

**Trabajo preparado para su presentación en el X Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, la Asociación Mexicana de Ciencia Política y el Tecnológico de Monterrey, 31 de julio, 1, 2 y 3 de agosto de 2019.**

**Eje temático:** Estudios Legislativos y Poderes Ejecutivos.

**Ponencia en extenso:** DINÁMICA PARLAMENTARIA EN GOBIERNOS DE MINORÍA EN MÉXICO Y ESPAÑA, CON ENFOQUE DE POLÍTICA COMPARADA.

**Autores:** *Lorenzo Arrieta Ceniceros FCPyS-UNAM (correo lorear@unam.mx) y Luis Rubén Hernández Gutiérrez, UAM, Iztapalapa (correo: rubenhtz@gmail.com).*

**Resumen:** Se presenta un avance de investigación con enfoque comparativo sobre las relaciones Ejecutivo-Legislativo a partir de la dinámica parlamentaria que ocurre en gobiernos de minoría en México y España. Se busca explicar las semejanzas y diferencias entre los procesos legislativos que suceden en la Cámara de Diputados mexicana y el Congreso de los Diputados español, en especial, interesa referir las prácticas formales e informales que incentivan la construcción de acuerdos o bien la obstrucción entre las fracciones parlamentarias afines al gobierno y las colocadas en la oposición. En el proceso legislativo hacemos énfasis en las estrategias de cabildeo y negociación política que despliegan el Ejecutivo con los diputados; asimismo la injerencia de los partidos políticos y los grupos de interés. Importa mostrar qué tanto las prácticas en la dinámica advertida contribuyen a que se produzca una institucionalidad con mayor equilibrio entre poderes.

**Palabras clave:** relaciones Ejecutivo-Legislativo, gobiernos de minoría, dinámica parlamentaria, institucionalidad, consenso-disenso, coaliciones, negociación política.

## **Introducción**

Tenemos el interés de exponer el funcionamiento de los sistemas presidencial y parlamentario empleando la política comparada. Consideramos los casos de México y España para tratar lo referente a la dinámica interior de la Cámara de Diputados para el primer país y del Congreso de los Diputados para el segundo, así como las relaciones que se presentan entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Analizamos los problemas que se suscitan en ambos cuerpos legislativos y los que se expresan al entrar en vinculación los dos poderes del Estado al existir gobiernos de minoría en el periodo 2006-2018.

Empleando el método de política comparada estamos en condiciones de apreciar si, como varios autores lo plantean, los diferentes problemas que presentan los sistemas presidenciales pueden ser superados tomado en cuenta algunas de las características del parlamentarismo. Para hacer posible esta tarea es necesario examinar con detenimiento la dinámica de los congresos en España y México, hecho que permitirá conocer si en el primero de ellos es más sencillo que los grupos parlamentarios de oposición acepten respaldar las iniciativas de ley presentadas por el jefe de Gobierno al no contar el partido de éste con la mayoría absoluta. Al existir en España injerencia del parlamento para investir al Presidente y para formar gobierno, todo indicaría que las iniciativas impulsadas por ellos podrían lograr su aprobación sin conflictos de por medio, situación contraria a como el Presidente mexicano enfrenta las cosas. En fin, en la investigación que desarrollamos tendremos oportunidad de apreciar los problemas específicos que se generan durante las discusiones de las iniciativas en los gobiernos de minoría en los dos sistemas seleccionados, cuando el Presidente y su partido carecen del respaldo necesario.

Es importante llevar a cabo indagaciones para conocer el proceso a partir del cual los Presidentes, tanto el de España como el de México, así como sus respectivos gobierno y partido, son capaces de construir las mayorías indispensables para que sus iniciativas de ley no sean desechadas u obstruidas en las instituciones legislativas. Las indagaciones en cuestión estarán dirigidas a

caracterizar las prácticas parlamentarias que presentan las fuerzas políticas, principalmente la que gobierna, para entrar en acuerdos. Este es un tema que tratamos con detenimiento, pues para que éstos puedan lograrse deben estar de por medio la disposición de los participantes de negociar; la presentación de propuestas y contrapropuestas; las condiciones para entrar en arreglos; y los nuevos elementos incluidos en los dictámenes. Las preguntas al respecto por tomar en cuenta, entre otras, son: ¿En el sistema parlamentario español encontramos mejores condiciones para que las fracciones partidistas pacten? ¿En tanto que el Presidente en España cuenta con el respaldo de su Congreso para ser nombrado, es sencillo que las fracciones acepten entrar en negociaciones y sus iniciativas de ley sean resueltas en lo fundamental? ¿La Cámara de Diputados de México requiere tomar en cuenta las prácticas de negociación y acuerdos del Congreso español para asegurar mejores resultados?

En el tema de negociaciones internas en el Congreso de los Diputados de España y la Cámara de Diputados de México también es importante abordar las distintas fases en que se forman las coaliciones legislativas. Estas son fundamentales para alcanzar la mayoría. Por supuesto, en el caso de España las cosas se manifiestan interesantes, pero más complejas, en tanto que la injerencia del Congreso de los Diputados está presente en todas las decisiones dirigidas a nombrar Presidente, programa y gobierno. Por tanto, la necesidad de establecer coaliciones es constante, lo que implica que los grupos parlamentarios cuenten con mayor experiencia para obtener óptimos resultados. Los integrantes de la Cámara de Diputados de México con seguridad pueden tomar en cuenta esas experiencias y así entrar en acuerdos que beneficien a los participantes. Sobre el mismo tema, es pertinente considerar si las coaliciones que actúan durante las elecciones se sostienen al desarrollar sus trabajos en las Cámaras.

En el caso de España es importante abordar la cuestión anterior, en tanto que, si no existe mayoría de votos en el Congreso de los Diputados para la formación de gobierno, se requiere de una coalición para lograrlo, incluso, está la posibilidad de formar gobierno coaligado. Por el contrario, en México, está situación

no se presenta en ninguna circunstancia, lo que puede considerarse una ventaja en las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo.

Algunos de los planteamientos aquí expresados forman parte de la investigación “Dinámicas parlamentarias en gobiernos de minoría, México-España, 2006-2018” que en la actualidad desarrollamos en la FCPyS, UNAM.

## **1. La comparación del Sistema Presidencial con el Sistema Parlamentario. Su importancia**

En los últimos años los especialistas en instituciones políticas han debatido los problemas que se suscitan en las legislaturas y las relaciones entre éstas con el Poder Ejecutivo. Los debates en cuestión adquieren mayor importancia cuando se compara el sistema parlamentario con el sistema presidencial a fin de explicar cómo se presenta la dinámica en dichas legislaturas y los acuerdos o desacuerdos que llegan a presentar los integrantes de los dos poderes.

