicanos.” Texto contenido en la “Explicación ampliada de la Reforma Política Electoral”, disponible en: <http://bit.ly/2v2wWv8>

12 Las consideraciones de este párrafo se derivan de las conclusiones del estudio comparado que llevó a cabo el autor entre países presidencialistas de América del Sur.

13 Tanto para el PAN como para el PRD la propuesta de Frente Amplio incluye construir una coalición electoral y a la postre un Gobierno de Coalición. Para el presidente Nacional del PAN, un Frente Amplio Opositor es un “acto de responsabilidad en el que confluyen diversas organizaciones el que se traducirá en una mayoría estable, con la que se podrá hacer realidad el cambio de régimen, que es lo que el país demanda.” Véase <http://bit.ly/2uHtLd9> y <http://bit.ly/2fGj73L>

Mirada Legislativa

Núm. 131

o dicho de otra manera, tratar de concentrar a sus electores y ganar con una mayoría incluso absoluta, e idealmente, obtener una mayoría también en el Congreso.

De acuerdo con las definiciones teóricas abordadas, 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 ostentan por lo menos más de la mitad de los votos en el Congreso. Los protagonistas de un Gobierno de Coalición son los partidos políticos, con arreglo a Duverger (1957) un aspecto que define a las coaliciones, es que estas se encuentran integradas precisamente de partidos políticos sin involucrar directamente, en su funcionamiento sustancial, a otro tipo de organizaciones políticas.

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; “en segundo lugar, 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)

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, y que Sartori (1980) considera que se toma en cuenta, también, 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 teóricas 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 (artículo 135 constitucional), 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, o en su caso, considerar en la formación de gobierno, a un conjunto de fuerzas que representen esta mayoría calificada y asegurar de esta manera la posibilidad de adicionar o modificar la Constitución.

Tomando como base la fuerza de los diferentes grupos parlamentarios en el Congreso (al iniciar el último año de la LXIII Legislatura) se presentan a continuación algunas de las diferentes combinaciones posibles que podrían responder a los criterios descritos. Todas ellas parten del porcentaje de votos del partido en el gobierno, es decir del 41 y 43 por ciento del

Mirada Legislativa

PRI en la Cámaras de Diputados y Senadores, respectivamente. Entonces pues, se tienen cuatro combinaciones que se basan en los postulados teóricos antes descritos, dos de ellas representan la unión de dos partidos, y las otras dos, la de tres partidos.¹⁴ Las cuatro se presentan en orden ascendente en cuanto a la fuerza reunida en la Cámara de Diputados.

Cuadro 1. Composición del Congreso mexicano LXIII Legislatura, antes del Inicio de su Tercer Año Legislativo.

Grupo Parlamentario	Diputados		Senadores	
PRI	205	41.0%	55	43.0%
PAN	109	21.8%	38	29.7%
PRD	55	11.0%	8	6.3%
MORENA PT	45	9.0%	15	11.7%
PVEM	40	8.0%	7	5.5%
MC	21	4.2%	0	0.0%
NA	12	2.4%	0	0.0%
PES	9	1.8%	0	0.0%
SIN GRUPO	4	0.8%	5	3.9%
	500	100.0%	128	100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos de los sitios web de las propias Cámaras actualizados al 23 de agosto de 2017. "SIN GRUPO" abarca también a legisladores independientes.

Cuadro 2. Posibles Coaliciones de Gobierno a partir de la Composición actual del Congreso.

Coaliciones	Diputados	Tipo de mayoría	Senadores	Tipo de mayoría	Observación
1. PRI + PAN + PRD	73.8%	Calificada	78.9%	Calificada	Pacto por México
2. PRI + PAN	62.8%	Absoluta	72.7%	Calificada	Derecha
3. PRI + PRD	52.0%	Absoluta	49.2%	Sin mayoría	Izquierda
4. PRI + PVEM + PANAL	51.4%	Absoluta	48.4%	Sin mayoría	Afinidad (electoral)

Fuente: Elaboración propia.

¹⁴ El ejercicio se lleva a cabo con fines meramente ilustrativos. Este ejemplo toma como base los datos observados al momento en que se realizó el presente trabajo.

