

UNIVERSIDAD INSURGENTES PLANTEL NORTE



**LICENCIATURA EN DERECHO CON
INCORPORACIÓN A LA UNAM**

CLAVE: 94628959

**"EL IFE ANTE LA PERSPECTIVA DE UNA SEGUNDA VUELTA
ELECTORAL"**

TESIS PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

JOSÉ ONOFRE GRANILLO VILLAFUERTE

ASESOR: LIC MARÍA ASUNCIÓN MARTA HERNÁNDEZ NAVARRO

MÉXICO, D.F.

2005 - 2006



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

CAPITULO I

EL ORIGEN ETIMOLÓGICO Y EL CONCEPTO ELEMENTAL DEL BALLOTAGE

1.1 BREVE HISTORIA.....	9
1.2 ROMPIMIENTO DEL ESQUEMA DE LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL CON LOS VALORES POLÍTICOS.....	10
1.2.1 MITOS DE LA SEGUNDA VUELTA DESPUÉS DEL ROMPIMIENTO.....	11
1.2.2 LA SEGUNDA VUELTA ES PARA DOTAR DE MAYOR LEGITIMIDAD Y FUERZA AL GOBERNANTE.....	12
1.2.3 LA SEGUNDA VUELTA TIENDE A CONSTRUIR MAYORÍAS GOBERNANTES.....	12
1.2.4 LA SEGUNDA VUELTA FORTALECE EL SISTEMA DE PARTIDOS.....	13
1.3 EN LA SEGUNDA VUELTA SE DOTA DE UN MAYOR RESPALDO POPULAR AL FUTURO GOBERNANTE.....	13
1.4 LA SEGUNDA VUELTA PRUEBA UNA CULTURA POLÍTICA MÁS COMPLEJA.....	15

CAPITULO II

CONTEXUALIZACIÓN DEL TEMA

2.1 OBJETIVOS FUNDAMENTALES.....	19
2.2 EN EL MARCO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL.....	22
2.3 LAS ELECCIONES NO SE CONVOCARÁN CUANDO.....	24
2.4 PROPUESTAS EMITIDAS POR PERSONAL LEGISLATIVO EN UN FORO UNIVERSITARIO.....	32
2.5 PROPUESTA EN TRÁMITE DENTRO DEL SEÑO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS SOBRE LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL.....	36
2.6.1 OTRAS PROPUESTA LEGISLATIVAS.....	38
2.6 CONVENIO REALIZADO POR EL SENADO, EL IN-SEN Y LA UAM.....	39

CAPTULO III

RESPECTO A LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES DE MEDIO TÉRMINO EN MÉXICO Y QUIÉNES SON LOS VERDADEROS GANADORES Y PERDIDOS

3.1 LAS ELECCIONES MEJOR ORGANIZADAS DE LA HISTORIA SOSTENIDAS POR EL IFE.....	46
3.2 CÓMO SE HA DESARROLLADO EL FINANCIAMIENTO DE LA CAMPAÑA ELECTORAL, TENIENDO EN CUENTA LOS ANTECEDENTES DEL CONFLICTO ALREDEDOR DE LA CAMPAÑA DE FOX TRES AÑOS ATRÁS.....	47
3.3 EN EL BALANCE RESPECTO A LA ELECCIÓN.....	47
3.3.1 A FAVOR.....	50
3.3.2 EN CONTRA.....	51
3.4 BARRERAS LEGALES Y LISTAS CERRADAS O BLOQUEADAS.....	52
3.5 UNA ESTABILIDAD POLÍTICA.....	56

CAPTULO IV

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES COMPARADAS EN LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL

4.1 CONSTITUCIÓN DE FRANCIA.....	58
4.1.2 CONSTITUCIÓN DE AUSTRIA.....	58
4.1.3 CONSTITUCIÓN DE PORTUGAL.....	60
4.1.4 CONSTITUCIÓN DEL BRASIL.....	61
4.1.5 CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR.....	62
4.1.6 CONSTITUCIÓN DEL PERÚ.....	62
4.2 SISTEMAS ELECTORALES HA NIVEL REGIONAL.....	63
4.3 ELECCIONES MUNICIPALES.....	64
4.3.1 ELECCIÓN DIRECTA, SEMIDIRECTA E INDIRECTA.....	65
4.3.2 SISTEMAS ELECTORALES PARA ESCOGER A PRESIDENTES MUNICIPALES.....	66
4.3.2.1 CICLOS ELECTORALES.....	66
4.3.2.2 ELECCIONES DE SÍNDICOS Y CONCEJALES.....	67
4.4 GOBERNABILIDAD.....	68

4.5 SISTEMAS ELECTORALES.....	72
4.6 LAS REFORMAS DEL ESTADO EN MÉXICO, REALIZADO EN EL CENTRO DE ESTUDIOS MÉXICO ESTADOS UNIDOS.....	81

CAPITULO V

REFORMAS ESTRUCTURALES EN MATERIA ELECTORAL

5.1 ELECCIONES MUNICIPALES Y DEMOCRATIZACIÓN EN MÉXICO.....	103
5.2 QUÉ SON LOS GOBIERNOS YUXTAPUESTOS.....	104
5.2.1 IMPORTA LA YUXTAPOSICIÓN EN MÉXICO.....	107
5.3 COMPETENCIA PARTIDISTA.....	108
5.4 CAUSAS DE LA YUXTAPOSICIÓN.....	110
5.5 CONSECUENCIAS DE LOS GOBIERNOS YUXTAPUESTOS.....	116
5.6 INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL.....	118

INTRODUCCIÓN

Para muchos Mexicanos, el siglo XX termino el día 2 de julio de 2000, para otros se inicio en el siglo XXI, con la mayoría del triunfo de un partido político conservado como el PAN, se espero con esto, cambio totales en nuestro país donde perduraba una larga historia de un Estado autoritario como era política de ordenanza en la cual no existía un a elección popular sino una elección de reinado en donde las personas que gobernarían eran impuestas por los mismos políticos que en unas cuantas manos estaban la gobernabilidad, por lo cual la ley electoral y sus reglamentos no existían, sin embargo, se pensó que concluyo una larga historia de autoritarismo, sin embargo, lejos de una verdad nos encontramos todos los mexicanos, ya que la ciudadanía no a despertado en su totalidad, para esto se debe tener una cultura electoral como política, lo que en nuestro país no existe ni existirá mientras los gobernados sigan tolerando todos los abusos de poder y corrupción, ya que se sigue lastimando la vida diaria de una generación que no puede despertar, la democracia en nuestro país existe de palabra y no de hechos, es como si lo convirtiéramos en palabras jurídicas en latín como es " de facto pero no de jure" en este orden de ideas, ya que todos nosotros como mexicanos esperábamos un cambio y el cambio era una democracia mas no una Semi-Democracia, que es la que actual mente se vive, ya que existe poco esfuerzo de los partidos políticos que existen en nuestro país, los cuales no ven por un pueblo en desgracia y de miseria, si no, ven por su propio interés, por eso es el tema a tratar de una segunda vuelta electoral reforzaría el iteres tanto de los

gobernados como de los gobernantes y estos a su vez cumplieran con su promesa de campaña y no dejarían al abandono estas, como es costumbre ya que si el tema a tratar es "Una segunda vuelta electoral" es interesante e importante se tome en cuenta para diversas propuestas de los ciudadanos mexicanos en donde se estaría en una verdadera acción política como es la "DEMOCRACIA" ya que la falta de cultura tanto política como electoral en nuestra sociedad en que habitamos no existe ya que el mismo sistema en que vivimos no les interesa, la mayoría de las personas lo que les interesa es un propio porvenir, ya que si se pusieran a pensar cada ciudadano lo importante que son las elecciones políticas de personas que nos representan, y que estas personas al representar a nuestra sociedad no cumplen con su trabajo por el cual fueron elegidos entonces de que sirve una elección popular o una segunda vuelta de elecciones por existir un empate de votaciones; cada mexicano debe estar seguro quien o quienes lo representan para que las autoridades que nos representan cumplan con sus obligaciones, por eso es la presente crítica que versa sobre una importante figura electoral lo cual como lo explicare en el presente trabajo, ya que como es posible que en nuestro país, el único Estado de la República Mexicana que encontramos vigente una legislación que contempla en su Constitución Política la figura de la "Segunda Vuelta Electoral" es en el Estado de San Luis Potosí desde el año de 1997 siendo la única Entidad Federativa en México, mientras que su procedimiento es Reglamentado en la Ley Estatal Electoral, nos asemos la pregunta ¿por qué no existe en otras legislaciones?, es por eso que mi tema a tratar lo hago de manera que entienda y por ser tan extenso, por lo cual lo abordo

desde el punto de vista axiológico, analizando dos de los principales valores políticos democracia y respeto al sufragio en cuanto a la relación con la figura electoral.

CAPITULO I

EL ORIGEN ETIMOLÓGICO Y EL CONCEITO ELEMENTAL DEL BALLOTAGE

1.2 BREVE HISTORIA

1.2 ROMPIMIENTO DEL ESQUEMA DE LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL CON LOS VALORES POLÍTICOS

1.2.1 MITOS DE LA SEGUNDA VUELTA DESPUÉS DEL ROMPIMIENTO

1.2.2 LA SEGUNDA VUELTA ES PARA DOTAR DE MAYOR LEGITIMIDAD Y FUERZA AL GOBERNANTE

1.2.3 LA SEGUNDA VUELTA TIENDE A CONSTRUIR MAYORÍAS GOBERNANTES

1.2.4 LA SEGUNDA VUELTA FORTALECE EL SISTEMA

1.3 EN LA SEGUNDA VUELTA SE DOTA DE UN MAYOR RESPALDO POPULAR AL FUTURO GOBERNANTE

1.4 LA SEGUNDA VUELTA PROMUEVE UNA CULTURA POLÍTICA MÁS COMPLEJA

CAPITULO I

EL ORIGEN ETIMOLÓGICO Y EL CONCEPTO ELEMENTAL DEL BALLOTAGE

El concepto balotaje tiene un origen francés (ballottage), aunque la palabra se ha vuelto "moneda corriente" en el idioma español entre especialistas en derecho electoral. Ediciones recientes del Diccionario de la lengua española, de la Real Academia de la Lengua, no lo han tomado en cuenta¹.

Balotaje, proviene del verbo ballotier, que significa votar con ballots, bolitas (balotas). Balotaje, significa, pues, elección con doble turno, o segunda vuelta². En sentido amplio, consiste en que para llegar a los cargos públicos, desde una Presidencia de la República hasta el nivel de presidencias municipales, es necesario obtener más de la mitad de los votos emitidos.

Conceptualmente, el ballottage se refiere: al mecanismo electoral a través del cual se "obtiene una mayoría absoluta o una mayoría relativa calificada entre dos o más mayorías relativas resultantes de un primer acto electoral"³. La primera de las hipótesis descritas es la mayoría absoluta con segunda vuelta, y la segunda hipótesis es la denominada mayoría "románica"⁴, consistente en la exigencia que para ganar el cargo en cuestión en la segunda vuelta sólo "basta una mayoría relativa (o simple mayoría), con lo que se abre la posibilidad a más candidatos. En la práctica, la mayoría románica de hecho casi siempre se convierte en una mayoría absoluta por la tendencia al retiro de los otros candidatos posibles"⁵.

¹ Diccionario Electoral, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Análisis y Promoción Electoral, p. 58, 1988.

² *ibidem*

³ *ibidem* p. 63

⁴ *ibidem*

⁵ *ibidem*

1.1 BREVE HISTORIA.

El balotaje tiene su génesis en el siglo XIX, fecha de nacimiento de casi todos los sistemas electorales, habiendo alcanzado mayor desarrollo a través de décadas de aplicación y depuración. En este sentido, apareció por primera vez en 1852 a raíz de la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III en Francia. Se vuelve a aplicar nuevamente en la III República, y surge con gran fuerza en la V República a través de la Constitución de 1958 con una huella de De Gaulle. Se trata, pues, de una institución electoral paradigmática del derecho electoral y constitucional francés⁶.

Bélgica en 1899, y Holanda en 1917, entre otros países europeos, también han aplicado el balotaje para luego abandonarlo con otros sistemas electorales que se amolden a su realidad⁷, a pesar de que en especial en el primer país citado existe una cercanía cultural innegable con Francia.

En este sentido, es obvio que México debe estudiar cuidadosamente estos ejemplos de adopción y posterior abandono de la figura electoral de la segunda vuelta, con el fin de evitar los mismos errores en plano umbral del siglo XXI. Así pues, han habido diversos países que han utilizado la segunda vuelta, con resultados no muy halagadores, que parecerían indicar que se trata de un producto idiosincrásicamente francés no susceptible de extrapolación a otros países.

⁶ Richon p. 89

⁷ Richon

1.2 ROMPIMIENTO DEL ESQUEMA DE LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL CON LOS VALORES POLÍTICOS.

La presente crítica versa sobre una importante figura electoral que se encuentra vigente en la legislación potosina desde el año de 1987 y que tuvo su origen en el imperio de Napoleón III en el s. XIX . Cabe aclarar que no hay una fecha que en común citen los estudiosos del ballottage francés , sin embargo tomaremos para efecto de este documento que fue en la segunda mitad del siglo XIX, época en que la democracia estaba apoderándose de la vida política europea.

Abordaré el tema desde el punto de vista sociológico, analizando dos de los principales valores políticos: democracia y respeto al sufragio en cuanto a la relación que guardan con la figura electoral ya mencionada y las consecuencias que de ello derivan.

El estado de San Luis Potosí es la única entidad federativa en México que contempla en su Constitución Política la figura de la Segunda Vuelta Electoral , mientras que su procedimiento es reglamentado en la Ley Estatal Electoral con los siguientes principios :

- A) Cuando en las elecciones ordinarias o extraordinarias para elegir al Ayuntamiento, nadie obtenga la mayoría absoluta, se deberá pronunciar una declaratoria en donde deberá efectuarse una segunda votación.
- B) La jornada electoral deberá llevarse a cabo en los diez días siguientes de la declaratoria, y sólo contendrán los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos.

1.2.1 MITOS DE LA SEGUNDA VUELTA DESPUÉS DEL ROMPIMIENTO.

La segunda vuelta se hace necesaria para superar un resultado de "empate técnico". En cuanto a éste tópico habrá que cuestionarse si efectivamente un empate técnico rompe con la función y objeto de las votaciones, y si en última instancia podría darse un resultado semejante, es decir, que en la segunda votación los resultados fuesen igual o más cerrados que en una primera.

1.2.2 LA SEGUNDA VUELTA ES PARA DOTAR DE MAYOR LEGITIMIDAD Y FUERZA AL GOBERNANTE.

Como anteriormente decíamos, legitimidad es la relación entre gobernante y gobernado, y no se manifiesta en el número de votos sino en la representación que tenga el partido ganador del poder ejecutivo en el legislativo. Al darse esa situación, el ejecutivo contará con el respaldo del legislativo y por ende del electorado.

1.2.3 LA SEGUNDA VUELTA TIENDE A CONSTRUIR MAYORÍAS GOBERNANTES.

En nuestro país es muy común encontramos con alianzas políticas entre partidos que tienen poca o nula relación con respecto a ideologías; estas alianzas son temporales y en nada benefician la gobernabilidad, más bien se debilitan y rompen al tener poder dándose con ello rupturas y divisiones que la segunda vuelta por objeto, tiene que evitar.

1.2.4 LA SEGUNDA VUELTA FORTALECE EL SISTEMA DE PARTIDOS.

Ni la fortaleza ni la debilidad de partidos, instituciones, incluso personas, depende del número de vuelta en la que nos encontremos; la popularidad, simpatía, adhesión y votación se definen desde la primera votación, incluso desde antes de ella.

1.3 LA SEGUNDA VUELTA SE DOTA DE UN MAYOR RESPALDO POPULAR AL FUTURO GOBERNANTE.

Esta situación se dio en las elecciones del 2000, donde el número de electores decreció en casi un 50%. En una primera vuelta, los resultados de la elección para Presidente Municipal fueron los que siguen:

- 103 mil votos para el Partido Revolucionario Institucional
- 96 mil votos para el Partido Acción Nacional
- 38 mil votos para el Frente Cívico Potosino

Si en la contienda entre PRI y PAN, el número de votos emitidos fue de 50 mil. De igual manera, en las elecciones decrece la votación, razón por la cual debemos plantearnos la posibilidad no sólo de la conformidad con los primeros resultados, sino más gravemente el hartazgo de la ciudadanía y el rechazo de la misma al proceso electoral.

"Es recomendable pasar a una segunda vuelta cuando ninguno de los candidatos logra el 50% más uno de votos"

Como ya habíamos mencionado, la democracia entendida en su sentido estricto es imposible de llevarse a la práctica, por esa razón se acepta como mayoría la opción que cuente con más aceptación reflejada, y aún cuando la diferencia sea de 1 voto obtenga el 1 o el 30 o el 99% del total tiene ya, ganada la elección.

Las minorías inconformes, se encuentran al margen de la ley, aún cuando ésta las apoye concediéndoles la segunda vuelta electoral.

De no producirse el respeto al voto que los principios democráticos aducen, se corre el riesgo de producirse una rebelión de los primeros ganadores en el caso de que la segunda vuelta cambie la perspectiva.

Con referencia a la anterior, la segunda vuelta debe eliminarse y a su vez fortalecer la seguridad en las autoridades electorales, partidos políticos y los demás implicados en los procesos electorales, con el objetivo de eliminar las dudas y en consecuencia de manera natural se harán innecesarias las segundas vueltas así como cualquier otro recurso con finalidades semejantes.

La segunda vuelta aumenta el abstencionismo de los electores, quienes se justifican con argumentos como:

- ¿Para qué voy, si mi voto no tiene valor?
- ¿Para qué voy, si siempre ganan los mismos?
- ¿Y los acuerdos copulares?
- Los políticos son unos "rateros".
- Sólo se quieren justificar, Etc.

Las cifras hablan por sí mismas: En las pasadas elecciones del 2000 el índice de abstencionismo fue del 50% aproximadamente³.

Cómo puede hablarse de igualdad política si sólo contienden dos partidos, Los votos del resto de los ciudadanos es infravalorado, lo cual también está en contra de los principios democráticos.

El mexicano no tiene cultura cívica, por esta razón no está en condiciones de criticar de manera conciente las consecuencias derivadas de estas elecciones.

Como país democrático tiene un proceso para elegir a nuestros gobernantes, siendo el medio para ello el voto popular. En la segunda vuelta se vulnera la capacidad democrática de nuestro país, además de la perversión del voto. Para las problemáticas electorales que enfrenta nuestro país, se necesitan soluciones reales y no "de pantalla" como lo es la segunda vuelta.

1.4 LA SEGUNDA VUELTA PROMUEVE UNA CULTURA POLÍTICA MÁS COMPLEJA.

Como es bien sabido, la figura electoral de la segunda vuelta implica una correlativa complejidad electoral y política en el electorado que exige:

- Cálculos sobre escenarios políticos factibles.
- Conocimiento de encuestas y sondeos.

³ INEGI (1998), XII Censo General de Población y Vivienda, México, INEGI.

- Compenetración con las plataformas y programas de los partidos políticos que integran el sistema político.
- Consecuencias de alianzas pluripartidistas fácticas y legislativas.
- Distinciones entre lo conveniente para el país, y las preferencias o antipatías personales y subjetivas.

Así, de un ajedrez simple que implica el actual sistema electoral federal mexicano de una sola vuelta el electorado deberá evolucionar a la participación en un ajedrez pluri-dimensional que requerirá de una atención, conocimientos y desarrollo políticos más profundos para "maximizar" el valor de su voto.

En otras palabras, la consagración jurídica-constitucional de una segunda vuelta en México, obligará a que el ciudadano-elector se acerque más a la política y a la temática electoral, pena de emitir su voto "a ciegas" de las consecuencias eventuales que éste puede tener de darse una segunda vuelta.

Erradica pugnas políticas siempre latentes con una presidencia de mayoría relativa endeble, la victoria por mayoría relativa en especial si es magra promueve una impugnación casi permanente de fuerzas políticas considerables que no pudieron acceder al Poder Ejecutivo.

Las pugnas florecen en un ambiente de minoría relativa que es terreno propicio para el reclamo, para la insatisfacción, y para la decepción, de no incidir en la determinación de la elección del titular del Ejecutivo. Estas condiciones llevan a una rebeldía institucional y a veces hasta clandestina.

CAPITULO II

CONTEXTUALIZACIÓN DEL TEMA

2.1 OBJETIVOS FUNDAMENTALES DE PARTIDOS

2.2 EN EL MARCO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

2.3 LAS ELECCIONES NO SE CONVOCARAN CUANDO

2.4 PROPUESTAS EMITIDAS POR PERSONAL LEGISLATIVO EN UN FORO UNIVERSITARIO

2.5 PROPUESTA EN TRAMITE DENTRO DEL SENO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS SOBRE LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL

2.5.1 OTRAS PROPUESTA LEGISLATIVAS

2.5.6 CONVENIO REALIZADO POR EL SENADO, EL INLSEN Y LA UAM

CAPITULO II

CONTEXTUALIZACIÓN DEL TEMA

Con creciente fuerza empieza a ganar terreno principalmente como una iniciativa del PAN y del PRD la propuesta de establecer una segunda vuelta electoral para las elecciones de Poder Ejecutivo federal, local y municipal en México, bajo el impulso del argumento "bandera" de una gobernabilidad necesaria, que una segunda vuelta brindaría al país, al resultar vencedor un candidato con la mayoría absoluta de la votación entre los dos principales candidatos finalistas (aunque pueden ser más de dos, los candidatos "finalistas" en la segunda vuelta, dependiendo de los umbrales porcentuales que se escojan y de la mayoría que se requiera en la primera vuelta, que puede ser absoluta o simple (relativa); estos aspectos técnicos se referirán posteriormente)⁹.

Ahora bien, nos parece y, claro está, sin entrar a estas alturas en una discusión de la citada ventaja, que inicialmente durante 1998-1999 la verdadera fuerza motriz que subyacía a la iniciativa citada era una estrategia partidista fundamentalmente del PAN y del PRD para legítimamente, y desde el andamiaje constitucional "neutralizar" o evitar a través de la ingeniería electoral una eventual victoria presidencial del PRI en 2000 con una mayoría relativa obtenida en una contienda esencialmente tri-partidista, y sin segunda vuelta bajo el esquema electoral mexicano actualmente vigente. Ahora bien, como la gran alianza opositora finalmente no se dio ni formalmente ni de facto entre el PAN y el PRD, ni fue necesaria ésta, para la derrota del PRI en la elección del 2 de julio del 2000, lo que cabe discutir ahora es la conveniencia en vista de la mayoría relativa (42%) con que obtuvo la Presidencia de la República el candidato del PAN, Vicente Fox ahora sí, de pensar en la necesidad hacia el 2006 de instaurar un sistema

⁹ Francisco José de Andrea Sánchez. ESTUDIO COMPARADO TEÓRICO-PRÁCTICO Y LEGISLATIVO SOBRE LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL: EL CASO DE MÉXICO

electoral en México que contemple una segunda vuelta para la elección presidencial, con el fin de asegurar una mayor contundencia al mandato presidencial, que se ve diluido cuando no se alcanza una mayoría absoluta del voto.

Por otro lado, es nuestra particular opinión, que la polémica pública y legislativa que se desatará con mayor fuerza en nuestro país en los próximos meses y años sobre la figura de la segunda vuelta, se inserta claramente bajo el análisis de lo que se conoce como "ingeniería electoral"; con la aplicación de una segunda vuelta se estarían vía el derecho electoral constitucional construyendo condiciones políticas y electorales que determinarían un perfil de sistema político "artificialmente", y que muy probablemente no se daría de forma natural sin una labor previa y manipulada de ingeniería electoral, de ahí que debemos analizar si en forma teórica y comparada los escenarios políticos resultantes de un sistema electoral con segunda vuelta, finalmente benefician a la sociedad mexicana, o por el contrario abren las puertas a escenarios de riesgo indeseables¹⁰.

2.1 OBJETIVOS FUNDAMENTALES.

La segunda vuelta es una herramienta de la ingeniería electoral "correctiva o preventiva" que busca lograr obtener metas u objetivos programáticos para:

- a) Reparar vacíos, lagunas o defectos de los sistemas electorales en la distribución de escaños.
- b) Lograr obtener metas normativo-institucionales de los sistemas políticos.
- c) Para alcanzar objetivos político-electorales y constitucionales.

¹⁰ *id.*

En los tres aspectos, arriba referidos, se da el uso de la segunda vuelta como una herramienta técnica fundamental de la llamada "ingeniería electoral" descrita arriba.

Sin embargo, los proponentes panistas y perredistas que respaldan la incorporación de una segunda vuelta en el escenario mexicano, no han reparado en que la "cura" de la segunda vuelta electoral en casos como el de México, podría ser peor que la enfermedad, puesto que de la "relativa" falta de respaldo que implicaría un ganador presidencial con treinta y tantos por ciento del voto, se podría incursionar en el territorio volátil de una segunda vuelta con un finalista victorioso con una mayoría aparentemente más robusta, pero pagando el precio de componendas, arreglos y negociaciones interpartidarias que nos llevarían a la consagración perversa de una "partidocracia" en México, en sustitución de la democracia representativa actual.