A partir de los planteamientos iniciados por Juan Linz, varios autores insistieron en que los sistemas presidenciales son más susceptibles de presentar problemas en razón de que la estructura de separación de poderes suele producir la circunstancia de que el partido del Presidente no tiene la mayoría parlamentaria.<sup>1</sup> A consecuencia de lo anterior, se han señalado varias dificultades que supuestamente se generan en los regímenes presidenciales, a saber: 1) obstrucción permanente del Congreso hacia las iniciativas y las reformas que el titular del Ejecutivo presenta, o bien el rechazo de éstas; 2) parálisis de las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo por causa de la dificultad de entrar en acuerdos. Ambos problemas llevan a que exista ingobernabilidad, pues el Presidente está imposibilitado de desarrollar su programa de gobierno como consecuencia de no contar con las leyes y reformas debidas.

---

<sup>1</sup> Juan J. Linz, “Los peligros del presidencialismo”, en Larry Diamond y Marc F. Plattner, *El resurgimiento global de la democracia*, IIS-UNAM, México, 1996; Juan J. Linz y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas (Vol. 1). El caso de Latinoamérica (Vol. 2)*. Alianza Editorial, Madrid, 1994.

Los autores que critican a los sistemas presidenciales consideran que las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo en los sistemas parlamentarios aseguran mayor factibilidad para que esté presente el acuerdo entre ellos. El planteamiento encuentra su base en que el Parlamento tiene un papel dinámico para definir quién estará al frente del gobierno. En caso de que exista un partido con mayoría absoluta puede resolverse fácilmente quien ocupará el cargo de Primer Ministro o de Presidente. En cambio, si no existe un partido en el Parlamento que asegure mayoría, debe formarse una coalición parlamentaria entre varias formaciones políticas para lograr esa mayoría necesaria. Posteriormente podrá nombrarse un Primer Ministro, tal y como sucede en Gran Bretaña, Canciller en Alemania o Presidente del Gobierno en España; asimismo, se estará en condiciones de formar gobierno, incluso, se podrán distribuir las carteras entre los integrantes de diferentes partidos. En México, diversos autores se hicieron eco de estos planteamientos y se pronunciaron por un cambio de régimen político que contemplara la instauración del sistema parlamentario.<sup>2</sup>

Los defensores de los sistemas parlamentarios suponen que una vez que los partidos políticos entraron en arreglos para formar gobierno, éste contará con todo el apoyo de los legisladores para que le sean aprobadas las iniciativas y reformas promovidas. Todo haría pensar que las cosas marcharán en adelante sin mayores problemas, ya que las mismas fuerzas políticas serán quienes respalden las iniciativas del Ejecutivo en el Parlamento, amén de ocuparse en defender un mismo programa de gobierno. Empero, las cosas en la realidad no siempre se expresan de esta manera. Desafortunadamente la literatura en donde se analizan los procesos en los sistemas parlamentarios está dirigida, principalmente, a resaltar el procedimiento tal y como, en síntesis, lo aludimos aquí. En cambio, la misma literatura poco trata las dificultades que presentan el funcionamiento del gobierno y las relaciones de éste con el Parlamento.

---

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, Ricardo Becerra *et. al.*, *Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*, IETD, Siglo XXI Editores, México, 2010; José Woldenberg, "Parlamentarismo y/o ajustes al régimen de gobierno", *Nexos*, 2 de octubre de 2017 [consultado en: <https://josewoldenberg.nexos.com.mx/?p=379>].

Por otra parte, cabe señalar que muchos estudios de las últimas dos décadas se encargaron de corregir los planteamientos de Linz en torno al funcionamiento de los sistemas presidenciales. Autores como Scott Mainwaring, Matthew Soberg Shugart, John M. Carey, y más recientemente Jorge Lanzaro, Daniel Chasquetti y José Antonio Cheibub, han señalado que la macroestructura del sistema presidencial no produce, por sí sola, todos los problemas políticos que señaló el politólogo español. Para dichos autores, es un error deducir el funcionamiento de un régimen político a partir solamente de los principios básicos del sistema de gobierno; en cambio, se requiere estudiar conjuntamente el sistema electoral, el sistema de partidos, las facultades constitucionales de cada uno de los poderes del Estado y algunos otros rasgos institucionales importantes (como el federalismo y la disciplina partidaria). Porque la combinación específica de estos elementos es la que en realidad determina si se facilita o no la cooperación entre el Ejecutivo y el Legislativo. Con este enfoque, los autores mencionados analizaron las democracias presidenciales en América Latina y encontraron que, pese a que los presidentes a menudo no cuentan con mayoría de su partido en el parlamento, se han formado gobiernos de coalición o gobiernos minoritarios estables; por otra parte, reconocen que los sistemas presidenciales inestables, en los que se verifican los problemas señalados por Linz, suelen ser aquellos que se combinan con un sistema de partidos fragmentado e ideológicamente polarizado.<sup>3</sup>

Como se sabe, la diferencia fundamental entre un régimen parlamentario y uno presidencial es que en el primero la constitución política instituye un *poder compartido*, mientras que en el segundo instituye un *poder separado o dividido*. Esto significa que mientras en el régimen parlamentario el gobierno es designado, apoyado y, en su caso, destituido por el parlamento, en el régimen presidencial el

---

<sup>3</sup> Véanse los trabajos siguientes: Scott Mainwaring, "Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación", en *Estudios Políticos*, No. 88, abril-junio de 1995; Matthew Soberg Shugart y Scott Mainwaring (comps.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002; Daniel Chasquetti, "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2001; Jorge Lanzaro, "Presidencialismo y democracia en América Latina. Alternativas pluralistas y coaliciones de gobierno", [consultado el 12 de enero de 2018 en: [uca.edu.sv/mcp/media/archivo/330036\\_presidencialismoydemocraciaenal.pdf](http://uca.edu.sv/mcp/media/archivo/330036_presidencialismoydemocraciaenal.pdf)]; José Antonio Cheibub, *Presidentialism, parliamentarism and democracy*, Cambridge University Press, NY, 2007.

gobierno lo conforma y dirige de manera autónoma el presidente (quien es al mismo tiempo jefe de Estado y de gobierno) en virtud de que es elegido por sufragio popular de forma independiente a la legislatura y no está sujeto al voto de confianza o censura de ésta. El parlamentarismo no permite una separación de poderes entre gobierno y parlamento; el presidencialismo, en cambio, separa claramente los poderes depositados en el gobierno y la legislatura.<sup>4</sup> El siguiente cuadro presenta las diferencias fundamentales entre el sistema presidencial y el parlamentario.