Mirada Legislativa

Núm. 131

La primera combinación representa la opción con mayor número de ventajas. De inicio, ostenta una mayoría calificada de votos tanto en una Cámara como en otra, la cual es propicia para llevar a cabo modificaciones constitucionales. No por nada estos son los partidos integrantes del “*Pacto por México*”, acuerdo del sexenio de Peña Nieto gracias al que se pudieron llevar a cabo diversas reformas estructurales en el país. Además, es la opción más flexible ya que funcionaría parcialmente con solo dos de los tres integrantes (o dicho de otra manera, puede prescindir de uno de los miembros en ciertos casos) sobre todo cuando no se intenta aprobar reformas a la Constitución, y más bien se tratan de impulsar temas secundarios específicos, probablemente prioritarios para dos de los tres partidos.

La lógica anteriormente descrita da origen a las siguientes dos combinaciones, una con el PAN y la otra con el PRD, las que pueden representar, cada una, una combinación mínima ganadora y podrían impulsar mucho más una agenda de derecha y de izquierda, de manera respectiva. No obstante, la combinación PRI + PAN conserva una mayoría calificada en el Senado, pero en la Cámara de Diputados le hacen falta 20 legisladores para alcanzarla; en el caso de la unión PRI + PRD, se observa que tiene una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados pero en el Senado se encuentra por debajo de la mitad de los votos.

Finalmente, se encuentra la opción basada en la afinidad, sobre todo electoral, con el Verde y Nueva Alianza, partidos que en conjunto reúnen apenas arriba de la mitad de los votos de la Cámara de Diputados pero que en el Senado se encuentra por debajo. En esta opción, mantener unidos a sus tres integrantes es esencial, pues la falta de uno de ellos destruiría la mayoría absoluta conseguida en una de las Cámaras y complicaría las negociaciones con las demás fuerzas en la otra. Esta característica la hace la opción menos flexible, y que, de acuerdo con un criterio pragmático, sería la más ociosa ya que estos partidos de por sí han sido aliados. Esto conllevaría a pensar un Gobierno de Coalición con partidos que, fuera de los incentivos que este representa, difícilmente otorgarían el apoyo al partido gobernante, y que tal como lo hizo el “*Pacto por México*”, reúna al menos el 66% de los votos en cada una de las Cámaras e, idealmente, proporcione cierta flexibilidad para derivar la unión en dos opciones con mayoría absoluta de los votos al menos en una de ellas.

Tratar de formar un Gobierno de Coalición antes de conocer los resultados electorales, y con ello el peso de cada partido político en el Congreso, podría enfrentar al menos un par de inconvenientes: Por un lado, el resultado obtenido por una coalición electoral, no necesariamente representará esa mayoría que requiere un Gobierno de Coalición en el Congreso, es decir, a pesar de poder obtener el gobierno, este podría estar destinado a buscar un mayor número

de aliados dependiendo del resultado electoral, y de qué tanto, los electores dividan su voto; por otro lado, previo a ello, un elemento que pudiera echar abajo los planes coalicionistas, en el sentido electoral y a la postre en el que da origen a esta figura en el gobierno, es la selección del candidato que abanderará dichos esfuerzos, pues la naturaleza presidencialista del régimen, precisa de una sola figura que encabece y eventualmente sea el titular del Poder Ejecutivo.

Dados estos riesgos, los esfuerzos en torno al denominado Frente Amplio (específicamente aquellos vertidos en el Encuentro Chihuahua¹⁵), han planteado la posibilidad de empoderar a un grupo de personajes, mismos que formarían parte del Gabinete Presidencial y al final tomarían las decisiones estratégicas en torno al Programa del Gobierno de Coalición. Otra propuesta, propia de las fuerzas políticas (específicamente de los partidos) es formular un acuerdo previo que puntualice las reglas para elegir al candidato, entre otras, que sea emanado de la sociedad civil. En cualquier caso, a pesar de que una serie de protocolos pueda mermar los riesgos como los que aquí se mencionan, estos estarán latentes en el proceso.