Por último, y éste es un señalamiento que prácticamente nadie ha hecho en México, se ha perdido de vista que es muy factible un escenario en que no alcanzándose una mayoría absoluta en primera vuelta, el candidato victorioso en ésta, pueda no obstante no haber alcanzado dicho umbral tener mayor cantidad de votos totales y reales provenientes del pueblo elector, que un candidato (ya sea que ganase en la segunda vuelta él mismo u otro candidato) victorioso que sí alcanzase la mayoría absoluta en una segunda vuelta y con ella el puesto ansiado, pero paradójicamente con menos votos totales y reales del pueblo elector, debido entre otras razones a un abstencionismo superior en la segunda elección por decepción, escepticismo o protesta; en un caso semejante, si bien en la segunda vuelta "alguien" resulta vencedor con la mayoría absoluta de los votos emitidos en la misma, éste vencedor en segunda vuelta podría serlo con menos votos totales y por lo tanto con menos "dosis de gobernabilidad" que el ganador de la primera vuelta.

Así las cosas, es factible aunque no frecuente que en la realidad electoral, la segunda vuelta no asegure de manera superior a la primera, un respaldo infaliblemente mayor en términos de votos totales, con lo que la "bondad" de la segunda vuelta quedaría automáticamente anulada.

Asimismo, a estas alturas, y si bien no deseamos perjudicar al lector de este estudio antes de exponerlo a la temática en forma más profunda y sistemática, no podemos dejar de hacer la siguiente observación: en varios de los países que en este estudio citaremos como ejemplos latinoamericanos de naciones con legislaciones que contemplan una segunda vuelta específicamente Ecuador, Perú y Brasil, los resultados de la aplicación del ballottage no han asegurado de ninguna manera la instalación de sistemas políticos democráticos estables, racionales, pacíficos y electoralmente eficaces en la satisfacción de los deseos e intereses de la población de dichos países; si no, considérense los ejemplos del caos desatado en el Ecuador desde la era del llamado "Loco" Bucaram, y, en 1999, con Jamal Mahuad.

En Perú, con Fujimori la segunda vuelta es la herramienta responsable de la asunción al poder de un líder sin oficio inicial, con tendencias antiparlamentarias y autoritarias que después de diez años de ejercer el poder, acabó por demurrarse estrepitosamente en la búsqueda de continuar indefinidamente y antidemocráticamente en el poder. Sirvan estos casos admonitorios, de ejemplo a los legisladores y políticos mexicanos, para que aborden con prudencia el tema de la implantación en México de una segunda vuelta electoral en la elección presidencial del 2006.

2.2 EN EL MARCO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DEL DISTRITO FEDERAL

Como primer asunto del 16 de noviembre de 1999, la Asamblea fue comunicada por el Senado de la República sobre la designación de José Luis Soberanes como nuevo presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos el pasado día once, después fue autorizada por el plano legislativo la octava solicitud en lo que va del mes para ampliar el plazo de dictaminación, en esta ocasión de una iniciativa de reformas a la Ley de Desarrollo Urbano, la Ley Ambiental y el Código Financiero.

En otros asuntos de índole legislativa, el diputado independiente Alejandro Rojas propuso al pleno introducir reformas al ordenamiento electoral del DF para introducir el concepto de segunda vuelta electoral (véase cuadro sinóptico). Otra iniciativa más, de la perredista Yolanda Tello, precisó cambiar la redacción del primer párrafo del artículo 336 del Código Penal para el DF, de tal modo que los días multa apareciesen con letra y no con número. Dicha modificación tendrá que ser aprobada todavía en el pleno. Finalmente, el dictamen emitido desde abril en comisiones sobre la Ley de Asistencia e Integración Social fue tratado este día; su discusión se caracterizó por una serie de cambios de última hora propuestos por distintas fracciones parlamentarias, a las cuales un receso de treinta minutos bastó para alcanzar nuevos acuerdos que culminaron en la aprobación unánime del novel ordenamiento.

Iniciativa de reformas al Código Electoral del Distrito Federal propuesta por Alejandro Rojas (Se plantea reformar los artículos 8; 10; 43; 44; 60 fracción XXVII; 137 inciso c) y adición de los puntos 1, 2 y 3; 138; 139; y la inclusión de un artículo Primero Transitorio).

Propuesta	Contenido/ Trascendencia
Establecer un artículo transitorio.	Que señale el inicio del proceso electoral ordinario hasta 90 días después de la aprobación de la reforma.
Iniciar el proceso electoral la primera semana de marzo del año 2000.	El trabajo de organización electoral no se vería afectado y los ajustes al calendario serían menores.
Sustituir el criterio de mayoría relativa por el de mayoría absoluta.	Respecto a la elección de las autoridades locales del Gobierno del DF (jefe de Gobierno y jefes delegacionales).
Sustituir la elección extraordinaria por la elección en segunda vuelta.	Nuevo criterio para resolver las situaciones de empate que se presenten para la elección de diputados locales de mayoría relativa y en los procesos de participación ciudadana.
Reformar el capítulo II del Título Primero libro V	Referente a los artículos 138 y 139, su temática pasa a ser del proceso extraordinario y la segunda vuelta electoral, cuyas causales serán: <ul style="list-style-type: none"> a) La nulidad de una elección. b) El que ningún candidato a jefe de Gobierno o jefe delegacional alcance cuando menos la mitad más uno de la votación total recibida. c) Cuando se registre empate en una elección para diputado local, por el principio de mayoría relativa.
Establecer los mecanismos que regulen la conformación de las coaliciones electorales que implican necesariamente las elecciones de segunda vuelta.	Las especificaciones técnicas para la realización de la segunda vuelta serían definidas por el Consejo General del Instituto Electoral del DF, al igual que ocurre en los procesos extraordinarios.
Considerar únicamente las fechas importantes del proceso.	Se requiere la emisión del acuerdo y las bases respectivas (que sean dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que se promulgue la última resolución del Tribunal Electoral del DF, relativa a la elección de que se trate o, en su caso, al término del plazo para la interposición de recursos en contra de los cómputos de la elección correspondiente, si no se hubieran recibido inconformidades).
Realizar la segunda vuelta electoral.	Entre el tercer domingo de agosto y el primer domingo de septiembre. (En caso extremo de que no concluyera a tiempo el proceso, el propio Código prevé que la Asamblea nombre al jefe delegacional provisional en términos de lo previsto en el Estatuto de Gobierno del DF, también aplicable para la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México.

2.3 LAS ELECCIONES NO SE CONVOCARAN CUANDO.

La planilla ubicada en primer lugar haya obtenido por lo menos el cuarenta y cinco por ciento de la votación total válida emitida en el Municipio de que se trate, y exista entre dicha planilla la que se haya ubicado en segundo lugar, una diferencia de siete o más puntos porcentuales con relación a los porcentajes válidos de votación que cada una haya obtenido.

Cuando una de las planillas decline expresamente a ese derecho, dentro de la exposición de motivos, el legislativo argumentará la viabilidad de la figura diciendo:

- Todo gobierno democrático parte del reconocimiento del principio de la soberanía popular. Toda sociedad verdaderamente democrática es autónoma, en el preciso sentido de que se da a sí misma sus propias normas y de que se gobierna a sí misma.
- La segunda votación se contempla en nuestra Constitución local y en la Ley Electoral del Estado, como una vía de confirmación del mandato inequívoco del pueblo y como una forma práctica consensual para superar el desencuentro comunitario y los riesgos del desborde institucional. Esta figura es una forma válida de evitar conflictos electorales, manteniendo la preeminencia de la voluntad popular.

La segunda votación como institución electoral fue sometida a prueba en las pasadas elecciones de 1997. Este proceso electoral acreditó la pertinencia de este mecanismo y su valor como instrumento democrático para legítimar a las autoridades resultantes. Asimismo, la segunda votación probó su eficacia como instrumento al servicio de la gobernabilidad y la resolución pacífica de las controversias electorales.

No obstante esta convalidación práctica, los procesos electorales del 97 dejaron ver algunas de las insuficiencias y lagunas normativas de la Ley Electoral del Estado en orden a la reglamentación de esta figura, y se perfecciona así la reglamentación de la segunda votación, de modo tal que las adiciones que se realizan, tienen la finalidad de precisar el mecanismo que al efecto deben de observar, tanto los organismos electorales correspondientes, como los partidos contendientes, quedando claro que éstos sí podrán realizar campaña política y que contarán con financiamiento público para ello.

Nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la forma en que el pueblo mexicano se constituye para su gobierno, teniendo como tal una República Representativa Democrática y Federal.

La Democracia es concebida como un régimen político y tal como Tena Ramírez¹¹ dijera "admite como expresión de la voluntad general, la voluntad de la mayoría" sin embargo, grandes ideólogos como Rousseau¹², Bobbio¹³, y Pasquino¹⁴ hablaban ya de los problemas derivados de este término, argumentando la incapacidad de llevarla a cabo de manera estricta, las promesas no mantenidas de la democracia, o bien la situación de los votos.

La democracia tiene una vía de expresión ciudadana que es el sufragio, mismo que en nuestro país es un derecho consagrado constitucionalmente en el ámbito federal y local.

El sufragio como tal es el medio por el cual el ciudadano ejerce su derecho de elegir a sus representantes, y este derecho debe ser respetado pues representa la voluntad de quien lo emite, y "la diferencia de un solo voto rompe la igualdad; un solo oponente destruye la unanimidad" ya que la democracia depende de que

¹¹Tena Ramírez, Felipe. "Derecho constitucional mexicano". Pamia. 22 ed. México, 1987. 656 pp.

¹²Rousseau, Jean Jacobo. "El contrato social". Porrúa. México, 1988. 173 pp.

¹³Norberto Bobbio. "Liberalismo y democracia". Fondo de cultura económica. México. 1988. 115 pp.

¹⁴Pasquino, Gianfranco. "La democracia orgánica". Fondo de cultura económica. México 1988. 118 pp.

cada uno de los individuos manifieste su voto, y este deberá contar como uno, al igual que el resto .

El ciudadano se encuentra dotado de inteligencia y voluntad libre para emitir su voto, y la democracia que éste representa es un derecho adquirido por el hombre de manera irreversible, siendo el producto de la evolución de la especie humana .

El sufragio como medio para alcanzar la democracia se sustenta en dos principios básicos:

- La mayoría es quien decide.
- Las minorías deben sujetarse a las mayorías.

La democracia no es un conjunto de técnicas vacías de valores, sino que tiene su fundamento en la ética y no debe limitarse a los meros procesos electorales como requisito para la validez de los mismos, sino que es necesario que se le vea como un pacto de buena voluntad entre los actores políticos, como aumento en la igualdad política que como resultado tendrá un aumento en los niveles de credibilidad y confianza que representan la legitimidad .

Los verdaderos políticos deben hacer el bien, divulgar sus conocimientos y usarlos en beneficio de una reforma política en beneficio de la propia existencia del Estado, y en beneficio de la libertad y bienestar de los individuos , ya que de lo contrario no cumpliría con su función, disminuyendo la confianza de la población y en consecuencia la crisis puede extenderse a la vida política global, lo cual aunque no necesariamente suceda siempre, es un factor que puede generar una rebelión y romper completamente con la gobernabilidad de un Estado.

La axiología política nos menciona que la democracia y el respeto al voto son dos de los principales valores políticos, mismos que la segunda vuelta electoral en el estado de San Luis Potosí vulnera.

Estos principios son violados desde el momento en que se exige la mayoría absoluta para que se gane la contienda electoral, continúa esa violación cuando no se respetan los votos emitidos por los ciudadanos en la primera oportunidad de elegir a sus gobernantes.

El problema fundamental derivado de esa falta, es el alto índice de abstencionismo (casi el 50% de la lista nominal) que refleja la falta de confianza que los votantes tienen sobre los procesos electorales, lo cual desemboca en un nivel de legitimidad muy bajo, si consideramos que no es únicamente el tener el apoyo de la mayoría de los votantes, sino el de la mayoría de los ciudadanos. Tal vez si se modificara el artículo 35 constitucional, en la parte de: son prerrogativas de los mexicanos. Por que es un deber que todo mexicano tiene que es el voto.

La idea de Maqui hábelo en el clásico de la política "el príncipe" nos da a entender que el gobernante debe hacer cualquier cosa con tal de mantenerse en el poder y en consecuencia de ello lograr el bien común¹⁵. Es importante aclarar que en la época en que se escribió esta obra, las dificultades políticas y bélicas obligaban a quien ostentara el poder a convertirse en un dictador para conservar la estabilidad de su país.

Sin embargo, en nuestro tiempo, la política es una actividad que consiste en gobernar comprometidamente a una comunidad, siempre bajo una óptica de ética.

La falta de cumplimiento de ética como consecuencia desemboca en la corrupción de líderes y decadencia de aquellas comunidades por lo cual es importante decir que la figura electoral del ballottage es violatoria de los principios

¹⁵ Maquiavelo. El Príncipe. México 1974, Colección Los grandes Pensadores

axiológicos políticos, y se ve la necesidad de desecharla y a su vez mejorar la credibilidad en los procesos electorales.

Los cambios en la política potosina deben ser constantes, pues al ser un régimen democrático, ser dinámico es parte de su naturaleza, y los cambios deben ser siempre para mejorar las condiciones de credibilidad, confianza, legitimidad y gobernabilidad.

Aunque la auténtica democracia no existe ni existirá en San Luis Potosí, es importante que se trate de buscar un consenso y se respete el resultado del mismo. Las instituciones por lo tanto, deberán permitir las competencias político electorales así como la responsabilidad burocrática y la pugna entre los actores sociales.

En el mundo existen dos sistemas de gobierno de influencia democrática: El presidencialismo y el parlamentarismo; México se encuentra en el primer supuesto, mientras que Inglaterra, España y Francia, en el segundo. Así como nosotros tenemos la figura del Presidente Constitucional, aquellos países tienen la del Primer Ministro, quien ejecuta las decisiones que el parlamento tome. Ahora bien, el primer ministro es elegido de entre los miembros del parlamento, obteniendo este nombramiento quien mayor número de copartidarios tenga, debiendo mantener la confianza de éstos si desea continuar en el cargo.

En España, su constitución en el artículo 99 nos ofrece el procedimiento tanto para la elección como para el procedimiento de moción, y de manera implícita da los fundamentos para la utilización de la figura analizada. La confianza que el primer ministro no debe violar, no es la referida a las autoridades electorales, sino a la dignidad que ostenta en el ejercicio de sus funciones, misma que será evaluada no sólo por los ciudadanos, sino por el mismo parlamento.

La razón del argumento anterior, es demostrar la primera de las razones por la cual el sistema de segunda vuelta no debe ser aplicado en nuestro país, independientemente de la entidad federada de la que hablemos.

No debemos utilizarla pues se trata de una institución atípica para nuestro sistema político-legal; Aznar, quien fuera primer ministro en España, en una visita a nuestro país dijo: "Cuando se cambia una planta de lugar, es necesario hacerlo con todo y maceta". El mismo J. Rosseau en su "Contrato Social" argumenta que así como hay diversos climas y suelos, y no puede sembrarse lo de uno en el otro¹⁶, así tampoco debemos implantar sistemas electorales o instituciones que no sean propias de nuestra cultura.

No podemos compararnos con otros países, no por ser mejores o peores, simplemente porque la realidad que vivimos es distinta a la de ellos. La segunda vuelta sólo debe aplicarse en la elección presidencial. Aquí debemos retomar la atipicidad del ballottage a nuestro sistema de gobierno; no es en el presidencialismo mexicano donde debe emplearse, sino en el parlamentarismo inglés, español o francés. Incluso no es en la elección del presidente donde su objetivo se refleja claramente, sino en la figura del Primer Ministro o en los candidatos a congresistas (esto último solamente en Francia).

Históricamente hablando, la segunda vuelta en el estado de SLP surge en el año de 1993 en las elecciones municipales de Cerritos, donde de hecho y fuera de todo margen legal, Ayuntamiento y grupo inconforme firman un tratado que entre sus cláusulas se estipula que luego de una elección, los ciudadanos decidirían si el ayuntamiento se quedaba al mando o se generaban nuevas elecciones tras declararse desierto el puesto presidencial y los edificios.

Analizando éstas circunstancias, podemos darnos cuenta de una serie de factores que en influyeron la decisión tomada: Primeramente podemos darnos

¹⁶ Rousseau, Jean Jacobo. "El contrato social". Perais. México, 1988.

cuenta que el grupo inconforme representó un problema para el ayuntamiento en cuestión, quien independientemente de los medios se encontraba ya en el poder. En éstas circunstancias ambas partes firmaron un convenio alabado en su momento y aprobado por el Gobernador del Estado; El resultado fue contundente y no se modificó el gobierno.

Legalmente hablando, la segunda vuelta está reglamentada en la Constitución Local, así como en la Ley Electoral Estatal. La primera, en el artículo 35 trata de establecer las bases de la segunda vuelta electoral cuando cita "Cuando en las elecciones para la renovación de los ayuntamientos ninguna de las planillas de candidatos obtenga la mayoría absoluta de la votación total válida emitida en el municipio respectivo, se llevará a cabo una segunda votación, excepto en los casos que establezca la ley..."

La legislación estatal en materia electoral regula con mayor precisión este ítem, al establecer las reglas y procedimientos de la elección; es aquí donde da una serie de principios ilógicos e ilegales, de ahí contextualmente desprende lo que se llama la democracia por que no surja este tipo de acontecimientos corruptos.

La democracia según define el diccionario Larousse es "Régimen político en el cual el pueblo ejerce la soberanía por sí mismo, sin mediación de un órgano representativo o por representantes intermediarios"¹⁷ pero de manera estrictamente legal, Tena Ramírez dice que "democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos" y al ser difícil si no imposible que las voluntades coincidan en su totalidad, la democracia "admite como expresión de la voluntad general la voluntad de la mayoría".

Si analizamos de manera estricta esto, nos daremos cuenta que la segunda vuelta electoral vulnera precisamente al país debido a que se encuentra

¹⁷ Pequeño Larousse Ilustrado. México, 1975, Editorial Larousse

consagrada en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que por voluntad del pueblo mexicano se constituye como República representativa democrática y federal.

Rousseau ya se había dado cuenta que tomando la palabra en su sentido estricto, no ha existido ni existirá jamás una verdadera democracia, pues "...va contra el orden natural que el mayor número gobierne y los menos sean gobernados"¹⁸.

De lo anterior se desprende que la segunda vuelta electoral no tiene razón de ser ni sustento legal pues va en contra precisamente de aquello que es la voluntad de las mayorías al no respetarse el sufragio emitido por ellos en unas primeras elecciones.

El sufragio es, dentro de los regímenes democráticos la forma idónea de expresar la voluntad personal, sin embargo es de la suma de estos votos individuales de donde surge la expresión de la voluntad general y "la diferencia de un solo voto rompe la igualdad; un solo oponente destruye la unanimidad".

El mismo sufragio tiene sus principios básicos que le dan existencia, uno de ellos es precisamente la dignidad consecuente de la inviolabilidad de la persona humana quien está dotado de inteligencia y voluntad libre para utilizarse en los momentos y en las formas que lo decida con apego a las leyes.

El sufragio como expresión o medio para alcanzar la democracia se sustenta precisamente en que las minorías se sujetarán a las mayorías, y éstas no dependerán de las primeras.

Siguiendo en este contexto, las minorías al sublevarse en contra de la decisión de las mayorías automáticamente se encuentran fuera del marco legal, pues el

¹⁸ Rousseau, Jean Jacobo. "El contrato social". Porrúa, México, 1998.

derecho a la revolución tiene un sustento moral y no jurídico, sin embargo y aún en estos casos no se trata de una revolución sino de una rebelión, razón por la cual los inconformes actúan fuera de todo límite establecido.

A propósito de la diferencia revolución-rebelión, "entendemos por revolución la modificación violenta de los fundamentos constitucionales de un Estado. Excluimos por lo tanto, del concepto de revolución las rebeliones, motines o cuantelazos, tan frecuentes antes en México que tienen por origen querrelas de personas o fracciones y por objeto el apoderamiento del mando, sin mudar el régimen jurídico existente, antes bien invocando como pretexto el respeto debido al mismo"

No podemos hablar, tomando como lineamientos la cita anterior, que las situaciones que dieron origen a la segunda vuelta son válidas y por lo tanto englobadas en el término revolución; De esta manera las situaciones que la originaron son de corte partidista y con el único fin de desacreditar a los ganadores en las contiendas electorales.

2.4 PROPUESTAS EMITAS POR PERSONAL LEGISLATIVO EN UN FORO UNIVERSITARIO

La Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y el Senado de la República presentaron hoy los libros Contexto y propuesta para una agenda electoral en México y Elecciones y Partidos en México 2000, los cuales contienen estudios sobre temas como la reforma electoral, financiamiento y registro de partidos, la conveniencia de la segunda vuelta electoral, el impacto de los medios de comunicación en el proceso electoral y el efecto de las encuestas, entre otros asuntos.

Enrique Jackson Ramírez señaló que la publicación de los libros coeditados por la UAM y el IILSEN tienen una vigencia y pertinencia a la luz de los recientes escándalos que involucran a políticos, a los partidos y a la política, ya que tratan aspectos fundamentales relacionados con el financiamiento a partidos o las reformas a la legislación electoral.

Celebró que el Senado esté vinculado con instituciones como la UAM, cuya fortaleza y rigor académicos están puestos al servicio de la sociedad y de los representantes populares, quienes de esta forma pueden recurrir al conocimiento generado en las universidades para conocer mejor los fenómenos sociales sobre los que tienen que legislar.

Enrique Jackson destacó que el acercarse a instituciones educativas como la UAM permite a los legisladores poder tomar el pulso y profundidad a muchos temas de interés para la nación, pero también la posibilidad de tomar en cuenta de experto y estudiosos que mejoran la práctica y el trabajo de los legisladores.

Tras mencionar que hoy en día existe un clima generalizado de desconfianza de desprestigio sobre la tarea y función públicas, así como sobre el quehacer de los políticos, el senador indicó que la gente demanda que se atiendan los asuntos más urgentes, ya que observa con preocupación que haya una gran cobertura de asuntos que tienen que ver más con la descalificación, el desprestigio y la impunidad.

Jackson Ramírez reconoció que la sociedad le exige a todos los políticos que se sujeten a reglas éticas y que se apeguen más a sus responsabilidades, por lo que, adelantó, ya se trabaja en el senado en el establecimiento nuevas reglas y normas que regulen el desempeño de los legisladores.

Hoy, abundó, está en la mesa de debate la reforma electoral y, de manera

particular, todo lo que tiene que ver con el manejo de los dineros, el tiempo y duración, el costo y la transparencia de las campañas.

El legislador puntualizó que se debe fortalecer el sistema de partidos y no dejar que los escándalos lo debiliten, por lo que, estimó, debe acordarse una reforma electoral que dé certidumbre sobre el manejo y origen del dinero a los partidos y los candidatos, sobre el monto de los recursos públicos y privados, así como el destino y aplicación de éstos.

En el acto, celebrado en la rectoría general de esta Casa de estudios, también participaron el presidente del NILSEN, senador Óscar Cantón Zetina; el Director General de Investigación del NILSEN, licenciado Cuicilhuac Bardán Esquivel; las senadoras Dulce María Sauri Riancho y Laura Alicia Garza Galindo; el maestro Pablo Javier Becerra Chávez, jefe del Área de Procesos Políticos, y el maestro Víctor Alarcón Olguín, jefe del Departamento de Sociología.

Asistieron también el secretario general de la UAM, doctor Ricardo Sofis Rosales, y los rectores de las Unidades Azcapotzalco y Xochimilco, maestros Víctor Sosa Godínez y Norberto Manjarez Álvarez, así como el secretario de la Unidad Iztapalapa, maestro Javier Melgoza Valdivia.

Con "Propuesta para una Agenda Electoral en México" se buscó plantear directrices para una posible reforma electoral en los próximos meses. Esta es una investigación muy oportuna que refleja los temas más importantes y pendientes en el país. Estos intercambios otorgan al Senado elementos para mejorar el nivel de debate y la propuesta en la Cámara. Nuestro país es una nación que cree en que la ciencia y la investigación son el sendero que marca la ruta del desarrollo nacional, y con estos intercambios entre la universidad y el Senado.

Pablo Javier Becerra Chávez, investigador del Departamento de Sociología y jefe del Área de Procesos Políticos: La publicación de estos libros no podía ser

las opiniones del electorado. Es obligación de cada uno de los ciudadanos velar por la permanencia de los valores democráticos de la nación. Los congresos nacionales deben ser los garantes de que no existirá procesos estridentes y que busquen destruir los logros electorales y democráticos.

2.5 PROPUESTA EN TRAMITE DENTRO DEL SENO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS SOBRE LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL

Boletín de Prensa 2002/367

México, D.F., 21 de agosto de 2002.

INICIATIVA

PRESENTÓ: Diputado Luis Miguel Barbosa Huerta, PRD.

TEMA: Proyecto de decreto que reforma los artículos 52, 56 y 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

PROPÓSITO: Introducir la doble vuelta electoral o ballottage en las elecciones para presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de diputados y senadores integrantes del Congreso General que ahora son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS: La denominada "doble vuelta electoral" o ballottage, consiste en la técnica utilizada para obtener en el escrutinio la mayoría absoluta de los sufragios como condición para hacerse acreedor al cargo en

disputa. En caso de que ninguno de los contendientes alcance dicho porcentaje, deberá celebrarse una segunda votación. La idea tras este mecanismo es posibilitar que quienes resulten electos cuenten con una cuota de legitimidad asegurada por del voto favorable de la mayoría absoluta de los votantes.

En América Latina, tras los procesos de transición a la democracia de los años ochenta, trece países introdujeron la segunda vuelta electoral en sus constituciones, como anticuerpos válidos para hacer frente a las causas que tradicionalmente han acompañado la descomposición del sistema democrático, en aras de lograr mayor gobernabilidad.

