



**Universidad Nacional Autónoma de México
Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y
Sociales**

**Segunda vuelta en la elección presidencial de
América Latina, 1980-2003. Una propuesta para
México**

T E S I S

**Para obtener el grado de maestro en
gobierno y asuntos públicos**

P r e s e n t a

Jesús Limberg Ramos García



Tutor: Dr. Jorge Lumbreras Castro

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.

Índice

Lista de cuadros y gráficas.....	4
Introducción.....	5
Capítulo 1.	
Instituciones y segunda vuelta electoral	15
1.1 Democracia.....	16
1.2 Sobre el concepto de segunda vuelta electoral o <i>ballottage</i>	20
1.3 Expectativas legítimas.....	27
1.4 Diseño institucional.....	33
1.5 Imperio del sistema electoral.....	39
Capítulo 2.	
Segunda vuelta electoral en Francia: el paradigma semipresidencial	46
2.1 Gobierno y V República: el inicio de la estabilidad.....	47
2.2 Origen y propósito del <i>ballottage</i>	54
2.3 Características del sistema electoral mayoritario.....	58
2.3.1 Elección para presidente de la República.....	61
2.3.2 Elección para el parlamento.....	65
2.4 Sistema de partidos.....	68
2.5 Primer ministro y administración pública.....	73
2.6 Equilibrios institucionales en la función gubernamental.....	78
Capítulo 3.	
Marco jurídico-constitucional comparado. La segunda vuelta electoral en los sistemas presidenciales de América Latina	86
3.1 Panorama general de la democracia latinoamericana.....	87
3.2 La segunda vuelta electoral latinoamericana.....	93
3.3 Elección presidencial sin elección parlamentaria. Estudio de caso de 13 países con <i>ballottage</i>	97
3.3.1 Principio electoral y cláusula del <i>ballottage</i>	98
3.3.2 Tipo de elección.....	105
3.3.3 Duración del mandato presidencial.....	110
3.3.4 Simultaneidad electoral.....	116
Capítulo 4.	
Segunda vuelta electoral presidencial en Ecuador y Perú	123
4.1 Sistemas de gobiernos.....	124
4.2 Procesos electorales y conformación de gobiernos.....	129
4.3 multipartidismo: déficit institucional entorno al <i>ballottage</i>	133
4.4 Gobierno y mayoría artificial.....	136
4.5 Fragmentación parlamentaria y legitimidad dual.....	139
4.6 Coaliciones temporales y conflictos.....	143

Capítulo 5.	
El <i>ballottage</i> en México	148
5.1 Tendencia hacia el <i>ballottage</i>	
5.1.1 Gobierno sin mayoría.....	149
5.1.2 Déficit de legitimidad.....	154
5.1.3 Multipartidismo sin institucionalidad.....	158
5.2 Reforma del Estado	
5.2.1 Régimen político: de presidencial a semipresidencial.....	162
5.2.2 <i>Ballottage</i> presidencial y parlamentario: las reglas del juego....	170
5.3 Órgano electoral	
5.3.1 Organización y planeación del <i>ballottage</i>	176
Conclusiones generales.....	180
Bibliografía.....	190

Lista de cuadros y gráficas

- 1.1 Diseño institucional del *ballottage* presidencial y parlamentario. Caso Francia.
- 1.2 Crecimiento progresivo del *ballottage* en América Latina 1979-2003.
- 1.3 Incursión de la segunda vuelta en la elección presidencial de América Latina.
- 1.4 Frecuencias absolutas del *ballottage* latinoamericano.

- 2.1 Presidentes de la V República electos por *ballottage* 1965-2002.
- 2.2 Principales partidos políticos franceses.
- 2.3 Presidentes y gobiernos de la V República 1958-2005.

- 3.1 Marco comparativo de la elección presidencial por *ballottage*.
- 3.2 Tipo de elección presidencial en América Latina.
- 3.3 Periodo de mandato y la reelección presidencial.
- 3.4 Situación parlamentaria en América Latina.

- 4.1 Resultados en la elección presidencial ecuatoriana por *ballottage* 1979-2002.
- 4.2 Resultados en la elección presidencial peruana por *ballottage* 1990-2001.
- 4.3 Composición del Congreso Nacional y su relación con el partido gobernante en Ecuador.
- 4.4 Composición del Congreso Nacional y su relación con el partido gobernante en Perú.

- 5.1 Composición de la LIV-LIX Legislaturas de la Cámara de Diputados en México. Una perspectiva comparada en números absolutos y porcentuales.
- 5.2 Modelo de régimen semipresidencial en México.
- 5.3 Iniciativas parlamentarias que introducen la segunda vuelta electoral en México 1980-2003.
- 5.4 Tipo ideal de *ballottage* en México.

Introducción

“.....existen muchas formas de organizar y gobernar una democracia; así mismo, en la práctica las democracias modernas exhiben un abanico de instituciones gubernamentales formales, como cuerpos legislativos, sistemas de partidos y grupos de interés.....”¹

Esta tesis es el resultado de un esfuerzo por tratar de comprender la correlación lineal entre régimen político y sistema electoral. De los efectos institucionales que esta última institución produce en la estructuración de los órganos de gobierno, de representación parlamentaria y en la configuración del sistema de partidos. El interés por centrarse en tales temáticas obedece a la pertinencia científica de encontrar respuestas que alimenten la posibilidad de mejorar las condiciones de estabilidad de los regímenes políticos democráticos de la región latinoamericana. Y muy particularmente en el caso de México. Esta es una de las razones principales que condujo esta investigación a hurgar en el diseño institucional de los sistemas electorales para entender la influencia que éstos producen en los sistemas presidenciales latinoamericanos. Esta tesis se inclina a examinar, exclusivamente, la segunda vuelta electoral, también llamada *ballottage*, la cual se define como el mecanismo de resolución electoral sobre las dos fórmulas con mayor número de votos derivado de la primera vuelta electoral.

El objetivo general de la presente investigación es analizar si la segunda vuelta en la elección presidencial, que se aplica en algunos países de América Latina, es factible establecerla en México, a partir de un conjunto de problemas institucionales que dificultan la estabilidad política del sistema presidencial mexicano. En este objetivo se ponderan los casos de estudio de los sistemas electorales con segunda vuelta electoral y de los problemas que este mecanismo electoral ha generado en los regímenes políticos democráticos de la región. Por lo que esta tesis se plantea una disyuntiva que intenta responder: ¿Debe México seguir el modelo electoral latinoamericano o el modelo electoral francés?

¹ Lijphart, Arend, *Modelos de democracia*, Editorial Ariel, España, 2000, p. 13.

La hipótesis general de la presente tesis argumenta que la incorporación del modelo electoral francés en la elección presidencial de América Latina, a principios de 1980 para superar las dificultades de gobierno, crea diversos sistemas electorales y problemas de carácter institucional que promueven la inestabilidad de los gobiernos democráticos en la región latina. En este planteamiento se desarrollan ideas que exponen que en dicha región se han adoptado diferentes reglas del juego por *ballottage* presidencial y que gran parte de los problemas de estabilidad, legitimidad y eficacia en los regímenes políticos se asocia a la naturaleza política del sistema presidencial.

El problema central que esta tesis sostiene es que la segunda vuelta en la elección presidencial de América Latina en las dos últimas décadas ha generado problemas institucionales que inciden en la ineficacia gubernamental, fragmentación parlamentaria y un sistema de partidos con notorias dificultades para institucionalizarse a los efectos del *ballottage*, para demostrarlo se toman como caso de estudio Ecuador y Perú. La disfuncionalidad del *ballottage* en la estabilidad institucional de los regímenes presidenciales encuentra su principal justificación en una estrategia limitada opción mimética de un modelo electoral francés que al ser importado a América Latina, durante las oleadas de democratización, no consideró otros elementos institucionales que hacen posible la estabilidad del régimen semipresidencial francés. La tendencia de dotar de un mayor manto de legitimidad al presidente de la República en México hace posible pensar en la viabilidad de incorporar el *ballottage* y la reforma institucional necesaria para introducirla a la ingeniería constitucional.

En esta perspectiva, “La segunda vuelta en la elección presidencial de América Latina, 1980-2003. Una propuesta para México” pretende estudiar la posibilidad de introducir el *ballottage* en México a partir de un análisis institucional y comparativo sobre aquellos regímenes políticos que han incorporado la segunda vuelta en la elección presidencial, sobre el diseño institucional y de los efectos críticos que estos mismos han tenido en la posibilidad de generar mayores

condiciones de estabilidad, legitimidad y eficacia.² Es necesario destacar que es una discusión que no se ha debatido sistemáticamente, principalmente han sido iniciativas temporales y dispersas que no han encontrado consenso entre las principales fuerzas políticas.

La literatura científica existente sobre la introducción del *ballottage* y sus consecuencias políticas han tendido a destacar fundamentalmente los aspectos negativos que este mecanismo electoral produce en los regímenes presidenciales, destacando la imposibilidad de conformar gobiernos estables. Posición que también recoge esta tesis. Cosa que no se ha hecho es analizar si la naturaleza del régimen presidencial latinoamericano se adapta a los efectos institucionales de la segunda vuelta electoral. Tampoco se ha abordado con rigor analítico si el *ballottage* sólo puede funcionar adecuadamente bajo un tipo de régimen semipresidencial. Existe, pues, una preocupación constante por discutir los problemas de carácter institucional que genera la segunda vuelta electoral, pero no se repara en analizar la posibilidad de transitar hacia un nuevo régimen político con *ballottage* presidencial y parlamentario.³

La temática guarda un interés actual. Significa introducirse al entramado institucional que posibilita la alternativa intelectual de impulsar una propuesta que pueda motivar mayores incentivos de estabilidad institucional para los regímenes políticos latinoamericanos que han incorporado la segunda vuelta electoral. Es

² La preocupación de esta idea radica, y en eso se coincide con Mayorga, en que las dificultades actuales de los regímenes presidenciales no están asociadas únicamente al diseño institucional, sino también “a los problemas y tensiones que la propia ingeniería electoral ha generado en la región con consecuencias contraproducentes que han afectado las condiciones de gobernabilidad”. Véase Mayorga, René, “Gobernabilidad democrática y el reto de reformar las reformas”, ponencia presentada en el Seminario Internacional “Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y el parlamentarismo en América Latina”, Washington, D. C., octubre de 2004, p. 4.

³ En los términos de Ardouin, los actores principales, incluyendo a los partidos, deben tener una actitud positiva hacia la democracia. La cual significa que el valor y la práctica democrática deben tener un relativo alto grado de apoyo. Véase Ardouin, Sébastien, “Parties and the improvement of democracy: a framework for analysis”, ponencia presentada en PILAS, Tyne, Inglaterra, diciembre de 1998, p. 2. En este mismo tenor, Linz y Stefan argumentan que la consolidación de la democracia debe ser impulsada por ciudadanos que aprecien las instituciones de una sociedad política democrática. En Linz, Juan y Stefan, Alfred, “Towards consolidated democracies”, *Journal of democracy*, número 2, abril de 1996, p. 7.

decir, no es suficiente avanzar en la modernización política en materia electoral, sino se realiza un proceso de transición que supere el funcionamiento de los regímenes presidenciales. Los autores consultados que han dilucidado sobre la probabilidad de que los regímenes presidenciales transiten a otro tipo de régimen, al menos, en aquellos sistemas políticos donde se aplica la segunda vuelta en la elección presidencial no han discutido la pertinencia de asociar, en los procesos de cambio institucional, la viabilidad de que el *ballottage* funcione en la dinámica de un régimen semipresidencial.

Por ello, la propuesta que esta tesis introduce sobre la viabilidad de que en México se realice una reforma institucional que incorpore la segunda vuelta electoral debe considerar el adecuado análisis del diseño institucional del *ballottage* latinoamericano y del *ballottage* francés con el propósito de construir el modelo idóneo que le genera mejores condiciones de gobernabilidad. No hacerlo en este sentido sería repetir la historia de dificultades institucionales que experimentan los países que más han recurrido a este mecanismo de resolución electoral en la elección presidencial de la región. El riesgo de no asociar *ballottage* con semipresidencialismo puede influir en la configuración de un gobierno inestable, un parlamento fragmentado y un multipartidismo con problemas de institucionalización hacia la responsabilidad de coger y de aceptar los efectos que el *ballottage* puede proporcionar.