<b>Sistema parlamentario</b>	<b>Sistema presidencial</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- El gobierno es constituido por el Parlamento.</li> <li>- El Poder Ejecutivo es doble: existe un jefe de Estado que tiene principalmente funciones de representación y protocolo, y un jefe de gobierno que conduce la administración y al gobierno mismo.</li> <li>- En el gabinete existe una persona que tiene supremacía y a quien se suele denominar primer ministro.</li> <li>- La administración pública está encomendada al gabinete, pero éste se encuentra sometido a la constante supervisión del parlamento.</li> <li>- Existe entre parlamento y gobierno un control mutuo. El parlamento puede exigir responsabilidad política al gobierno: otorgar o negar un voto de confianza u otorgar un voto de censura al gabinete, con lo cual éste se ve obligado a dimitir; pero el gobierno tiene la atribución de pedirle al jefe de Estado que disuelva el parlamento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El Poder Ejecutivo es unitario. Está depositado en un presidente que es jefe de Estado y jefe de gobierno.</li> <li>- El presidente es electo por el pueblo y no por el Poder Legislativo, lo cual le da independencia frente a éste.</li> <li>- El presidente generalmente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado.</li> <li>- Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el congreso.</li> <li>- El presidente no puede disolver el congreso, pero éste no puede darle un voto de censura.</li> </ul>
<p>Fuentes: Carpizo (2007) y Sartori (1994)</p>	

A partir de emprender investigaciones detenidas sobre el funcionamiento de los sistemas parlamentarios y presidenciales, tomando en cuenta los elementos antes indicados, será posible descubrir las fallas de las relaciones entre el titular del Ejecutivo, el gobierno y las instituciones legislativas. La investigación citada que en la actualidad desarrollamos sobre *dinámicas parlamentarias en gobiernos de minoría, México-España*, tiene como uno de sus objetivos reconocer los problemas

<sup>4</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México [1994], 2005, Caps. V y VI.

incluidos en las relaciones entre el titular del Ejecutivo y la Cámara de Diputados en México, explorando las posibilidades de que dichos problemas puedan ser atendidos recurriendo a la prácticas y arreglos localizados en el sistema parlamentario. Por otro lado, con el análisis pormenorizado del caso español habrá oportunidad de destacar los propios problemas incluidos en su sistema, pues tendremos oportunidad de conocer los factores involucrados, propios del ámbito legislativo y que influyen en el nombramiento del Ejecutivo y en la formación de gobierno. Situación que no la localizamos en nuestro sistema presidencial.

A partir del análisis de la relación Ejecutivo con el Legislativo en el sistema parlamentario español podremos percatarnos si efectivamente tal relación, al presentar algún obstáculo, éste se supera con sencillez; incluso, si no es usual la obstrucción del legislativo hacia el Presidente, como ha ocurrido en el sistema presidencial mexicano durante los gobiernos de la alternancia. También tendremos oportunidad de constatar si, como consideran los defensores del parlamentarismo, siempre persistirán las condiciones para que las iniciativas originadas en el gobierno (que logró el apoyo de los distintos partidos políticos para su formación) cuenten con el respaldo parlamentario, no tengan oposición ni rechazo.

## **2. Procedimiento de formación de gobierno en España y México. Sus efectos para la relación Ejecutivo-Legislativo**

Entender el procedimiento de la formación del gobierno en España y México contribuye a aclarar las semejanzas y las diferencias que en ambos países se presentan con las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Como se verá, la principal diferencia no tiene que ver con que en el sistema parlamentario la formación del gobierno garantice en lo sucesivo relaciones armónicas entre los poderes, mientras que en el sistema presidencial el gobierno, por haberse constituido de forma independiente al Congreso, genere que la relación entre poderes sea de obstrucción. Incluso, tendremos la oportunidad de constatar que, dadas las condiciones de un sistema de partidos plural y gobiernos de minoría, en los dos países se enfrentan problemas similares respecto a la construcción de acuerdos legislativos entre el gobierno y los partidos de oposición.



Es interesante advertir que la característica central del sistema parlamentario español no es que el principal órgano legislativo y de representación política, el Congreso de los Diputados, constituya directamente al gobierno. De acuerdo con el artículo 99 de la Constitución Política de España (en adelante CPE), es el Rey quien propone a los grupos parlamentarios con representación en el Congreso el candidato a la Presidencia del Gobierno. Hay que subrayar que el poder Ejecutivo en España está depositado en la figura del Rey (que tiene importantes atribuciones en materia legislativa, gubernativa, de seguridad nacional y relaciones exteriores, art. 62 CPE) y en las del Presidente del Gobierno, vicepresidentes y ministros (que se encargan de la política interior y exterior, la administración civil y militar, entre otras; arts. 97 y 98 CPE). Además, la Constitución no dice que el candidato a la Presidencia tenga que ser necesariamente un diputado electo, ni tampoco los ministros que vayan a conformar el gabinete.<sup>5</sup> De hecho, el Presidente del Gobierno es quien escoge a las personas que serán sus ministros y el Rey es quien los ratifica y también puede removerlos (art. 100 CPE). El Congreso no tiene injerencia alguna en el nombramiento o remoción de ministros en lo particular, como cabría esperar en un sistema parlamentario. En esto el sistema español reproduce la regla general de los sistemas presidenciales en cuanto a que el titular del Ejecutivo nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estado.

Lo que hace que al sistema español pueda llamársele propiamente parlamentario es que el gobierno, como conjunto, es responsable ante el Congreso de los Diputados y su vigencia depende directamente de éste a partir de los mecanismos constitucionales de investidura, cuestión de confianza y moción censura. De acuerdo con la Constitución Política y el Reglamento del Congreso, la investidura se celebra a partir de que el Rey propone a los diputados al candidato a la Presidencia y éste les presenta su programa de gobierno (art. 99 CPE y art. 171

---

<sup>5</sup> Lo usual es que el candidato a la Presidencia del Gobierno sea el líder del partido que obtuvo la mayoría de los escaños como resultado de las elecciones legislativas. Sin embargo, con la moción de censura al gobierno de Mariano Rajoy (Partido Popular) en 2018, ocurrió que fuese electo como nuevo presidente Pedro Sánchez Castrejón (líder del PSOE), quien en ese momento no tenía cargo de diputado. Sánchez formó su gobierno escogiendo como ministros a personajes que tampoco tenían el cargo de diputados.

del Reglamento). El Congreso puede otorgar su confianza al candidato por medio de la mayoría absoluta de votos de los diputados, en cuyo caso es el Rey quien lo inviste formalmente como Presidente del Gobierno. No existe en la Constitución ningún precepto que señale la opción de formar gobiernos de coalición o gobiernos de minoría, esto es en realidad una decisión producto de los acuerdos políticos entre los partidos. Lo que ocurre en la práctica es que, si ningún partido obtuvo la mayoría absoluta, uno o varios de ellos negocian el permitir la investidura de un determinado candidato (ya sea otorgando su apoyo directo o absteniéndose en la votación) a cambio de introducir algunos temas de política pública en el programa de gobierno. Pero el resultado de esta operación es siempre un gobierno de minoría; nunca ha habido en España un gobierno de coalición, es decir, un gobierno donde partidos diferentes al del Presidente ocupen los puestos de ministro. Lo que debe subrayarse, en todo caso, es que la formación de gobierno depende completamente de la posibilidad de que los partidos políticos negocien y generen acuerdos respecto a temas de política que sean de interés para todos, aunque esto no significa de ninguna manera que el titular del Ejecutivo contará con respaldo parlamentario durante todo su periodo de gobierno.