Nueve de estos países latinoamericanos adoptaron una forma más cercana a la fórmula clásica de la doble vuelta electoral, y requieren mayoría absoluta para ganar en la primera elección (Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Perú, República Dominicana, Uruguay). Mientras que acercándose más a la idea de legitimidad como condición previa al ejercicio de la Presidencia de la República, en cuatro países se requieren mayorías especiales, inferiores a 50% más uno, con las siguientes particularidades: Argentina exige para ganar en la primera vuelta más de 45% de los votos válidos, o al menos 40% de los votos válidos y una ventaja de 10 puntos sobre el siguiente; Nicaragua requiere al menos 45% de los votos válidos para ganar en la primera vuelta; Ecuador requiere, para ganar en la primera vuelta, una votación superior a 40 % de los votos válidos con una ventaja de diez puntos de porcentaje sobre el segundo; Costa Rica exige para ganar en la primera vuelta el 40% de los votos válidos.

A diferencia de los demás países latinoamericanos que han adoptado la fórmula, se propone que su utilización no se limite al Poder Ejecutivo sino que también se aplique para las elecciones de determinados integrantes de las cámaras del Congreso General, específicamente en las de diputados y senadores que ahora son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa. Ello en la búsqueda de consensos que tengan la mayor equivalencia posible en los dos

poderes políticos del Estado e impulsar la formación de pactos o alianzas estratégicas para ganar la segunda vuelta, que luego se reflejarían a nivel parlamentario.

TRÁMITE: Se turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

2.5.1 OTRAS PROPUESTA LEGISLATIVAS.

En los últimos veinte años, varios países latinoamericanos han adoptado el sistema de ballottage con el objeto de asegurar mayorías en la elección presidencial. Este trabajo sostiene que el balotaje es generalmente o bien innecesario o bien peligroso. Resulta innecesario cuando el candidato más votado en la primera vuelta recibe suficientes votos para garantizar su legitimidad, y peligroso cuando el presidente electo en la segunda vuelta no obtiene suficiente respaldo para gobernar. El caso extremo de este problema se produce cuando se revierte el resultado de la primera vuelta y el candidato inicialmente perdedor obtiene la presidencia. Un análisis estadístico de 76 elecciones (1979-2002) confirma la relación entre reversión del resultado y crisis de gobernabilidad. El abstencionismo afloró en una dimensión desconocida para México, entrevista a Arturo Núñez Jiménez, ex Director General del Instituto Federal Electoral (IFE). [15 de Julio de 2003].

2.6 CONVENIO REALIZADO POR EL SENADO, EL IILSEN Y LA UAM.

Senador Oscar Cantón Zetina, presidente del IILSEN: Hace tres años el Senado, por medio del IILSEN firmaron un convenio de trabajo que permitiera unir a la academia con el poder legislativo. De ese convenio se esperaba que los senadores obtuvieran mejores documentos informativos y escuchar la voz de los Pero sobre todo es un soporte de los asuntos nacionales.

La renovación del Convenio redundará en el bien común y el desarrollo de México. Los investigadores mostraron un alto compromiso para entregar a los legisladores información para mejorar las condiciones de vida. Es por esto, que el Senado ha buscado fortalecer a las instituciones públicas, pues ellas sirven a todos.

Luis Mier y Terán Casanueva, Rector General de la UAM: La universidad ha mantenido, en estos treinta años, el compromiso de servir a una sociedad más amplia. Hemos insistido en que la sociedad conozca nuestros logros y ella valore los resultados. En estos 30 años, se han formado más de 88 mil egresados de licenciatura y 2 mil 800 doctores y maestros. El nacimiento de la UAM tiene como antecedente a 1968 y la primera crisis económica posterior a la guerra mundial.

Las limitaciones financieras de la universidad le han llevado a soluciones creativas y muy diversas. A pesar de haber iniciado el nuevo siglo con una estructura política diferente, esto no ha redundado en el aspecto económico. Pues se ha tenido un crecimiento global, en los primeros tres años, de 0.65 por ciento. Con esto es imposible atender la demanda de empleo de los tres millones de jóvenes que todos los años se integran al mercado laboral.

Las finanzas públicas también se ven afectadas con el poco crecimiento. Pues la recaudación se ha mantenido muy por debajo de lo necesario, con presupuestos muy acotados. Para la UAM esto significó un presupuesto insuficiente. La incertidumbre presupuestal es un mal que enfrentan todas las Instituciones de educación pública. A pesar de esto nuestra universidad se mantiene a la vanguardia en la educación superior y la investigación. A niveles internacionales y nacionales nuestra aportación es evidente. Hoy con la firma del Convenio, puedo decir que una muy importante tarea de las universidades es observar críticamente a la sociedad y entre ellos a los integrantes de la vida pública, y aportar soluciones. Con el Convenio, analizamos, reflexionamos y trabajamos en conjunto. Con una retroalimentación mutua en bien del país.

CAPITULO III

RESPECTO A LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES DE MEDIO TÉRMINO EN MÉXICO Y QUIÉNES SON LOS VERDADEROS GANADORES Y PERDEDORES

3.1 LAS ELECCIONES MEJOR ORGANIZADAS DE LA HISTORIA SOSTENIDAS POR EL IFE

3.2 CÓMO SE HA DESARROLLADO EL FINANCIAMIENTO DE LA CAMPAÑA ELECTORAL, TENIENDO EN CUENTA LOS ANTECEDENTES DEL CONFLICTO ALREDEDOR DE LA CAMPAÑA DE FOX TRES AÑOS ATRÁS

3.3 EN EL BALANCE RESPECTO A LA ELECCIÓN

3.3.1 A FAVOR

3.3.2 EN CONTRA

3.4 BARRERAS LEGALES Y LISTAS CERRADAS O BLOQUEADAS

3.5 UNA ESTABILIDAD POLÍTICA

CAPTULO III

RESPECTO A LOS RESULTADOS DE LAS ELECCIONES DE MEDIO TÉRMINO EN MÉXICO Y QUIÉNES SON LOS VERDADEROS GANADORES Y PERDEDORES.

El domingo 6 de julio del 2003, hubo comicios en México para elegir los 500 diputados al Congreso de la Unión. Asimismo, hubo elecciones en diez entidades federativas: en seis estados se votó por gobernador, diputados locales y ayuntamientos; en otros tres estados por los integrantes de los congresos locales y de los ayuntamientos; y en el Distrito Federal, donde tiene su asiento la ciudad de México, 16 jefes delegacionales y los diputados a la Asamblea Legislativa.

Si se toma en consideración que toda elección a mitad del período presidencial tiene inevitablemente un carácter plebiscitario acerca del desempeño como gobierno del partido en el poder, es claro que la ciudadanía castigó con su voto al presidente Vicente Fox y a su Partido Acción Nacional (PAN).

Para apreciar quiénes son los ganadores y los perdedores de esta elección, bastaría ver los resultados obtenidos hasta ahora en el 2003 -sujetos sólo a los ajustes finales que reporte la etapa de solución de las controversias ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-, comparados con los del año 2000:

PARTIDO POLITICO	DIPUTADOS DE MAYORIA RELATIVA	DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	TOTAL
------------------	-------------------------------	--	-------

	Año 2002	Año 2003	Año 2000	Año 2003	Año 2000	Año 2003
1. Partido Acción Nacional (PAN).	136	82	70	71	206	153
2. Partido Revolucionario Institucional (PRI).	131	160	80	64	211	224
3. Partido de la Revolución Democrática (PRD).	26	55	24	40	50	95
4. Partido Verde Ecologista de México (PVECM).	(6)1	3	11	14	17	17
5. Partido del Trabajo (PT).	1(2)	0	7	6	8	6
6. Partido Convergencia por la Democracia (PCD).	0(2)	0	3	5	3	5
7. Partido de la Sociedad Nacional (PSN).	0(2)	0	3	0	3	0(3)
8. Partido Acción Social (PAS).	0(2)	0	2	0	2	0(3)
TOTAL	300	300	200	200	500	500
(1)	EN ALIANZA CON EL PAN					
(2)	EN ALIANZA CON EL PRD					
(3)	Pierde su registro legal al no obtener 2% de la votación nacional. Lo mismo les ocurrió a otros tres partidos que se presentaron a elección por vez primera.					

De ese cuadro, puede advertirse que el crecimiento del PRI en 13 diputados (de 211 a 224) y del PRD en otros 45 (de 50 a 95), giró en buena medida contra la caída de 53 en el número de legisladores del PAN (de 206 a 153). En virtud de que las diferencias mayores se registraron en el número de diputados electos por el principio de mayoría relativa, los avances del PRI y el PRD sobre el PAN son más que proporcionales a lo que reportaron los porcentajes de la votación nacional. Esto es, resultó mayor la diferencia en representación parlamentaria que en votación.

Desde un punto de vista de cifras agregadas en igual situación que en el 2000, porque ningún partido político por sí solo obtuvo la mayoría absoluta (251) de la Cámara de Diputados y el Senado no se modificó en esta ocasión, donde tampoco nadie tiene mayoría absoluta. Sin embargo, al tomar en consideración las cifras relativas y los posibles acuerdos parlamentarios a adoptar por los partidos representados en la Cámara, se reduce el número de posibilidades para que el PAN alcance la mayoría absoluta necesaria para el proceso legislativo ordinario (en el 2000 podía construirla con el PRI o con el PRD solo, o con el PRD y los demás partidos. Ahora, en el 2003, sólo la podrá construir con el PRI o con el PRD y los demás partidos); obviamente la mayoría calificada (334) requerida para reformas constitucionales sólo la alcanzaría con el PRI. A diferencia del 2000, el PRI podría ahora reformar la Constitución con el PAN (igual que en el 2000) pero también con los demás partidos PRD, PVEM, PT y PCD (que en el 2000 no podía).

Más allá de las alianzas hipotéticas que se pueden construir con los números de diputados, lo cierto es que la situación del presidente Fox se complicará más en la percepción ciudadana, ya que él y el PAN le dieron un carácter aún más plebiscitario sobre su gestión a estos comicios, al haber convocado el voto bajo el slogan "quítale el freno al cambio", cosa que no ocurrió. El encono de la contienda puede influir en hacer más difíciles los acuerdos que en el primer trienio, habida

cuenta que el propio Presidente de la República se involucró en las campañas panistas.

3.1 LAS ELECCIONES MEJOR ORGANIZADAS DE LA HISTORIA SOSTENIDAS POR EL IFE.

La imparcialidad de la autoridad electoral, la transparencia de los procedimientos para recibir el voto ciudadano y contarlo oportunamente, así como la eficacia en toda la organización del proceso electoral, ha sido acreditada exitosamente de nueva cuenta por el Instituto Federal Electoral. Consolida así lo hecho en 1991, 1994, 1997 y el 2000, elecciones que le ha correspondido conducir.

Lamentablemente el abstencionismo afloró en una magnitud que no se conocía en México desde hace muchos procesos electorales federales. Alcanzó el 58.32% del electorado registrado en el padrón.

Desde luego, un fenómeno como éste se debe a muchas causas. Descartando que siempre tiene menor participación una elección legislativa sola que una que coincide con la presidencial, podría apuntarse como posible causa de abstención que en esta ocasión no estaba en juego la hegemonía del PRI como lo estuvo por lo menos desde 1988 y eso generó menor interés.

También habría que considerar el desencanto que en relación con las expectativas generadas ha ocasionado el autodenominado "gobierno del cambio" que encabeza Fox. Este ha sostenido que para derrotar al PRI en el 2000, después de 71 años, fue necesario ofrecer de más. Como sea, parece que ahora lo cobraron los electores.

En realidad todos los partidos recibieron ahora menos votos en números absolutos que en el 2000. Por ello no puede dejar de mencionarse que los resultados refieren un desgaste del gobierno y el sistema de partidos en su conjunto, máxime si se toma en cuenta que uno de los debates más importantes de la campaña fue acerca de si el gobierno debía promover el voto o sólo tenía que hacerlo el IFE. La respuesta ciudadana da cuenta que nadie tuvo éxito en ese cometido.

Si se asocia el nivel de abstencionismo con el hecho de que por vez primera en México se empieza a hablar de que en el 2006 habría candidatos ciudadanos, supuestamente a partidistas, verdaderos "outsiders", se tendrá que convenir que los resultados son un fuerte llamado de atención a todos los partidos de México para que trasciendan sus pleitos internos y los desencuentros entre ellos, ocupándose en mayor medida de los asuntos que preocupan a la ciudadanía.

Parace remota la posibilidad de que llegue a la Presidencia de México un "outsider" habria que debatir la posibilidad jurídica de la candidatura independiente que no es clara y saber la disposición real y la viabilidad de quienes se mencionan (Carlos Slim, Jorge Castañeda y Juan Ramón de la Fuente), pero nadie podría sostener que el país esté vacunado para siempre en contra de esa forma de rechazo al sistema de partidos.

3.2 CÓMO SE HA DESARROLLADO EL FINANCIAMIENTO DE LA CAMPAÑA ELECTORAL, TENIENDO EN CUENTA LOS ANTECEDENTES DEL CONFLICTO ALREDEDOR DE LA CAMPAÑA DE FOX TRES AÑOS ATRÁS.

Conforme a la legislación vigente, el IFE fiscaliza los gastos de campaña a partir de los informes que deben presentar los partidos políticos 60 días después de concluidas aquéllas. Así que por lo que se refiere a estas elecciones, todavía no se conoce nada sobre la rendición de cuentas.

Sin embargo, buena parte del debate político durante el período de campañas se centró en los casos PEMEX y Amigos de Fox que se vienen arrastrando desde el 2000. Por ello los partidos han coincidido en que uno de los temas prioritarios que deberán abordar diputados y senadores en la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, que inicia funciones el 1° de septiembre próximo, será precisamente el de una nueva generación de reformas electorales que incluya el fortalecimiento de las facultades de fiscalización del IFE que ha tropezado con algunos obstáculos, tales como los secretos bancario, fiduciario y fiscal que las autoridades competentes en cada caso han esgrimido para negarle información, lo que se ha podido superar después de lentas resoluciones judiciales al respecto. Desde luego, las reformas incluirían otros aspectos para reducir costos de las campañas y la organización comicial.

3.3 EN EL BALANCE RESPECTO A LA ELECCIÓN.

La elección ha dejado en seis el número de partidos con registro legal. Al retratar la situación en que se encuentra el sistema mexicano de partidos es de destacarse que sólo el PRI acreditó plenamente su condición real de partido

político implantado en todo el territorio nacional, lo que debe mover a la reflexión a las demás fuerzas políticas.

En enero de 1927, el Congreso de la Unión reformó el artículo 83 constitucional para permitir la reelección presidencial por un periodo, aunque no de manera consecutiva. El asesinato de Obregón, presidente electo por segunda ocasión en 1928, llevó a que nuevamente la Constitución prohibiera la reelección del presidente¹⁹.

Por primera vez en la historia moderna de las elecciones presidenciales mexicanas, Vicente Fox, candidato de oposición, obtuvo el triunfo. Debido a que no obtuvo el 50 % de los votos sufragados, en la Cámara de Diputados se presentó una iniciativa de reformas para incluir en el proceso electoral presidencial el sistema de segunda vuelta.

En la Constitución de 1857 hay un precedente al respecto, pues en las elecciones para diputados en caso de empate, se planteaba la segunda vuelta. Este sistema de dos vueltas ha sido adoptado en varios países para asegurar la legitimidad popular del candidato triunfador.

(Legislación Electoral Mexicana 1812-1921. Cambios y Continuidades, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1982. P. 21.)

Dentro de las modalidades que cada sistema electoral presenta, encontramos la que se conoce como Segunda Vuelta Electoral (SVE) cuyo objetivo central es el de buscar la mayor legitimidad de origen en los procesos electorales.

¹⁹ . Lorenzo Mitjavila. "El Primer Trazo del Camino", en Historia General de México, El Colegio de México, Volumen 4. México. El Colegio de México, 1976. P.113.

La Segunda Vuelta Electoral o *ballotage*, tiene su origen en el sistema semi-presidencial francés. Su aparición tuvo lugar en la Ley Electoral de 1787, consagrado después en las Constituciones de 1793 y 1795. Eliminado por Napoleón Bonaparte, reaparece en las Constituciones de 1815 y 1830. Sin vigencia de 1848 a 1852, es restituido por Napoleón III en 1852, funcionando hasta 1919, cuando se introduce el sistema proporcional. De 1927 a 1940 vuelve a adquirir vigencia, aunque cabe mencionar que esta modalidad electoral se utilizaba sólo para el sistema electoral proporcional.

Es hasta 1958 que el General De Gaulle le imprime las características del actual *ballotage* francés. Sin embargo, es con las reformas constitucionales de 1962 que se establece como el rasgo distintivo del sistema presidencial francés.

El politólogo Fernando Barrientos del Monte ha definido a la SVE como "un sistema de desempate para producir mayorías absolutas en elecciones de circunscripciones uninominales, tanto para elegir diputados como para presidente.

Se aplica cuando el requisito legal para ganar un cargo exige la mayoría absoluta o un umbral de votación previamente establecido, el cual de no alcanzarse por ningún candidato en la primera vuelta, plantea la necesidad de una segunda vuelta electoral en la que se restringe la participación a los dos candidatos más votados y en la que para ganar sólo basta obtener la mayoría simple de votos".

El umbral de votación requerido, así como el lapso de tiempo entre la primera y la segunda vueltas, varía de acuerdo con las disposiciones legales que cada país establece para tal efecto. Así, en Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, República Dominicana, Guatemala, Perú, El Salvador y Uruguay se estipula como requisito la obtención de una mayoría absoluta en la Primera vuelta para asegurar legitimidad de origen y evitar la SVE.

En Argentina, el requisito establecido es de 45%, en Ecuador se exige la mayoría absoluta, con la particularidad de que en ambos países se evita la SVE si el ganador obtiene una votación de por los menos el 40% de la votación total y una diferencia de 10% más que el candidato que ocupe el segundo lugar. En Costa Rica el umbral establecido es del 40% y en Nicaragua, es de 45%. El lapso establecido entre la primera y la segunda vuelta, varía de los 20 a los 60 días, con excepción de Uruguay y Costa Rica que establecen una fecha predeterminada; como todo fenómeno político, la SVE ha recibido argumentos a favor y en contra.

3.3.1 A FAVOR.

- Asegura una mayor legitimidad de candidato ganador.
- Mayor gobernabilidad derivada de la mayor legitimidad.
- La construcción de mayorías gobernantes.
- En la búsqueda de alianzas se fortalece el sistema de partidos.
- Permite el voto estratégico.
- Permite la reacción del electorado entre la primera y la segunda vuelta.

3.3.2 EN CONTRA.

- Provoca una legitimidad artificial del candidato ganador por la reducida representación de su partido en el Congreso
- La gobernabilidad resultante es débil, ya que generalmente se sustenta en coaliciones frágiles.
- Tiende a fragmentar el sistema de partidos.
- Impone una fuerte presión sobre las autoridades electorales.
- Incrementa los costos del proceso electoral.
- Por el tiempo que tardan en llevarse a cabo las dos vueltas electorales, puede crear inestabilidad política e incertidumbre social.

Respecto a la adopción de la Segunda Vuelta Electoral en América Latina, tenemos que Costa Rica y Ecuador, en la década de los sesenta, fueron las primeras naciones que adoptaron esta modalidad electoral, en la década de los ochenta y noventa, les siguieron Uruguay, Brasil, Chile, Guatemala, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Bolivia, Perú, República Dominicana y Argentina.

En nuestro país, recientemente se han presentado algunas propuestas para implementar el sistema de Segunda Vuelta Electoral en la elección de Presidente de la República. He aquí algunas de ellas:

1. En enero de 1968, el entonces Diputado del Partido Verde Ecologista de México, Jorge Emilio González Martínez, presentó una iniciativa para

establecer el sistema de Segunda Vuelta Electoral aplicable a la elección de Presidente de la República.

2. En marzo de 1998, el Diputado Rafael A. Castilla del Partido Acción Nacional, presentó una reforma para modificar el artículo 81 constitucional, estableciendo que "la elección presidencial requerirá de mayoría absoluta de votantes, y de ser necesario se celebrará una segunda vuelta entre los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos".
3. En abril de 2001, el Diputado Fernando Ortiz del Partido Revolucionario Institucional, presentó una iniciativa en términos semejantes a la anterior.
4. En agosto de 2002, el Diputado Luis Miguel Barbosa del Partido de la Revolución Democrática, presentó una iniciativa en que proponía que la Segunda Vuelta Electoral se aplicara no sólo a la elección del Presidente de la República, sino también en la elección de Diputados y Senadores.

H. Cámara de Senadores

LIX Legislatura

Boletín Informativo Publicación Bimestral

Enero-Febrero, 2004.

3.4 BARRERAS LEGALES Y LISTAS CERRADAS O BLOQUEADAS.

(Escrutinio)

La candidatura junto con el sistema de votación. Ambos aspectos pueden tratarse conjuntamente, puesto que la mayoría de las veces se condicionan recíprocamente.

La candidatura es por lo general en el sistema de representación proporcional, por listas. En todo caso, hay que tomar en cuenta que, debido al elevado número de circunscripciones electorales pequeñas en los sistemas latinoamericanos de representación proporcional, de hecho se produce a veces una situación uninominal o binominal. Las listas son por lo general cerradas y bloqueadas. En todas partes son cerradas y, en su gran mayoría, también bloqueadas. Las excepciones las constituyen Brasil y Perú.

En Uruguay es discutible que pueda considerarse la lista como bloqueada o no bloqueada. El texto legal (y muchos autores se guían por él) habla de listas cerradas y bloqueadas. Pero se presentan al interior de los Lemas diversos Sublimas y listas de candidatos. El elector puede escoger entre ellos, pero ciertamente no puede modificar nada dentro de estas listas.

Respecto a la votación: el elector tiene un voto. Sólo Perú y Venezuela (después de la reforma de 1989) constituyen una excepción. El elector entrega su único voto a una lista de partido. Sólo Brasil se desvía de esto: el elector puede votar por una lista o por un candidato.

En los casos en que el elector dispone de más de un voto se procede de la siguiente manera: en Perú el elector escoge una lista y puede votar, como votos de preferencia, por dos candidatos que él escoja.

En Venezuela, el elector escoge un candidato de un partido en una circunscripción uninominal y con su segundo voto elige una lista de partido en una circunscripción plurinominal. Guatemala es otra excepción. Allí el elector, con el voto que emite para las elecciones presidenciales (que se realizan paralelamente), escoge un cuarto de los diputados a la Asamblea Legislativa.

En este país puede preguntarse también si el elector dispone de uno o varios votos para la elección de diversos órganos constitucionales. En Argentina, Bolivia,

Honduras, República Dominicana y Uruguay el elector sólo tiene un voto para elegir los cargos ejecutivos y legislativos. Entonces surge el interrogante de hasta qué punto el voto vinculante tiene el efecto de un voto de arrastre.

Finalmente y por fin nos referimos al procedimiento de escrutinio.

Ya hemos dicho algo brevemente. En la mayoría de los países la asignación de los escaños se realiza exclusivamente a nivel de circunscripción electoral. Las excepciones son: Uruguay, como ya se dijo: asignación de escaños a nivel de circunscripción electoral, unida a una distribución global a nivel nacional; Ecuador: 12 diputados llamados nacionales, son elegidos en lista nacional en una circunscripción electoral nacional; Guatemala: como ya se dijo: un cuarto de los diputados se elige a nivel nacional; Venezuela: en el futuro la mitad de los mandatos se elegirán en circunscripciones uninominales y, por lo tanto, por debajo del nivel existente hasta ahora de circunscripciones plurinominales. Junto a esto permanece la asignación de los llamados mandatos adicionales a nivel nacional.

La pregunta sobre el procedimiento de escrutinio, esto es, sobre cociente electoral o el método d'Hondt. La mitad de los países latinoamericanos utilizan el procedimiento del cociente electoral, la otra mitad el método d'Hondt, aunque a veces se habla de la cifra repartidora cuando no se trata de otra cosa que de la prolongación del método d'Hondt a través de algunos cálculos.

En el método del cociente electoral se utiliza por lo general el cociente simple (votos válidos emitidos divididos por el número de escaños a repartir). Excepciones aquí son: Ecuador y Nicaragua para circunscripciones pequeñas (1 a 3 diputados). Más allá de esto se producen diferencias en el cálculo del cociente electoral a través del punto de referencia usado para hacer dicho cálculo, que en el caso de Brasil, incluye los votos válidos y los votos en blanco. El método del cociente electoral hace necesarios nuevos procedimientos para la asignación de los mandatos restantes. Por lo general se utiliza la regla del resto o residuo mayor; en el caso de Brasil se usa la regla de la media mayor.

En Ecuador y Bolivia (para 1990) hallamos una particularidad. Aquí se usan dos cocientes electorales, para determinar antes que nada los partidos que participarán en la asignación de los escaños. Sólo después se distribuyen los mandatos a través del renovado uso del cociente electoral, calculado ahora sobre la base de los votos emitidos a favor de los partidos determinados anteriormente.

En el caso de Ecuador, sin embargo, los partidos más pequeños vuelven a participar en la asignación de escaños restantes si han logrado obtener el 60% de los votos del primer cociente electoral, el cociente electoral eliminador. Con esta aplicación doble del cociente electoral se elevan las barreras para la participación de los partidos pequeños en la distribución de escaños.

Las barreras legales son casi desconocidas en América Latina. La única excepción es Argentina, que tiene una barrera legal del 3% a nivel de distrito, calculada sobre la base de ciudadanos inscritos (hasta 1973 existía una barrera del 8%). La barrera legal es tan baja que sólo puede tener un significado de hecho en una sola circunscripción electoral (con 35 diputados).