En otros términos, la ingeniería constitucional del *ballottage* en América Latina refleja un diseño institucional de carácter mimético que afecta los procesos y comportamientos institucionales que no inciden en los resultados deseados. Pareciera ser que existe un déficit de adaptabilidad a los regímenes presidenciales con *ballottage*. Esta tesis argumenta que el *ballottage* puede tener mejores resultados institucionales en un régimen de tipo semipresidencial francés que presidencial. La justificación de tal aseveración se encuentra no sólo en la distribución del ejercicio del poder político, sino también en la legitimidad del mismo por las diversas fuerzas políticas al interior del régimen. Esta es la razón

principal que motiva la discusión sobre la viabilidad de introducir el *ballottage* en México, tomando como referencia de estudio empírico-analítico a aquellos regímenes políticos con segunda vuelta electoral. El conocer permite prever situaciones que eviten la conducción del régimen hacia procesos de desinstitucionalización.⁴

Este trabajo de investigación ha encontrado su sustento metodológico sobre dos vertientes: 1) se hace uso del método comparativo; y, 2) los enfoques institucional y empírico-analítico. En el primer caso se tomaron como base los autores Stefano Bartolini,⁵ Juan Linz,⁶ Robert Dahl⁷ y Arend Lijphart.⁸ De quienes se obtuvo a manera de préstamo sus modelos sobre política comparada. Este método comparativo, en términos generales, permitió observar las semejanzas y diferencias de las variables dependientes sobre el objeto de estudio en los casos abordados en América Latina. Con las herramientas de este método se accedió a analizar el objeto de estudio en su respectivo contexto, con el propósito de conocer el comportamiento de la dinámica del sistema electoral y los efectos de esta institución en las estructuras de gobierno y en la configuración del sistema de partidos tanto en algunos regímenes presidenciales (caso Ecuador y Perú) como en la confrontación con el régimen semipresidencial francés.

En cuanto al enfoque institucional se decidió abordarlo desde la perspectiva neoinstitucional, descansando sobre la base teórica de Douglass North,⁹ Andreas

⁴ Evidentemente en las palabras de Schedler, la lógica de los síntomas en los regímenes democráticos manifiesta “el catálogo de violaciones a las normas democráticas mediante una sintomatología mínima” que busca proyectar “la experiencia pasada hacia el futuro. Dicha lógica pretende encontrar una vacuna contra el virus antidemocrático”. Consulte Schedler, Andreas, “¿Cómo observar la consolidación democrática?”, *Revista Metapolítica*, número 15, julio-septiembre de 2000, pp. 13-16.

⁵ Bartolini, Stefano, “Metodología de la investigación política”, en Pasquino, Gianfranco (Comp.) *Manual de Ciencia Política*, Alianza Editorial, España, 1996, pp. 39-78.

⁶ Linz, Juan, “Los peligros del presidencialismo”, en Diamond, Larry y Plattner, Marc, *El resurgimiento global de la democracia*, IIS-UNAM, México, 1996, pp. 103-119.

⁷ Dahl, Robert, *La Poliarquía, participación y oposición*, Tecnos, España, 1997, pp. 13-46.

⁸ Lijphart, Arend, *Las democracias contemporáneas*, Editorial Ariel, España, 1999, pp. 19-50.

⁹ North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 2001, pp. 13-21.

Schedler¹⁰ y Daniel Buquet.¹¹ Este enfoque conduce a la comprensión de las instituciones y de sus propias reglas del juego que regulan, por un lado, la convivencia y las interacciones sociales; y por el otro, los procesos políticos al interior del sistema político. Razón por la cual, la examinación de los diseños institucionales de los regímenes presidenciales con *ballottage* presidencial y el comportamiento de sus actores resultan ser la principal fuente de análisis, descriptivo y comprensivo, que permitan trazar la heterogeneidad del juego electoral en los trece (13) países latinoamericanos que han incorporado la segunda vuelta en la elección presidencial.

En relación al enfoque empírico-analítico se han recurrido a dos autores: uno de ellos es Karl Popper¹² y el otro es Daniel Chasquetti.¹³ Con este enfoque se busca entender la asociación correlativa del trinomio instituciones-reglas-actores en la arena de la praxis del régimen político. Se hace énfasis, indudablemente, en que las experiencias observables de los casos de estudio que se proponen en esta tesis son un indicador que puede demostrar o refutar la hipótesis que esta tesis plantea. Así, el criterio de selección de los dos países (Ecuador y Perú) que se eligieron para analizar los problemas de carácter institucional que ocasiona la aplicación de la segunda vuelta en la elección presidencial se apega al principio metodológico de recurrencias al *ballottage*, en cuanto a mecanismo de resolución electoral, y de cómo este mecanismo técnico-político ha impactado en la vida institucional del régimen.

Este trabajo de investigación en su conjunto pretende aportar algunas modestas líneas de investigación que incentiven mayores estudios sobre el impacto de la segunda vuelta electoral en la calidad del ejercicio del poder político

¹⁰ Schedler, Andreas, "Neoinstitucionalismo", en *Léxico de la Política*, FLACSO-CONACYT-FCE, México, 2000, pp. 472-476.

¹¹ Buquet, Daniel, "Reformas electorales y democracia en América Latina: el dudoso éxito de la ingeniería institucional", ponencia presentada en el II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, México, octubre de 2004, pp. 1-20.

¹² Popper, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, México, 1994, pp. 19-195.

¹³ Chasquetti, Daniel, *Balotaje, Coaliciones y democracia en Sudamérica*, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la Republica de Montevideo, Uruguay, 1999, pp. 1-27.

de los actores institucionalizados y en el déficit del mantenimiento estable del régimen presidencial latinoamericano. Bajo esta óptica las aportaciones se congregan en 4 (cuatro) apartados. *Primero*, se realiza un análisis global sobre las diversas reglas del juego que resuelven la elección presidencial por segunda vuelta electoral en los 13 (trece) países que incorporaron este mecanismo electoral en sus diseños institucionales. *Segundo*, se delinea un estudio comparativo sobre el *ballottage* latinoamericano y su impacto en la forma de gobierno, en los sistemas de partidos y en la relación del parlamento con el poder ejecutivo. *Tercero*, se examina la probabilidad correlacional exitosa de que el *ballottage* solo pueda funcionar bajo un régimen de tipo semipresidencial. Y *cuarto*, se plantea la posible tendencia de la segunda vuelta electoral en México y la reforma política substancial para incorporar dicha figura institucional al sistema político mexicano.

Esta tesis de investigación se estructura en cinco capítulos. En el primer capítulo se presenta un marco teórico que busca insertarse al estudio de la segunda vuelta electoral en aquellos países latinoamericanos que emprendieron una serie de ingenierías institucionales de corte democráticas para incorporar el *ballottage* presidencial durante el último cuarto del siglo XX. Considerando, que las expectativas legítimas de mejorar el ejercicio del poder político entre los garantes de la constitucionalidad del sistema político fue el factor decisivo de confiar en el *ballottage*. Este enfoque teórico-analítico trata de compenetrarse en el objeto de estudio de esta tesis a fin de establecer las diferentes concepciones institucionales que se tienen sobre el *ballottage* en la región. Posteriormente, se realiza un breve análisis cuantitativo del crecimiento lineal de la segunda vuelta en la elección presidencial de América Latina con el propósito de observar en cuántas veces este mecanismo electoral ha resuelto una elección presidencial durante el periodo 1980-2003.

En el segundo capítulo se analiza el sistema electoral y la forma de gobierno en Francia con el propósito de ponderar la correlación exitosa entre *ballottage*

presidencial y parlamentario con el régimen semipresidencial. Por un lado, se destaca que los largos periodos históricos de inestabilidad política en el régimen francés hizo posible que los actores institucionalizados reconocieran la comprensión favorable de asociar *ballottage* con semipresidencialismo en la V República para generar mejores condiciones de gobernabilidad en la distribución del ejercicio del poder político, a partir de la premisa institucional de poder compartido. Y por el otro, el *ballottage* ha logrado influir en la configuración del sistema de partidos y en la responsabilidad de cogobernar entre el presidente de la República y el parlamento. Por ende, la segunda vuelta electoral no hubiera tenido tanta influencia en el régimen político francés si éste no fuera de tipo semipresidencial.

En este mismo capítulo se sostiene que la segunda vuelta electoral francesa, tanto presidencial como parlamentaria, no generaría ventajas si el régimen no contara con un conjunto recíproco de mecanismo institucionales que permitan generar un equilibrio entre los actores institucionalizados. Por ejemplo, es como una máquina que necesita de circuitos, redes, cableado y tornillos para funcionar suficientemente. Tales mecanismos que se dan al interior del régimen entre el presidente de la República, el Jefe de Gobierno y la Asamblea Nacional son de carácter político y constitucional que determinan contrapesos que limitan signos mayúsculos de inestabilidad política y de ejercicio unilateral del poder público. Esta es la razón por la que el *ballottage* francés se ha mantenido como institución política fundamental que influye en la garantía de gobiernos estables.

En el tercer capítulo se examina, brevemente, el estado que guarda el funcionamiento de las instituciones democráticas en América Latina. Se trata de ofrecer un diagnóstico general sobre las condiciones democráticas de la región que extenúan la relación-funcional entre gobierno, parlamento y partidos políticos. Después, se pone en tela de juicio que la introducción de nuevos mecanismos electorales en la región ha arrojado resultados relativos que poco incentivan el mejor funcionamiento de sus instituciones. La justificación esencial reside en que

el *ballottage* asimilado en las ingenierías constitucionales de los países latinoamericanos no obedece a la exitosa lógica de la prueba por el tipo rígido de régimen presidencial.

Desde un análisis comparado se centra la atención sobre aquellos países que han incorporado el *ballottage* presidencial para destacar las reglas institucionales que determinan la elección de un candidato a la presidencia de la República y de forma modesta se contrasta con el paradigma electoral francés. Por lo que se busca enfatizar las diferencias que existen entre los 13 (trece) países con segunda vuelta electoral sobre el periodo de mandato, el tipo de elección, la existencia de la reelección presidencial, la simultaneidad electoral y la vigencia de un sistema bicameral o unicameral con el modelo electoral francés.

En el cuarto capítulo se analizan los problemas de carácter institucional en los regímenes presidenciales de Ecuador y Perú influenciados por la segunda vuelta en la elección presidencial. Dada la naturaleza del presidencialismo y la separación de poderes, el *ballottage* tiene dificultades legítimas para distribuir el ejercicio del poder político. Predomina, entonces, el conflicto y la confrontación que la negociación, la toma de decisiones unilaterales que la responsabilidad de cogobernar. Se sostiene en esta tesis que el *ballottage* asociado al régimen presidencial genera gobiernos inestables y parlamentos fragmentados que ponen en riesgo el desempeño institucional de la función pública. Sumado a un sistema multipartidista que no comprende la importancia de institucionalizarse a los efectos del *ballottage*. La razón se encuentra en que de acuerdo a la lógica de la prueba el *ballottage* no obedece a la naturaleza de los sistemas presidenciales referentes en el estudio de caso.

Aún cuando estos países tienen rasgos parlamentarios no son suficientes para poner en funcionamiento el sistema de cohabitación política y aminore los problemas con los gobierno divididos que han experimentados. Por otro lado, la conformación de alianzas de gobierno se ha sumergido en la temporalidad y

artificialidad que le plantea severos cuestionamientos críticos al presidente de la República y sus políticas de gobierno. En este capítulo se sostiene que un *ballottage* sin semipresidencialismo en ambos países es imposible que se puedan tener acceso a los rendimientos institucionales.

En el quinto capítulo se propone la posible incorporación del *ballottage* en México a partir del conjunto de cambios políticos que ha experimentado el país en las dos últimas décadas, que van desde el proceso gradual de transición política hasta la alternancia de gobierno de 2000. Dichos procesos de cambio sistémico han originado una serie de fenómenos políticos que el diseño institucional presidencial no tenía previsto, por lo que se muestra entre sus actores institucionalizados un comportamiento atípico que afecta la estabilidad del régimen político. El advenimiento de un gobierno sin mayoría, un parlamento fragmentado y un sistema de partido con déficit de adaptabilidad a las nuevas condiciones imperantes en el mundo de lo político hacen pensar en la pertinencia de enfrentar un proceso de cambio institucional que trascienda en un nuevo régimen y un nuevo modelo electoral. La tendencia de incorporar la segunda vuelta electoral debe darse en el plano institucional sobre un nuevo orden normativo.