En cuanto a la cuestión de confianza, el Presidente del Gobierno, previa deliberación del Consejo de Ministros, puede solicitarla al Congreso respecto de su programa de gobierno o de una declaración política general, y puede ser otorgada por medio de la mayoría simple de los votos de los diputados (art. 112 CPE; art. 174 del Reglamento). La moción de censura es un procedimiento que se realiza cuando una décima parte de los diputados solicita al Congreso en pleno que se exija responsabilidad al gobierno de su actuación, siempre y cuando se presente a un nuevo candidato a la Presidencia. La moción es aprobada con el voto de la mayoría absoluta de los diputados, con lo cual se entiende que el gobierno en funciones ha perdido la confianza del Congreso y el gabinete debe presentar su renuncia ante el Rey (arts. 113 y 114 CPE y arts. 175, 176 y 177 del Reglamento).

En México, el panorama se presenta distinto, pero tiene consecuencias similares. Debido a que el Presidente de la República es electo por el voto popular y de manera directa (art. 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante CPEM), el Congreso no interviene en su nombramiento. El Presidente permanece en el cargo por un periodo fijo de seis años (art. 83 CPEM), cuenta con la facultad constitucional de formar a su gobierno y de nombrar a los miembros de su gabinete (art. 89 fracc. III), aunque existe el mandato legal de que algunos de sus secretarios de mayor relevancia sean ratificados por el Senado. En este caso, se encuentran, por ejemplo, los Secretarios de Hacienda y Relaciones Exteriores (art. 89 fracc. II). Precisamente, en tanto que diputados y senadores no intervinieron en el nombramiento del Presidente de la República, ni en la formación de gobierno, toda la responsabilidad de las decisiones que sean tomadas corresponde exclusivamente al Ejecutivo. Si en la elección presidencial se compitió en alianza partidista, ésta no obliga de ninguna manera al candidato triunfador a entrar en algún acuerdo político o jurídico con sus aliados; dicho de otro modo, las alianzas electorales no necesariamente se traducen en coaliciones legislativas. No existe nada en la formación del gobierno en México que garantice que el Presidente tenga un apoyo parlamentario permanente.

En las condiciones de un gobierno de minoría, el Presidente mexicano, a semejanza del español, se verá obligado a construir acuerdos políticos con la oposición para tomar decisiones a fin impulsar sus prioridades gubernamentales y para formular las iniciativas que contribuyan a sacar adelante esas prioridades. A partir de la reforma política de 2014 en México, la Constitución Política estableció expresamente la posibilidad de que se formen gobiernos de coalición, donde se comparten los puestos del gabinete y el programa de gobierno (art. 89, fracc. XVII); no obstante, se trata de una facultad optativa del Presidente de la República cuando su partido no tiene mayoría absoluta en el Congreso. En México, como en España, nunca se ha formado un gobierno de coalición.

De las consideraciones anteriores se desprende que en las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, tanto en México como en España, no es sencillo

asegurar el apoyo de los legisladores hacia las iniciativas y reformas presentadas. En España, el respaldo de los partidos para la formación de un gobierno de minoría no asegura el apoyo a los proyectos de ley. Una vez que el gobierno se encuentra en funciones se presenta la dificultad de tomar acuerdos con la oposición, en primer lugar, para impulsar las medidas acordadas en el programa; en segundo lugar, para determinar el momento oportuno de formular y luego enviar las iniciativas al Congreso. Este segundo punto nos sugiere que no es sencillo el acuerdo entre el Presidente español y la coalición de partidos que permitió su investidura a fin de sacar adelante los proyectos de ley y reforma plasmados en el programa de gobierno. En México, con más razón, un Presidente que no cuenta con mayoría parlamentaria se ve en la necesidad de negociar con la oposición cada una de sus iniciativas, o bien, intentar un gran acuerdo nacional con los partidos políticos para derivar de ahí la agenda de reformas y políticas públicas, como fue el caso del Pacto por México.

Los casos de México y España nos muestran que la diferencia en el sistema de gobierno no cambia las condiciones de la relación Ejecutivo-Legislativo cuando se forma gobierno de minoría. Nuestra apreciación, por tanto, lleva a considerar las constantes dificultades para que sean aprobadas las propuestas legislativas del gobierno, ello debido a que los acuerdos pueden ser ignorados en cualquier momento por no contar con respaldo legal. Dichos acuerdos son exclusivamente políticos. De presentarse una situación como la anterior, el gobierno y el Presidente entran en una inestabilidad difícil de sortear, especialmente en los casos de no conseguir el aval del cuerpo legislativo a las reformas consideradas fundamentales para los programas del Estado. No obstante, hay que agregar que mientras en el sistema parlamentario español la obstrucción legislativa puede ser detenida por medio de la disolución del Congreso, a propuesta del Presidente (art. 115 CPE), en el sistema presidencial mexicano el periodo de gobierno y de la legislatura es fijo, de modo que se ven obligados a convivir. Con todo, no podría decirse que la posibilidad de cambiar constantemente el gobierno o las Cámaras en España sea un signo de menor inestabilidad que las relaciones conflictivas entre un Presidente mexicano y un Congreso que le es desfavorable por un periodo fijo.

### **3. Inicio de las relaciones Ejecutivo-Legislativo. Presentación de iniciativas o proyectos de ley**

En los gobiernos de minoría de México y España sucede que el jefe del Ejecutivo decide exclusivamente las cuestiones prioritarias para su gobierno que dan origen a las iniciativas que se hacen llegar al Congreso. Incluso cuando hay acuerdos previos entre el gobierno y los partidos de oposición respecto a la agenda de temas públicos que deben ser atendidos (en España, como resultado de las negociaciones de investidura; en México, como parte de los acuerdos preliminares para garantizar gobernabilidad), el Presidente suele determinar cuáles piezas legislativas deben ir desahogándose y en qué ritmo, según sus prioridades.

En el caso de México, como bien sabemos, el jefe del Ejecutivo cuenta con la atribución de elaborar iniciativas de ley y reforma constitucional (art. 71 CPEM). Él es el responsable del contenido de las iniciativas, aunque en la práctica corresponde a alguno de los Secretarios de Estado, junto con los consejeros jurídicos de la Presidencia, la responsabilidad de intervenir y preparar la iniciativa correspondiente. La injerencia de los Secretarios se presenta de acuerdo con la relación de su área de dominio y el contenido de la iniciativa. Además, como lo veremos, a los Secretarios corresponde vigilar el procedimiento que se emprenda en el Congreso y establecer interlocución con los grupos parlamentarios de todos los partidos fin de negociar, construir acuerdos y captar apoyos para que las iniciativas prosperen.