En síntesis: el sistema electoral standard en América Latina es el sistema proporcional en circunscripciones variables. El desarrollo de este sistema parece dependiente de la evaluación que se haga de los diferentes elementos que componen este sistema y que determinan lo específico de cada versión nacional del mismo: por ejemplo el tamaño de las circunscripciones, los sistemas de candidatura y votación, los sistemas de adjudicación de escaños, y barreras de exclusión. Para esta evaluación es importante tomar en consideración los efectos reales de los sistemas electorales sobre la representación política.

3.5 UNA ESTABILIDAD POLÍTICA.

Quienes apoyan la incorporación de una segunda vuelta en México, para las elecciones de "ejecutivos" en los tres niveles de gobierno en México, ha nivel local, en el Estado de San Luis Potosí, ha sido exitosa la aplicación de una segunda vuelta electoral en los procesos electorales locales que ha resultado ser la "penace" ansiada para erradicar la añeja pulverización partidista y la inestabilidad política tradicionales en dicho Estado, argumentan los Partidos, una consecuente estabilidad política y también económica que resultarían, según ellos, de un Poder Ejecutivo que cuenta con el respaldo de la mitad más uno o más del electorado (si es que se diseña una modalidad de segunda vuelta que requiera dicha mayoría); así, tanto la gestión netamente ejecutiva, como la relación de colaboración con los otros dos poderes, estaría anclada en una legitimidad porcentual que no necesariamente numérica incontestable.

Ahora bien, en un país como México que busca salir apenas de una crisis económica acompañada ahora de una incipiente alternancia política, la falta de estabilidad presentaría el peligro incluso de una regresión a estadios políticos aparentemente ya superados.

CAPITULO IV

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES COMPARADAS EN LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL

4.1 CONSTITUCION FRANCESA

4.1.2 CONSTITUCIÓN DE AUSTRIA

4.1.3 CONSTITUCIÓN DE PORTUGAL

4.1.4 CONSTITUCIÓN DEL BRASIL

4.1.5 CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR

4.1.6 CONSTITUCIÓN DEL PERÚ

4.2 SISTEMAS ELECTORALES HA NIVEL REGIONAL

4.3 ELECCIONES MUNICIPALES

4.3.1 ELECCIÓN DIRECTA, SEMIDIRECTA E INDIRECTA

4.3.2 SISTEMAS ELECTORALES PARA ESCOGER A PRESIDENTES MUNICIPALES

4.3.2.1 CICLOS ELECTORALES

4.3.2.2 ELECCIONES DE SÍNDICOS Y CONCEJALES

4.4 GOBERNABILIDAD

4.5 SISTEMAS ELECTORALES

**4.6 LAS REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO, REALIZADO EN EL CENTRO DE ESTUDIOS MÉXICO
ESTADOS UNIDO**

CAPITULO IV

DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES COMPARADAS EN LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL

4.1 CONSTITUCIÓN DE FRANCIA EN MATERIA ELECTORAL.

Artículo 7o.: "La elección del Presidente de la República se efectuará por mayoría absoluta de los votos depositados. De no obtenerse dicha mayoría en la primera votación, habrá una segunda votación en el segundo domingo siguiente. Solamente podrán presentarse en ésta los dos candidatos que hayan obtenido la mayor suma de votos en la primera votación, teniendo en cuenta la posible retirada de algunos de los candidatos más favorecidos.

Los comicios se abrirán por convocatoria del Gobierno.

La elección del nuevo Presidente se celebrará veinte días por lo menos y treinta y cinco días a lo sumo antes de la expiración de los poderes del Presidente en ejercicio.

En caso de quedar vacante la Presidencia de la República, por cualquier causa, o de impedimento comprobado por el Consejo Constitucional, órgano al que se remitirá la cuestión por el Gobierno y que resolverá por mayoría absoluta de sus miembros, las funciones del Presidente de la República, con excepción de las señaladas en los artículos 11 y 12 infra, serán ejercidas provisionalmente por el Presidente del Senado o, si éste se encontrare impedido a su vez para ejercer esas funciones, por el Gobierno.

En caso de vacante, o cuando el impedimento fuere declarado definitivo por el Consejo Constitucional, los comicios para la elección de un nuevo Presidente se realizarán, salvo en caso de fuerza mayor comprobado por el Consejo Constitucional, veinte días por lo menos y treinta y cinco días a lo sumo después de producirse la vacante o de declararse el carácter definitivo del impedimento.

Si, en los siete días previos a la fecha límite para el depósito de la presentación de las candidaturas, una de las personas que ha anunciado públicamente menos de treinta días antes de esta fecha su decisión de ser candidato fallece o se encuentra impedida, el Consejo Constitucional puede decidir de postergar la elección. Si, antes de la primera vuelta, uno de los candidatos fallece o se encuentra impedido, el Consejo Constitucional declara la postergación de la elección.

En caso de fallecimiento o impedimento de uno de los dos candidatos más favorecidos en la primera vuelta antes de los retiros eventuales, el Consejo Constitucional declara que se debe proceder nuevamente al conjunto de las operaciones electorales; lo mismo es para el caso de fallecimiento o impedimento de uno de los dos candidatos postulados para la segunda vuelta.

En todos los casos, el Consejo Constitucional actúa en las condiciones fijadas en el 2o. párrafo del artículo 61, en las condiciones fijadas para la presentación de un candidato por la ley orgánica prevista en el artículo 6o. supra.

El Consejo Constitucional puede prorrogar los plazos previstos en el 3o. y 5o. párrafos sin que el escrutinio pueda tener lugar más de treinta y cinco días luego de la fecha de la decisión del Consejo Constitucional. Si la aplicación de las disposiciones del presente párrafo tuvo como efecto postergar la elección a una fecha posterior a la expiración de los poderes del presidente en ejercicio, éste prosigue en sus funciones hasta la proclamación de su sucesor.

No podrá aplicarse lo dispuesto en los artículos 49 y 50 o en el artículo 89 de la Constitución mientras la Presidencia de la República estuviere vacante o durante el período que transcurre entre la declaración del carácter definitivo del impedimento del Presidente de la República y la elección de su sucesor”.

4.1.2 CONSTITUCIÓN DE AUSTRIA EN MATERIA ELECTORAL

Artículo 60: “El Presidente Federal es elegido por la Nación sobre la base del sufragio igualitario, directo, secreto y personal. Si hubiera sólo un candidato, la elección deberá tener lugar bajo la forma de un referéndum.

Resultará electo aquel candidato que obtenga más de la mitad de los votos válidos. Si no resultara esa mayoría deberá celebrarse una segunda votación. En ella sólo puede votarse válidamente por uno de los dos candidatos que hubieren obtenido la mayor cantidad de votos en la primera votación; pero cada uno de los dos grupos de sufragantes que han presentado esos dos candidatos pueden nominar para la segunda votación a otro individuo para reemplazar a su candidato original”.

4.1.3 CONSTITUCIÓN DE PORTUGAL EN MATERIA ELECTORAL

Artículo 129: Será electo Presidente de la República el candidato que obtenga más de la mitad de los votos válidamente expresados, no se considerarán como tales a los votos en blanco.

Si ninguno de los candidatos obtuviere ese número de votos, se procederá a una segunda votación hasta el vigésimo primer día subsiguiente a la primera votación.

A esta votación sólo concurrirán los dos candidatos más votados que no hubieren retirado su candidatura.

4.1.4 CONSTITUCIÓN DEL BRASIL EN MATERIA ELECTORAL

Artículo 77: "La elección del Presidente y del Vicepresidente de la República se realizará, simultáneamente, noventa días antes del término del mandato presidencial vigente.

1. La elección del Presidente de la República importará la del Vicepresidente que se hubiere presentado con él.
2. Será considerado electo el candidato que, presentado por un partido político, obtuviere la mayoría absoluta de votos, sin que sean computados los en blanco y los nulos.
3. Si ningún candidato alcanzare la mayoría absoluta en la primera votación, se procederá a una nueva elección dentro de los veinte días posteriores a la proclamación de los resultados, concurrirán a dicha votación los dos candidatos más votados y se considerará electo aquel que obtuviere la mayoría absoluta de los votos válidos.
4. Si, antes de realizado el segundo turno, se produjera la muerte, desistimiento o impedimento legal de algún candidato, se deberá convocar, entre los demás, a aquel que hubiere registrado la mayor votación.

5. Si, en la hipótesis de los párrafos anteriores, quedarán, en segundo lugar más de un candidato con la misma cantidad de votos, se calificará al de mayor edad”.

4.1.5 CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR EN MATERIA ELECTORAL

Artículo 74: “Para ser Presidente de la República se requiere ser ecuatoriano por nacimiento; estar en goce de los derechos de ciudadanía; tener 35 años de edad, por lo menos, al momento de la elección; estar afiliado a uno de los partidos políticos reconocidos legalmente; y, elegido por mayoría absoluta de sufragios, en votación directa, universal y secreta, conforme a la ley”.

4.1.6 CONSTITUCIÓN DEL PERÚ EN MATERIA ELECTORAL

Artículo 203: “El Presidente de la República es elegido por sufragio directo y por más de la mitad de los votos válidamente emitidos.

Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se procede a segunda elección dentro de los 30 días siguientes entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas.

Junto con el Presidente de la República, son elegidos, de la misma manera y por igual término, un primer y un segundo Visé Presidente”.

4.2 SISTEMAS ELECTORALES HA NIVEL REGIONAL

En América Latina existen pocos estudios sobre sistemas electorales a nivel regional y municipal. Quizás el escaso interés por éste tipo de trabajos se deba a la dificultad para obtener información electoral a nivel regional y a la complejidad de realizar estudios que abarquen un sinnúmero de casos, una variedad de reglas electorales y una diversidad de condiciones socio-políticas y demográficas que entorpecen la comparación. Pese a estos escollos, pretendo comparar sistemas electorales a nivel regional en 19 países de América Latina.

De acuerdo a estos autores, en América Latina sólo en 6 de los 19 países estudiados se llevan al cabo elecciones a nivel regional o estatal (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Venezuela) aunque en todos los casos se realizan elecciones municipales. Más aún, de los 6 casos en los que se celebran elecciones para gobernador o jefes de provincia, cuatro son sistemas federales (Argentina, Brasil, México y Venezuela) y dos sistemas de tipo unitario. Por lo tanto una primera observación que se desprende de éste estudio es que los sistemas de tipo federal tienden a promover de autoridades regionales intermedias (gobernadores o jefes de provincia) que actúan como un vínculo entre el poder nacional (federación) y el poder local (municipios).

Mostrare que en 17 de los 19 países estudiados, los procedimientos electorales para elegir autoridades locales se encuentran plasmados y normados por la Constitución Nacional. Las dos excepciones a este regla son Argentina y México, países en los que los procedimientos electorales a nivel local (gobernadores y presidentes municipales) son diseñados y llevados al cabo siguiendo los lineamientos que dictan las constituciones estatales. De ello se desprende que, por lo menos desde un punto de vista formal y legal, México presenta un sistema electoral a nivel regional que es mucho más descentralizado que el de la gran mayoría de los países latinoamericanos, ya que los gobiernos

estatales establecen sus procedimientos para elegir el ejecutivo, legislativo y autoridades municipales.

La mejor manera de analizar los sistemas electorales ha nivel regional es comparando algunas de sus características en términos de 6 parámetros:

1. Duración del mandato del ejecutivo local.
2. Posibilidad de reelección,
3. Tipo de elección.
4. Sistemas electorales,
5. Ciclos electorales.
6. Características para la integración del consejo municipal.

A continuación se describen las tendencias más importantes con respecto a cada una de estos aspectos.

4.3 ELECCIONES MUNICIPALES,

DURACIÓN

Los ejecutivos locales (presidentes municipales) duran un mínimo de dos años en el cargo (como en el caso de Bolivia) hasta un máximo de 6 (Nicaragua). El promedio para los 19 países es de 3.9 años. En México la duración de es de 3 años por lo que se puede afirmar que nuestro país se encuentra ligeramente abajo del promedio latinoamericano.

REELECCIÓN

En 16 de los 19 casos se permite la reelección para por lo menos un periodo adicional. Los únicos tres países que no cumplen la norma son Colombia, México y Paraguay. Una de las conclusiones interesantes de Molina y Hernández es que a pesar de que en la mayoría de los países de América Latina se mantiene la tendencia a la no reelección a nivel nacional, esta si se permite a nivel local (12 de 19 casos).

4.3.1 ELECCIÓN DIRECTA, SEMIDIRECTA E INDIRECTA.

El término elección directa se refiere a una situación en la cual los ciudadanos emiten su voto para escoger a la persona (o al miembro de un partido) que se encargará de gobernarlos ya sea este el presidente de la República, gobernador o presidente municipal. El proceso de elección indirecta se da cuando algún organismo electo (congreso, cámara de representantes local, concejales municipales) escoge a algunos de los miembros del parlamento o del cabildo para que se convierta ya sea en el primer ministro o en el presidente municipal.

La elección semi-directa constituye una especie de paliativo y se da cuando los candidatos no alcanzan la mayoría absoluta o un umbral preestablecido (En Chile se exige 35% del candidato más votado dentro de la lista más votada) y entonces los concejales son los que designan al presidente municipal.

En términos generales en América Latina se puede decir que predomina la elección directa, universal y secreta, ya que esta es la norma que impera en 12 de los 19 países estudiados.

4.3.2 SISTEMAS ELECTORALES PARA ESCOGER A PRESIDENTES MUNICIPALES.

En 12 de 16 países se elige al presidente municipal por mayoría relativa (es decir, gana el candidato que obtenga el mayor número de votos). Sin embargo, en algunos países donde se ha establecido un sistema de elección indirecta se exige una segunda vuelta para obtener mayoría absoluta. Asimismo, algunos países latinoamericanos exigen que en ciudades con gran concentración de población se efectúe una segunda vuelta.

4.3.2.1 CICLOS ELECTORALES

Los ciclos electorales son sumamente importantes ya que establecen si se realizan elecciones simultáneas entre los niveles regionales y municipales, o nacionales. En otras palabras, los ciclos electorales determinan si el ciudadano va a elegir al mismo tiempo las autoridades que ocuparán el ejecutivo nacional, el congreso nacional, y ejecutivo regional (en caso de que exista este nivel intermedio) y los ejecutivos locales.

En América Latina no existe una tendencia muy definida con respecto a los ciclos electorales. En 10 países las elecciones municipales se realizan al mismo tiempo que las elecciones nacionales mientras que 9 no hay simultaneidad. Más aún, estos 9 casos comprenden todos los países que han adoptado un sistema federal (Argentina, Brasil, México y Venezuela).

La principal implicación sobre la simultaneidad vs. no simultaneidad, entre elecciones nacionales y locales consiste en que si las elecciones no se llevan

acabo al mismo tiempo existe una mayor posibilidad de consolidar la autonomía y el poder regional ya que se tiende a evitar el efecto de coleteo (cottage effect).

Para el caso Mexicano, se refleja el complejo ciclo electoral que tiene nuestro país siendo particularmente importantes los años 83, 86, 89, 92, 95 y 98 donde se eligen autoridades en el 40 al 50% de los municipios que integran el país.

4.3.2.2 ELECCIONES DE SÍNDICOS Y CONCEJALES.

Uno de los aspectos menos estudiados en los sistemas electorales a nivel subnacional en América Latina son los procedimientos para elegir a los ciudadanos que van a integrar el consejo municipal. Esto es de enorme relevancia ya que no en todos los países se vota como en México por una planilla. De hecho, en varios estados de la Unión Americana cada uno de los cargos del cabildo (síndicos regidores, concejales etc.) tienen que someterse a votación.

Esto tiene enormes implicaciones políticas ya que el ciudadano tiene la posibilidad de elegir a miembros de diferentes partidos para diferentes cargos y con ello puede establecer un sistema de pesos y contrapesos entre el presidente municipal y los concejales. Además si este principio se combina con la reelección a los diferentes cargos que integran la presidencia municipal existe una mayor posibilidad de que los funcionarios tengan que rendir cuentas al electorado de manera periódica.

En México se vota por planilla y la mayoría de los Estados incluyen un porcentaje de concejales que entran por representación proporcional. Aunque esta fórmula garantiza cierta pluralidad, no fomenta la rendición de cuentas y le da un enorme poder de control a los partidos políticos.

- En conclusión, se puede afirmar que México se diferencia en lo que respecta a elecciones municipales de la mayoría de los países de América Latina en lo siguiente:
- Es un sistema federal en el cual se eligen autoridades a nivel estatal.
- Existe mayor autonomía que otros países en materia de legislación electoral local, aunque la presencia de un partido hegemónico por más de cuatro décadas haya nulificado la posibilidad de consolidar esta autonomía.
- El mandato del presidente municipal es ligeramente más corto que en otros países. No se permite la reelección (por lo menos no por un periodo inmediato, a excepción del Estado de San Luis Potosí). No hay elección directa de los puestos que integran el cabildo. Salvo contadas excepciones, las elecciones locales no son simultáneas con las elecciones federales.

4.4 GOBERNABILIDAD.

(América Latina)

Nuestro tema es la relación entre sistemas electorales y la gobernabilidad. Más específicamente: los efectos de los sistemas electorales en la gobernabilidad, que pasan a través del sistema de partidos y su relación con las instituciones políticas. Entiendo el tema limitado a América Latina. Esto significa que, pudiendo servirnos de la literatura general sobre la materia y que, por lo general, tiene como base los países altamente industrializados del occidente, no deberíamos perder de vista que América Latina, con sus específicos problemas socio-económicos y político-institucionales, incluido allí el del presidencialismo, es la región a la que nos referiremos.

Debemos antes que nada ponernos de acuerdo respecto a qué entendemos bajo los dos fenómenos o conceptos que ponemos aquí en relación. En el caso de los sistemas electorales esto es relativamente simple. Existe una literatura considerable, hoy bastante indiscutida, que los entiende como el procedimiento de conversión de los votos en cargos ejecutivos y legislativos²⁰.

En América Latina, el concepto es usado a menudo de manera muy poco específica.

De esta forma se aplica, entonces, para todo lo que tenga que ver con elecciones y sus leyes y reglamentos como, por ejemplo, la organización electoral. Nosotros utilizaremos aquí el sentido estricto del concepto. Respecto al concepto de gobernabilidad, que en todas partes se ha hecho familiar, resulta más difícil lograr un acuerdo sobre su contenido. Es un término, un concepto, un valor, que abarca mucho, un título de amplia cobertura (covering title). En términos generales, podría decirse que se refiere a las capacidades de gobierno como propiedades del sistema de gobierno, es decir, en relación con las necesidades de gobierno como propiedades del sistema gobernado. En otras palabras, las demandas políticas de la sociedad que den respuestas adecuadas a los problemas reales de la sociedad.

El concepto de gobernabilidad se refiere a la interacción entre gobernantes y gobernados, entre capacidades de gobierno y demandas políticas de gobierno. Hace referencia a la tensión que existe entre las dos partes y pone en cuestión el sistema de gobierno, como productor de decisiones políticas y encargado de su ejecución, y su capacidad para estar a la altura de los problemas a resolver. El problema que enfocamos con este concepto es el de la adecuación.

²⁰ NOHELEN, DIETER. ; *Sistemas Electorales*, en, *Diccionario Electoral*, Ed. Por IDH/CAPEL, san José, CAPEL, 1989, p. 630-648

La democracia pluralista, el presidencialismo, las formas de participación y de representación de intereses, los sistemas electorales, los estilos de hacer política, etc., son adecuados para resolver los problemas que surgen como demandas de los gobernados, sobre todo de tipo económico y social. Conforme a este planteamiento, la relación entre sistema electoral y gobernabilidad se inserta en un cuestionamiento mucho más amplio del sistema de gobierno, inducido por el concepto de gobernabilidad.

En efecto, en su investigación de 1989, Angel Flisfisch puso la democracia en relación con la gobernabilidad, y planteó un cuestionamiento de la democracia como forma de gobierno adecuado, es decir, a la altura de los problemas a resolver.

Este autor respondió negativamente a esta pregunta; constatando que existe en la democracia una tendencia inherente a la disminución de la gobernabilidad, que define como "desempeño gubernamental a través del tiempo". Señala dos motivos:

- La "dé sincronización o desajuste entre la periodización política a las temporalidades de los juegos políticos entre partidos".
- La posibilidad efectiva de "allemencia" que, según Flisfisch, "es equivalente con un grado importante de incertidumbre, respecto de los resultados sucesivos de los juegos políticos entre partidos, y concluye estos dos rasgos están presentes, con niveles variables de intensidad, en la operación de cualquier orden político democrático realmente existente, y tienden a afectar negativamente, de maneras diversas, tanto al desempeño de un gobierno particular, como el desempeño gubernamental en cuanto

impacto agregado de la acción de varios gobiernos sucesivos a través del tiempo²¹.

En síntesis, la democracia, como método, es decir, elecciones periódicas y renovación de la conducción política si así lo determinan los votos del electorado, produce por sus mismas propiedades o defectos la ingobernabilidad creciente por lo demás en el correr del tiempo. O quizás es que la democracia es el causante del fenómeno, y no tiene remedios para curarse. Pero no hay que preocuparse, Flisfisch nos asegura "que hay órdenes democráticos realmente existentes que perduran", gracias a la existencia de las así llamadas órdenes sustantivas, pensadas independientemente de la democracia, que se asocian con ella y le proporcionan su viabilidad²².

Esta no es la ocasión para ocuparnos de estas reflexiones relativizantes sobre la democracia. Pero, en todo caso, diremos aquí lo siguiente:

1. La gobernabilidad, como la hemos definido y enfocado, es un problema que tienen todos los regímenes políticos.
2. Para la democracia, como orden político diferente a la dictadura o el autoritarismo, el problema se plantea de forma distinta y, como orden político genérico, dispone de una enorme variedad de estructuras y situaciones que invitan a dar respuestas eficientes, en tiempo y lugar, a las adecuaciones funcionales requeridas.

²¹ FLISFISCH, ANGEL. Gobernabilidad y Consolidación Democrática: Seguencias para la discusión, en: *Revista Latinoamericana de Sociología*, U (3), p.112

²² FLISFISCH, A. Gobernabilidad y Consolidación Democrática: Seguencias para la discusión, en: *Revista Latinoamericana de Sociología*, U (3), p.117

3. Estas adecuaciones no pasan, ni por encima, ni por el lado de la democracia, sin ella o contra ella, sino a través de la democracia y en función de ella, como orden político deseado.
4. Es equivocado pensar, que los supuestos órdenes sustantivos son gratuitos y autónomos respecto a la democracia. El Estado del bienestar keynesiano, que Fließlich menciona como ejemplo de orden sustantivo, fue el producto de las democracias occidentales, sólo hecho realidad en este orden político, apoyado y sostenido por el voto del electorado.
5. Correspondía, en cuanto política y en su época, a una respuesta a la altura de lo demandado por los gobernados. Sin embargo, con el correr del tiempo, se modificaron los problemas y, dentro de la democracia, se acordaron otras políticas para mejorar la relación entre capacidades y demandas, es decir, la gobernabilidad. Incluidas en el cambio y en la adecuación de esta relación estuvieron y están siempre, también, reformas institucionales.

4.5 SISTEMAS ELECTORALES.

(Parlamentarismo y Presidencialismo)

Para tratar ahora nuestro tema más preciso, sobre sistemas electorales y gobernabilidad, que necesariamente deberá responder a la pregunta si se requieren reformas electorales para mejorar la gobernabilidad en América Latina, son imprescindibles algunas observaciones previas respecto a puntos metodológicos y a aquellos que aluden al "state of the art" (el estado de los artículos o más comúnmente el estado de derecho). Me veo obligada a insistir permanentemente que, para la discusión sobre reformas electorales, es imprescindible conocer, en primer lugar, los sistemas electorales vigentes. Si

hablamos de sistemas electorales y gobernabilidad en América Latina, esto significa tener conocimiento acerca de un gran número de países de la región.

No basta manejar un solo caso, el propio nacional, para indagar la relación entre sistemas electorales y gobernabilidad en América Latina. En segundo lugar, es imprescindible investigar los verdaderos efectos de los sistemas electorales vigentes en América Latina. No basta referirse sólo a la experiencia fuera de la región, ni limitarse a un solo caso latinoamericano. Es cierto, que los sistemas electorales constituyen un fenómeno histórico-contingente. Sin embargo, esta tesis de ningún modo excluye el que algunos países puedan aprender de las experiencias de otros países. La observación comparativa constituye un complemento muy importante al enfoque nacional justamente en la reflexión sobre reforma electoral.

Reproducción de teorías largamente superadas en las ciencias sociales, abandonadas incluso por los propios creadores de las mismas. Aludo aquí especialmente a Duverger, un clásico en la materia, pero él mismo hasta distanciado refutado y crítico en sus teorías, y sobre las que él dice que nunca las pensó de la manera como las entienden sus partidarios, de modo que las tesis de Duverger sobre los efectos de los sistemas electorales no fueron desarrolladas en verdad por él, sino que le han sido adjudicadas²³.

Muy poca consideración a las diferencias entre los sistemas políticos. El presidencialismo latinoamericano constituye una variable muy esencial en relación con el sistema electoral y el sistema de partidos²⁴.

²³ DUVERGER M. Los Sistemas Electorales. *San Just, Socias Coedición de CAPEL 23/1968* p. 9-35

²⁴ MOHELEN D. *Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos. Reflexiones exploratorias para América Latina, Caracas, Nueva Sociedad, 1981* to, p. 51-70

No se pueden trasladar fácilmente los resultados de la investigación sobre sistemas electorales de los regímenes parlamentarios, a., los regímenes presidenciales. Cabe plantear también otros interrogantes que son muy significativos en el contexto de los efectos de los sistemas electorales, como por ejemplo, el problema de la simultaneidad de las elecciones presidenciales y las parlamentarias y el grado de dicha simultaneidad.