En esta tesis se expone que la tendencia a incorporar la segunda vuelta electoral en México debe partir de un análisis de las consecuencias políticas que tal mecanismo electoral ha influenciado en aquellos países latinoamericanos donde actualmente se aplica el *ballottage* de corte mimético. Por otro lado, no debe olvidarse los estándares de estabilidad que el *ballottage* le ha traído al régimen francés. Es decir, se argumenta que los reformadores deben valorar la oportuna pertinencia de incorporar el *ballottage* presidencial y parlamentario bajo un régimen de tipo semipresidencial. No hacerlo implicaría cometer los mismos errores de funcionar bajo un régimen presidencial sin efectos deseados en la estabilidad y legitimidad del sistema político, además de padecer similares problemas institucionales que los demás países latinoamericanos han enfrentado durante varias décadas.

Capítulo 1. Instituciones y segunda vuelta electoral

“.....en ciencia política comparada [.....] hay una preocupación perenne por los cambios semánticos, por los accidentes, las pérdidas, las desviaciones semánticas, que ocurren cuando mandamos conceptos políticos de viaje. Los conceptos cuando viajan, cuando cambian de contexto, de cultura, muchas veces cambian sus significados.....”¹

En este capítulo se plantea un marco teórico-conceptual con un enfoque empírico que introduzca a la temática de investigación. Se explora, desde una perspectiva institucional, la importancia de los sistemas electorales en la configuración de los órganos de gobierno dentro de los sistemas democráticos. Particularmente, se centra sobre un tipo de sistema electoral vigente en la región latinoamericana. La definición de *ballottage* o segunda vuelta electoral se enclava dentro del sistema de mayoría absoluta, ésta acepción viajera tiene varias modalidades que, sin duda, tienen un impacto directo en las instituciones políticas de la región. De aquí surge, precisamente, una preocupación comparativa que evita abordar la examinación de los regímenes bajo modelos homogéneos.

Se trata de comprender el diseño institucional de la segunda vuelta electoral tomando como base el modelo francés, haciendo énfasis que la incorporación de este modelo en América Latina ha tenido algunas diferencias, no sólo en las reglas del juego electoral, sino además en los efectos del desempeño institucional del gobierno. Un patrón común recogido entre los países con segunda vuelta electoral redonda en que el origen del *ballottage* tiene como propósito esencial fortalecer la legitimidad y estabilidad del poder ejecutivo al grado que le permita formar alianzas de gobierno duraderas y estables. Por último, se realiza un breve análisis cuantitativo del *continuum* crecimiento lineal de la segunda vuelta en la elección presidencial de América Latina durante el periodo 1980-2003, ante la recurrencia al *ballottage* como un mecanismo tradicional en varios países de la región.

¹⁴ Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuaderno número 3, IFAI, México, 2005, p. 11.

1.1 Democracia

Acercarnos al término de democracia es hacer referencia a un recorrido por la historia del pensamiento intelectual del hombre. Pero también, aludirlo significa una diversidad de usos e interpretaciones que no podemos soslayar. Dice Arblaster que *la democracia es un concepto que carece de un significado único, preciso y comúnmente aceptado. Ha tenido significados muy distintos en su larga historia y que hoy se entiende de manera diferente en el contexto de los distintos sistemas sociales y económicos.*² La democracia en las sociedades contemporáneas, con funcionalidades diferentes, abre el abanico para determinar el sentido propio de este sistema y darle una particularidad específica que se asocia con el futuro del propio ciudadano, sobre todo si dentro de estas sociedades existen un cierto grado de democratización.

La invención de la democracia³ para el espacio público, a la luz presente, no admite una separación entre gobierno y sociedad, entre administración pública y ciudadano, entre régimen y actores políticos, entre institución y reglas del juego, simplemente porque de su relación inherente depende el funcionamiento de la democracia. Esta es quizás una explicación del lado polifacético de la democracia. Al respecto Sartori argumenta que la democracia actual puede entenderse en tres sentidos: a) la democracia como fuente de legitimidad; b) la democracia como ejercicio del poder; y, c) la democracia como un ideal.⁴

¹⁵Arblaster, Antony, *Democracia*, Editorial Nueva Imagen, México, 1991, p. 10.

¹⁶ Nos remonta a la era de la democracia de los griegos, que por supuesto, es muy distinta a la democracia de hoy porque ha habido una evolución constitucional y política que supera el ideal clásico de la democracia. Inclusive, si bien es cierto que cualquier estudio sobre democracia toma como base su definición clásica, es evidente que aún se conservan ciertos signos institucionales que en nuestro contexto son patentes, por ejemplo, el poder deriva del pueblo en la conformación de quienes ejercen el poder político.

¹⁷Estos sentidos se concentran dentro de la acepción de *liberal-democracia* que en términos llanos significa un Estado liberal y la consagración de derechos ciudadanos, estatuidos constitucionalmente, para elegir libremente a sus representantes. Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, España, 2002, pp. 29-30. En esta línea Bobbio argumenta que el encuentro entre liberalismo y democracia tienen un punto de coincidencia en la fórmula política, es decir, dotar a la mayor parte de los ciudadanos de sus derechos políticos básicos como el derecho a votar por sus representantes. Así, cuando un Estado liberal-democrático no es capaz de garantizar los derechos fundamentales de las personas unge, entonces, un Estado autoritario antiliberal y antidemocrático. En Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, FCE, México, 2002, pp. 45-46.

No es interés de esta tesis centrarse a analizar diversos aspectos de la democracia, si no únicamente aquel que tiene que ver con la integración de gobiernos constitucionales, esto no quiere decir que los demás aspectos estén distanciados de esta parte de la democracia, todo lo contrario son un complemento y no pueden tener una línea de estudio separada. En esta perspectiva, entendemos por democracia como el espacio institucional, legal y legítimo, que respeta la libertad política del ciudadano de decidir entre quienes habrán de ejercer el poder público para administrar una sociedad compleja y diferenciada.⁵ En otros términos, la democracia, es la capacidad política de los ciudadanos y de las instituciones electorales de confluir en la integración de los órganos de representación popular y de gobierno.⁶

Para Aguilar Villanueva la democracia es la probabilidad de que el ciudadano tenga la oportunidad de participar en la composición de un “buen gobierno” y por ende de políticas públicas idóneas y gestión eficiente.⁷ Las elecciones se convierten en la mejor vía legal para reconocer el triunfo de un candidato a un cargo de representación política. Sus actores se encargan de legitimar el proceso político por el cual fueron investidos constitucionalmente para hacerse cargo de una responsabilidad política-administrativa. En este sentido, el ciudadano busca,

¹⁸Es claro que los problemas de la democracia no se relajan ni se consolidan con conceptos que pretenden comprenderla, pero no podemos sesgar la importancia que tiene para comprender una parte de los pasos de la historia política por los que ha atravesado y en donde el “pueblo” jugó, juega y jugará un papel relevante en la misma. Por ello, entendemos la preocupación de Zolo cuando señala que “en las sociedades complejas, en las cuales el sistema político ha alcanzado un grado relativamente elevado de diferenciación, se revela impracticable la idea clásica de democracia como autogobierno o auto representación popular.....” por lo que “.....la noción de *demos* como unidad y totalidad política sea una metáfora ideológica o doctrinaria gravemente fuera de lugar.....”. En Zolo, Danilo, *La democracia difícil*, Alianza Editorial, México, 1994, pp. 84-85.

¹⁹Planteamiento que no está muy lejos de la definición de Schumpeter sobre democracia al decir que es el sistema institucional que el pueblo determina para elegir a los individuos que han de congregarse para llevar a cabo decisiones que afecten a la comunidad política en su conjunto. Véase Schumpeter, J. A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, Vol. II, Folio, Barcelona, España, 1996, p. 321.

²⁰Para el autor “gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas irresueltos parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar con políticas públicas y gobernar con sentido público”, sin embargo, el estilo administrativo de las democracias contemporáneas las caracteriza la pluralidad de políticas públicas. En Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, Primera Antología, Porrúa, México, 2003, pp. 24 y 33.

también, por un lado, la impartición de una nueva administración pública que le cumpla la expectativa de atender sus problemas de carácter público, y por el otro, garantías de mantener la *governance* de la sociedad.

Entonces, la fórmula institucional democracia-sistema electoral-ciudadano ofrece un resultado imprescindible que tiene lugar en los “autorizados” para detentar el poder político. La aplicación de tal fórmula requiere de normas que regulen los procesos de entrada y salida de representantes populares durante un periodo determinado. Por ello tiene razón Bobbio cuando delinea una definición mínima de democracia y que la correlaciona como *un conjunto de reglas que establecen quién está autorizado para tomar decisiones colectivas y bajo qué procedimientos*.⁸ La legitimación de estas reglas hacen posible el fortalecimiento de la democracia y refleja el reconocimiento de las reglas que operan el funcionamiento de las instituciones. La democracia sujeta a reglas aminora la incertidumbre del ejercicio autoritario del poder y las desviaciones políticas que den lugar a un gobierno que diste de ser democrático.

La democracia representativa evita, pues, que la “tiranía de la mayoría” afecte los intereses de “todos”⁹ y procura al máximo las libertades políticas de la sociedad, con el propósito de que participa ésta en la integración de sus gobiernos. Sin embargo, desde la óptica de Stuart Mill, un gobierno deja de ser representativo cuando: 1) el pueblo ha dejado de aceptarlo; 2) muestra incapacidad para conservar las estructuras de gobierno; y, 3) no cumple con sus obligaciones públicas oportunamente. El fracaso de un gobierno representativo está en función de que tanto sus representantes lo ignoren y sean indiferentes para comprender sus procedimientos y requisitos.¹⁰ Los sistemas democráticos, primordialmente los de corte representativos, son estables en la medida en que

²¹Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1989, p. 14.

²²Esta tiranía es uno de los principales riesgos de la democracia. Significa los obstáculos que puede tener un gobierno en el cumplimiento de la acción pública. La adopción de nuevos mecanismos de representación puede integrar los intereses de “todos”. Véase Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, *Op. Cit.*, pp. 61-77.

²³Stuart Mill, John, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, HHS, México, 1966, pp. 67-68.

sean legítimos y eficientes no sólo en el ejercicio de la función pública, sino también que sus actores se institucionalicen a las instituciones políticas que sustentan la base de la democracia. Quizás en este apartado coincidan los viajes continuos del concepto de democracia: que todo gobierno y órganos de representación democrática tienen su raíz en el sufragio directo del pueblo.

La democracia, como organización política, arroja un clima de incertidumbre institucional cada vez que se aproxima una elección para alternar gobiernos y cuerpos de representación política, solo las instituciones fuertes y sólidas pueden aminorar el impacto del problema en la falta de legitimidad. Por ello, “la incertidumbre referencial” que trae consigo los procesos políticos dentro de una democracia proyecta vaivenes que no terminan por asegurar el triunfo de los intereses de sus actores. La importancia de los compromisos entre sus actores cobra trascendencia en la medida en que se legitiman y se puedan materializar. Bajo esta óptica Przeworski advierte que los sistemas democráticos se fortalecen cuando los diversos grupos sociales firman compromisos “institucionales” que los lleve a respetar los intereses pactados de todos.¹¹

En suma, el concepto de democracia desde un punto de vista electoral comprende por un lado, el derecho político, legal y legítimo, que tiene el ciudadano a participar en la elección de sus órganos de gobierno. Y por el otro, las fuerzas políticas que se introducen a los procesos electorales crean un clima de incertidumbre que puede minar la legitimidad y estabilidad de los órganos de gobierno electos encargados del ejercicio del poder público. Ante esta situación, el sistema electoral es fundamental para adecuar el comportamiento del régimen democrático hacia indicadores menos inestables y más legítimos.

²⁴ Entonces “la democracia es posible cuando las pertinentes fuerzas políticas pueden encontrar instituciones que den una garantía razonable de que sus intereses no serán afectados de manera sumamente adversa en el curso de la competencia democrática.....” y “.....la democratización es un proceso de someter a todos a los intereses de la competencia a una incertidumbre institucionalizada.....”. En Przeworski, Adam, “La democracia como resultado contingente”, en Elster, Jon y Slagstad, Rune (Coordrs.), *Constitucionalismo y democracia*, FCE, México, 2001, pp. 91-95.

1.2 Sobre el concepto de segunda vuelta electoral o *ballottage*

Los diversos estudios que muchos investigadores han realizado sobre los sistemas electorales puntualizan que éstos son un elemento esencial para todo sistema político democrático. Que las instituciones electorales tienen una repercusión directa no sólo en el sistema de partidos, mediante el criterio de valor para determinar un sistema bipartidista o multipartidista, sino también en la restauración o construcción de nuevas instituciones y reglas que busquen generar condiciones de gobernabilidad. Por lo que la democracia representativa, en términos de Bobbio, adviene como el mejor procedimiento político para que todos los ciudadanos confluyan en un plano de libertad e igualdad en la configuración de sus representantes de elección popular.¹²

Las reglas que pone en marcha todo sistema electoral de corte democrático significan la institucionalización de la competencia política y la legitimación en el acceso al ejercicio del poder político. No todo es singularmente sencillo, para Cotteret y Claude los sistemas electorales plantean dos problemas, uno de carácter técnico que trata de encontrar la mejor fórmula que represente a los gobernados, y otro, de carácter político que aborda la distribución del poder político.¹³ Ambos coinciden en que los sistemas electorales configuran un puente de interacción entre los gobernantes y los gobernados.