Debe señalarse que con los gobiernos de minoría a cargo del PAN (2000-2012) el comienzo de la negociación de las iniciativas que el Presidente presentaba al Congreso se daba, por decirlo así, inductivamente; esto significa que cada iniciativa se negociaba por separado partiendo del enfoque, propósitos e intereses establecidos por el propio Ejecutivo y su partido, lo cual implicaba, en principio, un fuerte contraste con el enfoque, propósitos e intereses de los partidos de oposición. En estas condiciones, cada proceso legislativo requería un arduo trabajo de acercamiento entre los actores políticos partiendo de sus diferencias, sino es que de su completo desacuerdo, además de que existía mucha desconfianza entre ellos

por el constante temor a que no se cumplieran los compromisos contraídos.<sup>6</sup> A partir de que en 2012 se estableció el Pacto por México entre el titular del Ejecutivo, el partido gobernante (PRI) y los principales partidos de oposición (PAN y PRD), hubo la posibilidad de que las iniciativas de ley y reforma constitucional se negociaran sobre una base de entendimiento común entre gobierno y oposición, una visión consensuada de país, una agenda compartida de políticas públicas y un listado de compromisos que tenían como meta última –según los propios pactantes- la recuperación de la rectoría del Estado en la vida nacional. El Pacto por México fue novedoso porque constituyó un punto de partida que simplificó posteriormente en el Congreso la tarea política de procesar las diferencias en torno al contenido específico de cada iniciativa de ley y reforma constitucional.

En España, el inicio del proceso legislativo tiene diferencias y semejanzas con México. Las iniciativas que elabora el gobierno se denominan *proyectos de ley* y tienen este carácter porque son resultado de la aprobación del Consejo de Ministros (art. 88 CPE). En la reunión del Consejo, las iniciativas se discuten y, en su caso, se modifican. Existe el procedimiento de que el Presidente o el Ministro encargado del área relacionada con el proyecto de ley consulten o tengan reuniones con miembros del Congreso de los Diputados. El propósito es saber previamente cómo será recibida la iniciativa, incluso se llegan a establecer reuniones y discusiones. También es posible que la iniciativa sea de alguna manera modificada para que así se consiga el respaldo que se busca. Posteriormente el proyecto de ley vuelve a presentarse a su revisión en el Consejo de Ministros. Se comprende que todo lo anterior es llevado a cabo con mayor tiempo y mayor discusión cuando se tratan proyectos de mayor envergadura (como las leyes orgánicas –relativas a libertades y derechos fundamentales, estatutos de las autonomías y la materia electoral-, las reformas constitucionales y los presupuestos del Estado).

---

<sup>6</sup> Santiago Creel relata que en 2003 –mientras fungía como Secretario de Gobernación- llegó a acuerdos con el entonces dirigente nacional del PRI, Roberto Madrazo, para aprobar la reforma hacendaria enviada por el presidente Fox al Congreso, pero a la hora de su votación en la Cámara de Diputados todo el grupo parlamentario del PRI votó en contra. Creel juzga este hecho como falta de cumplimiento de palabra. Ver su testimonio en el reportaje de Denise Maerker, “La historia del Pacto por México” [consultado el 25 de mayo de 2018 en: [https://www.youtube.com/watch?v=K\\_JfLE4DOaQ](https://www.youtube.com/watch?v=K_JfLE4DOaQ)].

Necesitamos tomar en cuenta que en España existe una mayor probabilidad de que puedan ser aprobadas las iniciativas formuladas por el Ejecutivo debido a que su titular busca desde el inicio del proceso legislativo el contacto y el apoyo de los partidos políticos que se coaligaron para hacer posible la investidura y la formación de gobierno.

#### **4. Dinámica para atender las iniciativas en la Cámara de Diputados de México y el Congreso de los Diputados de España**

Una vez que son recibidas en las Cámaras las iniciativas que fueron enviadas por el jefe del Ejecutivo, se presenta una dinámica importante que es preciso analizar con detenimiento, ya que tenemos oportunidad de conocer la actuación de los diferentes grupos parlamentarios, enfatizando en aquéllos que ocupan un mayor número de escaños, sin desdeñar, claro está, a las agrupaciones minoritarias. En los gobiernos de minoría de México y España es importante conocer cómo es posible que el Presidente y su partido lleguen a lograr que sus iniciativas no sean desechadas u obstruidas, sino que sean aceptadas para su discusión; interesa también abordar la capacidad de las fracciones legislativas para superar la condición de que ninguna de ellas tenga mayoría de votos, en especial, la correspondiente al Ejecutivo.

Para entender la manera en que en ambos países el jefe del Ejecutivo se las arregla para atraerse el apoyo de los legisladores, es esencial examinar la forma en que se producen los contactos entre los agentes del gobierno y los legisladores a la hora de procesar determinadas iniciativas de ley y reforma constitucional. El estudio de España y México permite mostrar que el Ejecutivo, para hacer prosperar sus iniciativas o proyectos de ley, tiene la necesidad de sostener una permanente comunicación con los grupos parlamentarios con los que necesita formar mayoría; esto con el propósito de intercambiar información, conocer sus propuestas y negociar con ellos las modificaciones que pudieran hacerse a las piezas legislativas. Por ello es que los Secretarios y Subsecretarios de Estado en el caso de México, y los Ministros y Viceministros en el caso de España, acuden a numerosas reuniones con las comisiones legislativas, con los líderes de los grupos parlamentarios en

privado y con el Congreso en pleno en eventos públicos. Estos encuentros sirven a los funcionarios gubernamentales para acusar recibo de las inconformidades de los legisladores, valorar sus propuestas e incorporar a las iniciativas los cambios acordados que luego serán presentados como dictámenes por parte de las comisiones. En esta clase de intercambios políticos se materializa una parte esencial de las funciones institucionales de cooperación, vigilancia mutua y contrapeso entre poderes.

En el caso de España, las iniciativas presentadas por el gobierno al Congreso de los Diputados tienen un estatuto especial, son consideradas con la categoría de *proyectos de ley* y en esa virtud la Mesa Directiva del Congreso ordena su inmediata publicación, su envío a comisiones y la apertura del plazo para que los grupos parlamentarios presenten enmiendas (arts. 109 y 110 del Reglamento). Las enmiendas pueden ser a la totalidad del proyecto o a artículos específicos. En caso de presentarse las del primer tipo, lo que se propone es que se devuelva el proyecto al gobierno o bien que se sustituya por uno alternativo presentado por algún grupo parlamentario de la oposición, con lo cual la Mesa Directiva convoca al pleno para decidir lo conducente (art. 112 del Reglamento). En el caso de que no se presenten enmiendas a la totalidad o no sean aceptadas por el pleno, inicia la discusión del proyecto en comisiones. El procedimiento llevado a cabo en la Cámara de Diputados de México es algo diferente. De acuerdo con el Reglamento de la Cámara, la Junta de Coordinación Política (el órgano conformado por los coordinadores de los grupos parlamentarios) es la que decide cuáles asuntos deben ser integrados al orden del día de una sesión por parte de la Mesa Directiva, incluidas las iniciativas que deben turnarse a comisiones. Lo normal es que las iniciativas provenientes del Ejecutivo sean atendidas inmediatamente debido al impulso del partido gobernante; sin embargo, cuando no ocurre así, el Presidente siempre cuenta con la facultad constitucional de exigir que el Congreso atienda sus iniciativas de manera preferente, es decir que se tramiten y aprueben en un máximo de treinta días a partir del inicio de un periodo de sesiones (art. 71, fracc. IV CPEM).