En lo que sigue vamos a presentar un panorama sistemático-comparativo de los sistemas electorales parlamentarios en América Latina. Luego vamos a determinar algunos efectos de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos políticos, en el supuesto que el formato del sistema de partidos y su capacidad de producir mayorías institucionales conforme al color político del Presidente representen unos interrogantes claves de la relación entre sistemas electorales y gobernabilidad.

Se trata pues de dar una visión general sobre los sistemas electorales en América Latina. Distinguimos tres campos, cuyo significado general y para el actual debate que nos interesa mencionaremos brevemente.

Conforme a nuestras reflexiones previas nos interesaremos antes que nada por la interrelación entre elecciones presidenciales y parlamentarias. El punto central se refiere a si estas elecciones se realizan simultáneamente y, en caso de ser así, cuál es el grado de intensidad de esta coincidencia. Al respecto, distinguimos tres grados: baja simultaneidad = se da cuando estas elecciones se llevan a cabo en el mismo día; simultaneidad mediana = se produce cuando se sufragaba con la misma boleta; alta simultaneidad = existe cuando el elector tiene un solo voto. Un punto en la discusión sobre reforma electoral consiste en determinar si debe mantenerse la relación actualmente existente o ésta debe alterarse²⁵.

²⁵ MOHELEN D. *Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos. Reflexiones exploratorias para América Latina*, Caracas, Nueva Sociedad, 1991 1b, p. 51 y sig

Realmente, este aspecto tiene importancia por el efecto estructurado que tienen entre sí los diversos tipos de elecciones. Con fines heurísticos y en términos muy generales puede constatarse que, mientras más intensa sea la simultaneidad, mayor será el influjo directo de la decisión en la elección presidencial, la más importante en el presidencialismo, sobre la decisión del electorado en la elección parlamentaria.

Las situaciones que no se sujetan a esta regla deben (y pueden entonces) ser explicadas separadamente.

La relación es del todo compleja y sutil. En primer término, se trata ante todo de saber cómo les va a los partidos durante la misma votación. Con un mayor grado de simultaneidad, atrae un buen candidato presidencial más votos a un partido en la elección parlamentaria. Se trata, en último término, del efecto estructurado que esta relación adquiere sobre la situación decisoria del elector, de los partidos (internamente) y sobre el sistema de partidos, así como sobre la relación entre el ejecutivo y el legislativo. Estos diversos niveles pueden ser afectados por el solo "timing" de las elecciones para los diversos órganos (ninguna o baja simultaneidad). Y más allá de la cuestión sobre los posibles efectos de, por ejemplo, la misma o desigual duración del mandato (baja simultaneidad), se encuentra el problema de cuál es, desde el punto de vista político-constitucional, la mejor solución en relación a las estructuras político-partidistas existentes, la capacidad del desempeño gubernamental frente a las demandas políticas al sistema de gobierno, o sea, la gobernabilidad.

El segundo campo, respecto al cual primero hacemos un inventario, está compuesto por los sistemas electorales destinados a elegir los presidentes.

El período por el cual son electos los presidentes se eleva en América Latina, en general, a los cinco años, pero también, a menudo, a los cuatro años. Sólo en tres casos (Argentina, México y Nicaragua) se eligen los Presidentes para seis

años; y en Chile para ocho años. La elección directa por el electorado es hoy la regla. Sólo Argentina se distancia de esto: su colegio electoral, que duplica en miembros al Congreso, toma la decisión.

En la elección popular, hasta hace poco bastó, la mayoría relativa de las preferencias. En Costa Rica, el candidato triunfante debe alcanzar a lo menos el 40% de los votos emitidos. Las constituciones latinoamericanas exigen, ahora en ocho de dieciocho casos, la mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos (si se trata de los votos emitidos o de los votos válidos es algo que se discute en algunos casos). Si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta, la decisión debe tomarse en una segunda instancia electoral. En ocho casos los electores son convocados nuevamente a concurrir a las urnas: se lleva a cabo una elección entre los dos candidatos que hayan obtenido más votos. Sólo en Bolivia y Argentina decide el Congreso, en Bolivia con la peculiaridad que opta entre los tres candidatos más fuertes. En cuanto a Argentina hay que recordar que la elección es indirecta y que el Congreso decide cuando no hay la mayoría requerida en el Colegio Electoral.

Las cuestiones decisivas respecto al sistema electoral para designar presidentes son: el tipo de mayoría exigida para elegirlo y, en el caso de ser mayoría absoluta, si la decisión la toma el Congreso o la ciudadanía en una segunda vuelta electoral.

La limitación de esta segunda vuelta a los dos o tres candidatos más votados en la primera etapa es la regla. Hay buenos argumentos para una y otra solución. A favor de un presidente elegido (en primera o segunda vuelta) por el pueblo, habla una mayor legitimación. Conforme a esta medida, es también preferible la elección por mayoría absoluta, con segunda vuelta, que la elección por mayoría relativa.

Es por ello, que esta investigación trata de exponer algunos factores, que puedan arrojar luz, para poder determinar en donde puede ser ocupado el recurso de la segunda vuelta, para que los elegidos tengan legitimidad. Será tal vez que la segunda vuelta es posible su aplicación, solo en sistemas electorales de parlamentarismo, o podrá ser ocupado este recurso, en sistemas de presidencialismo, como el nuestro.

En América Latina, a raíz de las dificultades para un desempeño gubernamental exitoso, el apoyo de la ciudadanía, expresado en el acto electoral mismo, constituye, sin embargo, una dimensión muy poco estable en el tiempo. Para que un gobierno pueda gobernar eficazmente, puede ser más importante que el presidente disponga de mayorías institucionales. Y puesto que los sistemas bipartidistas son escasos, pueden promoverse dichas mayorías a través de los acuerdos partidistas que se adoptarían en la elección por el Congreso, siempre y cuando la élite política desarrolle un tipo semejante de comprensión parlamentaria respecto al funcionamiento del sistema presidencial. En esta dirección de reorientar, digamos, los estilos políticos, caminan algunas reflexiones sobre reformas al presidencialismo en América Latina, que no necesitan cambios en la legislación electoral.

Bolivia ofrece, en la realidad constitucional, con las elecciones de 1985 y 1989, el caso más interesante. En cada una de ellas no se eligió presidente al candidato que obtuvo en la primera vuelta la más alta mayoría relativa, sino que se llegó, respectivamente, a acuerdos firmes de coalición para gobernar, que fueron condición previa para escoger después al candidato ubicado en el segundo lugar e, incluso, en el tercero.

Curioso es el caso de Chile debido a la asincronía entre las reglas institucionales y las prácticas políticas. Cuando Allende fue elegido en la segunda vuelta por el congreso, se respetó, siguiendo la tradición, la mayoría relativa alcanzada por él en las elecciones populares. Pero de allí no surgió una mayoría

institucional que lo respaldara durante su gestión. La comprensión presidencialista del sistema político hizo a los partidarios de la Unidad Popular completamente insensibles a este fenómeno. En la nueva constitución de 1980 se modificó el sistema electoral, estableciéndose la segunda vuelta llevada a cabo por el electorado para elegir al presidente. Para las elecciones presidenciales y parlamentarias de 1989, que por primera vez en muchas décadas se realizaron en un mismo día, participó la oposición al régimen militar en una alianza electoral: la Concertación, que, después de su triunfo (en la primera vuelta), adquirió la forma de una coalición de la mayoría parlamentaria y asumió el gobierno. El fortalecimiento de esta manera de entender la forma presidencial de gobierno, apoyado en mayorías institucionales, constituye hoy el principal hilo conductor de las reflexiones para la reforma constitucional en Chile.

El tercer y último campo que deseamos observar es el de las elecciones parlamentarias. Ellas, en los regímenes parlamentarios, cubren toda la temática relativa a los sistemas electorales, pero en los regímenes presidenciales expresan sólo una parte de la misma. La mayor parte de los parlamentos latinoamericanos se componen de dos cámaras: senado y cámara de diputados. Sólo en los pequeños países centroamericanos predominan sistemas unicamerales.

Para analizar bien los sistemas electorales parlamentarios conviene progresar sistemáticamente, pregunta por pregunta. La primera se refiere a cuál es el tipo básico a nivel de las grandes alternativas: sistema de representación por mayoría o sistema de representación proporcional.

La respuesta: en América Latina se elige, en general, de acuerdo con el sistema de representación proporcional. En los sistemas bicamerales, este principio se aplica tanto para elegir la cámara de diputados, como para la elección del senado.

Se desvían de este modelo central: Chile, con un sistema de distritos electorales binominal para la cámara de diputados y con otro de mayoría relativa para el senado; México con un sistema electoral, para la cámara de diputados, compuesto por dos partes: 3/5 por sistema mayoritario y 2/5 por representación proporcional; y un sistema de distritos electorales binominal para el senado.

En algunos países se aplica sólo para la generación del senado el sistema mayoritario, en Argentina y la República Dominicana el sistema de mayoría relativa en distritos uninominales; en Bolivia el sistema de la votación limitada en distritos triminiales.

Todos los otros sistemas electorales pueden clasificarse, en términos generales, dentro del tipo básico de representación proporcional, con grados de proporcionalidad bastante diferentes.

La segunda pregunta se refiere al subtipo de representación proporcional, ya que a este nivel podemos diferenciar tres subtipos. La respuesta: sistemas de representación proporcional con proporcionalidad imperfecta. No se persigue una proporcionalidad exacta entre votos y escaños. La única excepción es Uruguay, con representación proporcional integral. En algunos países se alcanzan, por cierto, resultados electorales relativamente proporcionales (como por ejemplo en Nicaragua)²⁶.

Los siguientes problemas se referirán a elementos particulares, que constituyen el sistema electoral. Aquí distinguimos, como se sabe, las áreas relativas a las circunscripciones electorales, las candidaturas, el sistema de votación y los procedimientos de escrutinios.

²⁶ NOHELEN, DIETER ; *Sistemas Electorales*, en, *Diccionario Electoral*, Ed. Por IDH/CAPEL, San José, CAPEL, 1988, p. 636-648)

La tercera pregunta se refiere, entonces, a la configuración de las circunscripciones o distritos electorales. Son grandes, medianos o pequeños, Son variables o uniformes. Respuesta: las circunscripciones o distritos electorales son plurinominales y variables. La estructura de la distribución de los mismos varía según los países. Un antecedente decisivo es la división político-administrativa del país, pues en todos los casos se adopta la división en departamentos o provincias, o Estados (Territorios o Distritos Federales), para la división territorial de la circunscripción o distrito electoral.

La variable número se refiere entonces a la cantidad de escaños (o asientos) por circunscripción o distrito. Llamativo para sistemas de representación proporcional es el gran número de circunscripciones pequeñas (uno a cinco parlamentarios), sin considerar el caso especial de Venezuela con la mitad de los mandatos a elegirse en circunscripciones uninominales en el sistema de representación proporcional personalizada (por primera vez en 1993). Este hecho es particularmente importante, pues en casi todos los países se asignan los escaños exclusivamente ha nivel de circunscripciones o distrito, lo que implica que no se asignan escaños en función de mayor (o menor) proporcionalidad en otros niveles, ni existen procedimientos de compensación. Constituyen una excepción, en cierto modo, los casos de Ecuador y Guatemala, con circunscripciones nacionales simultáneamente, y Uruguay, con la representación proporcional integral, donde la relación entre votos y escaños se establece a nivel nacional.

4.6 LAS REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO, REALIZADO EN EL CENTRO DE ESTUDIOS MÉXICO ESTADOS UNIDO.

(La Jolla, Calif., 02 de abril de 2004).

La Reforma del Estado. Es, sin lugar a duda, el vehículo por el cual debe de transitar nuestro proceso de cambio en la consolidación de nuestra democracia. Sin embargo, antes de abordar el tema principal, el de la Reforma de Estado, me parece muy importante ubicar en contexto nuestro proceso de transición, distinguir nuestro proceso de transición de otros procesos de transición y de cambio. En primer lugar, nuestra transición no es una transición pactada, no surge de un pacto fundacional, de un gran acuerdo político. Sí efectivamente hubo acuerdos políticos importantes en materia de Reforma Electoral, pero no un pacto que abarcara a todas las fuerzas políticas en el tema del rumbo del proceso de cambio.

Nuestra transición, más bien, ha sido una transición votada, una transición de carácter electoral, que además viene inmersa en un tema muy recurrente en nuestra República, desde sus orígenes. El asunto electoral, que sin duda ha sido el asunto toral de nuestra transición en distintos aspectos, no solamente por el hecho de que ocurre a través de las urnas y de la aliamencia, sino porque el tema central de la transición mexicana, en su primera parte, es fundamentalmente el tema electoral, con una raíz histórica muy profunda.

Buena parte de los movimientos sociales que ha tenido el país han tenido igualmente como bandera los asuntos electorales. Sufragio efectivo, desde el levantamiento de Díaz; Sufragio efectivo, en el levantamiento de Madero; Sufragio efectivo, por parte de los partidos de oposición durante la época posrevolucionaria. El tema electoral viene inmerso en la historia política del país.

Una anécdota: El primer fraude electoral de la República se da en 1827, la República apenas daba sus primeros pasos. En sus segundas elecciones

contendían en aquel entonces un caudillo independentista, Vicente Guerrero, que consolida nuestro movimiento de independencia, y un viejo General, más bien de las fuerzas realistas, pero transformados dentro del movimiento de la Independencia, Don Manuel Gómez Pedraza. Gómez Pedraza y Vicente Guerrero contienden en una elección indirecta. En aquella época la elección al Presidente de la República se daba a través de las legislaturas locales. Gana Gómez Pedraza y el grupo de Guerrero, de Santana y Zavala producen el primer fraude electoral de la historia, 1827.

Después de ello se suscita todo el siglo XIX de revoluciones interiores o intestinas, liberales y conservadoras. Quizá la única elección no cuestionada del siglo XIX es la del Presidente Juárez, en su segunda elección, después la del Presidente Madero, y así podríamos ir narrando las vicisitudes de carácter electoral, y el por qué de las banderas del sufragio efectivo como bandera de los movimientos sociales y políticos del país.

Por lo tanto, el asunto electoral no es solamente un asunto que se dé en el proceso y la alternancia, es un asunto que viene inmerso en el proceso histórico desde el inicio de nuestra República.

Efectivamente, se dan unas series de reformas, como el Doctor Paoli aquí las ha narrado muy bien, desde los años 70's hasta la última reforma electoral, que ocurre en 1996, que produce un cambio sustantivo, un cambio cualitativo, digamos un brinco de generación, en materia de reformas electorales, que habían sido seis las principales reformas que antecedieron a la de 1996.

Y se rompe la hegemonía del gobierno que tenía la autoridad electoral, me parece lo más importante de esa reforma. Se deja a cargo de un órgano de autonomía constitucional la conducción de los procesos electorales, y en 1997, un año después, se produce el primer gobierno dividido en nuestro país. Un

Congreso sin una mayoría por parte de un grupo parlamentario, y empieza a darse un cambio inusitado en historia política del país.

Esto conduce, sin duda, al año 2000, el año de la alternancia. Que tuvo efectos, precisamente, en una transición votada, más que pactada. En primer lugar resurge el gobierno dividido, un gobierno que obtuvo solamente el 42% de los votos, lo que se tradujo, desde el punto de vista de asientos en el Congreso, en un poco más de un tercio, y desde el punto de vista de poder político territorial, es decir gobiernos locales y gobiernos municipales, en un menos de un tercio.

Por vez primera, después de 1997, se da un gobierno dividido de esta magnitud, con responsabilidad compartida por parte de los partidos de oposición. Este gobierno dividido trae como consecuencia algunos efectos que me parece difícilmente se anticiparon desde punto de vista político.

En primer lugar, en ninguna de nuestras constituciones, ni en la de 24', ni la de 1857, ni tampoco la de 1917 se anticipó o se avizoró un sistema presidencial, multipartidario, de intensa competencia política, y mucho menos de gobierno dividido.

No hay ningún antecedente en las discusiones de nuestros constituyentes, pero tampoco en las discusiones que tuvo el constituyente permanente después de la Constitución de 17'.

Ha habido más de 400 reformas a la Constitución, y ninguna de ellas ha abordado la problemática de un sistema presidencial, que por cierto se inspira en el modelo norteamericano, pero con un sistema multipartidario, que hoy en día es altamente competitivo, un sistema de alternancias. Y además un sistema que tiende a dispersar y a fragmentar la representación política.

Un sistema que da muchos alicientes para la formación y creación de fuerzas políticas, y que va dispersando la representación por otras vías. Desde un sistema más, desde el punto de vista electoral, de mayoría y de representación proporcional, al igual que un calendario electoral sumamente desordenado en todos el país, lo que poco a poco va dispersando la representación que antes estaba cohesionada en un partido hegemónico o en un partido predominante, pero no en un sistema de partidos pluripartidista y altamente competitivo.

Otra parte de los problemas que estamos enfrentando, desde el punto de vista de la construcción de acuerdos precisamente encuentra su raíz en este sistema presidencial rígido, multipartidario, que además, en algunos aspectos tiene semejanzas con sistemas presidenciales latinoamericanos, multipartidarios que también han tenido problemas similares a los que estamos enfrentando hoy en día en México.

Una de las cuestiones que no se anticiparon tampoco fue que un gobierno dividido en un sistema presidencial rígido, como el nuestro, produjo en los hechos una parlamentarización del sistema. Esto es algo que no fue previsto, que se ha discutido muy poco, porque nuestro sistema es presidencial como el que más pero en los hechos se parlamentarizó.

Y no solamente por las facultades o atribuciones constitucionales del Congreso. No hablo solamente del poder de bolsa para aprobar el Presupuesto por la parte de la Cámara de Diputados; no hablo tampoco de las tareas propias legislativas; tampoco hablo de algunos absurdos que todavía quedan en nuestra legislación constitucional, como es el caso de que el Presidente tenga que requerir de la aprobación del Congreso para ausentarse del país.

Por cierto, la disposición que viene desde la Constitución de 57 está en proceso, espero yo, de revisión. No hablo de esas facultades constitucionales, hablo sobre todo de que el cambio para que ocurra en el país, para que se den las

reformas estructurales, las reformas diría yo, mal llamada de Estado, porque lo que se intenta no es reformar el Estado en sí, ni es su población y su territorio, lo que se intenta es reformar en todo caso los poderes del Estado, en todo caso las instituciones políticas, económicas y sociales del Estado, no propiamente del Estado mismo.

Pero para que pueda ocurrir una reforma, la reforma de Estado de la cual es objeto el seminario el día de hoy, se requiere que pase por el Congreso. Por lo tanto, fíjense ustedes cómo nos encontramos desde el punto de vista del traje institucional del país.

Un sistema presidencial más o menos rígido, de gobierno dividido, y parlamentario en los hechos; ya no digamos de otras transformaciones que han ocurrido respecto del poder Ejecutivo, en el sentido de su relación con las organizaciones del régimen pasado, desde el punto de vista corporativas y clientelares, que ha habido una separación de ellas, sino simplemente el problema institucional que enfrentamos, un sistema que además va dispersando la representación.

Hay muchos incentivos para poder formar partidos políticos, los umbrales son muy bajos y sobre todo el mayor incentivo de todos: hay mucho dinero por parte del Estado.

Un partido recién creado puede ser benefactor de cien millones de pesos al año; un incentivo muy claro para la formación de partidos políticos. Pero no solamente eso. Eso trae un efecto muy pernicioso para el sistema de partidos en distintos.

El primero de ellos, no cabe duda que nuestro sistema de partidos está pasando por un cambio y una transformación muy importante.

Por lo tanto, se están dando disputas al interior de los partidos y las disputas no resueltas producen o fracturas al interior de esos partidos, o nuevos partidos y por lo tanto abona en este sistema de dispersión. Y las propias reglas institucionales que tenemos no nos dan las herramientas para poder cohesionar lo disperso, reagrupar lo disperso.

Un muy mal sistema de alianzas y coaliciones; un sistema sumamente costoso. Para resumirlo de una manera sencilla: un partido que desea aliarse la ley lo trata desde el punto de vista de los costos, como si fueran varios partidos, es decir, la suma de los partidos aliados y para efectos de los beneficios como si fuera un solo partido político.

No digo que esta fórmula sea exacta en todos los casos, pero me parece que representa las dificultades que tienen los partidos para poder aliarse, previo al proceso electoral.

Hay una serie de incentivos que igualmente dificultan la creación de coaliciones y alianzas estables, sobre todo la construcción de mayorías de mediano y largo plazo. Otro ejemplo, el código electoral establece los requisitos para las alianzas de los partidos políticos. Sin embargo, también dice el Código Electoral que cuando las elecciones terminan esas alianzas concluyen. O sea, no pasan las alianzas al propio Congreso. Por lo tanto tenemos un traje institucional que requiere una seria modificación con algunos objetivos muy concretos.

En primer lugar, la reforma llamada de Estado, desde el aspecto político, me parece que requiere de cumplir con un objetivo básico: hacer eficaz nuestra democracia, gobernar nuestra democracia, y para ello se hace indispensable el poder construir mayorías estables en este sistema presidencial rígido, parlamentarizados los hechos de gobierno dividido.

Para ello, se han empezado a tomar algunos pasos que me parece importante comentar aquí con ustedes. Uno de ellos es la iniciativa de Reforma Electoral que acaba de presentar el Presidente Fox. Una reforma que tiene como objetivo, uno de ellos, es que se facilite la construcción de acuerdos políticos. Cómo se logra esto: En primer lugar ordenando el calendario electoral del país. Esto nos parece indispensable y les doy un ejemplo: Este año vamos a tener 15 procesos electorales, de los cuales se realizarán en siete fechas distintas y como no hay una reglamentación de precampañas, pues prácticamente todo el año se va a estar compitiendo.

Hemos hecho un conteo tomando en cuenta un cálculo conservador del tiempo de precampañas y ese conteo nos da una suma de 262 días de competencia prácticamente continua durante este año.

A partir del próximo mes estaremos en una dinámica de competencia intensa prácticamente hasta el mes de noviembre. Y dado que son los partidos políticos nacionales los que facilitan o no el proceso de acuerdos, y los partidos políticos nacionales están en competencia intensa durante todo el año, es muy difícil provocar acuerdos políticos. Esto lo veo yo diario, todos los días, a partir del mirador de Bucareff. Cuando van los partidos a platicar, platican de las elecciones, de si los gobernadores o no están interviniendo en tal o cual proceso electoral, si hay una disputa con la autoridad electoral, si está gastando o no dinero en los programas de carácter gubernamental, eso son los temas propios de los partidos políticos. Les interesa ganar elecciones, como es natural, esa es su vocación, esa es su propia naturaleza.

Por lo tanto, pensamos nosotros que si no ordenamos el calendario electoral, y si tenemos estar compitiendo durante prácticamente 10 o 12 meses al año, quizá 12 es una exageración, pero 10 no lo es, va a ser muy difícil que se provoquen los acuerdos políticos que el país necesita. No es la única medida, eso no explica ni

tampoco estimula para que los acuerdos se den, pero si me parece que puede facilitar enormemente.

También la Reforma Electoral que ha planteado el Presidente Vicente Fox va encaminada a eso por otras vías, acortando los tiempos de las elecciones y regulando precampañas. Por supuesto que no se puede regular todo al 100%, pero me parece que podemos tomar algunas decisiones que limiten la intensa competencia política en que vivimos en materia de precampañas. Sobre todo orientadas al 2006.

La propuesta del Presidente Vicente Fox es muy clara: tres meses de campaña oficial, 45 días de precampaña, para sumar 4 meses y medio en la campaña del 2006. Con sanciones claras, de tal manera que quien violente las reglas no pueda registrarse como candidato al proceso electoral del 2006. Esto también les haría poner cierto orden en el sistema político que necesitamos.

Otra de las cuestiones importantes es bajar el costo de nuestra democracia. Las desconfianzas producidas por nuestra historia de agravios electorales han dado como resultado un sistema electoral costoso, sumamente costoso. Y por cierto un código electoral, que yo creo que es el más completo de todo el mundo. Yo no sé si ustedes lo conocen, pero simplemente al verlo y al estudiarlo, y a mí que me ha tocado cooperarlo, es realmente un código sumamente extenso, con muchas reglas, salvaguardas, y que hace que los costos de transacción se eleve sobremanera.

Por lo tanto, estamos proponiendo algunas reducciones en materia de prerrogativas, sobre todo para elección presidencial y para las elecciones de carácter intermedio, entre otras propuestas. También, desde el punto de vista político, si hablamos de Reforma de Estado, un tema central, independientemente de aquel que facilite la construcción de mayorías, y aquí dejaría este punto, porque solamente hemos planteado un primer paso, pero ciertamente la difusión

tiene que ser discusión mucho más profunda. Hacia donde queremos orientar el sistema, hacia un sistema semi-presidencial, hacia un sistema que nos permita construir mayorías con mucho mayor facilidad durante elecciones, mediante un sistema de alianzas o coaliciones renovadas. Por supuesto la discusión de la segunda vuelta, que sería en la urna. Particularmente yo veo que eso no sería una salida eficaz, sin embargo creo que la discusión debe de completarse y terminarse. Y después de la urna, que sería básicamente a través de flexibilizar el sistema presidencial que hoy tenemos. Pero dejo esa discusión para otro momento. En materia de Reforma del Estado, en el aspecto político, el otro tema total es el de la distribución del poder, distribución de recursos, y ahí tenemos, sin duda, el federalismo como un tema y una asignatura pendiente.