Los sistemas electorales, de acuerdo a un estudio elaborado por Schepis en 1955, son *en general, la totalidad orgánica de las distintas normas jurídicas, de las técnicas y procedimientos que se aplican al proceso, desde la apertura de las elecciones hasta la proclamación de los candidatos elegidos.*¹⁴ Estas ideas hacen énfasis en el proceso técnico-electoral que subyace en la distribución de escaños, atendiendo a la complejidad instrumental y a las fórmulas matemáticas para determinar la distribución de las posiciones al interior de un órgano parlamentario.

²⁵Bobbio, Norberto, *Liberalismo y democracia*, Op. Cit., pp. 75-79.

²⁶ Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude, *Los sistemas electorales*, Oikos-Tau Editores, España, 1973, p. 7.

²⁷ Giovanni Schepis, politólogo italiano, citado por Berlín Valenzuela, Francisco, *Teoría y praxis. Política-electoral*, Porrúa, México, 1983, pp. 63-64.

En otra perspectiva, Nohlen sostiene que se pueden definir como el conjunto de reglas que posibilitan que el elector pueda expresar sus preferencias para cubrir cargos de autoridad.¹⁵ Este enfoque abre la pauta de selección de candidatos dentro de un proceso electoral en donde los ciudadanos detentan el poder de decidir sobre quién habrá de gobernarlos. Y sobre quienes serán los que tendrán que representarlos en los principales órganos constitucionales de autoridad pública.

Mientras que para Valdés es el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política.¹⁶ En esta óptica, la acepción encuentra su principal argumentación en que los ciudadanos convierten su libertad de votar, a través de un proceso electoral, en un órgano de representación colectiva. En el marco teórico-empírico, los sistemas electorales tienen una finalidad práctica: la manifestación del sufragio electoral se traduce en escaños parlamentarios y en cargos de gobierno que buscan atender los problemas de carácter público mediante la institucionalización de políticas públicas que legitimen la toma de decisiones y que sumen los intereses de los ciudadanos.¹⁷

La preferencia ciudadana por un candidato define los órganos colegiados y los cargos de autoridad pública. Bajo esta óptica, Aziz Nassif advierte que con este propósito no sólo se institucionaliza la participación popular para elegir a las personas que encabezarán el gobierno, sino también, los sistemas electorales

²⁸Nohlen, Dieter, *Elecciones y sistemas electorales*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1995, p. 31.

²⁹Valdés, Leonardo, *Sistemas electorales y de partido*, Cuadernillo 7, IFE, México, 1996, p. 9.

³⁰Según Montabes estas definiciones de los sistemas electorales son en su sentido amplio porque el sistema electoral se integra de elementos que son incluidos dentro de las instituciones electorales y que no significan los mismo pero que coadyuvan en la integración de la representación política, estos son: el régimen electoral, el derecho electoral, los procedimientos electorales y el proceso electoral. Ver Montabes Pereira, Juan, "Representación y participación en el sistema electoral español". En Valencia Saiz, Ángel (Coord.), *Participación y representación política en las sociedades multiculturales*, Universidad de Málaga, España, 1998, p. 117.

abren la discusión sobre los distintos tipos electorales que existen en la vida política institucional del Estado.¹⁸

Para Lujambio existe una variedad de clasificaciones clásicas de sistemas electorales al interior de los sistemas políticos que se pueden agrupar en cinco tipos particularmente: 1) los de *mayoría simple o relativa*; 2) los de *mayoría absoluta*; 3) los de *representación proporcional*; 4) los de *representación semiproportional*; y, 5) los *mixtos*.¹⁹ Esta tesis no pretende abarcar todos estos tipos, sino, el segundo de ellos citado, particularmente enfocado a la elección presidencial. Se hacen referencia para ubicar la variante de segunda vuelta electoral dentro de alguno de estos tipos de sistemas electorales.

El sistema electoral de mayoría absoluta se resume en una fórmula aritmética que representa 50+1 de los votos válidamente emitidos, es decir, el candidato que bajo un proceso electoral reciba una cantidad de votos establecida en el umbral de este sistema acredita el triunfo. El sistema de mayoría absoluta generalmente vislumbra dos variantes, por un lado, el *voto alternativo* o *voto preferencial* que consiste en que los ciudadanos seleccionan a los candidatos de su preferencia y aquel candidato que por mayoría absoluta obtenga más preferencias será el triunfador.²⁰ Y por el otro, tenemos la segunda vuelta electoral, mecanismo que también se conoce como *ballottage* (vocablo de origen francés), consiste, en términos amplios, que el candidato que no obtenga la mayoría absoluta de votos en la primera vuelta electoral, pasarán a la segunda vuelta electoral las dos fórmulas que hayan obtenido el primero y segundo lugar del total de los sufragios.

³¹ Aziz Nassif, Alberto, *Partidos y elecciones*, en *Léxico de la Política*, FLACSO-CONACYT-FCE, México, 2000, p. 525.

³² Lujambio, Alonso, *Sistema electoral*, en *Léxico de la Política*, FLACSO-CONACYT-FCE, México, 2000, p. 675.

³³ A la fecha sólo Australia ha utilizado el *voto alternativo* en elecciones legislativas uninominales. En cierta forma se trata de una elección a dos vueltas, sólo que el elector define sus votos y preferencias en una sola asistencia a las urnas. Así cuando el candidato obtiene por lo menos 50% de los votos es elegido automáticamente al parlamento, en caso contrario se hace una revisión de los votos que hayan obtenido los candidatos preferidos hasta que un candidato obtenga la mayoría absoluta. Aguirre, Pedro (Coord.), *Sistema políticos y electorales contemporáneos, Australia*, IFE, México, 2001, p. 27.

En el terreno de las definiciones, Franco entiende por *Ballottage* a la solución electoral que se presenta en la elección presidencial *cuando ninguno de los candidatos haya obtenido la mitad más uno de los sufragios emitidos*.²¹ Esta acepción invoca al principio de mayoría absoluta construida a partir de un argumento jurídico que establece el umbral requerido para llevar a la arena política la aplicabilidad de la segunda vuelta electoral. Se trata, pues, de justificar al presidente electo una legitimación cuasiplebiscitariamente por altas votaciones.

El Diccionario Electoral de Capel define el *ballottage* como un *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*.²² En su sentido amplio, para ocupar algún cargo de representación popular por *ballottage*, y dependiendo de las reglas institucionales adoptadas por los sistemas electorales, según esta apreciación el candidato puede obtener el triunfo con un umbral de mayoría absoluta o un umbral específico en el primer acto electoral sin necesidad de especificar que en el segundo acto electoral el candidato gane por mayoría simple. Lo esencial de esta definición es determinar por un lado, el pase al *ballottage* para los candidatos en el primer acto electoral, y por el otro, admite la existencia de una variación por umbral electoral en el *ballottage*.

Para Nohlen, el *ballottage* es un *mecanismo que tiene como propósito producir mayorías absolutas en elecciones uninominales y al no alcanzar el candidato el umbral de votos establecido la elección se define entre los dos candidatos más votados en una segunda elección*.²³ Para este autor las mayorías se producen entre los dos candidatos que hayan obtenido más votos en la primera vuelta y es precisamente este el objetivo de la segunda vuelta electoral: reducir

³⁴ Franco, Rolando, *Los sistemas electorales y su impacto político*, número 20, CAPEL, Costa Rica, 1987, pp. 55-56. Esta misma definición es compartida por Borja, Rodrigo, "Balotaje", *Enciclopedia de la Política*, FCE, México, 1997, p. 61.

³⁵ Diccionario electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en su página electrónica <http://www.iidh.org>

³⁵ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 2004, p. 85.

entre una cierta cantidad de candidatos la elección a dos candidatos. Esta reducción tiene un impacto directo entre los partidos participantes y en la posible conformación de alianzas políticas para construir un eje institucional que promueva condiciones de estabilidad, eficiencia y legitimidad.²⁴

En este tenor Sabsay señala que el *ballottage* es la institución que resuelve por dos mecanismos una elección a un cargo de representación popular ya sea por mayoría absoluta o por mayoría romántica.²⁵ La distinción entre dos sistemas de elección permite que el *ballottage* pueda ser analizado desde dos vertientes en la persecución del triunfo del candidato como mayoría absoluta y como mayoría simple, dos mecanismos que tienen cabida para validar la aplicación de la segunda vuelta electoral y para confirmar al candidato vencedor. Para este autor en la primera vuelta el ciudadano vota por el candidato “predilecto”, mientras que en la segunda vuelta electoral el ciudadano vota con la “razón”, es decir, el elector vota por el candidato más dotado para ocupar el cargo.

Barrientos del Monte argumenta que la *segunda vuelta electoral* se define como un método de desempate en elecciones en circunscripciones uninominales y que tiene como objetivo lograr una mayoría absoluta.²⁶ Esta concepción restringe la participación de todos los candidatos a contender, esencialmente, por distritos y circunscripciones uninominales y en la que para ganar es necesario cumplir con el requisito de obtener la mayoría absoluta de votos en la primera vuelta electoral. Esta definición del *ballottage* en su carácter uninominal marca una división entre los mecanismos de representación por mayoría absoluta o de representación proporcional, inclusive en los sistemas mixtos, siendo en el primero en donde se aplica la segunda vuelta electoral.

³⁷ Es precisamente en el *ballottage* donde los partidos pequeños adquieren características de flexibilidad en la conformación de coaliciones, aunque éstas no se delinean, probablemente, en la etapa preelectoral, sino en la etapa postelectoral cuando se han definido los dos candidatos más votados.

³⁸ Sabsay, Daniel, *El ballottage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*, CAPEL, 1991, pp. 19-20.

³⁹ Barrientos del Monte, Fernando, “El ballottage en los países latinoamericanos”, en la página electrónica <http://www.ciudadpolitica.org.mx>

Conceptualmente el *ballottage* como método democrático reúne una serie de apreciaciones diferentes pero que convergen en dos puntos significativos: el umbral electoral necesario para evitar o aplicar la segunda vuelta electoral entre los más votados y una vez celebrada ésta el candidato triunfador es el que más votos tuvo. En este sentido podemos agrupar los conceptos del *ballottage*, directo e indirecto, en tres tipos: el primero) la *segunda vuelta electoral directa con mayoría absoluta* consiste en aquellos candidatos que no obtengan el 50+1 de los sufragios se realizará el *ballottage* entre los dos candidatos que mayor número de votos tuvieron en la contienda electoral, por ejemplo Francia, Perú, Colombia, y Chile (solo el caso de las elecciones presidenciales).²⁷

En el segundo) la *segunda vuelta electoral directa con umbral reducido* que consiste en establecer un porcentaje total de los votos válidamente emitidos para acreditar el triunfo a un candidato y evitar el *ballottage*, por ejemplo, Argentina, Ecuador, Nicaragua y Costa Rica.²⁸ Dentro de esta variante subsiste otra que comparte un distinto umbral en el primer acto electoral y que significa, por tanto, abrir dos oportunidades con diferente porcentaje en función del total de votos entre la fórmula de candidatos que hayan tenido el primero y segundo lugar respectivo. En la diferencia de umbrales se busca alcanzar un equilibrio de sufragios que amerite la legitimidad suficiente del cuerpo electoral. Esta combinación entre umbral reducido y umbral específico es resultado de la elasticidad electoral para implantar estas reglas formales entre todos sus actores políticos, un ejemplo de ello es Argentina.

En el tercero) la *segunda vuelta con elección indirecta* se aplica después de la primera vuelta y el candidato victorioso gana con el mayor número de votos con respecto al segundo candidato, a través de un proceso selectivo e indirecto que se da en el interior de un órgano colegiado constitucional. Esta definición se aplica,

⁴⁰ Al celebrarse la segunda vuelta electoral el candidato triunfador es el que obtuvo la mayoría de votos.

⁴¹ Generalmente se adopta este umbral electoral por la incapacidad que tienen los partidos políticos y los candidatos para obtener la mayoría absoluta de los votos en las urnas durante la jornada electoral.