Es preciso señalar que los órganos directivos de los recintos legislativos de México y España son los primeros en organizarse una vez que se instalan y entran en funciones dichos recintos. En los órganos de dirección están representados los principales partidos políticos; su presidente y los demás puestos dependen del número de escaños obtenidos, aunque si ningún partido obtuvo la mayoría absoluta, la distribución de los puestos debe acordarse a partir de una negociación. La importancia de los órganos de autoridad aludidos estriba en que a ellos corresponde tomar las decisiones importantes, pues aparte de atender y canalizar las propuestas de las fracciones partidistas, están el control de recursos financieros, el reparto de las comisiones y la elaboración de la agenda legislativa. En el caso de España, la Mesa Directiva es la que cuenta con las mayores atribuciones para el gobierno interior del Congreso de los Diputados. Se compone de un Presidente, cuatro Vicepresidentes y cuatro Secretarios (art. 30 del Reglamento). El Presidente es el que ejerce, en nombre del Congreso, los poderes administrativos y de policía en el interior de la sede (párrafo 3, art. 72 CPE). La Mesa Directiva se encarga de elaborar el presupuesto y ordenar los gastos del Congreso, integrar las comisiones, elaborar la agenda legislativa y el calendario de actividades, calificar que todos los documentos de índole parlamentaria cumplan los requisitos legales y adoptar cuanta decisión sea necesaria para la organización del trabajo de los diputados (art. 31 y 40 del Reglamento). En México, en cambio, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados sólo ejerce funciones de representación y conducción de las sesiones plenarios, pero el principal órgano de gobierno es la Junta de Coordinación Política.<sup>7</sup> Ésta se encuentra conformada por los coordinadores de los grupos parlamentarios de cada partido político. La Junta decide la integración de las comisiones y la Mesa Directiva, maneja el presupuesto y define la agenda de temas que habrán de desahogarse en cada periodo de sesiones (art. 34 de la Ley Orgánica del Congreso General y art. 59 del Reglamento).

---

<sup>7</sup> En España existe un órgano análogo que se llama Junta de Portavoces y en él se reúnen los representantes de los grupos parlamentarios de cada partido político. Sin embargo, se trata de un órgano al que solamente se consulta y se toma en cuenta cuando la Mesa Directiva o las comisiones van a adoptar sus decisiones parlamentarias.

Una vez que las iniciativas o proyectos de ley son aceptados para su revisión y resolución en los cuerpos legislativos, deben ser discutidos en las comisiones, según la materia o materias tratadas en su contenido. En el Congreso de los Diputados de España, las comisiones revisan los proyectos de ley provenientes del Ejecutivo bajo el siguiente procedimiento: 1) reciben las propuestas de enmienda a la totalidad o al articulado de los proyectos; 2) de entre los miembros de una comisión se conforma una “mesa de ponentes” que se encarga de ordenar todas las propuestas de enmienda a los artículos específicos del proyecto y elaborar un informe; 3) la mesa de ponentes remite al Gobierno las informaciones pertinentes en caso de que las propuestas de enmienda a los proyectos de ley impliquen aumentar o disminuir los créditos y gastos; 4) los miembros de la comisión debaten y elaboran un dictamen (arts. 109 a 116 del Reglamento). En el caso de México, las comisiones legislativas deciden el método de trabajo para dictaminar una iniciativa, esto es, su cronograma de trabajo, la frecuencia de sus reuniones, las solicitudes de información que requieran a los órganos técnicos del Congreso o al Ejecutivo, la decisión sobre organizar o no audiencias públicas (y en tal caso, cuál será la lista de los invitados) y la redacción del dictamen, (Título V, Capítulo 1 del Reglamento). En la práctica, todos estos trabajos tienen que hacerse con el acuerdo de los coordinadores de los grupos parlamentarios.

En ambos casos, una vez elaborados los dictámenes tendrán que atenderse en el pleno de los recintos legislativos. Al tener vigencia el gobierno de minoría y la pluralidad de fuerzas políticas en las instituciones legislativas, se presenta en ellas una dinámica consistente en que las distintas formaciones políticas se esfuerzan en conseguir una mayoría para hacer posible la aprobación de las piezas legislativas en trámite. Este proceso debemos analizarlo con detenimiento.

El procedimiento que permite avanzar atendiendo las iniciativas o proyectos propuestos por el jefe del Ejecutivo y que su partido respaldará en las condiciones expresadas, exige que éstos se ocupen en buscar a los integrantes de las fuerzas políticas afines y contrarias para poder entrar en arreglos y contar así con la mayoría exigida. Por supuesto, el único medio de lograr lo anterior es por medio de

emprender negociaciones. Es oportuno indicar, además, que la mayoría de los votos a favor se obtendrá si aparte de centrar la atención en los partidos con mayor número de escaños, se recurre al respaldo de los partidos minoritarios; es práctica recurrente entre los dirigentes partidistas desdeñar a los segundos cuando buscan completar votos para conseguir sus propósitos.

Para estar en posibilidades de llevar a cabo negociaciones al existir en México y en España gobiernos de minoría, es adecuado conocer en qué condiciones se unifican los intereses contrarios a fin de lograr acuerdos parlamentarios. Esta es una práctica fundamental que debe estar presente en los recintos legislativos de los dos países, aunque es posible notar que en el caso español corresponde al Presidente del Gobierno desarrollar un papel más activo en comparación al Presidente mexicano, pues aquél es, a la vez, líder de su partido y ocupa un escaño en el Congreso. Precisamente, para emprender la tarea negociadora es recomendable decidir formar coaliciones legislativas en el Congreso. Con dichas coaliciones podrá garantizarse la aprobación de las iniciativas de ley cuando ninguna fuerza política, en especial la que gobierna, alcanza una mayoría de votos.<sup>8</sup>

Revisando el proceso legislativo en España, advertimos que el Vicepresidente y algunos ministros también se reúnen con los líderes políticos de los partidos con el propósito de explicar el contenido e importancia de la reforma en trámite. La unificación de esfuerzos de los representantes del gobierno debe derivar en constituir en primer lugar una coalición con los partidos afines, tendiente a resolver juntos los problemas. Para hacer posible una coalición legislativa sus