VI. Consideraciones Finales.

La figura del Gobierno de Coalición en México es producto de la Reforma Política de 2014. Este tipo de gobiernos podría ser una realidad en el país a partir de 2018, no obstante, hay algunas particularidades que aún no están reguladas, tal es el caso del contenido, características y manera en que se legitimarán sus documentos rectores, esto es el Convenio de Coalición y el Programa de Gobierno, además de la manera en que se nombrará, y/o ratificará, a los miembros del Gabinete Presidencial conjuntamente con la redefinición de sus funciones, aspectos por demás relevantes para esta modalidad de gobierno.

Después de la Reforma Política referida se han presentado diversas iniciativas legislativas tanto en la Cámara de Diputados como en la Senadores, en las que precisamente, se trata de saldar esta carencia. Hasta antes del inicio de sesiones ordinarias del último año de la LXIII Legislatura, se han encontrado seis propuestas que versan sobre el tema en comento a nivel constitucional (más cuatro relacionadas con leyes secundarias) entre las que no se observó alguna que perteneciera al grupo parlamentario con mayor peso en el Congreso, es decir al PRI. Con todo, esta regulación, al no ser de carácter propiamente electoral, es posible que se discuta a lo largo del último año de la legislatura enriqueciéndose con nuevas propuestas.

¹⁵ “Encuentro Chihuahua: Problemas Contemporáneos de México” disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=XF1RIZhSmmk>

Mirada Legislativa

Núm. 131

El conjunto de iniciativas analizadas, contiene temas enlazados con las coaliciones gubernativas tales como la segunda vuelta electoral, la formación de este tipo de gobiernos en las entidades federativas, las coaliciones propiamente electorales, o la modificación de la estructura y funciones del Gabinete Presidencial. Son únicamente para cuatro de esas seis iniciativas, las que abordan el tema a nivel federal (de principal interés en este trabajo) mismas que proponen modificar entre tres y 10 artículos de la Constitución, cada una, otorgando un número importante de bases a esta figura jurídica.

Llama la atención que tres de las seis propuestas legislativas prevén hacer obligatorio el asumir un Gobierno de Coalición en ciertas circunstancias, lo que se contrapone a lo dispuesto actualmente por la Carta Magna la cual deja en manos del presidente convocar esta modalidad de gobierno, o no. Sin embargo, lejos de esta situación, es primordial visualizar todas estas modificaciones atendiendo al espíritu original de la implementación de estos gobiernos en el diseño institucional de México: que los poderes gocen de herramientas para hacer más ágil su interacción y asumir corresponsabilidad en sus trabajos sin comprometer su separación y de esta manera la ciudadanía sea la principal beneficiada.

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. Para que esto suceda, es indispensable poner atención en lo referente a transparencia y efectiva rendición de cuentas. Bajo esta condición deberán ser atendidos todos los temas que aquejan al país: corrupción, inseguridad, desempleo, desigualdad, por mencionar los principales. Los Gobiernos de Coalición no serán una solución en sí mismos, pero sí pueden configurarse en facilitadores para la atención de estos problemas.

No obstante, y derivado de esto mismo, es de suma importancia considerar también los 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 más de la mitad de los votos en el Congreso en conjunto, y que tendrán asegurada una mayoría absoluta que no los obligue a negociar con fuerzas minoritarias, es toral que estas asuman una función de vigilancia para que sus agendas también sean tomadas en cuenta. Es preciso que esta dinámica se dé por principio de democracia.

VII. Anexo. Iniciativas que expiden, reforman y/o adicionan leyes secundarias en materia de Gobiernos de Coalición en México.

En lo que respecta a las propuestas legislativas de leyes secundarias cabe referir a las cuatro que se encuentran pendientes en el Congreso: Una de ellas presentada por el Diputado Federico Döring del PAN, dos por los grupos parlamentarios del Partido Verde, y una por el Diputado Omar Ortega del PRD. Cabe señalar que los proponentes de estas últimas (es decir los legisladores verde-ecologistas y el perredista) presentaron también iniciativas constitucionales en la materia.

A continuación, se enlistan dichas propuestas en orden cronológico a partir de la más recientemente publicada en la gaceta parlamentaria, se incluye tanto la denominación como el objeto de cada una de estas. Los datos que se proporcionan fueron tomados del Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación el 29 de agosto de 2017.