únicamente en el caso de América Latina, en el sistema electoral boliviano. Es un caso muy especial porque la segunda vuelta se celebra al interior del Congreso entre las dos fórmulas más votadas a un cargo de elección presidencial y obtiene el triunfo el candidato que más votos parlamentarios haya recibido.²⁹ Esta tesis abre la discusión teórica-empírica sobre los sistemas electorales que definen la conformación popular de sus representantes bajo dos vertientes, por un lado, la elección de manera directa, y por el otro, la elección de manera indirecta.

Estas reflexiones evidencian que los países que han incorporado la segunda vuelta electoral a sus instituciones lo han establecido de manera diferente. El umbral electoral de segunda vuelta es una fórmula que especifica en que momento se efectúa o no el *ballottage*. Los efectos institucionales que, colateralmente, trae consigo la segunda vuelta electoral no sólo en la reducción de los partidos participantes, sino también de los dos candidatos que llegan a ella representa el paso de una mayoría absoluta o específica a una de mayoría simple. Esta combinación entre dos fórmulas para declarar al vencedor de una elección por *ballottage* es la simbiosis institucional entre el electorado y sus preferencias políticas, es decir, para Sartori es *uno de los sistemas electorales que permite al elector hacer valer sus segundas preferencias*.³⁰

En suma, el *ballottage* es un tipo del sistema electoral por mayoría absoluta de circunscripción uninominal, independiente de la fórmula que defina la integración de órganos de gobierno y de representación parlamentaria, pertenece a esta familia. El *ballottage* sólo existe en los sistemas democráticos que están dispuesto a legitimar los efectos que producen en sus instituciones políticas. Sin embargo, se debe reconocer que el *ballottage* trae distintas consecuencias políticas en los diferentes regímenes latinoamericanos donde se ha incorporado en las dos últimas décadas.

⁴²Estas acepciones de la segunda vuelta electoral reflejan en términos generales que el *ballottage* es una combinación de las reglas de mayoría absoluta-mayoría relativa, o, de mayoría específica-mayoría relativa, o, de elección directa a elección indirecta.

⁴³Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Op. Cit., p. 302.

1.3 Expectativas legítimas

El espacio público es la mejor arena institucional para sentar las bases de la legitimación. Por lo que la institucionalización formal es la mejor vía para fortalecer la legitimación de las instituciones. Mismas que son aceptadas y reconocidos por diversos sectores sociales que buscan en ellas la capacidad de regular la convivencia de una sociedad de instituciones democráticas.³¹ Desde la óptica sociológica de Bobbio y Matteucci la legitimación no se reduce únicamente teniendo como punto de referencia, en general, al Estado, sino a diversos aspectos de este, por lo que es válido hablar de diversos niveles o estratos del proceso de legitimación dados en la comunidad política, régimen y gobierno.³²

Los sistemas electorales, dentro de uno de esos niveles, son legítimos en cuanto que descansan funcionalmente sobre reglas o normas formales derivadas de la legalidad, particularmente, la democracia electoral.³³ Por ende, la participación política de la ciudadanía de una comunidad civil tiene la garantía de que el sufragio es fundamental para legitimar a los actores colectivos institucionales que participan en la competencia electoral con el propósito de configurar a los nuevos actores autorizados para ejercer el poder político legítimo. En la perspectiva de Bovero, el poder político es legítimo cuando actúa en los límites establecidos por la norma que lo ha instituido.³⁴ No hay un conflicto entre norma y legitimidad, hay una relación recíproca que se complementan así mismo para investir a los representantes de elección popular del reconocimiento genuino como elementos esenciales para mantener condiciones de estabilidad dentro del régimen político.³⁵

⁴⁴ North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Op. Cit., p. 14.

⁴⁵ Bobbio, Norberto y Nicola, Matteucci, *Diccionario de política*, Vol. L-Z, Siglo XXI Editores, México, 1985, p. 982.

⁴⁶ Aún cuando en la práctica se fomente su violación, finalmente y mediante un sesgo formal-informal, termina por imponerse la legalidad del proceso electoral.

⁴⁷ Bovero, Michelangelo, "Lugares clásicos y perspectivas contemporáneas sobre política y poder", Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *Origen y fundamentos del poder político*, Grigalbo, México, 1985, p. 52.

⁴⁸ La legitimidad que por la vía legal se consolidó puede deteriorarse cuando la eficiencia del gobierno se reduce y sus políticas no son ampliamente aceptadas por la legitimidad popular. El impacto social es directo cuando las políticas de gobierno son fundamentales para estimular el

Este reconocimiento parte de una formulación retrospectiva en la teoría clásica del pensamiento político que retoma la idea de que la “política” es una actividad que contribuye en la composición de una idea del orden colectivo, o bien, de una organización colectiva que ha decidido formar una unidad cohesionada para dar paso a una comunidad política validamente legítima. Este contractualismo social encarna la visión universal de que el consenso voluntario de los individuos supera la fragmentación del poder legítimo para concentrarlo en aquellos individuos que por derecho están facultados a ejercerlo bajo un cuerpo representativo de todos y para todos.

Bajo este señalamiento, la legitimidad con el adjetivo “política” para Coigaud *tiende a establecer el reconocimiento al derecho de gobernar*, es decir, pese que el consentimiento ciudadano es una condición necesaria para legitimar el andamiaje institucional del gobierno no es suficiente mientras no se establezcan derechos y deberes que delimiten la actividad de gobernar. Pues, *gobernar es un acto de derecho a condición de que aquellos que gobiernan y aquellos que obedecen se pongan de acuerdo sobre los valores que la política quiere promover.*³⁶

Este compromiso, validamente mutuo, es consistente en cuanto que la obligación política determina el rumbo de la función pública y la obediencia civil respeta la legitimidad ofrecida a los que tienen el derecho de gobernar. Para este autor el derecho es parte fundamental en la configuración de todo poder legítimo. No se puede entender la formalidad de las elecciones de los regímenes democráticos sin la mediación de la norma jurídica para validar los procesos electorales. Sin embargo, esta legitimidad que por sufragio se le otorga al gobernante durante el proceso electoral puede diluirse, paulatinamente, por la falta

desarrollo de las comunidades. En “The shrinking state governance and sustainable human development”, documento elaborado por UNDP, New York, julio 1997, pp. 7-8.

⁴⁹ Coigaud, Jean-Marc, *Legitimidad y política*, Homo Sapiens Ediciones, México, 2000, pp. 20-25.

de eficiencia en la solución de los problemas de carácter público y por la ineficiencia gubernamental en el curso de las acciones públicas.

En términos de Crespo la legitimidad “política” es *la aceptación mayoritaria por parte de los gobernados, de las razones que ofrecen los gobernantes para detentar el poder*. O bien, los procesos electorales en su perspectiva constitucional constituyen una fuente esencial de la cual emergen las autoridades públicas.³⁷ Este enfoque sociopolítico de la legitimidad fija su interés sobre dos vertientes, la primera, en el reconocimiento de la clase gobernante, y la segunda, en la satisfacción de las expectativas ciudadanas que da a lugar producto de la plataforma electoral que ofrece el candidato para tener acceso al ejercicio del poder político.

Estas definiciones de la legitimidad desde un enfoque jurídico y sociopolítico abren la antesala para examinar la razón principal que los actores institucionales tuvieron para emprender la ingeniería constitucional del *ballottage*. Partimos de estos conceptos, también, para demarcar el aspecto normativo conforme a derecho sobre el origen de la legitimidad, y el aspecto social sobre las expectativas ciudadanas para envolver a los representantes de elección popular de la legitimidad necesaria. Así que se plantea la siguiente pregunta ¿Es la legitimidad la causal esencial de la introducción de la segunda vuelta electoral o *ballottage* en la elección presidencial?

Todo indica que si, al menos algunos autores toman sus principales argumentaciones en el sentido de la legitimidad que describimos. Por ejemplo, el surgimiento del *ballottage* en el sistema semipresidencial francés, desde el punto de vista de Hurtado, se debe a la necesidad de soportar gobiernos de cohabitación que contribuyan a gobernar, es decir, en los casos en que el presidente de la República requiera de legitimidad popular cuando advengan situaciones en donde

⁵⁰ Ver Crespo, José Antonio, *Elecciones y democracia*, Cuadernillo 7, IFE, México, 1995, p. 19.

el primer ministro es de un partido distinto al suyo y que tiene mayoría absoluta en la asamblea legislativa.³⁸ El diseño institucional del *ballottage* dentro del sistema semipresidencial francés previno eventos de esta magnitud. En los años de 1968 y 1973, por ejemplo, logró sacar adelante gobiernos en donde el presidente de la República no contó con mayoría absoluta en el parlamento. La combinación dual del poder ejecutivo en el sistema francés mantiene una dual legitimidad tanto en el presidente de la República como en el Primer Ministro, garantizando condiciones de estabilidad y eficiencia en el gobierno.

Para Sabsay, en el caso de los sistemas parlamentarios, la incorporación de la segunda vuelta electoral a los sistemas políticos tiene una doble finalidad: a) impactar directamente en la configuración del sistema de partidos; y, b) dotar de legitimidad “a toda prueba” a los candidatos que contienden por un cargo de elección popular. En el primer caso, la participación de los partidos tiende a reducir la competencia electoral a dos candidatos, evitando así el vicio de la “partidocracia” y la penetración de partidos pequeños que no tiene oportunidad de triunfar. En el segundo caso, el *ballottage* celebrado entre las dos fórmulas más votadas inviste al candidato ganador de la legitimidad necesaria para conducir las tareas de gobierno y por ende de mayores posibilidades de mantener estándares de estabilidad política y modernización.³⁹

En la perspectiva de Barrientos del Monte dos son las razones principales que han llevado a la introducción del *ballottage* en los sistemas presidenciales de América Latina: primero, tratar de dar una respuesta constitucional tendiente a maximizar la legitimidad de origen del titular del poder ejecutivo para afrontar situaciones de gobierno dividido; y segundo, como un elemento centrifugador ante la tendiente fragmentación del sistema de partidos. En estricto sentido, se trató que la elección presidencial alcanzara una especie de modelo ideal: donde el

⁵¹ Hurtado, Javier, *El sistema presidencial mexicano, evolución y perspectiva*, FCE, México, 2001, p. 50.

⁵² Sabsay, Daniel, *El ballottage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*, Op. Cit., pp. 21-23.

presidente obtiene una amplia legitimidad electoral y su partido obtiene igualmente, o la mayoría absoluta en el Congreso o la suficiente para coordinar los cambios que a nivel legislativo el ejecutivo desea hacer con el menor desgaste posible respecto a la negociación política con otros partidos.⁴⁰

Todas estas apreciaciones reflejan, como dice Pérez Liñan, que la legitimidad afecta, colateralmente, no sólo a la representación política, sino además en la gobernabilidad democrática del sistema político.⁴¹ Lo que nos sugiere este autor es que el *ballottage*, en teoría, debería asegurar la legitimidad y eficacia del régimen político, sin embargo, en la práctica la segunda vuelta electoral ha generado en la mayoría de los países latinoamericanos problemas institucionales que perturban la estabilidad del sistema político, sobre todo en el régimen de gobierno.

Estos puntos de vista justifican, sin lugar a dudas, el porque se introduce el *ballottage*, sin embargo, nos parece que se ha dejado de lado la vertiente de analizar la legitimación en la concentración o dispersión del poder político como fórmula idónea para participar en la función pública. Estas dos fases del poder político se pueden ventilar en los siguientes planteamientos: una mayor concentración del poder puede contribuir a legitimar un estilo de gobernar, o bien, a la inversa, puede contribuir a deslegitimar otros factores reales del poder. Una mayor dispersión del poder puede contribuir a legitimar alianzas políticas, pero también puede contribuir a deslegitimar las alianzas y generar un rompimiento político porque los intereses han dejado de ser comunes o porque no hubo una identificación de preferencias similares.

La legitimación del poder concentrado o disperso no sólo esta en función de la necesidad del apoyo popular y la importancia del partido político, sino también en

⁵³ Barrientos del Monte, Fernando, "El *ballottage* en los países latinoamericanos", *Op. Cit.*, p. 6.