Hemos trabajado con los gobernadores del país para conformar una conferencia de gobernadores, y los temas centrales que se están abordando en esa conferencia, que va muy bien, va exitosamente en sus distintas mesas de trabajo, es precisamente para renovar el pacto federal. Otra vez nuestro federalismo es inspirado del norteamericano, pero ha tomado caminos muy distintos, que requieren tener un replanteamiento en términos de nuestra propia realidad.

Me parece que la Convención Nacional Hacendaria, es un vehículo eficaz para poder lograr, finalmente empezar a dar pasos contundentes en materia de federalismo.

En materia también de Reforma del Estado, dentro de la Reforma del Estado, ya no tanto del aspecto político, aunque también lo es, la reforma de carácter económico, son claves fundamentales. Requerimos como objetivo en este paquete de reformas el crecimiento económico y la competitividad. Mantener finanzas sanas, pero con un crecimiento de nuestra economía, eliminando costos de transacción muy altos que teníamos en nuestros mercados todavía, por sobre regulación, por una deficiente Hacienda Pública, por normas que impiden la

realización de la actividad económica con eficacia. Ahí se inserta la Reforma Hacendaria, la Reforma Eléctrica y otras reformas igualmente importantes, como son las reformas a las telecomunicaciones del país, al sistema de pensiones, sin lugar a dudas, reformas que se les ha denominado estructurales.

Por lo que se refiere al aspecto social de la Reforma del Estado, ahí el objetivo es que nuestra democracia, que nuestra democracia tenga un sentido social, o sea socialmente eficaz, no solamente que produzca televisiones de calidad, no solamente que se pueda rearmar el traje institucional del país, sino que además produzca un bienestar social creciente. Ahí se inserta toda otra serie de reformas, como es la seguridad pública, administración de justicia, procuración de justicia, como la que acaba de presentar, igualmente, el Presidente Vicente Fox, que acorta los tiempos, baja los costos de los procesos judiciales a la par que establece la concentración de las policías, su eficientación, y que me parece que puede ser el primer paso. Sin duda no es un paso concluyente, ni definitivo, pero estamos hablando de dar primeros pasos en estas reformas estructurales que requiere el país.

La reforma de los derechos humanos, la que será presentada y que anticipa, igualmente, el subsecretario Paoli, se inserta dentro del aspecto social importante. La reforma laboral, sin duda otra de las asignaturas pendientes que tenemos en el país.

Por lo tanto, como verán, la agenda es extensa. La agenda, sin duda, produce una intensidad en la discusión, en los trabajos por venir. Y es por ello que yo celebro que se pueda dar este seminario, que se haga además en este lugar, en donde la interacción entre México y los Estados Unidos toma un punto tan importante. Y sobre todo, en este centro de estudios, que ha sido un centro de avanzada en el estudio de lo que tiene que ver con la relación México y Estados Unidos.

Agradezco enormemente la oportunidad, y sobre todo que las ideas, que las reflexiones que aquí se den puedan, sin duda, aportar a la discusión, aportar a la formación de los acuerdos, a la conciencia nacional de la necesidad del cambio a través de la llamada Reforma del Estado.

CAPITULO V

REFORMAS ESTRUCTURALES EN MATERIA ELECTORAL

5.1 ELECCIONES MUNICIPALES Y DEMOCRATIZACIÓN EN MÉXICO

5.2 QUE SON LOS GOBIERNOS YUXTAPUESTOS

5.2.1 IMPORTA LA YUXTAPOSICIÓN EN MÉXICO

5.3 COMPETENCIA PARTIDISTA

5.4 CAUSAS DE LA YUXTAPOSICIÓN

5.5 CONSECUENCIAS DE LOS GOBIERNOS YUXTAPUESTOS

5.6 INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

CAPITULO V

REFORMAS ESTRUCTURALES, EN MATERIA ELECTORAL

La participación de más o menos partidos en las elecciones, y la Reforma Electoral Venezolana, como un ejemplo que invita al elector ha emitir su voto.

Para ser más concretos, veamos el problema de la simultaneidad de las elecciones de Presidente y Parlamento.

El elector debe disponer de un voto para cada elección, esto es, una preferencia para la de Presidente y otra para la del Parlamento. Ésta parece ser una exigencia indispensable si se quiere aumentar el significado de las elecciones parlamentarias y la posición del Parlamento en el sistema político.

De esta forma se le ofrece al elector la posibilidad de elegir diferenciadamente, según sea el órgano de que se trate. Se da, entonces, la posibilidad de que el Presidente no obtenga una mayoría en el Parlamento.

Desde la perspectiva de la decisión electoral en las elecciones presidenciales, que es la elección políticamente más importante en el presidencialismo, cada voto cruzado es un voto contra la mayoría del partido del Presidente en el Parlamento.

El conflicto entre los objetivos es manifiesto. La elección separada de los órganos es, en principio, preferible. Sin embargo, cuando se requieren justamente mayorías parlamentarias, el voto cruzado efectivo, que puede impedir la mayoría para el partido del Presidente, puede alcanzar mucha importancia para el funcionamiento eficaz del sistema presidencial. Vale recordar que las mayorías institucionales resultan imprescindibles cuando se planifican reformas de dimensión estructural.

La alternativa a la votación separada, sin embargo, no es una forma defendible de elegir. Como se aprecia en el caso de la República Dominicana, tampoco le garantiza la mayoría parlamentaria al Presidente.

Para resumir un poco las reflexiones anteriores, podría decirse que, desde la perspectiva de la gobernabilidad, son la funcionalidad y la capacidad de logro del sistema político y de sus partes, así como del sistema electoral, las que se ponen en el centro de la atención. Este cambio de perspectiva podría implicar que temas frecuentemente discutidos en el contexto de los sistemas electorales, como los de la participación y de la representación política, pasarían a un lugar secundario. Sin embargo, la relación entre estos objetivos no se parece a un juego de suma cero.

Es más compleja, como ya insinuábamos al aconsejar, en el párrafo anterior, tratar de atender y equilibrar los diferentes objetivos. Es la misma perspectiva de la gobernabilidad la que arroja luz sobre esta complejidad, puesto que una mayor participación de la ciudadanía o una mejor representación del pueblo podrían figurar como demandas principales por parte de los gobernados. De esta forma, participación y representación pueden incidir como problemas a resolver en la gobernabilidad. Así, la renuencia del sistema político a corresponder a demandas por reformas institucionales y especialmente electorales puede originar problemas de gobernabilidad.

Más allá del ámbito de principal atención, el del efecto reductivo y/o desproporcionado del sistema electoral, al cual ya nos hemos referido en términos empíricos, en los sistemas electorales proporcionales de América Latina se han entendido y se entienden como problemáticos los siguientes aspectos:

La determinación de los distritos electorales en perjuicio de los grandes centros densamente poblados. Si se trata de alcanzar una representación igual (diputados por electores o votos), la representación proporcional en distritos exige

el continuo ajuste de los mismos al desarrollo de las transformaciones demográficas y desplazamientos espaciales de la población. Este ajuste no se hizo, o bien, se establecieron o mantuvieron conscientemente las diferencias en la representación en perjuicio de una equilibrada representación territorial.

La violación del principio de igualdad en el derecho electoral (un hombre, un voto, un valor) es legitimada por un concepto diferente de representación. Las deformaciones en la representación política son, en todo caso, considerables. En Brasil, en 1966, se necesitaron para obtener un mandato 4.663 electores en un distrito y en otro 499.800 electores. La diferencia llegó a estar en Bolivia, en 1985, entre 3.001 y 39.180; y en República Dominicana, en 1966, entre 9.139 y 65.471.

La falta de representatividad de la representación. De las críticas al sistema electoral en América Latina, ésta es tal vez, la preferida entre todas. Esta crítica permanece casi siempre difusa, recoge todo el descontento hacia la democracia representativa y se articula a menudo bajo la premisa implícita de que el sistema electoral sería la causa principal de todo. Si dejamos estas exageraciones de lado, entonces se percibe como problemática, sobre todo, la relación entre electores y elegidos, el desconocimiento del votante respecto a quién elige y quién lo representa, la deficiente responsabilidad del parlamentario frente a sus electores.

Para la superación de estas fallas de la representación, frecuentemente diagnosticadas en forma vaga, se discute un amplio abanico de proposiciones de reforma. La gran alternativa se da, en todo caso, entre formas de listas no bloqueadas (votos de preferencia) y la personalización de la representación proporcional (distritos uninominales).

En cuanto a la demanda, por parte de la opinión pública, de una reforma electoral que mejore la participación del electorado en la formación de la representación política, y, en segundo lugar, a través de mecanismos electorales que se bifurcaron en la forma señalada (lista versus tipo de distrito), Venezuela,

con su reforma electoral de 1988, constituye un ejemplo magistral. En este país se encontraba, en el centro de la crítica al sistema electoral, un malestar respecto a la evolución de la democracia venezolana, alimentado en muy diferentes vertientes.

La reforma del Estado fue aquí un tema muy discutido desde mediados del período de gobierno del Presidente Lusinchi, especialmente desde que una comisión por él nombrada se hizo cargo de esta problemática. El tema de la reforma electoral fue tratado primero a nivel comunal. Al comienzo, el Consejo Supremo Electoral (CSE), que tiene una palabra de peso que decir en cuestiones de reforma electoral, estaba abierto a una reforma en el nivel comunal, pero no a nivel nacional. Aquí se podía concordar con el CSE en cuanto a que el sistema electoral vigente se había mostrado, en general, adecuado.

El sistema electoral venezolano pertenece al tipo de representación proporcional en distritos electorales con proporcionalidad imperfecta. Se favorece a los grandes partidos. No obstante, en un segundo procedimiento de asignación de escaños a nivel nacional, se reparten mandatos adicionales, cuya limitada cantidad sólo permite una representación de las minorías dentro del sistema de representación proporcional, pero no una compensación proporcional de mandatos.

Con el uso del sistema de representación proporcional en distritos con mandatos adicionales se ha llevado a cabo, en Venezuela, un proceso de concentración de partidos que ha significado el paso desde un sistema multipartidista a uno bipartidista, con constantes cambios (desde 1968 a 1988) de los partidos AD (Acción Democrática) y COPEI (Social Cristiano) en el gobierno.

En el corazón de la crítica al sistema electoral estaba el problema de la representatividad de la representación, centrada aquí en el punto de la crítica a la partidocracia. Se lamentaba la deficiente formación democrática de la voluntad política dentro de los partidos y la escasa influencia del electorado en la selección

de los representantes partidistas en el congreso. Para resolver este problema se señaló por algunos que tal vez una reforma al sistema electoral no era el planteamiento correcto.

La verdadera solución estaba en una reforma de los partidos. Por otra parte, respecto a las posibles proposiciones de reforma, se redujeron relativamente pronto a la alternativa de las listas no bloqueadas y distritos uninominales, ambos medios para la personalización de la elección. En el debate científico se dividieron las opiniones. Entre los científicos sociales venezolanos, una mayoría se inclinó por la lista no bloqueada. Entre los partidos, AD pareció también inclinarse a esta propuesta, mientras COPEI favoreció la representación proporcional personalizada.

Con esta constelación se presentaron los partidos a comienzos de 1989 al debate parlamentario, en un momento en que las posibilidades de una reforma habían aumentado al haber aprobado la idea de llevar a cabo los candidatos presidenciales de estas dos fuerzas.

Los partidos querían ser fieles a estas promesas. Al iniciarse el trabajo de comisión en el congreso, el autor de estas líneas se mostró claramente a favor del sistema proporcional personalizado. En el debate, esta opción se impuso sólo al final. En esto puede haber influido la circunstancia de que, puesto que se iba a decidir simultáneamente sobre la reforma electoral en ambos niveles del sistema político, se llegó a una solución de compromiso consistente en introducir la lista no bloqueada para las elecciones comunales.

De este modo, ambas opciones se pusieron en práctica, aunque naturalmente no se pueda dejar de lado el hecho que las elecciones parlamentarias son las más importantes, que los partidarios de la representación proporcional personalizada ha nivel nacional tenían esta meta a la vista y poco podían objetar contra la nueva forma de lista en las elecciones municipales.

En la comparación internacional es muy frecuente que en las elecciones municipales aumente la influencia del elector sobre la selección de las personas dentro de sus preferencias político-partidistas.

Cabe destacar que el legislador venezolano introdujo hábilmente la personalización del sistema proporcional a través del distrito uninominal en el ya probado sistema electoral proporcional. Se hicieron los menores cambios posibles, limitando los efectos de la reforma sobre la correlación de poder al máximo. En los hechos, todavía debería aumentar la concentración a favor de los dos grandes partidos.

Si sólo se toman en consideración puntos de vista sistemático-electorales, el tercer partido (MAS), que es comparativamente bastante pequeño, será empujado cada vez más al uso de los mandatos para las minorías para poder sobrevivir parlamentariamente.

Resumiendo, crítica respecto a Venezuela:

- Una clara voluntad reformadora de los actores políticos.
- En general, no obstante, una nítida determinación de los objetivos de la reforma.
- Una cantidad limitada de alternativas de reforma que al final se redujo sólo a dos.
- La posibilidad de una solución de conjunto que elevó la disposición favorable a una solución de compromiso.

- La reforma dentro del sistema básico de representación proporcional vigente. No deja de ser interesante, a propósito, señalar que, con Venezuela tenemos ante nosotros un país que ya tiene una tradición no interrumpida de elecciones de más de 30 años y que ha llevado a cabo una reforma a su sistema electoral. Y la forma en que lo ha hecho constituye, a pesar de todos los síntomas de crisis, una prueba de la notable madurez del sistema político.

La experiencia venezolana de reforma del sistema electoral, las reflexiones en torno a la relación entre gobernabilidad y sistemas electorales y los análisis sistemático-comparativos dedicados a América Latina como región de estudio, muestran a los sistemas electorales como no exentos de críticas y susceptibles de mejoras, existiendo demandas de reforma, lejos, empero, de merecer un lugar de preferencia entre los factores que inciden en los problemas de gobernabilidad en América Latina. Se confirma la tesis de que las instituciones cuentan, pero sólo en términos relativos. Esta tesis debería guiar todo debate de reforma.

En el debate sobre reforma electoral en Uruguay, el sociólogo Aldo Solari sostuvo que las grandes reformas eran imposibles de conseguir, mientras que las pequeñas nada aportaban. Es muy difícil hacer grandes reformas en torno a la alternativa sobre los tipos básicos de sistemas electorales. Esto sólo resulta posible en circunstancias extraordinarias, en medio de rupturas políticas como las acaecidas en Francia, entre la Cuarta y la Quinta República, o como acaba de suceder en Chile, donde las grandes modificaciones se hicieron a través de leyes dictadas por el régimen autoritario. También juega un rol si el sistema electoral es concebido como medio para asegurar el poder o como un instrumento en la confrontación política²⁷.

²⁷ SOLARI ALDO. REFORMA POLÍTICA CONSOLIDACIÓN DEMOCRÁTICA. EUROPA Y AMÉRICA LATINA. Caracas, Nueva Sociedad, 1988, p.19. 25.

Por el contrario, la regla está constituida por pequeñas reformas de efectos previsibles. Al revés de la segunda parte de la tesis de Aldo Solari, ellas aportan algo. Es justamente a través de las pequeñas reformas que se pueden superar algunos déficits que presenta la representación política. Además, ellas no sobredimensionan el poder de las instituciones, que no son el factor causante de todo en el proceso político. Mucho menos lo es el sistema electoral. Pero las instituciones crean estímulos y vallas para el logro exitoso de metas políticas. Las reformas electorales pueden fortalecer dichos estímulos. Los déficits en la representación política, que ponen en peligro la estabilidad del sistema político, pueden minimizarse e, incluso, superarse, a través de pequeñas reformas, siempre que el sistema electoral tenga alguna responsabilidad en la existencia de esos déficits²⁸.

Sin tener en cuenta la poca viabilidad de las grandes reformas, el debate científico y político sufre permanentemente la tentación de discutir las grandes alternativas.

La frustración de no poderlas imponer se ve compensada, aparentemente, por una motivación mayor que produce la posibilidad de proponer un supuesto mejor sistema electoral. Cuando el debate se concentra en la simplificada controversia de las grandes alternativas, se fortalece entre los partidos políticos la falta de orientación y la confusión, pues disminuye la posibilidad de ver el riesgo implicado en una reforma concebida en categorías de poder. Además, las grandes alternativas son las menos neutrales desde este punto de vista. Son los partidos políticos los que, al final, deben acordar las reformas. Es requisito de una reforma exitosa que disponga del consenso de, al menos, los grandes partidos.

²⁸ SOLARI ALDO. LOS OBSTÁCULOS DE UNA REFORMA POLÍTICA EN EL CONTEXTO DEMOCRÁTICO. Caracas, Nueva Sociedad, 1988, p. 25

Abogar por las pequeñas reformas, por el método incrementalista, por la consideración de los contextos políticos concretos, sólo tiene sentido cuando se sabe la forma de servirse de la sistemática electoral moderna. Pues los déficits son, en su mayor parte, conocidos. Pero, las soluciones no se ven bloqueadas sólo por pensar en las grandes alternativas, sino también, porque no se conocen, o no se comprenden, los elementos técnicos existentes para la adaptación de los sistemas electorales vigentes a las exigencias funcionales de una representación mejorada. A este respecto, es significativo un comentario aparecido en "El País" del 10 de marzo de 1991, referido al debate sobre reforma electoral en España, que podría tener también validez para la discusión en algunos países latinoamericanos:

Las primeras impugnaciones al sistema vigente hacen referencia a dos cuestiones fundamentales: las distorsiones del principio de proporcionalidad derivadas de la aplicación de la regla D'Hondt y de la asignación a cada circunscripción (la provincia, de acuerdo con la Constitución) de un mínimo fijo de escaños, independientemente de su población, y el alejamiento entre electores y elegidos, falta de personalización del mandato, consecuencia en buena medida del sistema de listas cerradas y bloqueadas, por el cual las candidaturas, designadas por las direcciones centrales de los partidos, se votan en conjunto, sin poder combinar nombres de varias de ellas o cambiar el orden en que figuran los candidatos.

La dificultad es que los remedios imaginables para resolver cada uno de esos problemas agravarían el otro o harían surgir de nuevos: una mayor personalización del mandato implicaría optar por circunscripciones más pequeñas, con candidaturas uninominales, pero ello significaría aumentar la distorsión global voto-escaño hasta el punto de llegar a falsear la voluntad popular; y una proporcionalidad más estricta favorecería la proliferación de pequeños partidos, a los que los juegos de alianza otorgarían una fuerza desproporcionada a su apoyo

real, con el riesgo de distorsionar en no menor medida esa misma voluntad popular²⁹.

Las metas de una posible reforma, extraídas de los principales puntos de la crítica, que aquí han sido estudiados como alternativas o mutuamente excluyentes, no son de esta manera incompatibles. Se puede alcanzar mayor proporcionalidad sin fragmentación del sistema de partidos, o mayor personalización sin distorsionar la representación.

Pensamos que la reforma en Venezuela, en este y en otros aspectos, ha mostrado cómo puede llevarse a cabo una reforma en que, teniendo presentes las supuestas metas alternativas o mutuamente excluyentes, se logra encontrar una solución equilibrada. Consideramos necesario probar, en primer lugar, barreras iniciales que sean adecuadas, al revés de lo expresado por la opinión común, para mejorar la proporcionalidad entre las fuerzas políticas verdaderamente significativas del sistema político, cuando deben repartirse mandatos después de haber excluido a los mini-partidos. Y consideramos, además, necesario examinar el distrito uninominal, no como el elemento estructurado del resultado electoral, su conocido rol en el sistema mayoritario, sino como un elemento complementario de la representación proporcional, que mejore la relación entre electores y elegidos.

²⁹ El País del 10 de marzo de 1981, referido al debate sobre reforma electoral en España.

5.1 ELECCIONES MUNICIPALES Y DEMOCRATIZACIÓN EN MÉXICO

Algunos especialistas afirman que la consolidación de la democracia en México requiere de dos condiciones cruciales: elecciones limpias y una limitación de los poderes meta-constitucionales del presidente. Sin embargo, este tipo de análisis suele centrarse en las acciones que deberían de tomarse a nivel nacional, desdeñando como los procesos a nivel local pueden también contribuir a la democratización del sistema político.

En México, las elecciones municipales y estatales indican que la democratización de un sistema autoritario basado en un régimen de partido hegemónico requiere de un doble enfoque que involucre el nivel nacional y los procesos locales. La mayoría de los análisis políticos a nivel nacional suelen centrarse en temas como la evolución del sistema de partidos, cambios institucionales que afectan la competitividad y pluralidad política, y también se encauzan al estudio de pactos entre los actores políticos y sociales más importantes del país.

En contraste, los estudios sobre procesos locales buscan demostrar como la política local y en particular los procesos electorales locales pueden contribuir paso a paso a la democratización del sistema político.

Un problema que surge con los estudios electorales ha nivel municipal en México es que la mayoría de ellos se suele centrar en los árboles y no en el bosque. En otras palabras en México, los estudios sobre procesos electorales ha nivel local suelen privilegiar el estudio de caso (el cual sin duda aporta una gran riqueza y precisión en la información) pero no han profundizado de manera sistemática en el uso del método comparativo como una forma alternativa de estudio que permitiría un mayor poder de generalización.

Para paliar algunos de los inconvenientes que se derivan de los estudios de caso es necesario usar el método comparativo y una metodología que se enfoque en un número limitado de variables. A partir de estas variables habría que establecer, cuáles son las principales tendencias en los procesos electorales a nivel municipal que se llevan al cabo en los más de 2,470 municipios que integran el país.

El concepto de gobiernos yuxtapuestos que a continuación se propone pretende capturar tendencias en las votaciones a nivel local y a manera de hipótesis sugiere que los procesos electorales a nivel local son mucho más importantes de lo que la literatura sobre democratización ha sugerido a este respecto.

5.2 QUÉ SON LOS GOBIERNOS YUXTAPUESTOS

El fenómeno de gobiernos yuxtapuestos se da cuando una unidad territorial bien definida (como un estado o una municipalidad) es gobernada por un partido diferente al que controla la unidad territorial más grande (que puede ser la federación o el estado). En este ensayo se designarán a los gobiernos yuxtapuestos como aquellos municipios que son controlados por un partido que es diferente al partido que gobierna el estado.

Es importante aclarar que los gobiernos yuxtapuestos son diferentes de lo que muchos académicos mexicanos han identificado como gobiernos de oposición y también son diferentes de lo que se conoce como gobiernos divididos.

El término gobiernos de oposición, en México, por lo general, se refiere a aquellos municipios que no son controlados por el PRI. Es decir, cualquier

municipio o estado controlado por el PAN, PRD o cualquier otro partido que no sea el PRI es generalmente designado como gobierno de oposición³⁰.

El término gobiernos yudapuestos es también diferente de lo que la literatura norteamericana suele llamar gobierno dividido. Gobierno dividido generalmente se refiere a una situación, en la cual la mayoría legislativa es controlada por un partido que es diferente al del presidente. En otras palabras, el concepto de gobierno dividido se enfoca más a la división de poderes entre los distintos poderes constitucionales que conforman el gobierno (legislativo, ejecutivo y judicial)³¹.

En teoría estos poderes deberían ser más o menos iguales para lograr un sistema de pesos y contrapesos. El concepto de gobiernos yudapuestos se preocupa más por capturar la división de poderes entre entidades territoriales que no tienen el mismo peso político.

En suma, el concepto de gobierno dividido se aboca más a entender la dispersión del poder entre autoridades centrales, mientras que el concepto de gobiernos yudapuestos responde más a un fenómeno del federalismo³².

Existe una segunda acepción del término de gobierno dividido que también ha sido utilizada por los académicos y que difiere de la definición propuesta en párrafos anteriores.

Para algunos especialistas electorales, gobierno dividido se refiere a una situación en la que un municipio es gobernado por un consejo municipal pluripartidista, es decir por miembros de diferentes partidos.

³⁰ Pablo González Casanova, (ed. PGRREUM) Segundo informe sobre la democracia en México: México 8 de julio de 1988, México, siglo XXI.

³¹ Molnar, Jose y Weisba, Jeffrey (1998), "Elecciones de 1988 en México: crisis del autoritarismo" in *Revista Mexicana de Sociología*, IV, N 52,

³² *idem*

Estos casos fueron muy frecuentes en Michoacán durante el periodo 1989-1992, ya que después de movilizaciones post-electorales muy intensas varios partidos negociaron un tipo de gobierno de coalición que se quedaría a cargo de la administración de varios municipios. Sin embargo, más que gobiernos divididos, estos casos deberían considerarse como gobiernos negociados o de coalición³³.

Recapitulando, los gobiernos yuxtapuestos constituyen un fenómeno más amplio que los gobiernos de oposición ya que permiten que un municipio priista se yuxtaponga a un gobierno estatal controlado por el PAN o el PRD y viceversa.

Esto tiene como consecuencia directa que la variable de filiación partidista no sea un elemento central en el fenómeno de yuxtaposición. Más aún, el término gobierno yuxtapuesto también difiere del de gobierno dividido en el hecho de que el poder no se encuentra disperso entre ramas gobierno más o menos iguales que sirven como un sistema de pesos y contrapesos. De hecho, la yuxtaposición debe de ser entendida como un fenómeno de gobiernos anidados en el cuál los gobiernos de unidades territoriales con diferentes grados de poder coexisten simultáneamente.

Por lo general, la federación suele tener más poder y recursos que los estados, los cuales a su vez tiene mayor jerarquía que los municipios en términos de capacidades y recursos. Sin embargo a pesar de que la federación tiene mayores recursos de poder, debe prevalecer un mínimo grado de autonomía en los otros dos niveles de gobierno para legislar, tomar decisiones autónomas e implementar políticas públicas.