1. 07/06/2017. *Dip. Federico Döring Casar (PAN).*

Denominación: Que expide la Ley del Gobierno de Coalición, Reglamentaria de los artículos 76, fracción II y 89, fracción XVII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley de Planeación y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y reforma la denominación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Objeto: Regular la facultad del Ejecutivo federal de optar, en cualquier momento, por un Gobierno de Coalición con uno o varios de los partidos políticos representados en el Congreso. Entre lo propuesto, destaca: 1) indicar que este tipo de gobierno se normará por el convenio de coalición y su programa respectivo, los cuales deberán ser presentados por el Ejecutivo Federal, por conducto del titular de la SEGOB, al Senado para su aprobación; 2) señalar las causas por las que se podrá disolver esta forma de Gobierno; 3) crear el Gabinete de Gobierno como órgano colegiado de decisión política bajo de la conducción del Ejecutivo Federal; 4) detallar el procedimiento para la designación y ratificación de los integrantes de un gobierno de coalición; 5) enlistar las facultades y obligaciones que tendrá el titular de la SEGOB en la materia; 6) sustituir la denominación de la –Ley Orgánica de la APF– por la de –Ley Orgánica del Gobierno y la APF–; 7) establecer que en caso de que se forme un Gobierno de

Coalición se deberán de incorporar en el programa de gobierno las políticas públicas consensuadas por los partidos políticos y el orden de sus prioridades; y, 8) determinar que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria será de aplicación obligatoria cuando se opte por el gobierno referido, excepto en aquello en lo que se oponga a la legislación en la materia. Para tal fin expide la Ley del Gobierno de Coalición y modifica los artículos 1, 2, 7, 9, 10, 12 y 13 de la Ley Orgánica de la APF; 3, 4, 5, 11, 14, 16, 19 y 22 de la Ley de Planeación; y, 1 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

2. 21/03/2017. **Diputados y Senadores (PVEM)**

Denominación: Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en materia de segunda vuelta electoral y gobierno federal de coalición.

Objeto: Modificar la denominación y atribuciones de la SEGOB, así como puntualizar preceptos relativos a la segunda vuelta electoral. Entre lo propuesto, destaca: 1) sustituir la denominación de –Secretaría de Gobernación– por la de –Secretaría del Gabinete–; 2) restituir a la Secretaría de Seguridad Pública (SSP); 3) trasladar las facultades que tiene la SEGOB en materia de seguridad a la SSP; 4) precisar que el TEPJF resolverá a más tardar el 23 de julio, del año que corresponda, las impugnaciones sobre la elección presidencial, tratándose de la primera vuelta electoral, y antes del 31 de agosto en caso de una segunda vuelta; y, 5) establecer que las declaraciones de validez de dichas elecciones se deberán notificar de manera inmediata a la Cámara de Diputados, a efecto de que expida el Bando Solemne. Para tal fin modifica los artículos 26, 27 y 30 de la Ley Orgánica de la APF; y, 186 y 189 de la Ley Orgánica del PJF.

3. 13/10/2016. **Dip. Omar Ortega Alvarez (PRD)**

Denominación: Que expide la Ley Federal de Gobierno de Coalición, reglamentaria de los artículos 76 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Objeto: Reglamentar el funcionamiento de los gobiernos de coalición. Entre lo propuesto, destaca: 1) determinar que el Gobierno de Coalición será un instrumento de gobernabilidad democrática y su conformación será una facultad y un derecho

constitucional del Ejecutivo federal; 2) resaltar que el presidente de la República podrá optar por conformar un Gobierno de Coalición al inicio o en cualquier momento de su gestión; 3) establecer que el Ejecutivo federal como los partidos que integran la coalición elaborarán conjuntamente un convenio en donde plasmarán una agenda legislativa y un programa de gobierno común en el que se fijarán la orientación de sus prioridades legislativas, sus políticas públicas y los compromisos de gobierno; 4) indicar que el presidente de la República enviará a la Cámara de Senadores el proyecto del programa y del convenio de coalición para su aprobación, así como el nombramiento de las y los servidores públicos que integrarán el gobierno; 5) señalar que si el Congreso se encuentra en receso, la Comisión Permanente convocará a la Cámara de Senadores a que realice un periodo extraordinario, a fin de resolver sobre el proyecto del programa y del convenio referido; 6) enlistar las facultades de la Cámara de Senadores para la integración del Gobierno de Coalición; y, 7) resaltar que éste podrá disolverse por: i) decisión propia de los partidos políticos que la conforman; ii) la salida de uno o más partidos políticos de la coalición que implique la pérdida de la mayoría parlamentaria; o, iii) el incumplimiento de los términos previstos en el programa y del convenio en la materia.