⁵⁴ Pérez Liñan, Aníbal, *La reversión del resultado de la doble vuelta electoral: una evaluación institucional del *ballottage**, ponencia presentada en el Tercer Congreso Internacional de Latinoamericanistas en Europa, julio de 2002, p. 10.

la satisfacción de las expectativas de los diversos grupos políticos que componen la estructura social de un sistema político. Otro rasgo elemental de esta fase del poder es la capacidad de conformar alianzas y de querer formar parte de las acciones para gobernar. En términos de Sartori, estas fases pueden ser consideradas a partir de un “criterio de importancia” y de un “criterio de no importancia” en relación a la existencia de los partidos políticos, es decir, de aquellos partidos políticos que tiene “posibilidades de coalición” y de aquellos que tienen “posibilidades de chantaje institucional”.⁴²

En este sentido, se pretende generar una discusión, tanto teórica como pragmática, que las expectativas legítimas que busca alcanzar la segunda vuelta electoral no sólo se reduce a dotar de legitimidad al presidente de la República y de impactar en una nueva configuración del sistema de partidos, sino también en el reconocimiento de los grupos sociales que participan y que tienen fuerza política para ser incorporados a la función pública del sistema político. Como lo ha hecho notar Chasquetti cuando argumenta que en Uruguay, tras la reforma institucional de 1995-1996, los partidarios del *ballottage* alegaron que la incertidumbre electoral podría ser superada mediante la generación institucional de incentivos para que los actores políticos traten de asumir compromisos de colaboración y cooperación en la formación de coaliciones de gobierno,⁴³ que promuevan una estructura gubernamental de consenso.

En suma, la esencia del *ballottage* en los sistemas democráticos radica en dotar al presidente de la República de la legitimidad suficiente tanto de las distintas fuerzas políticas como de la población en general en la persecución de su proyecto político de gobierno, decir, crear mayores niveles de estabilidad y eficacia gubernamental en la instrumentación de sus políticas públicas. Sin embargo, vale la pena señalar que la forma de gobierno (presidencial, semipresidencial y parlamentario) influye sustancialmente en los propósitos que pretende conseguir el

⁵⁵ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, España, 1986, pp. 149-155.

⁵⁶ Chasquetti, Daniel, *Balotaje, coaliciones y democracia en Sudamérica*, Op. Cit., p. 1.

diseño institucional de la segunda vuelta electoral. Inclusive, los efectos pueden no alcanzarse como sucede en la mayor parte de los países presidenciales de América Latina, o pueden tener los efectos deseados como sucede en el sistema semipresidencial francés.

1.4 Diseño institucional

Desde una perspectiva histórica, las instituciones son resultado de procesos de toma de decisión que buscan normar los conflictos que se presentan al interior de una sociedad moderna determinada. Los actores institucionalizados son los llamados a proponer y crear nuevas reglas del juego que den garantías al régimen de gobierno de mayor legitimidad, eficacia y estabilidad. Éstas son, pues, el andamiaje estructural que articula y opera no sólo los distintos ambientes técnicos e institucionales⁴⁴ que dan lugar, gradualmente, al funcionamiento en sí de las instituciones, sino también tienen incidencia directa en las diversas formas de vida política institucional.

El diseño institucional es el arquetipo que guía el funcionamiento operativo de cualquier institución. Que trata de ofrecer una respuesta eficaz a la sociedad contemporánea, compleja y diferenciada en su *modus vivendi*, mediante reglas que puedan normar los grados de complejidad y conflicto que se suscitan en la estructura social.⁴⁵ Por diseño institucional compartimos la definición que anuncia

⁵⁷ En un sentido sociológico se entiende por ambientes técnicos a los procesos necesarios que se ponen en práctica para lograr que las organizaciones formales tengan un control efectivo y eficiente sobre la diversificación de tareas institucionales. Mientras que por ambiente institucional aludimos a las reglas formales definidas para la consecución de los objetivos trazados. Estos ambientes se mueven en un marco de sistemas abiertos con normas de racionalidad para que ambos estén intercomunicados en el momento de producir efectos institucionales. Véase que estas ideas se toman de Scott, W. Richard, "Retomando los argumentos institucionales", en el libro de Dimaggio, Paul y Powell, Walter, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizativo*, CNCPyA-UNAM-FCE, México, 2000, pp. 217-220.

⁵⁸ Desde una óptica sistémica, Luhmann sugiere que la complejidad y diferenciación de la sociedad debe abordarse desde los subsistemas de manera que puedan ser mejor analizados la problemática que subsisten en ellos por la falta de información para poder comprender e interpretar los conflictos y las tensiones. Así, en la medida en que los sistemas no comprendan los problemas que internamente experimentan los subsistemas se presentan una mayor complejidad sistémica. Luhmann, Niklas, *Sociedad y sistema: la ambición de una teoría*, Paidós, España, 1990, pp. 76-77.

Buquet cuando señala que es *el conjunto de normas que regulan el proceso político*.⁴⁶ En efecto, el diseño institucional es la praxis de las reglas, es decir, la regla practicada, lo que hacen en el momento las instituciones para cumplir con su misión por el cual fueron creadas. La importancia del diseño institucional se establece en la medida en que pueda ofrecer una respuesta para aminorar la complejidad y la diferenciación de los actores que intervienen en el juego de las reglas y en el reconocimiento legítimo de las mismas.

El diseño institucional no es lo mismo que la ingeniería constitucional y la ingeniería institucional. Es elemental poder hacer una distinción entre ambas categorías a fin de que se pueda apreciar en su contexto particular. En el primer caso, partiendo de la premisa de Sartori cuando en su prefacio sintetiza en una metáfora la forma en que se debe entenderla al argumentar que *las constituciones se parecen a las máquinas, es decir, mecanismos que deben funcionar y producir algo*.⁴⁷ Esta metáfora mecánica, breve, describe las piezas o partes de la infraestructura institucional, es decir, toda la estructura orgánica de las instituciones, así como sus funciones y atribuciones. Esta singular valoración destaca que las constituciones son la mejor institución que describe las funciones específicas de los órganos de poder constitucional. Y desde otra vertiente, la Constitución contiene, específicamente, el diseño o la mecánica de operar de las propias reglas. Por tal razón, la relación íntima de ambas se manifiesta en una vinculación de causalidad directa como “máquina” (Constitución) y “técnica instrumental” (diseño) al mismo tiempo. El diseño institucional opera la ingeniería constitucional del Estado-nación.

En el segundo caso, la ingeniería institucional hace más referencia a las reglas que en un futuro podrán ser parte de la ingeniería constitucional y, por ende, del propio diseño institucional. En los términos de North se asemeja a las evoluciones que a través del tiempo han tenido las propias instituciones y que se

⁵⁹ Buquet, Daniel, *Reformas electorales y democracia en América Latina: el dudoso éxito del balotaje*, CAPEL, Costa Rica, 2001, p. 3.

⁶⁰ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 1996, p. 9.

denomina cambio institucional.⁴⁸ Las reglas, sin lugar a dudas, sufren alteraciones que modifican el funcionamiento de una institución, o bien, relaja las tensiones entre actores legítimos por tratar de mejorar el sistema político. Las reformas políticas constituyen el móvil suficiente para lograr una ingeniería civilizada y aceptada de tiempo en tiempo, simbólicamente encadenadas. Este cambio institucional busca, pues, reducir la incertidumbre institucional que tiene cabida entre procesos político-electorales agitados y tortuosos en ciertos lapsos de tiempo.⁴⁹ Así, en la óptica de Buquet la ingeniería institucional se define como *el proceso de establecer o cambiar un determinado formato de normas*.⁵⁰

La articulación directa entre ingeniería constitucional-diseño institucional-ingeniería institucional descansa en la misión política que tienen en la determinación del andamiaje mecánico, legal y legítimo, que opera la extensión y la función de las instituciones, es decir, las reglas presentes y las reglas futuras mediante un instrumento que las hace operar y determinar un resultado que satisfaga, si no enteramente, pero si parcialmente, la incertidumbre institucional. En esta perspectiva, hacemos alusión a lo que identifica a las instituciones: las reglas y las organizaciones formales.⁵¹ No descartamos, claro, la existencia de las organizaciones informales que, en el plano sociológico, han sido ampliamente reconocidas como cohabitantes de las la instituciones formales. La importancia de valorar las informales se sustenta en la complementariedad que representan para hacer operar a las reglas formales.

⁶¹ North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, *Op. Cit.*, p. 13.

⁶² Para North la incertidumbre puede reducirse, siempre y cuando, se establezcan estructuras con condiciones estables que sean capaz de limitar, formalmente, las interacciones políticas, económicas y sociales de los miembros de la sociedad. Aún cuando, las limitaciones informales muestren mayor resistencia y persistencia cultural a las políticas deliberadas, ellas permiten explicar el sentido de los cambios. North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, *Op. Cit.*, pp. 16-17. En esta misma idea Przeworski indica que la incertidumbre tiende a bajar de intensidad en la medida en que las instituciones democráticas son distribuidoras de recursos políticos, económicos, organizativos e ideológicos entre las distintas fuerzas políticas y que estas sientan la confianza de que serán protegidos en una democracia. Przeworski, Adam, “La democracia como resultado contingente”, *Op. Cit.*, pp. 100-101.

⁶³ Buquet, Daniel, *Reformas electorales y democracia en América Latina: el dudoso éxito del balotaje*, *Op. Cit.*, p. 3.

⁶⁴ Schedler, Andreas, “Neoinstitucionalismo”, *Op. Cit.*, p. 472.

Hablando propiamente de las instituciones electorales. Éstas cuentan con un rol específico. Se sabe el motivo de haber sido instituidas dentro de los procesos de democratización y de su trascendencia para configurar o autorizar a los nuevos detentadores del ejercicio del poder público legítimo.⁵² Sin duda, son las principales gestoras de autoridad pública ampliamente reconocidas. Y más aún, las elecciones deben cumplir algunas condiciones generales como la forma de organización, celebración y calificación de los comicios, independientemente, de que los formatos entre cada país sean diferentes.⁵³ En esto consiste, precisamente, el diseño institucional de un sistema electoral, su esencia se afianza en detallar las reglas que hacen realizable un proceso electoral y político en la configuración de los órganos de gobierno. Por tanto, el diseño es normativo en cuanto que enumera las reglas a las cuales los actores que participan en un ambiente de instituciones habrán de acatar legítimamente. Por supuesto, que la pregunta clave, y muchas veces el centro de diversos debates académicos, es si el diseño institucional electoral resulta ser la opción más oportuna para generar gobiernos estables y partidos políticos fuertes.⁵⁴

En este sentido, se comparte la preocupación de Nohlen cuando argumenta que los diseños institucionales en materia electoral no deben ser analizados desde una orientación general, sino más bien deben considerarse a nivel particular. Los contextos sociopolíticos en que son aplicados los diseños son distintos y determinados por circunstancias internas o externas que muchas veces escapan o evaden la ingeniería constitucional. Tratar de medir el éxito de un diseño general es arrogarse que la complejidad de los sistemas políticos pueden ser analizada desde parámetros homogéneos. Cuando los sistemas, por naturaleza, son

⁶⁵ Aquellos órganos para gobernar. Que determinan la relación entre gobernados y gobernantes, cuya función fundamental es administrar a la sociedad a través de políticas que satisfagan las expectativas sociales.

⁶⁶ Crespo, José Antonio, *Elecciones y democracia*, Op. Cit., p. 39.

⁶⁷ Podemos notar que los diseños institucionales en materia electoral entre los países que se han elegido de América Latina son diferentes en algunos casos y similares en otros, específicamente, en la elección presidencial y en la elección parlamentaria, empero, ello no abre parámetros de análisis para considerar que pueden ser examinados mediante un modelo general. Lo que distingue cada sistema es precisamente su diferenciación.