³³ Estévez, Federico y Rincón Rascaño, Mario (1985), "Lafin del arbol caído: el cambio socioeconómico y la dirección del voto" en *Estudios Políticos* Num. 4.

El concepto de gobiernos yuxtapuestos también asume que pueden existir diferentes electorados para los diferentes niveles de gobierno. "La política en una democracia gira alrededor de las decisiones individuales del ciudadano. Pero estas decisiones se realizan en tiempos institucionales predeterminados y en localidades que experimentan diferentes ambientes políticos, los que a su vez operan en diversos niveles de gobierno"³⁴.

De hecho, el concepto de yuxtaposición trata de capturar esta pluralidad en diferentes espacios de gobierno. Sin embargo, se requiere ser cauteloso, ya que el fenómeno de yuxtaposición también puede ser el producto de mecanismos artificiales, tales como reglas electorales, más que el resultado de diferentes electorados votando de manera diferenciada para diversos niveles de gobierno³⁵.

5.2.1 IMPORTA LA YUXTAPOSICIÓN EN MÉXICO

En 1995, es el año que registra el mayor número de gobiernos yuxtapuestos (361) seguido por 1997 (332), 1996 (281), 1992 (151), y 1989 (123). A primera vista podríamos concluir los gobiernos yuxtapuestos en México son relativamente recientes ya que el incremento notable de este fenómeno empieza a partir de 1989. Más aún, hasta 1989 todos los municipios yuxtapuestos coinciden con municipios ganados por partidos de oposición.

Como se puede observar, 1997 es el año en el cual se registra una mayor proporción de municipios yuxtapuestos (51.16%) seguido de 1995 (33.99%), 1996 (28.27%), 1994 (22.68%), 1989 (12.26%) y 1992 con (12.14%). Una primera observación que se desprende es que parece existir una correlación entre crisis económicas (1983, 1989 y 1995) y el incremento en el número de gobiernos

³⁴ Lujambio, Alonso (1995), *Federalismo y Cambios en el Cambio Político de México*, México, UNAM.

³⁵ *Idem*

yudapuestos. En el caso de la crisis de 1995, los efectos rezagados de la crisis se dejan sentir durante los años siguientes (en particular 1996 y 1997)³⁶.

Se observa que hasta 1988, todos los municipios yudapuestos fueron ganados por los partidos de oposición. Sin embargo, a partir de 1989 el PRI comienza a participar en la categoría de yudaposición (2 casos) y para 1997 el 42% (138 en cifras absolutas) de los municipios yudapuestos que tuvieron elecciones en ese año son priistas. Se puede observar como durante el periodo 1980-1996, el fenómeno de yudaposición sigue cada vez más un esquema tripartidista (PAN-PRI-PRD)³⁷.

5.3 COMPETENCIA PARTIDISTA

El número de municipios ganados por partido de acuerdo al ciclo electoral, sin importar que estos sean o no yudapuestos. Como se puede observar el PRI siempre gana la inmensa mayoría de los municipios (su porcentaje siempre es mayor al 70% salvo por el año 1997). Sin embargo el PAN y el PRD comienzan a incrementar claramente sus victorias a partir del año 1989, en el caso del PRD y 1992 para el PAN. En 1995, la oposición logra su máximo absoluto al ganar 303 de los 1,062 municipios en disputa, esto es alrededor del 28.5% del total de municipios³⁸.

Otro dato interesante que se puede observar es que en 1989, 1992, 1996 y 1998, el PRD gana más municipios que el PAN. Sin embargo, hay que ser cautelosos con la interpretación de estos resultados. El hecho de que el PRD haya

³⁶ INEGI (1996), XII Censo General de Población y Vivienda, México, INEGI.

³⁷ INEGI (1990), XI y XII Censos Generales de Población y Vivienda, México, INEGI.

³⁸ INEGI (1996), XI y XII Censos Generales de Población y Vivienda, México, INEGI.

ganado más municipios no significa que forzosamente haya ganado los municipios más importantes en términos de población³⁹.

Por ello, es importante introducir a la población como variable de control. Lo que quizás sea importante analizar con más detenimiento es si el PRD es realmente un partido que sigue una estrategia de arriba hacia abajo. En otras palabras, algunos analistas opinan que la estrategia partidista del PRD consiste en apostar a ganar el poder federal y/o estatal para luego reformar todo el sistema desde arriba y ganar elecciones municipales.

Si bien esta hipótesis tendría cierto sustento para los años 1989 y 1998 (un año después de elecciones que se llevaron al cabo a nivel federal y en las que el PRD logró un notable avance), los años de 1992 y 1996 no parecen reforzar del todo esta hipótesis. Otra explicación alternativa a la propuesta anteriormente consistiría en analizar con más detenimiento el ciclo electoral de cada estado.

En realidad en 1989 y 1992 se llevaron al cabo elecciones en estados que pueden considerarse como bastiones perredistas (Michoacán y Guerrero) mientras que el avance en 1996 se debe fundamentalmente a las elecciones que se llevaron al cabo en el estado de México y en 1998 a las victorias perredistas que se registraron a nivel estatal en Tlaxcala pero sobretodo en Zacatecas⁴⁰.

Una ampliación de la información al ponderar el número de municipios ganados por partido entre el número de municipios totales de acuerdo al ciclo electoral. Se puede apreciar con claridad la increíble hegemonía que ha logrado mantener el Partido Revolucionario Institucional durante el periodo 1980-1998, ya

³⁹ INEGI (1980), XI y XII Censos Generales de Población y Vivienda, México, INEGI.

⁴⁰ INEGI (1980), XI y XII Censos Generales de Población y Vivienda, México, INEGI.

que el promedio de municipios es cercano al 95%. Además, salvo por el año de 1997, el promedio anual siempre se encuentra por arriba del 70%⁴¹.

Una manera alternativa de medir la competencia partidista a nivel nacional consiste en calcular el número efectivo de partidos utilizando el índice de Taagepera. Como se puede observar, el número efectivo de partidos se ha incrementado de 1.31 en 1980 a 2.50 en 1997. Esto significa que al principio de los ochenta la competencia electoral era sumamente escasa y que en 1997, la mayoría de los comicios municipales era disputado por dos y medio partidos. Más aún, el índice de Taagepera para los casos yuxtapuestos se incrementó de 1.86 en 1980 a 2.50 en 1997, y el promedio de los casos yuxtapuestos siempre se encuentra por encima del promedio nacional salvo para el año 1997, en el cual los dos índices son prácticamente idénticos.

5.4 CAUSAS DE LA YUXTAPOSICIÓN

La yuxtaposición ha nivel municipal o estatal puede ser el resultado de cuatro tipos de variables:

- 1) Variables estructurales que ayudan a establecer correlaciones entre indicadores socioeconómicos y la dirección del voto.
- 2) Choques exógenos tales como crisis económicas que alteran el comportamiento del voto.

⁴¹ INEGI (1980, XI y XII Censos Generales de Población y Vivienda, México, INEGI.

- 3) Variables de comportamiento a nivel micro, tales como cambios en las preferencias de los votantes y/o organización y estrategias partidistas que también inciden en el voto.
- 4) El producto de reglas electorales (o instituciones) que afectan los incentivos de los votantes y de los candidatos.

Para examinar estas cuatro líneas de investigación, existen diferentes cuerpos teóricos de los cuales se desprenden importantes vínculos causales para explicar el fenómeno de yuxtaposición. Entre los más importantes destacan la teoría de la modernización, las teorías de alineación y realineación del electorado y la literatura norteamericana que versa sobre gobierno dividido. La siguiente sección analizará el fenómeno de la yuxtaposición a partir de algunas de las variables propuestas por estos enfoques.

La teoría de la modernización tan popular en los años sesenta y principios de los setenta trató de establecer un vínculo entre desarrollo económico y democracia. El argumento central proponía que el desarrollo económico propiciaba el surgimiento de sectores de clase media, los que a su vez "adoptarían la democracia como una forma de llegar al poder o como una expresión de valores ilustrados que deberían prevalecer en la sociedad (esta diferencia no parecía crucial hace dos décadas)"⁴². Sin embargo, esta teoría fue rápidamente criticada tanto en su teoría como en sus hallazgos empíricos por escuelas como la de la teoría de la dependencia.

A pesar de las numerosas críticas que se han hecho a esta teoría existen algunas variables importantes que pueden ser retomadas para explicar el fenómeno de la yuxtaposición. Sin embargo es importante señalar que el principal objetivo de este ensayo no es explicar la modernización socioeconómica ni la

⁴²Díaz Cayeros, Alberto (1986), *Desarrollo Económico e Inestabilidad Regional: hacia un nuevo pacto federal en México*. México, Miguel Ángel Porrúa.

participación cívica, sino los factores que producen el fenómeno de la yuxtaposición.

Una primera variable independiente que se desprende de la teoría de la modernización es el grado de urbanización. Es posible plantear que existen mayores probabilidades de obtener gobiernos yuxtapuestos en zonas urbanas que en zonas rurales. Siguiendo las líneas de explicación que propone la teoría de la modernización esto significa que en las urbes existen dos características que están ausentes (o por lo menos que no se han desarrollado a fondo) en las zonas rurales: comunicaciones e información. Esto dos elementos pueden ser cruciales para cambiar la dirección del voto. Tal y como lo señalan varios estudios, el surgimiento y la consolidación de cacicazgos y los métodos tradicionales de control político suelen disminuir notablemente en zonas urbanas.

Muchas elecciones municipales en toda la República mexicana parecen validar esta hipótesis. La mayoría de las zonas moderadamente o altamente urbanizadas se han transformado de gobiernos unificados a gobiernos yuxtapuestos durante los años ochenta y noventa.

De hecho, varios estudios electorales han demostrado de manera fehaciente que los partidos de oposición han empezado a establecer de manera contundente su hegemonía electoral durante las dos últimas décadas⁴³. Sin embargo, hay que ser precavidos ya que la urbanización puede ser una condición necesaria pero no suficiente para la yuxtaposición.

En las elecciones estatales de Chihuahua en 1992, por ejemplo, el PRI siguió obteniendo una votación cercana al 70% en una gran parte de la zona rurales. Sin embargo, el PAN logró capturar el voto de las mayoría de las ciudades más urbanizadas e importantes en la elección de gobernador. Por ello, muchos

⁴³ *idem*

municipios de tipo rural se convirtieron en gobiernos yudapuestos al gobierno estatal de manera "no intencional".

En resumen, es importante hacer una distinción entre la yudaposición como producto de un incremento en la competitividad electoral a nivel municipal y la yudaposición como producto de un cambio en el nivel de gobierno estatal⁴⁴.

Una segunda variable propuesta por la literatura de la modernización y que también parece incidir en el fenómeno de yudaposición es la variable educación.

En general, el norte de México, que tradicionalmente ha experimentado índices de alfabetización mayores al de otras regiones, fue la primera en experimentar un estallido de gobiernos yudapuestos al principio de la década de los ochenta.

Asimismo, fue en la región norte del país donde surgieron los primeros gobiernos de oposición y también se experimentaron los primeros gobiernos divididos⁴⁵. Más aún, altos niveles de analfabetismo o bajos niveles de educación primaria suelen incrementar las ventaja electoral del PRI, lo que en un régimen de partido dominante como el mexicano puede inhibir o retardar la aparición de gobiernos yudapuestos.

El grado de participación en los comicios a nivel local, que generalmente es analizado como una variable dependiente en la literatura de la modernización, también puede ser un factor relevante en la yudaposición. Sin embargo, para validar esta hipótesis se requeriría de un estudio minucioso y complejo, ya que en muchas elecciones municipales durante los ochenta no reportan el número de empadronados o listas nominales.

⁴⁴ *idem*

⁴⁵ *idem*

La variable participación también requiere ser analizada con cautela, una de las estrategias predilectas del PRI durante los setenta y buena parte de los ochenta para ganar las elecciones no consistió tanto en substraer votos de sus oponentes, sino más bien en manipular la participación electoral alterando el padrón o relleno urnas⁴⁶.

Por ello, a priori no es posible establecer si altos niveles de participación electoral están correlacionados con un incremento en el número de gobiernos yuxtapuestos. De hecho bien podría darse el caso de que la yuxtaposición ocurriera cuando los niveles de participación tienden a ser bajos. Para medir si la participación es un factor relevante en el fenómeno de yuxtaposición se necesitaría estimar el número de votantes potenciales (población mayor de 18 años) a partir de los censos y hacer proyecciones para este grupo de edad. Esto evitaría el tener que depender de padrones manipulados o incompletos⁴⁷.

Otra de las variables independientes estudiada por la teoría de la modernización es la competitividad electoral. Los estados y municipios que no tienen cierto grado de competitividad electoral tal vez nunca puedan experimentar el fenómeno de la yuxtaposición. El índice de Taagepera, que básicamente mide el número efectivo de partidos para todas las elecciones municipales de acuerdo a su ciclo electoral constituye una manera de medir la competitividad de las elecciones municipales.

Explicaciones alternativas y niveles de análisis

Cómo se mencionó en párrafos anteriores, las explicaciones sobre yuxtaposición no sólo son consecuencia de variables estructurales. A nivel macro, las teorías estructurales pueden ser utilizadas como una primera aproximación

⁴⁶ idem

⁴⁷ Alonso Lujambio, (ed.), *Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública: UAM.

para entender las interacciones entre la política y la estructura social. Este enfoque también es útil para determinar qué factores afectan la dirección del voto. Sin embargo, los resultados electorales no deben ser únicamente analizados a partir de factores estructurales sino también como el producto del comportamiento individual.

El análisis a nivel micro puede ayudar a descifrar asuntos como por qué los votantes deciden dividir su voto entre diferentes niveles de gobierno (municipal, estatal y federal). Asimismo, los niveles micro de estudio son particularmente útiles para encontrar mecanismos causales (y especialmente para descifrar cajas negras en asuntos políticos) . Asimismo es importante destacar que la yuxtaposición también debe de ser analizada desde la perspectiva de la oferta partidista y no únicamente desde el punto de vista de los votantes.

De hecho sería de suma importancia analizar si la estrategia de los partidos constituye una posible explicación alternativa al fenómeno de la yuxtaposición. En este sentido cabría preguntarse cual es la estructura de los partidos ha nivel regional y analizar variables de cobertura partidista y financiamiento.

Sin embargo, es importante resaltar que los niveles micro de análisis requieren de herramientas como encuestas, información sobre financiamiento de campañas y cobertura partidista de regiones, datos que no siempre están disponibles ni para todos los estados y/o municipios, ni para todos los años. Por ello muchas veces se vuelve necesario reducir el tamaño de la muestra para localidades en las cuales se puede encontrar este tipo de información. Pero nuevamente el "trade-off" en esta estrategia es perder la imagen del "bosque electoral" para concentrarse en unos cuantos "árboles" lo que limita la capacidad de establecer conclusiones válidas para otros municipios y/o regiones.

Recapitulando, en los estudios sobre elecciones ha nivel local siempre existirá el problema potencial de usar diferentes métodos de análisis que se basan en

premisas y métodos diferentes, que no son siempre compatibles entre sí. Más aún, no sólo hay una tensión entre los diferentes niveles de análisis. (Macro vs. Micro), sino que también existe un problema inherente entre los niveles nacionales y locales.

Tal y como lo han señalado muchos académicos en materia electoral, los cambios ha nivel nacional afectan los niveles locales y viceversa. Por último, los efectos conjuntos que se producen entre los ámbitos nacionales, regionales y locales pueden constituir un nudo gordiano difícil de desmarafiar y más aún de medir.

5.5 CONSECUENCIAS DE LOS GOBIERNOS YUXTAPUESTOS.

Una de las principales consecuencias que se desprenden de la teoría de los gobiernos yuxtapuestos no hay una unificación ni comunicación para un mejor gobernabilidad y cada quien ve por sus intereses partidistas económicos, políticos y sociales ya que se confirma que lo que muchos historiadores y estudios regionales habían notado hace mucho tiempo: la centralización y el control del sistema político no han sido tan ubicuos y completos como para eliminar todas las fuentes de disenso y pluralidad.

Una segunda consecuencia importante para el sistema político nacional es que en la medida en que los comicios locales sigan incrementando su competitividad, se continuará reviviendo el pacto federal que se encontraba aletargado desde el final de los años treinta cuando se logra consolidar un régimen de partido hegemónico.

De ahí se desprende que el federalismo y la desconcentración del poder ha nivel regional parecen ser variables mucho más importantes para regímenes que

han tenido periodos muy prolongados de transición democrática de lo que la literatura sobre democratización ha manifestado al respecto.

Los gobiernos yudapuestos también constituyen un experimento interesante para estudiar cómo el PRI y los diferentes partidos de oposición construyen canales de interacción y corresponsabilidad para gobernar. Este fenómeno como consecuencia puede constituir uno de los pilares de la consolidación del proceso democrático en México.

Por último, la yudaposición también tiene efectos importantes para las estrategias partidistas y para la circulación de las élites en México. Como se mencionó en párrafos anteriores, una de las características que comparten la mayoría de los gobernadores de oposición (y en particular los del PAN) es que fueron presidentes municipales antes de convertirse en gobernadores de sus estados.

Esto parece indicar que la estrategia de Acción Nacional ha consistido en ir ganando espacios políticos ha nivel local y después seguir una estrategia de expansión ha nivel estatal y, finalmente, federal. Por su parte el PRI también parece estar adoptado (aunque de manera más incremental y no muy sistemática) una estrategia localista en la selección de sus candidatos a gobernador, ya que cada vez más se postulan a candidatos con vínculos en la localidad. Más aún, el hecho de que el PRI (de manera creciente) este optando por elecciones primarias como método de selección para escoger a los candidatos a gobernador constituye un claro indicio de que esta estrategia localista se reforzará en un futuro.

Finalmente, el PRD tiene más bien una estrategia que podríamos denominar como mixta. Como se discutió en párrafos anteriores, el hecho de que el PRD, en elecciones como las de 1989, 1992, 1996 y 1998 gane un mayor número de municipios que el PAN, no permite concluir que este partido simplemente tenga una estrategia de arriba hacia abajo en donde los resultados a nivel local

dependan del desempeño del partido a nivel nacional. Sin embargo, sin duda es el partido que muestra más claramente los efectos de "coleteo o derrame " ya que un buen desempeño electoral del PRD ha nivel nacional también se traduce en la multiplicación de victorias ha nivel local.

Éstas, a grandes rasgos, serían algunas de las líneas de investigación que se plantean a partir de la teoría de gobiernos yudapuestos.

5.6 INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

En el uso de su voto, en la elección y sanción de gobernantes, que cada vez conocen y ejercen de forma más amplia sus derechos civiles y políticos. No se trata de cien, ni de mil, sino de millones de personas dispuestas a influir en la marcha del país pero que, para hacerlo, requieren afinar sus capacidades de intervención en la esfera pública.

En este contexto, la educación cívica, como vehículo de construcción de cultura democrática, es un asunto crucial: se trata de aprender a vivir en los códigos de un mundo político diferente. Mediante el despliegue de la educación cívica, se busca remover los valores del pasado y sustituirlos por unos nuevos: la unanimidad por la pluralidad; la discrecionalidad por la legalidad; un solo discurso totalizador por la diversidad de programas y propuestas; los códigos guerreros por la tolerancia y el respeto; la exclusión por la negociación; la vida autoritaria y monocolor por la compleja y variada vida democrática. La promoción de la educación cívica es una de las tareas permanentes a la que está abocado el Instituto Federal Electoral.

Todo eso debe traducirse en códigos de entendimiento de los actores políticos: partidos, gobierno, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía. La voluntad

de diálogo y negociación, la vocación tolerante y la libertad crítica, la responsabilidad y la solidaridad, son valores que deben ordenar la vida política de hoy y mañana. Si esos impulsos se conjugan, será posible consolidar la democracia en un marco de fuerte pluralismo, no sólo de convivencia sino de concordia y de respeto a la ley.

Un sistema político democrático es un sistema dinámico, siempre perfectible que se recrea y refuerza con la existencia de una sólida cultura democrática.

Por otra parte, en el caso mexicano las reformas electorales fueron el eje que articuló el proceso de democratización. Cabildos y ayuntamientos, congresos locales, el Congreso de la Unión, gubernaturas, la capital del país y el Ejecutivo federal.

La confluencia de políticos de diferentes partidos en distintas esferas parlamentarias ha trastocado los códigos de entendimiento: las diferentes opciones están aprendiendo, no sin dificultades, a encontrarse, a procesar diferencias, a considerar las razones del otro, a convivir en la pluralidad.

El trayecto permitió arribar a un régimen político capaz de representar, encauzar y recrear la pluralidad de una sociedad denodadamente diversa como es la mexicana. Pero este cambio informa, sobre todo, de un verdadero proceso de renovación de la cultura política y de creación de ciudadanía, no exento sin embargo de complejidades y contradicciones: mexicanos que ya no encarnan las actitudes pasivas o autoritarias, que se han vuelto expertos.

En virtud de las particularidades del régimen político dominante a lo largo de la mayor parte del siglo XX, los esfuerzos democratizadores se concentraron esencialmente en hacer valer el voto ciudadano, en crear y mejorar reglas e instituciones electorales capaces de expresar y reproducir la pluralidad real y potencial de una sociedad en proceso de modernización y crecimiento.

En México se vivió entonces un amplio ciclo de reformas electorales, entre 1977 y 1996, que se hicieron cargo de seis grandes temas:

- 1) El régimen de los partidos.
- 2) La conformación del Poder Legislativo.
- 3) Los órganos electorales.
- 4) La impartición de justicia electoral.
- 5) Las condiciones de la competencia electoral.
- 6) La reforma política en la capital de México.

Los cambios constitucionales y legales fueron construyendo de forma paulatina las reglas y las instituciones que en un primer momento permitieron la incorporación de fuerzas políticas significativas a la arena electoral; después el fortalecimiento de los partidos con la ampliación de sus prerrogativas; la gradual autonomización de los órganos electorales frente a los poderes públicos y los partidos, hasta conseguir su plena independencia; la creación del primer tribunal electoral y posteriormente la extensión del control jurisdiccional a todos los aspectos de los procesos electorales; la apertura del Congreso a la pluralidad política hasta el diseño de fórmulas de integración que restaron los márgenes de infla y sobre representación entre votos y escaños; la mejoría en las condiciones de la competencia, así como la extensión de los derechos políticos de los habitantes de la capital del país. La edificación de este marco fue la que hizo posible que México saldara su añeja aspiración de alcanzar la plena democracia política.

Por supuesto, las reformas electorales de México no son un modelo, menos aún un modelo de exportación, sino una experiencia particular. Los cambios a la Constitución y a las leyes en México que he enumerado, respondieron a un conjunto de necesidades políticas específicas y fueron diseñados para superar unas insuficiencias determinadas de la vida política.

Para terminar, quiero señalar que no será difícil coincidir en que las leyes electorales expresan los objetivos y las aspiraciones de los distintos países. Por ello, con la intención de ampliar nuestro horizonte de conocimiento sobre otras experiencias, en esta ocasión se presentan contribuciones sobre las reformas electorales provenientes de Canadá, Estados Unidos, Ecuador y Honduras, reflexión con miras a extraer información de ellas.

El presente informe se divide en ocho partes, cada una de las cuales abarca un aspecto distinto del proceso electoral. El conjunto de estas recomendaciones se apoya en tres grandes objetivos: aumentar la eficacia y accesibilidad del proceso electoral, tanto para el electorado y los candidatos como para los partidos políticos, favorecer la emergencia de un contexto donde el proceso electoral sea plenamente competitivo, y mejorar sensiblemente la transparencia en materia de financiación electoral.

La primera parte del informe abarca las recomendaciones orientadas a aumentar la capacidad del elector para inscribirse en la votación o para votar. Desde esta perspectiva, se recomiendan ciertas medidas de flexibilización de la Ley, con miras a facilitar la inscripción de los electores en el Registro Nacional, así como la posibilidad de que un elector rechace su boleta de sufragio.

El acceso de los candidatos y los partidos al proceso electoral es objeto de la segunda parte del informe. Las recomendaciones en este sentido procuran simplificar el proceso de declaración de candidaturas y mejorar los derechos de participación de los partidos pequeños. Entre las principales recomendaciones,

cabe señalar la eliminación de la obligación de cada candidato de recabar firmas de electores admisibles, aunque manteniendo la exigencia actual de la fianza (fijada en 1,000 dólares canadienses).

La segunda exigencia, más que la primera, permite evitar las candidaturas frívolas. Por otra parte, puede advertirse igualmente la recomendación relativa a que la Ley no prevea sino dos tipos de partidos políticos, a saber: los partidos admisibles y los partidos registrados.

En la tercera parte del informe, las recomendaciones están destinadas a mejorar los mecanismos de financiación pública previstos por la Ley. En este sentido, se recomienda sobre todo que el umbral de admisibilidad al reintegro de una parte de los gastos electorales de los candidatos se reduzca de 15% a 5% de los votos válidamente expresados.

Esta medida apunta a favorecer a los candidatos patrocinados por partidos pequeños. El 27 de noviembre de 2001, fue presentado al Parlamento un informe titulado *Modernizar el proceso electoral: Recomendaciones del director general de Elecciones Canadá*, con posterioridad a la trigésima séptima elección general federal, que se había realizado el año precedente.

Fundamentalmente, las recomendaciones formuladas apuntan a modernizar el proceso electoral canadiense.

Es importante reflejar en él los valores intrínsecos y preciados para el pueblo canadiense. A este respecto, la sociedad canadiense debe estar animada por la búsqueda de un justo equilibrio entre libertad e igualdad. Además, importa que se reconozca la igualdad inalienable de cada ciudadano y su derecho intrínseco de participar en la conducción política por medio de las elecciones, independientemente de sus orígenes o de su condición social.