4. 05/04/2016. **Diputados (PVEM)**

Denominación: Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Partidos Políticos y de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Objeto: Establecer que los partidos políticos podrán formar coaliciones de gobierno. Entre lo propuesto, destaca: 1) indicar que una coalición de gobierno no únicamente tendrá validez y existencia para la campaña electoral sino que se mantendrá en el periodo del cargo para el cual fue generada; 2) normar la plataforma electoral, la precampaña y la propaganda de este tipo de coalición; 3) señalar que en caso de resultar electos para el cargo de legislador bajo dicha modalidad, los candidatos ganadores deberán quedar en un solo grupo parlamentario, cuyo nombre deberá estar precisado en la plataforma de gobierno; y, 4) precisar que en cuanto a su tratamiento de radio y televisión se le dará el mismo trato en todos los aspectos que a una coalición electoral total. Para tal fin modifica los artículos 87 – 91 de la Ley General de Partidos Políticos; y, 167 de la LEGIPE.

VIII. Fuentes de información.

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

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

Chasquetti, D. (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.

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

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

De Swaan, A. (1973). *Coalition Theories and Cabinet Formation. A Study of Formal Theories of Coalition Formation Applied to Nine European Parliament after 1918*. Nueva York: Elsevier Scientific Publishing Company.

Deheza, G. I. (1998). *Gobiernos de Coalición en el sistema presidencial: América del Sur*. En: Nohlen, D., y Fernández, M. (eds.). *El presidencialismo renovado. Instituciones y cambio político en América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.

Deheza, G. I. (1995). *Coaliciones de gobierno en el sistema presidencial: América Latina*. Washington, D.C.

Cheibub, Przeworski y Saiegh (2004). *Government Coalitions and Legislative Success Under Presidentialism and Parliamentarism*. *British Journal of Political Science* (Cambridge University Press), 34 (4), pp. 565-587.

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

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

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

Mirada Legislativa

Núm. 131

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

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

Riker, W. H. (1962). *The Theory of Political Coalitions*. New Heaven: Yale University Press.

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

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

Mirada Legislativa

Núm. 131

Mirada Legislativa No. 131

**“Gobierno de Coalición en México: Propuestas de Reforma
Constitucional y el debate del Frente Amplio”**

Elaboración: Mtro. Israel Palazuelos Covarrubias

Diseño Editorial: Ana Laura Díaz Martínez

Este documento no expresa de ninguna forma la opinión de la Dirección General de Análisis Legislativo, del Instituto Belisario Domínguez ni del Senado de la República.

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

Números anteriores de la serie *Mirada Legislativa* pueden ser consultados en:

<http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx>

Como citar este documento:

Palazuelos Covarrubias, Israel (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.

Instituto Belisario Domínguez

Comité Directivo

Presidente	Senador Miguel Barbosa Huerta
Secretario	Senador Daniel Gabriel Ávila Ruiz
Secretario	Senador Roberto Armando Albores Gleason
Secretario	Senador Ángel Benjamín Robles Montoya

Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Director General de Análisis Legislativo

Mtra. Gabriela Ponce Sernicharo

Mtro. Cornelio Martínez López

Dr. Itzkuauhtli Benedicto Zamora Saenz

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

 [@IBDSenado](https://twitter.com/IBDSenado)  [IBDSenado](https://www.facebook.com/IBDSenado)  www.senado.gob.mx/ibd/

[Donceles No. 14, Centro Histórico,](#)
[C.P. 06020, Del. Cuauhtémoc,](#)
[Ciudad de México](#)