---

<sup>8</sup> Las coaliciones legislativas las definimos simplemente como alianzas de dos o más partidos con representación en la Cámara de Diputados (México) o Congreso de los Diputados (España) para apoyar una pieza legislativa en particular durante su votación en el pleno. Las coaliciones que llegan a formar los grupos parlamentarios en los gobiernos de minoría son parte del proceso de negociación. Al existir la necesidad de formar mayorías para aprobarse una iniciativa o proyecto de ley, es posible observar dos fases. En la primera se establecen acuerdos entre quienes tienen interés de defender juntos algunos problemas, o bien, impulsar sus propuestas. El propósito es establecer un pacto, donde las partes estipulan condiciones, usualmente generales, para actuar en común. La segunda fase comprende las negociaciones propiamente legislativas para formar la coalición. La tarea es revisar con cuidado y en detalle el contenido de cada iniciativa o proyecto de ley a fin de superar diferencias, e incluir las demandas de cada grupo parlamentario.

integrantes se ocuparán de establecer sus condiciones, iniciándose así las negociaciones. En este punto de partida quienes consienten coaligarse plantean al gobierno sus demandas y propuestas a fin de obligarlo a otorgar beneficios a cambio de obtener el apoyo que busca, estando siempre todo sujeto a discusión. Sobre el tema, es posible observar que, independientemente, de establecer coaliciones para investir al Presidente y para formar gobierno, los actores políticos usualmente aceptan agruparse formando una nueva coalición para entrar en arreglos si les interesa discutir los proyectos de ley. Nuestra investigación se plantea conocer los motivos por los cuales, si se han establecido pactos con el gobierno iniciando una legislatura, éstos no siempre son utilizados para atender las propuestas de ley impulsadas por el Presidente.

En la Cámara de Diputados de México, durante la existencia de gobiernos de minoría en el periodo de 1997 a 2018, las iniciativas elaboradas y enviadas por el Presidente de la República al Congreso y defendidas por su partido fue práctica común, ya que era preciso buscar por parte de éstos el respaldo de las fuerzas políticas afines y de oposición. No era posible actuar de otra manera si era necesario asegurar una mayoría capaz de aprobar las iniciativas de ley y reforma constitucional emprendidas. Igual que en el caso español, los arreglos interpartidistas se presentaron en cada periodo legislativo, hecho que implicó la formación de coaliciones. Estas siempre fueron indispensables para aprobar cada una de las iniciativas revisadas. Todo indica que predominando en los recintos legislativos un gobierno de minoría, en cada ocasión era necesario discutir cada iniciativa por separado, formulando acuerdos puntuales, y pactar para conseguir la mayoría de los votos. Nosotros las denominamos coaliciones legislativas, a pesar de que su formación tuviera el propósito de revisar por separado cada una de las iniciativas presentadas en cada periodo de sesiones. Debemos considerar también que las coaliciones acordadas en los periodos electorales son ajenas a las que se forman en el Congreso.

Una vez que las fuerzas políticas de los Congresos han acordado formar una coalición legislativa, es indispensable pasar a la segunda fase en donde continuará

presentándose el esfuerzo de las partes para avanzar, pero ahora cuidando de llegar a establecer acuerdos, a partir de la revisión en detalle de las iniciativas en trámite. Es la fase de la negociación con calidad puntual. Y quienes se encargan de asegurarla son los denominados portavoces en el Congreso de los Diputados español y los coordinadores de grupo parlamentario en la Cámara de Diputados de México, incluso, puede intervenir algún miembro del Ministerio en el primero caso y algún secretario de Estado en el segundo.

Llevándose a cabo este tipo de negociación, los legisladores expresan sus observaciones y propuestas tendientes a cambiar o a mejorar el contenido del documento presentado por el gobierno y su partido. Con base en la pluralidad partidista existente podrán contrastarse las ideologías y el contenido temático que a cada formación le interesa defender. Desde nuestro punto de vista la diversidad de opiniones y de perspectivas expresadas por parte de las agrupaciones en disputa garantizan mejorar la propuesta original; es más adecuado cuidar el contraste y la diversificación de los argumentos que se vierten durante las discusiones, a que predomine una sola orientación en los temas incluidos en una iniciativa.<sup>9</sup> El procedimiento que incluye la negociación es el gran atractivo posible de localizar al estar ausente la mayoría.

La investigación que desarrollamos se propone atender con cuidado el proceso encaminado a determinar lo que está en juego en las negociaciones. Una vez que conocemos la propuesta de reforma defendida por el partido gobernante debemos establecer cuáles son los temas, motivo de inconformidad y de controversia, expresados por los grupos opositores; asimismo, sus argumentaciones en contra y su exigencia de incorporar demandas en el documento discutido. El avance de la negociación depende que las partes en pugna cedan. Los autores de la iniciativa, por su parte, deben aceptar modificar los planteamientos

---

<sup>9</sup> Entre los actores políticos y los analistas llega a defenderse la idea de que si una iniciativa de reforma está correctamente elaborada por reflejar los intereses sociales y económicos de la población a quien está representando el autor de dicha iniciativa, como puede ser el Presidente de la República, es recomendable no introducir cambios, incluso, no ser susceptible de incorporarla a un plan negociador. Empero, es preferible siempre la revisión detenida y la discusión para proponer mejoras que recuperen la diversidad.

con mayor cuestionamiento, incorporando nuevas propuestas; la contraparte, admitiendo respaldar los lineamientos contenidos en la iniciativa en cuestión. Es importante comprender que, en toda negociación política, los participantes tienen que ceder para asegurar una ganancia que llega a ser fundamental. De existir inmovilidad entre los grupos, las reuniones y discusiones irremediablemente fracasarán.

En el tema de nuestro interés sobre la negociación parlamentaria, cabe destacar: i) La existencia de modificaciones sustanciales en el documento original; ii) La importancia de las propuestas expresadas por parte de los grupos parlamentarios opositores; iii) La conveniencia de que sea posible elaborar un dictamen incluyente.

De acuerdo con los puntos anteriores es posible establecer que, si un dictamen es resultado de la negociación política, no es correcto afirmar que la autoría o responsabilidad de la iniciativa le corresponde exclusivamente al titular del Ejecutivo, a pesar de que originalmente correspondió a él elaborarla e ingresarla al Legislativo. Es pertinente, por tanto, establecer que los responsables de los dictámenes aprobados en los cuerpos legislativos son, sin duda, los propios legisladores ya que a ellos corresponde exclusivamente resolver en la materia. Esta aseveración es más fácil de corroborar cuando los dictámenes aprobados son resultado de los acuerdos que se lograron gracias a la negociación política.

La afirmación manejada por lo general, incluyendo la de algunos analistas de los temas parlamentarios, consiste en que, si el jefe del Ejecutivo originalmente elaboró y presentó al Legislativo una iniciativa de ley o reforma constitucional, él siempre será considerado responsable del dictamen aprobado. Tal aseveración no es correcta, pues dicho dictamen fue discutido por los integrantes del organismo legislativo responsable. Además, de acuerdo con los puntos expresados anteriormente nuestra afirmación es sencilla de corroborar cuando las resoluciones son producto de un acuerdo, gracias a la disposición a negociar.