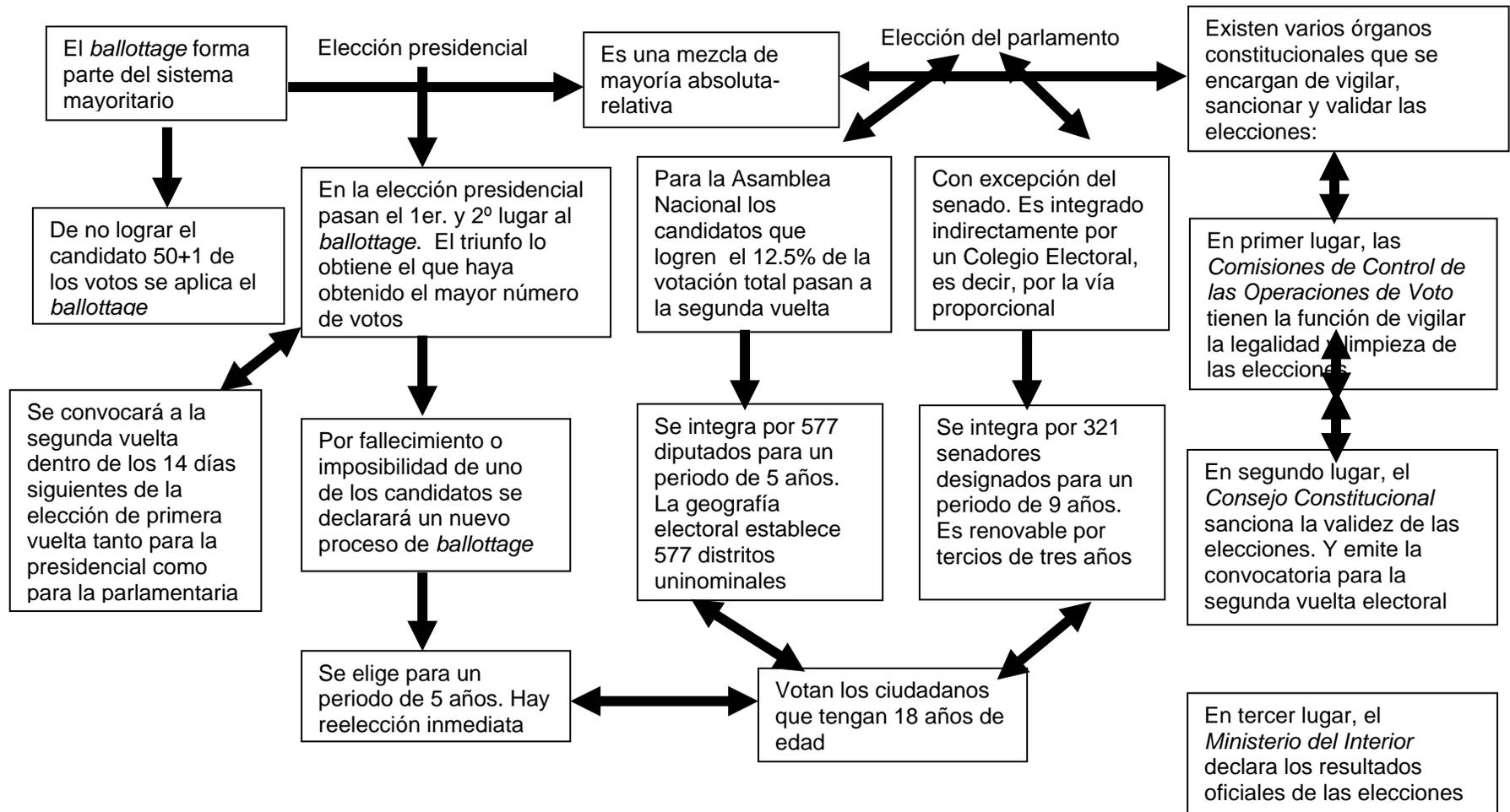
heterogéneos. Por ello, toda solución institucional sobre un problema específico debe ser resuelta considerando las características propias de cada sistema.⁵⁵

El diseño institucional de la segunda vuelta electoral es extraído, como se ha comentado, del sistema de mayoría absoluta. En este esquema se fijan varios elementos que activan el *ballottage*. Se pondrá de modelo el caso francés por ser un sistema de suma importancia para este trabajo de investigación, ya que a partir de él se hará el estudio comparado con aquellos sistemas que han adoptado la segunda vuelta electoral en la elección presidencial, particularmente, los casos latinoamericanos. En este tenor, la perspectiva de análisis entre un régimen semipresidencial y un régimen presidencial comienza por señalar que son sistemas que por naturaleza son diferentes.

El diseño institucional del *ballottage* francés describe un conjunto de reglas que operan la segunda vuelta en la elección presidencial y en la elección de los diputados a la Asamblea Nacional. La ingeniería constitucional francesa detalla el umbral necesario de mayoría absoluta para evitar resolver ambas elecciones en una segunda vuelta electoral. En el caso de la elección presidencial, los dos candidatos que consiguen suficientes votos por el sistema de mayoría relativa o simple pasan al *ballottage* presidencial. En cambio, los candidatos a diputados que no reciban el 12.5% del total de los sufragios no pasan a la segunda vuelta electoral. El Senado se conforma por la vía proporcional. El diseño institucional también especifica los órganos encargados de velar por la limpieza, legalidad, declaratoria de segunda vuelta electoral y de sancionar la validez de los resultados de dicha elección. Véase Cuadro 1.1

⁶⁸ El mismo Nohlen advierte que el diseño institucional comienza con dos problemas, en primer lugar, por plantearse el problema de la representación, y en segundo lugar, el problema de la configuración de gobiernos concretos. Esto parte de un conocimiento amplio sobre el país donde el diseño tendrá una función determinada sobre un caso concreto. Ver Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico empírico*, IJ-UNAM, México, 2003, pp. 98-99.

Cuadro 1.1 Diseño institucional del *ballottage* presidencial y parlamentario. Caso Francia⁵⁶



⁶⁹Consultar la Constitución Política de Francia y Código Electoral de Francia en las páginas electrónicas <http://www.conseil-constitutionnel.fr> y <http://www.assemblee-nationale.fr>. Además de Aguirre, Pedro (Coord.), *Sistemas políticos y electorales contemporáneos, Francia*, IFE, México, 2001, pp. 18-29.

En el cuadro se puede observar que el diseño institucional del *ballottage* francés describe las reglas que habrán de ponerse en práctica cada vez que se avecina un proceso electoral tanto para la elección presidencial como para la parlamentaria, sólo el caso de los diputados. El régimen semipresidencial francés configura su forma de gobierno y representación parlamentaria de manera que le permita integrar un gobierno dual proveniente de un mismo partido, o bien, una cohabitación política donde el presidente de la República y el Primer Ministro respondan a distintos partidos políticos. Esta dualidad en el poder ejecutivo y el mecanismo de la segunda vuelta ha mantenido estable el funcionamiento de la V República francesa de 1958.

En suma, la ingeniería institucional de la segunda vuelta electoral tiene su origen en Francia que data de mediados del siglo XIX. El diseño institucional del *ballottage* define las reglas por mayoría absoluta que se emplean para definir la elección presidencial y parlamentaria; fórmula que ha permitido mejorar la estabilidad del régimen semipresidencial francés. Al extenderse este mecanismo electoral a otras parte del mundo, como es el caso de América Latina, varió significativamente no sólo el modelo electoral, sino además no se hicieron arreglos institucionales a la forma de gobierno. Pese a ello, el *ballottage* ha tenido éxito entre los reformadores que lo han impulsado hasta incorporarlo en la ingeniería constitucional de la región latinoamericana.

1.5 Imperio del sistema electoral

La experiencia de Francia es un factor, sumamente, esencial para influenciar a los reformadores latinoamericanos a introducir en su carácter mimético el cambio institucional⁵⁷ que dio lugar a la adopción del *ballottage* a los sistemas

⁷⁰ Por cambio mimético entendemos, en los términos de Cyert y March, como la imitación de un modelo institucional procedente de un sistema organizacional que ha rendido las expectativas deseadas, es decir, se busca miméticamente ensamblar un modelo que de respuesta a los problemas de cada país. Si bien es cierto que el modelado es una respuesta a la incertidumbre de los sistemas puede no surtir los resultados esperados. Pero, es una técnica que permite reforzar la legitimidad no sólo de las instituciones, sino también de sus propios actores.

electorales de la región. Antes de que los regímenes políticos de América Latina iniciaran sus procesos de transición a la democracia, en Francia se habían experimentado, en el periodo 1958-1981, cuatro (4) elecciones presidenciales y siete (7) elecciones parlamentarias resueltas en una segunda vuelta electoral. El éxito del *ballottage* francés ha sido fundamental para sostener la estabilidad de las instituciones semipresidenciales. Sobre todo porque el diseño de dicho régimen político se combina con rasgos del presidencialismo y parlamentarismo, los cuales han jugado un rol especial para evitar los descalabros institucionales que alteraron a las antecesoras de la V República (este aspecto será abordado con detalle en el segundo capítulo).

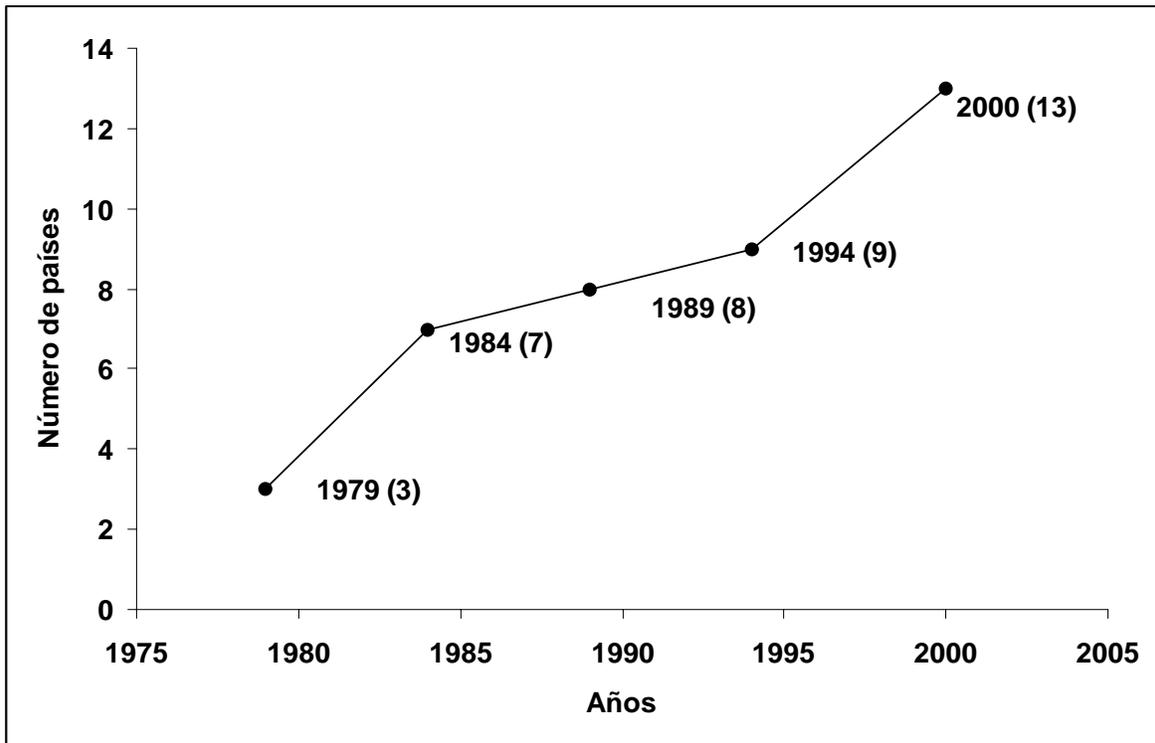
Esta notable ingeniería institucional introducida en Francia para establecer una República de instituciones sólidas coincide, en parte, con la transición de los regímenes autoritarios a regímenes democráticos.⁵⁸ El interés institucional por encontrar la fórmula adecuada que permita configurar la estabilidad de los sistemas políticos democráticos fue uno de los motivos principales para buscar en la ingeniería institucional electoral la ecuación que tenga como objetivo tal planteamiento. En este sentido, y probablemente, por el éxito de la segunda vuelta electoral en Francia y de su similitud con el diseño presidencial, en América Latina se impulsa este mecanismo electoral institucional para responder a la inestabilidad política y mejorar el desempeño gubernamental. Se trata de que el *ballottage* contribuya en la conformación de un gobierno que aspira mantener condiciones de gobernabilidad democrática. La Gráfica 1.2 describe la línea progresiva que indica el número de países latinoamericanos que fueron adoptando el *ballottage* en la elección presidencial de la región.⁵⁹

Citado por Dimaggio, Paul y Powell, Walter, "Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales", en el libro Dimaggio, Paul y Powell, Walter, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizativo*, Op. Cit., pp. 104-107.

⁷¹ Decimos en parte porque varios países latinoamericanos habían transitado a la democracia y depositado su confianza en las elecciones como vía para legitimar el poder político y no empleaban todavía la segunda vuelta electoral. Como es el caso de Perú que la utilizó por primera vez a inicios de 1990, o bien, Argentina que la aplica, también por primera vez en el 2003, ambas en la elección presidencial.

⁷² En esta gráfica incorporamos el caso de Bolivia, aún cuando este país no es propiamente un modelo mimético del *ballottage* francés. Erróneamente este Estado andino es

Gráfica 1.2 Crecimiento progresivo del *ballottage* en América Latina 1979-2003



Fuente: Pérez-Liñan, Aníbal, *La reversión del resultado en la doble vuelta electoral: una evaluación institucional del balotaje*, Op. Cit., p. 18.