Algunas de las recomendaciones contenidas en este informe se basan en los trabajos de la Comisión Real para la Reforma Electoral y el Financiamiento de los Partidos (1992). Otras retoman las formuladas en el pasado por el director general de Elecciones, en 1996 y 1997.

Por otra parte, la celebración de la elección general federal en 2000, así como las diversas evaluaciones postelectorales a las que procedió la Dirección de Elecciones Canadá consultando a electores, candidatos, partidos políticos y directores de escrutinio, han suministrado asimismo materia de *Directora Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Federal Electoral de México.

La democracia, como forma de gobierno, opera de mejor manera si el conjunto de la población cree y pone en práctica ciertos valores y actitudes políticas asociadas a la tolerancia, el apego a la legalidad, el pluralismo. La educación cívica es necesaria para promover en los ciudadanos el conocimiento, la apropiación y el desarrollo de ciertos valores y actitudes, así como el desarrollo de competencias cívico-democráticas, a partir de las relaciones que se establecen con las figuras más cercanas.

Posteriormente, en el espacio escolar, las niñas y los niños comienzan a practicar aquello que aprendieron con la familia. Intervienen en este caso nuevas normas de comportamiento y exigencias de convivencia. En la escuela se empiezan a configurar dinámicas de relación social con los compañeros de grupo y con los miembros de otros grados. Las figuras de autoridad ya no son sólo los padres; esta función se extiende ahora a maestros y directivos, por lo que las relaciones deben ser modificadas. En este sentido, la educación cívica adquiere gran importancia en el proceso de formación de niños y jóvenes.

La educación cívica debe considerar cuatro puntos fundamentales:

- En primer lugar, debe buscar influir en los espacios de socialización primaria (familia y escuela).

La escuela ofrece mejores condiciones porque proporciona un trabajo sistemático y a largo plazo apoyado en los contenidos propiamente dichos y en la forma como éstos se enseñan. Para lograr que dichos contenidos y que las prácticas docentes se orienten hacia el desarrollo de valores, actitudes y competencias cívicas, es necesario coordinar a las autoridades educativas y las instituciones públicas o privadas interesadas en la materia, así como reformar los planes y programas de estudio, tanto de educación básica como para los normalistas, con la finalidad de formar personal docente capacitado para el diseño y la aplicación de estrategias que favorezcan la transmisión de valores y actitudes. Asimismo, es necesario formar y capacitar permanentemente a los profesores y producir material de apoyo didáctico adecuado.

- En segundo lugar, es de gran importancia que el trabajo en este tema no se quede en la escuela, para lo cual es preciso incluir en los espacios laborales y comunitarios.
- Un tercer elemento que debe considerar la educación cívica tiene que ver con los medios de comunicación. Éstos deben abrirse a nuevos espacios de reflexión política y debate público y, de ser posible, deben elaborar códigos éticos y discursivos para su acción.
- Finalmente, el éxito de la socialización de valores reside en la aplicación de estrategias de manera sistemática, articulando dichos valores con los contextos y necesidades de las distintas poblaciones objetivo.

Las migraciones, la economía, los avances científicos y técnicos han producido sociedades dinámicas y plurales.

Este dinamismo nos obliga a no pensar en el conocimiento como algo estático o permanente, y la pluralidad que se manifiesta a través de las tradiciones, culturas y lenguas diversas también debe hacernos pensar que la sociedad ya no es homogénea. Por ello, la educación cívica tiene tareas fundamentales para lograr una convivencia armónica y acorde con las exigencias de las sociedades actuales.

La primera tarea se enfoca a la generación de una demanda social de democracia, es decir, la democracia es una construcción ciudadana, por lo que los ciudadanos necesitan percibirla como un orden deseable. Esto sólo será posible si entienden sus valores, principios, mecánicas institucionales y su evolución histórica.

La educación cívica es necesaria para promover en los ciudadanos el conocimiento, la apropiación y el desarrollo de ciertos valores y actitudes, así como el desarrollo de competencias cívico democráticas.

Se entiende por educación cívica el proceso de formación ciudadana que utiliza recursos de la educación formal e informal para promover los valores de la democracia, así como las actitudes y los comportamientos a ellos asociados, y para favorecer el desarrollo de competencias cívicas en la población en general. Esta educación cívica inicia de manera informal en la familia, donde se forman y orientan los valores, las actitudes y las conductas de los individuos.

A continuación se mencionan tres niveles importantes para entender el concepto de democracia:

1. Mantener vigentes los valores de la democracia para garantizar la dignidad humana, la seguridad jurídica y la libertad en un ambiente de respeto a la diversidad.
2. Conocer la historia cívico-política del país desde una perspectiva de la construcción de la democracia, no sólo como acontecimientos aislados.
3. Enseñar la ley y difundir una cultura jurídica que fomente el apego a la legalidad; enseñar el contenido de la Constitución Política, las libertades y los derechos que ésta garantiza, así como el contenido de algunas leyes importantes para regular la convivencia social.

Muestra la utilidad práctica de la ley en la resolución civilizada de los problemas.

La segunda tarea tiene que ver con la capacitación de los ciudadanos para el mejor funcionamiento de la democracia. Lo anterior implica fomentar en el ciudadano la disposición para participar e involucrarse en los asuntos públicos. Para ello, se debe sacar a la política del descrédito, redignificándola en dos planos:

1. Valorativo: la política no es algo que no sirve o que sólo interesa a políticos; la política es un ordenador de la vida social, sirve para encarar, regular y resolver conflictos que son de importancia para la colectividad. Se debe mostrar el vínculo que existe entre la experiencia cotidiana y la política.
2. Práctico: hay formas distintas de hacer política; la política democrática sirve como medio de deliberación y elección racionales y como garantía de convivencia pacífica entre los grupos. Se debe dotar a los ciudadanos no sólo de conocimientos teóricos, sino también de habilidades ciudadanas tales como:

- Organización.
- Identificación de problemas, debate y propuesta de alternativas de solución.
- Diálogo, argumentación, escucha activa, construcción de acuerdos y toma de decisiones.
- Elección de representantes, vinculación con ellos y supervisión de su gestión.

Una tercera tarea consiste en fomentar la gobernabilidad haciendo saber a las personas que la democracia no resuelve mágicamente todos los problemas sociales.

Las demandas provienen de grupos diversos y en ocasiones contrarios, y todas requieren atención y recursos públicos para su solución. Se debe educar en valores para generar un nivel de responsabilidad en los ciudadanos, de manera que la democracia no sólo se quede en la participación y la capacidad de demanda.

La democracia implica no sólo libertades, derechos y garantías, sino también responsabilidades y obligaciones, así como un compromiso con sus normas e instituciones.

Finalmente, es preciso fomentar la tolerancia, entendida como el reconocimiento del derecho de los demás a ser distintos de uno mismo; fomentar el respeto a las diferencias y el rechazo a cualquier tipo de fundamentalismo.

El Instituto Federal Electoral está seriamente comprometido con estas tareas, y busca cubrir a través de diferentes programas de educación cívica los espacios

formales e informales de la educación, con la finalidad de fomentar una cultura democrática sólida mediante la educación en valores y el desarrollo de competencias cívico-democráticas.

El presente número del boletín Elección es México destaca el papel que desempeña la educación cívica en el proceso de fortalecimiento ciudadano y cuenta con colaboraciones de Panamá, Colombia, Hungría y Nueva Zelanda. Todos ellos aportan sus experiencias y puntos de vista en la materia, que indiscutiblemente resultarán enriquecedores para nuestra visión de la democracia y la educación cívica.

El Instituto Federal Electoral está seriamente comprometido con estas tareas, y busca cubrir a través de diferentes programas de educación cívica los espacios formales e informales de la educación.

Valores como libertad, igualdad, solidaridad y tolerancia se reconocen hoy como los cimientos sobre los cuales la sociedad democrática y pluralista edifica los principios de justicia y equidad que fundamentan su organización y su normatividad social.

Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) como programa especializado del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) con sede en San José, Costa Rica, institución que consideramos tan importante para el mantenimiento de la paz, la tolerancia, y para garantizar el ejercicio de los derechos políticos de los candidatos y partidos. Tan pronto en Panamá nos enteramos de esa idea, hace más de diez años, nos preocupamos por adaptarla a Panamá y gracias al apoyo del Cuerpo de Delegados de Costa Rica y del Tribunal Supremo Electoral de ese país, tenemos una legislación que lo respalda. Es una de las mejores medicinas preventivas que hemos utilizado.

Consiste en reclutar a personas interesadas en participar en la política, pero no a través de partidos ni candidaturas, sino para que se conviertan en los ojos y oídos de los magistrados y sirvan de amigables componedores, completamente ad-honorem, en situaciones potencialmente conflictivas entre partidos y candidatos, por una parte, y las autoridades por la otra, o bien, entre diferentes partidos y candidatos. Los delegados electorales han tenido tanto éxito en Panamá que los partidos piden su presencia no solamente cuando van a realizar sus caravanas, sino también cuando llevan a cabo actos partidarios internos.

Promover la participación ciudadana ofreciendo una oportuna verificación de los electores en el registro electoral. Los electores deben saber con suficiente anticipación que están incluidos en el registro electoral, que aparecen con el nombre correcto y el número del documento de identidad que les corresponde, y que su centro de votación corresponde al más cercano a su residencia, para que, de no ser así, puedan ejercer las acciones necesarias a fin de corregir las anomalías detectadas y que no tengan impedimentos para ejercer el sufragio.

Promover la participación ciudadana incentivando la declaración oportuna de los nacimientos y defunciones.

Los nacimientos son importantes a largo plazo y los fallecimientos a corto plazo. Las áreas rurales de América Latina Podemos definir la educación cívica como el conjunto de actividades diversas en materia de capacitación electoral, promoción de la participación ciudadana, fortalecimiento de los valores democráticos y perfeccionamiento del sistema electoral.

Magistrado Vicepresidente del Tribunal Electoral de Panamá, Lic. Eduardo Valdés Escoffery, dirigiendo un ejercicio de votación como parte de las actividades de educación cívica a un grupo de niños de preescolar. Fuente: Tribunal Electoral de Panamá. tienen gran cantidad de adultos cuyos nacimientos nunca han sido

registrados en el Registro Civil. Igual ocurre con las defunciones de la población en general.

Es preciso atender esta realidad como parte de las tareas de actualización y depuración del Registro Electoral, ya que las defunciones no registradas abultan el padrón e impiden conocer la participación real de los ciudadanos en las consultas populares.

Divulgar oportunamente el funcionamiento de los mecanismos de votación. Dependiendo de las complejidades del sistema electoral, es preciso hacer docencia sobre cómo se vota, particularmente en las áreas rurales para evitar el ausentismo por temor y los votos nulos por ignorancia.

Promover valores democráticos como la tolerancia. Sin tolerancia no hay respeto a las ideas de los demás, premisa fundamental para el desarrollo equitativo y justo de un proceso electoral. Ésa es la base de la paz. Tal como lo dijo una vez Luis Alberto Sánchez, prominente intelectual peruano, "lo único que no podemos tolerar es la intolerancia".

Celebrar convenios con entidades como la Defensoría del Pueblo, para sumar esfuerzos en el desarrollo de las diferentes campañas de promoción. Fuera de los procesos electorales, buscamos:

- Promover el perfeccionamiento permanente del sistema electoral. La praxis electoral en América Latina está caracterizada por su dinamismo.

Con nuestros diversos retornos a la democracia y los fraudes que se han ejecutado contra la misma, nos hemos visto obligados a hacer constantes ajustes al sistema electoral, para eliminar las deficiencias que han afectado la legitimidad y/o transparencia de las elecciones.

De ahí que en Panamá, tan pronto cerramos un proceso electoral, procedemos a instalar una Comisión de Reformas Electorales, a fin de prepararnos para la próxima elección, aprovechando la oportunidad para discutir "los temas calientes en momentos fríos". Este ejercicio se lleva a cabo con la participación de la sociedad civil y se difunde en el ámbito local en todo el país, razón por la cual lo incluimos como una actividad importante de educación cívica. Nos recordamos constantemente de qué punto partimos, lo que hemos avanzado en cada reforma y lo que nos queda por reformar.

- La imparcialidad de nuestras actuaciones es nuestra credencial, pero a veces los organismos electorales no se preocupan por invertir en campañas para mantener o mejorar su imagen.

Comenzamos en 1996 con una escuela, y para el año 2001 ya teníamos 118 escuelas, habiendo capacitado a casi 2,500 docentes y beneficiado a más de 54,000 estudiantes, tanto de primaria como secundaria. En la actualidad, los cursos que ofrece el Tribunal Electoral ya han dejado de ser exclusivos para las escuelas denominadas "piloto", y ahora están disponibles para todo el sistema escolar.

Fortalecer la imagen institucional del organismo electoral. Tenemos que invertir en mantener una buena imagen con el electorado y la opinión pública, como base de nuestra credibilidad, que es la credibilidad de todo proceso electoral.

Obviamente, la imparcialidad de nuestras actuaciones es nuestra credencial, pero a veces los organismos electorales no se preocupan por invertir en campañas para mantener o mejorar su imagen. Desafortunadamente, la percepción se convierte en realidad y debemos invertir para que la realidad de

nuestra imparcialidad sea percibida correctamente en ese mundo que se debate por descifrar la paradoja de que "la mayoría pierde". Otro ejercicio de votación con niños de preescolar.

CONCLUSIONES

En conclusión en presente tema, que México debe estudiar cuidadosamente estos ejemplos de adopción y posterior abandono de la figura electoral de la segunda vuelta, con el fin de evitar los mismos errores en pleno umbral del siglo XXI.

Cabe destacar la segunda vuelta se hace necesaria para superar un resultado de "empate técnico. En cuanto a éste tópico habrá que cuestionarse si efectivamente un empate técnico rompe con la función y objeto de las votaciones, y si en última instancia podría darse un resultado semejante, es decir, que en la segunda votación los resultados fuesen igual o más cerrados que en una primera.

Como es bien sabido, la figura electoral de la segunda vuelta implica una correlativa complejidad electoral y política en el electorado que exige, cálculos sobre escenarios políticos factibles, conocimiento de encuestas y sondeos, Compenetración con las plataformas y programas de los partidos políticos que integran el sistema político, consecuencias de alianzas pluripartidistas fácticas y legislativas, esta última nos conlleva a nada bueno, por que en la actualidad en nuestro país es muy común encontramos con alianzas políticas entre partidos que tienen poca o nula relación con respecto a ideologías estas alianzas que son temporales y en nada benefician la gobernabilidad, mas bien se debilitan y rompen al tener el poder, dándose con ello rupturas y divisiones, es por eso que la segunda vuelta tiene por objeto evitar lo que se dio en la elección del 2000, donde el número de electores decreció en casi un 50%. mientras no se de una cultura adecuada y saber bien que es una democracia y que esta se respete en nuestro

país de nada sirve los políticos de derecha o de izquierda ya que estos son minoría inconformes cuando se tocan sus intereses, es por eso que se debe acabar con el autoritarismo en nuestro país y si es posible que cada uno de los votantes al momento de dar su voto para su candidato que lo represente llámese en una Cámara de Senadores, Diputados Federales o Locales, Asambleístas, Presidentes Municipales ó al propio Presidente de nuestro país tengan una plena seguridad que esos representantes son los indicados, por lo que en mi opinión muy personal es que aun cuando estas las apoye concediéndoles la segunda vuelta electoral, de no producirse el respeto al voto que los principios democráticos aducen, se corre el riesgo de producirse una rebelión de los primeros ganadores en caso de que la segunda vuelta cambie la perspectiva, ya que la segunda vuelta *no favorece la gobernabilidad* como la exposición de motivos indica, porque ésta es la relación que existe entre gobernantes y gobernados, y no depende de la cantidad de votos sino de la transparencia de las elecciones, por ello, el electorado deberá evolucionar a la participación de conocimientos y desarrollo políticos más profundos para "maximizar" el valor de su voto, en otras palabras, la consagración jurídica constitucional de una segunda vuelta en México, obligará a que el ciudadano elector se acerque más a la política y a la temática electoral, pero esto servirá cuando primero se enfoque en una cultura cívica y una educación del voto, si esto no se llevase primeramente a cabo, la segunda vuelta debe eliminarse y a su vez fortalecer la seguridad en las autoridades electorales, partidos políticos y los demás implicados en los procesos electorales, con el objetivo de eliminar las dudas y en consecuencia de manera

natural se harán innecesarias las segundas vueltas así como cualquier otro recurso con finalidades semejantes.

PROPUESTAS

PRIMERA. Promover una Cultura Cívica en relación a que es una elección Popular, y que sirve en nuestro país, por que es necesaria para promover en los ciudadanos el conocimiento, la apropiación y el desarrollo de ciertos valores y actitudes, así como el desarrollo de competencias cívico-democráticas, a partir de las relaciones que se establecen con las figuras más cercanas como la familia, pero ya no solo los padres son figuras de autoridad estas funciones ya se extienden un la misma escuela a maestros y directivos, por lo que las relaciones deben ser modificadas. En este sentido, la educación cívica adquiere gran importancia en el proceso de formación de niños y jóvenes.

Esto nos conlleva a que deberían de coordinar a las autoridades educativas y las instituciones públicas o privadas interesadas en la materia, así como reformar los planes y programas de estudio, tanto de educación básica como para los normalistas, con la finalidad de formar personal docente capacitado para el diseño y la aplicación de estrategias que favorezcan la transmisión de valores y actitudes. Asimismo, es necesario formar y capacitar permanentemente a los profesores y producir material de apoyo didáctico adecuado, también se debe considerar la educación cívica tiene que ver con los medios de comunicación, estos deben abrirse a nuevos espacios de reflexión política y debate público y, de ser posible, deben elaborar códigos éticos y discursivos para su acción, por ello, este dinamismo nos obliga a no pensar en el conocimiento como algo estático o permanente, y la pluralidad que se manifiesta a través de las tradiciones, culturas y lenguas diversas también debe hacernos pensar que la sociedad ya no es

homogénea, y la educación cívica tiene tareas fundamentales para lograr una convivencia armónica y acorde con las exigencias de las sociedades actuales. Todo eso debe traducirse en códigos de entendimiento de los actores políticos: partidos, gobierno, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía. La voluntad de diálogo y negociación, la vocación tolerante y la libertad crítica, la responsabilidad y la solidaridad, son valores que deben ordenar la vida política de hoy y mañana. Si esos impulsos se conjugan, será posible consolidar la democracia en un marco de fuerte pluralismo, no sólo de convivencia sino de concordia y de respeto a la ley.

En este contexto, la educación cívica, como vehículo de construcción de cultura democrática, es un asunto crucial: se trata de aprender a vivir en los códigos de un mundo político diferente. Mediante el despliegue de la educación cívica, se busca remover los valores del pasado y sustituirlos por unos nuevos: la unanimidad por la pluralidad; la discrecionalidad por la legalidad; como ya lo mencione en una parte de mi conclusión, si no existe primero una cultura cívica no funcionara correctamente una segunda vuelta electoral.

SEGUNDA. Promover una educación, para dar a conocer lo que es el voto y de una manera fortalecer la seguridad en las autoridades electorales, partidos políticos y los demás implicados en los procesos electorales, con el objetivo de eliminar las dudas y en consecuencia de manera natural se harán innecesarias las segundas vueltas así como cualquier otro recurso con finalidades semejantes ya que la segunda vuelta aumenta el abstencionismos de los electores, las cifras hablan por si mismas como puede hablarse de igualdad política si sólo contienden

dos partidos ya que los demás partidos son formados por los mismos políticos que en un momento pertenecían a la élite política de los cuales no quieren dejar a otras personas que los suplan ya que estos brinca los puestos de representatividad y seguridad buscando su bienestar personal, "pero en un futuro si se prepara las nuevas generaciones tendremos un país completamente Democrático, por lo cual no existirá una democracia mientras no exista una educación y para esto los propios Legisladores en sus reformas que hacen constantemente deberían analizar como materia obligatoria para nuestros hijos que estudian la Materia de Elección Popular, para las problemáticas electorales que enfrenta nuestro país, se necesitan soluciones reales y no "de pantalla" como lo es la segunda vuelta.

TERCERA. Desaparecer el inciso (a) del Artículo 49 párrafo I, respecto de los partidos políticos y dicho financiamiento se por militancia, simpatizantes, fideicomisos y fondos financieros y auto financiamiento por los propios partidos, ya que si tomamos en cuenta que los partidos políticos se les entregan cantidades exageradas que pueden servir para la educación y la seguridad pública, lo cual conlleva a un negocio político y no a una representación democrática ya que a un los financiamientos políticos que les otorga cada partido que estos rebasan cada campaña asta tres beses mas del tope que señala el mismo Código de Instituciones y Procedimientos Electorales, así es donde el lavado de dinero interviene para favorecer a la delincuencia organizada en favores de los electos en campaña con esto se estaría vigilando los fondos que cada partido tendrían registrados como si fuera una empresa ante la Secretaria de hacienda y Crédito

público y a su vez se controlarían los gastos de precampaña y campañas y con esto se tendría regularizados los gastos de cada partido en campaña.

CUARTA. Propongo que se apliquen plataformas políticas en donde se realicen debates políticos obligatoriamente para que se prueben los precandidatos o candidatos y estos expongan sus argumentos para que el pueblo saque sus propias conclusiones, ha si mismo los electores se darán cuenta que tanto de conocimientos llevaran estos candidatos o precandidatos a los cargos que puedan ocupar, así como también analizar las propuestas que cada uno llevara acabo y que estos partidos políticos a su vez realicen presentación de los errores de los contrincantes que los electores desconocen con fundamentos coherentes, pero mas no los errores de cada partido que ellos representan pues por consecuencia que el electo no es el partido en general y no tiene culpa de los errores que estos cometieron en el pasado mas no obstante no se deslindara culpa de los que el halla cometido en la actualidad, por eso hablamos de un confrontación cara a cara obligatorio de estos candidatos, así también que estos sean electos de la misma comunidad, municipio o sector, y también la misma gente ya haya convivido con estos candidatos y conocerlos a fondo física y moralmente, y estos mismo tengan el conocimiento de las necesidades o carencias de esas mismas comunidades necesitan y que ellos a su vez también padecieron, por que normalmente los partidos políticos mandan personas que normalmente no son de la misma comunidad o sector y que estos van como electos y que no conocen la misma gente y estos a su vez tampoco conocen nada de estos sectores y ahí se derivan los errores de estos gobernantes, por eso integro que al menos tienen que haber

vivido mínimo 5 años y que se integre un inciso mas en el Art. 78 constitucional que también estos electos tengan alguna licenciatura y un poco de experiencia para que estos tengan conocimientos de cómo realizar funciones factibles de los problemas del lugar que valla gobernar y así este tenga una buena elección de personal competente para su auxilio de las ramas en específico como las obras publicas, seguridad publica o en el ámbito del financiamiento, así se llevaría un mejor manejo de gobernantes y gobernados.

BIBLIOGRAFÍA

JEL CASTILLO VALLE ALBERTO. "Reglamentación constitucional de justicia Electoral Federal". (Ed). Edai, 2003.

ALONSO LUJAMBIO. "Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana". (Ed). México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública: UAM.

BURGOA ORIHUELA IGNACIO. "Derecho Constitucional de Justicia de Electoral Federal 1996". (Ed). Porrúa.

DÍAZ CAYEROS ALBERTO. (1996), "Desarrollo Económico e Inequidad Regional: Hacia un Nuevo Pacto Federal en México". (Ed). Miguel Ángel Porrúa.

ESTÉVEZ FEDERICO Y RAMÍREZ RANCAÑO MARIO (1985), "Leña del Árbol Caído: El Cambio Socio Económico y la Dirección del Voto". (Ed). Estudios Políticos Numero 4.

FLISFISH ANGEL. Gobernabilidad y Consolidación Democrática: Sugerencias para Discusión en : Revista Latino Americana de Zoología, LI (3).

FRANCISCO JOSÉ DE ANDREA SÁNCHEZ. "Estudio Comparado Teórico Practico y Legislativo Sobre la Segunda Vuelta Electoral". (Ed). SISTA.

LOLENZO MEYER. " El primer Tramo del Camino" en Historia General de México 1976, Volumen IV. (Ed). UNAM.

LUJAMBIO ALONSO (1995). "Federalismo y Congreso en el Cambio Político de México". (Ed). México UNAM.

MAQUIABELO. "El Príncipe". México 1974, Colección los Grandes Pensadores.

NOHELEN D. "Presidencialismo, Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos". (Ed). Porrúa.

NORBERTO BOBBIO. "Liberalismo y Democracia" Fondo de cultura Económica México 1989. (Ed). THEMIS.

NORBERTO BOBBIO. "Reflexiones Exploratorias para America Latina, Caracas, Nueva Sociedad, 1991". (Ed). THEMIS.

PABLO GONZÁLEZ CASANOVA. "Segundo Informe Sobre la Democracia en México: México 6 de Julio de 1988, México Siglo XXI". (Ed). Porrúa.

PASQUINO GIAN FRANCO. "La Democracia Exigente" Fondo de Cultura Económica, México 1989. (Ed). Esfinge.

ROUSSEAU JUAN JACOBO. "El Contrato Social" (Ed). Porrúa, México 1999.

SOLARI ALDO. "Los Obstáculos de una Reforma Política en el Contexto Democrático". (Ed). Caras, Nueva Sociedad 1989.

SOLARI ALDO. "Reforma Política Consolidación Democrática en Europa y América Latina". (Ed). Caras, Nueva Sociedad 1988.

TENA RAMÍREZ FELIPE. "Derecho Constitucional Mexicano". (Ed). Porrúa, México 1997.