## **Consideraciones finales**

A partir de los avances que en la actualidad presenta nuestra investigación es posible expresar algunas consideraciones una vez que nos hemos dado la tarea de comparar la dinámica interna de la Cámara de Diputados de México y del Congreso de los Diputados español, tomando en cuenta, por supuesto, las relaciones que presentan estas instituciones con el titular del Ejecutivo.

Es importante el análisis cuidadoso de la dinámica de las instituciones legislativas de México y España para conocer los problemas que ellas presentan, tarea que nos permite, a su vez, evaluar hasta qué punto los problemas entre regímenes presidencial y parlamentario son similares o diferentes. Más aún si los problemas que uno de dichos regímenes padece y pueden ser atendidos observando las prácticas políticas que el otro desarrolla.

1. La tesis que algunos autores expresaron respecto a que los regímenes presidenciales debían de tomar en cuenta el funcionamiento de los parlamentarios para enfrentar sus problemas en cuanto a fallas en el diseño y la obstrucción permanente del Poder Legislativo hacia el Ejecutivo, no son del todo acertados. La afirmación tenía como base que basta entrar en arreglos en el parlamento, una vez instaurado éste, para confiar que el gobierno al entrar en funciones tiene garantizado el respaldo permanente de los legisladores, por tanto, sus iniciativas de ley y de reformas se aprueban sin problema. Esta situación normalmente no se presenta así, menos aun cuando se organiza un gobierno de minoría.
2. Estudiando el funcionamiento del Congreso de los Diputados español, advertimos que, a diferencia de la Cámara de Diputados de México, se le presentan problemas extraordinarios para la investidura del Presidente y de la formación de gobierno, debido a la imposibilidad de que algún partido político logre alcanzar una mayoría absoluta en el proceso electoral. En el Congreso español, por tanto, las complicaciones están presentes desde el inicio de este proceso. Insistamos: las dificultades

impiden el avance en investir Presidente, programa y formación de gobierno, a pesar de haberse efectuado un proceso electoral y que un partido político obtuvo el mayor número de votos (pero sin alcanzar la mayoría absoluta).

3. En el sistema parlamentario español, si existe gobierno de minoría, el gobierno en funciones, y con él su Presidente, enfrentan complicaciones permanentes para establecer relaciones cordiales con el Congreso de los Diputados. Esto a pesar de que para investir al titular del Ejecutivo se constituyó una coalición y, los partidos opositores, influyeron en el programa y formación de gobierno. Lo sorprendente es que al enviar el Presidente sus proyectos de ley al Parlamento, él y su partido necesitan volver a pactar con las demás formaciones políticas a través de buscar coaligarse, práctica recurrente en cada ocasión de presentación de iniciativas. En México las cosas se presentan muy semejantes al existir gobierno de minoría, es decir, se presenta la necesidad de construir el apoyo legislativo, cohesionando esfuerzos con las demás agrupaciones políticas en cada ocasión que el jefe del Ejecutivo requiere de dictámenes favorables.
4. En los regímenes Presidencial y Parlamentario es necesario que cada uno atienda y resuelva sus problemas acontecidos en sus organismos legislativos. Al no presentarse en éstos una mayoría favorable al Presidente, está la necesidad en la Cámara de Diputados y en el Congreso de los Diputados de buscar el respaldo a sus iniciativas por parte de los partidos afines, incluso de posiciones ideológicas distantes, a partir de formar coaliciones. A los jefes de gobierno y a su partido se les presenta la necesidad de recurrir a sus buenos oficios políticos para asegurar la cohesión de los grupos parlamentarios a fin de lograr que sus propuestas no sean obstruidas o rechazadas.



5. La formación de coaliciones en los gobiernos de minoría en el Congreso de los Diputados de España y en la Cámara de Diputados de México es necesaria en cada ocasión que el Ejecutivo presente sus iniciativas. Empero, las coaliciones, además, necesitan que las mismas fuerzas políticas acepten y creen las condiciones para negociar, confrontando las propuestas originales y planteando demandas viables para ser incorporadas en los documentos que son revisados. La pluralidad política e ideológica de los grupos parlamentarios que aceptan entrar en acuerdos y pactar traen como resultado que las iniciativas de ley y las reformas sean enriquecidas y estén en mejores condiciones de reflejar los intereses de los sectores sociales. Las discusiones, la confrontación de ideas y las propuestas diversas aseguran óptimos resultados, a diferencia de cuando predomina un dictamen de ley que es resultado unívoco de la fuerza política dominante.

#### **Bibliografía:**

BECERRA, Ricardo, *et. al., Equidad social y parlamentarismo. Balance de treinta años*, IETD, Siglo XXI Editores, México, 2010.

CARPIZO, Jorge, *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*, IJ-UNAM, México, 2007.

CHASQUETTI, Daniel, "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", en Jorge Lanzaro (comp.), *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*, CLACSO, Buenos Aires, 2001.

CHEIBUB, José Antonio, *Presidentialism, parliamentarism and democracy*, Cambridge University Press, NY, 2007.

Constitución Política de España.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

LANZARO, Jorge, "Presidencialismo y democracia en América Latina. Alternativas pluralistas y coaliciones de gobierno", [consultado el 12 de enero de 2018 en: [uca.edu.sv/mcp/media/archivo/330036\\_presidencialismoydemocraciaenl.pdf](http://uca.edu.sv/mcp/media/archivo/330036_presidencialismoydemocraciaenl.pdf)].

LINZ, Juan J. y Arturo Valenzuela (comps.), *La crisis del presidencialismo. Perspectivas comparativas (Vol. 1). El caso de Latinoamérica (Vol. 2)*. Alianza Editorial, Madrid, 1994.

LINZ, Juan J., “Los peligros del presidencialismo”, en Larry Diamond y Marc F. Plattner, *El resurgimiento global de la democracia*, IIS-UNAM, México, 1996.

MAERKER, Denise, “La historia del Pacto por México” [consultado el 25 de mayo de 2018 en: [https://www.youtube.com/watch?v=K\\_JfLE4DOaQ](https://www.youtube.com/watch?v=K_JfLE4DOaQ)].

MAINWARING, Scott, “Presidencialismo, multipartidismo y democracia: la difícil combinación”, en *Estudios Políticos*, No. 88, abril-junio de 1995.

Reglamento del Congreso de los Diputados (España).

Reglamento de la Cámara de Diputados (México).

SARTORI Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México [1994], 2005.

SOBERG SHUGART, Matthew y Scott Mainwaring (comps.) *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 2002.

WOLDENBERG, José, “Parlamentarismo y/o ajustes al régimen de gobierno”, *Nexos*, 2 de octubre de 2017 [consultado en: <https://josewoldenberg.nexos.com.mx/?p=379>].