Efectivamente, la gráfica ilustra que en las dos últimas décadas (1979-2003) se ha presentado un crecimiento lineal, paulatino pero rápido, de la segunda vuelta electoral en la elección presidencial de América Latina, pero ninguno ha emprendido una ingeniería institucional para incorporar la segunda vuelta en la elección parlamentaria a diferencia del *ballottage* francés, ya que el *ballottage* en la región únicamente se aplica en la elección del presidente de la República. En dicho periodo 13 (trece) de los dieciocho (18) países de la región emprendieron reformas políticas para adoptar la segunda vuelta electoral, con diseños institucionales particulares como son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Costa Rica, Nicaragua, República Dominicana,

considerado dentro de los sistemas con segunda vuelta electoral. Cosa que rompe rotundamente no sólo con el modelo original, sino también con los modelos adoptados en otros países latinoamericanos. Sin embargo, lo hemos considerado porque el *ballottage* boliviano es una modalidad del propio *ballottage*.

Perú y Uruguay, cuyas reglas varían unas de otras, algunas guardan similitudes, pero otras guardan diferencias rotundas con el diseño electoral francés.⁶⁰

Las oleadas de modernización democrática hicieron posible sembrar la consolidación de las elecciones como medio idóneo para legitimar el ejercicio del poder político. Durante 1980, cinco (5) países de América Latina incorporaron la técnica de la segunda vuelta electoral, tres de ellos, sudamericanos como es el caso de Bolivia, Brasil y Chile, y dos de ellos, centroamericanos como es el caso de Guatemala y El Salvador. Cabe hacer mención que con anterioridad Costa Rica⁶¹, Ecuador y Perú habían hecho lo propio.⁶² En este sentido, a lo largo de 1990 algunos sistemas políticos de la región son influenciados por el *ballottage* francés y por el *ballottage* latinoamericano que empieza a adquirir sus características propias en la región, es decir, cada país incorpora las reglas de la segunda vuelta electoral de acuerdo a sus condiciones políticas imperantes y distantes del paradigma electoral francés. En esta década, cinco (5) países adoptan el modelo electoral, tres de ellos, sudamericanos como son Argentina, Colombia y Uruguay. Uno más, caribeño, como es República Dominicana.

Un dato singular e importante es que la elección presidencial, en gran parte de los países de la región son por mayoría absoluta, de los trece (13) países que han adoptado el *ballottage*, ocho (8) de ellos, son en forma directa y por mayoría absoluta, cuatro (4) en forma directa y por mayoría específica y uno (1) en forma indirecta, pero por mayoría absoluta definida al interior del Congreso boliviano. En

⁷³De acuerdo con Zovatto América Latina durante 1980-2000 experimentó fuertes oleajes democráticos pese a los graves problemas económicos de la región que tocó fondo con la década perdida. Este contexto no inhibió los avances en materia democrática que tuvo su mayor impulso en las reformas constitucionales para mejorar los mecanismos de representación política. Paralelamente, los mecanismos de democracia directa encontraron espacio para expresar la participación de la ciudadanía. En Zovatto, *Daniel, Instituciones de democracia directa en América Latina. Un balance comparado: 1978-2001, Revista Justicia Electoral*, número 16, México, 2002, pp. 27-30.

⁷⁴Este país incorpora el *ballottage* desde 1943, pero es hasta la elección presidencial de 2002 cuando la utiliza por primera vez.

⁷⁵Costa Rica a finales de 1940, en tanto que Ecuador y Perú a finales de 1970.

América Latina se puede observar los distintos tipos conceptuales de la segunda vuelta electoral, que se mencionaron con anterioridad (véase Cuadro 1.3).

Cuadro 1.3 Incursión de la segunda vuelta en la elección presidencial de América Latina

País	Año del cambio	Tipo de elección de segunda vuelta electoral
Argentina	1994	Directa. Mayoría específica
Bolivia	1980	<u>Indirecta. Mayoría absoluta</u>
Brasil	1988	Directa. Mayoría absoluta
Colombia	1991	Directa. Mayoría absoluta
Costa Rica	1949	Directa. Mayoría específica
Chile	1980	Directa. Mayoría específica
Ecuador	1979	Directa. Mayoría absoluta
El Salvador	1984	Directa. Mayoría absoluta
Guatemala	1982	Directa. Mayoría absoluta
Nicaragua	1995	Directa. Mayoría específica
Perú	1979	Directa. Mayoría absoluta
Republica Dominicana	1994	Directa. Mayoría absoluta
Uruguay	1996	Directa. Mayoría absoluta

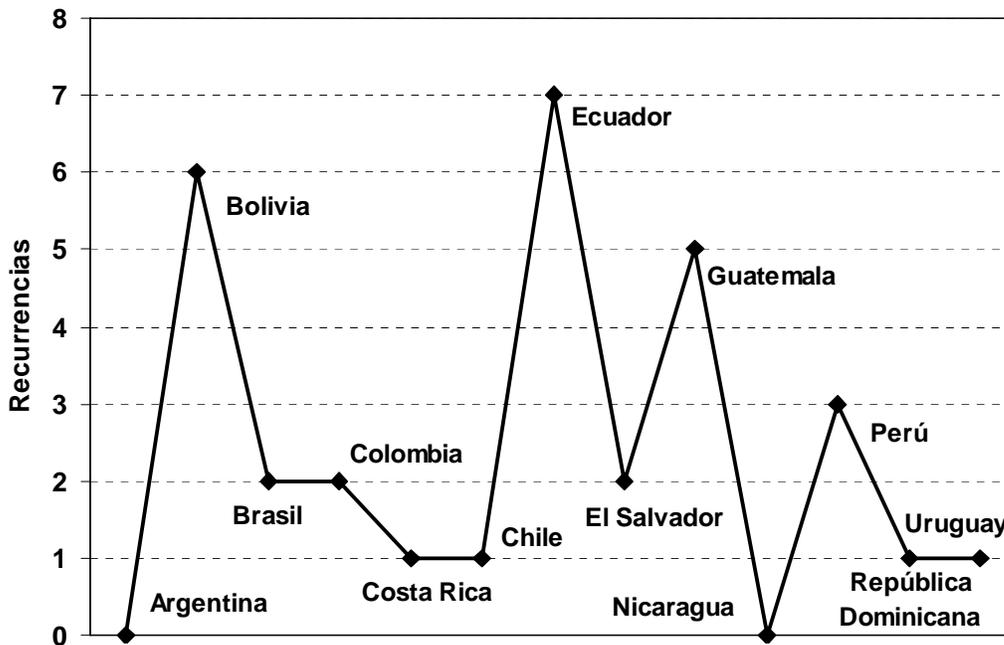
Fuente: Cuadro elaborado a partir de Navarro Fierro, Carlos, *Elecciones presidenciales y legislativas en América, estudio comparado de 20 países*, IFE, México, 2001, pp. 35-38.

El crecimiento de la segunda vuelta electoral en América Latina no solo se puede analizar en su perspectiva de incorporación y de reforma electoral al régimen político, sino también en el número de recurrencias que abren la posibilidad de declarar el *ballottage* presidencial para dirimir la competencia electoral entre los dos candidatos más votados.⁶³ Así, en un periodo de más de 20 años (1979-2004) se han efectuado, aproximadamente, 70 elecciones presidenciales, de las cuales 31 de ellas usaron el *ballottage*, es decir, el 44% del

⁷⁶ En el caso de Francia el *ballottage* se ha convertido en una tradición. Cada elección es resuelta por este mecanismo. Mientras que en América Latina pocos son los países que han utilizado la segunda vuelta electoral desde que la incorporaron a sus instituciones.

total de las elecciones presidenciales se han resuelto en una segunda vuelta electoral (ver Gráfica 1.4). Siendo Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú los países que más han recurrido a la aplicación del *ballottage*, mientras que en Argentina,⁶⁴ Chile, Costa Rica, República Dominicana y Uruguay es menor su aplicación.

Gráfica 1.4 Frecuencias absolutas del *ballottage* latinoamericano



Fuente. Elaboración propia a partir de los datos extraídos de “Participación electoral en América Latina 1978-2002”, Apéndice 2, en el libro *La política importa, democracia y desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., 2003, pp. 354-362 y de la página electrónica que reúne la base de Datos Políticos de las Américas <http://www.georgetown.edu>.

El imperio expansivo del *ballottage* en América Latina tiene un propósito fundamental que se sustenta no sólo en el fortalecimiento de la democracia de la región, sino también en la necesidad de mejorar la eficacia y eficiencia de los sistemas políticos, esencialmente, del régimen de gobierno. El establecimiento de nuevas reglas producto de una ingeniería electoral, y posteriormente, la ejecución del diseño institucional del *ballottage* ha terminado por consolidar un conjunto de reglas formales que legitiman los procesos de institucionalización en cada elección

⁷⁷ Este país sudamericano tuvo una primera experiencia de segunda vuelta en la elección presidencial en 1972 bajo un régimen militar. Después se interrumpe y tras la reforma política de 1994 bajo el periodo de gobierno de Menem se introduce nuevamente el *ballottage*, sin embargo, en la elección presidencial de 2003 no se ejecutó en virtud de que la Constitución Política argentina prevé la no aplicación de la segunda vuelta electoral en caso de que alguno de los dos candidatos contendientes renuncie a la competencia electoral.

presidencial.⁶⁵ El *ballottage* francés se han extendido en la mayor parte de los países latinoamericano con un propósito esencial parecido al modelo europeo. La búsqueda por modernizar los sistemas políticos de la región que incentiven mayores niveles de estabilidad y legitimidad ha sido una preocupación constante en los reformadores. Sin embargo, se enfatiza que la importación del *ballottage* francés a los sistemas electorales de los regímenes presidenciales de América Latina tienen una comprensión distinta al modelo francés. La copia mimética, o bien, la copia limitada han redundado en una *ballottage* latinoamericano sin cambio de régimen político, por lo que el *ballottage* en la región se somete a una cuestionable aprobación institucional.

En síntesis, Indudablemente, todo gobierno democrático recae sobre un proceso electoral donde los ciudadanos son libres de elegir, entre los candidatos, la mejor opción como el legal y legítimo autorizado para ejercer el poder público. Las fórmulas electorales varían unas de otras pero son esenciales para conformar órganos de gobierno y de representación parlamentaria. La democracia política significa democracia electoral. Toda democracia electoral, fuente de todo gobierno, tiene que ser legítima ante la estructura social del sistema político. Un tipo de sistema electoral para tal fin es la modalidad de *ballottage* o segunda vuelta electoral, cuyo origen se encuentra en Francia. Este mecanismo electoral francés ha tenido una notable aceptación en los regímenes presidenciales de América Latina. Sin embargo, ha sido una copia mimética y limitada del modelo electoral francés, pues, no se incluyen el *ballottage* parlamentario ni tampoco la forma de gobierno semipresidencial. Por lo que el *ballottage* mimético latinoamericano mantiene diferencias con el *ballottage* francés.

⁷⁸Sin duda, la reforma electoral más famosa y extendida por toda la región latinoamericana es el uso del *ballottage* en la elección presidencial a partir de las transiciones democráticas. Con anterioridad a la "tercera ola" de democratizaciones iniciada en los años 80 la elección presidencial en América Latina se realizaba normalmente utilizando el sistema de mayoría relativa. Otra característica importante es el impacto que tienen en la configuración del sistema político. En Buquet, Daniel, "Reformas electorales y democracia en América Latina: el dudoso éxito de la ingeniería institucional", Segundo Congreso Latinoamérica de Ciencia Política, México, octubre 2004, p. 11.

Capítulo 2. Segunda vuelta electoral en Francia: el paradigma semipresidencial

“.....es Francia un ejemplo clásico donde los cambios de carácter institucional han sido precedidos por todo un movimiento en el mundo de las ideas que han esbozado previamente una nueva concepción del mundo tanto a nivel filosófico como científico y sociológico.....”¹

En este capítulo se pretende examinar el modelo electoral y los efectos institucionales que ha traído consigo el *ballottage* presidencial y parlamentario al sistema semipresidencial francés, después de largos periodos inestables marcados por la historia constitucional de sus repúblicas. En esta perspectiva se describe el desarrollo histórico de los gobiernos parlamentarios a través de las primeras cuatro repúblicas para centrarnos en la V República y destacar la ingeniería constitucional del sistema semipresidencial, de manera que permita argüir por qué en esta última república el diseño institucional electoral influye en la estabilidad de los nuevos gobiernos de la V República. Asimismo, se delinearán las reglas esenciales del *ballottage* francés en la elección presidencial y parlamentaria, y de cómo estas elecciones modifican la configuración del sistema de partidos e impulsan coaliciones políticas fundamentales para la estructuración institucional del poder ejecutivo.

Se argumenta que el *ballottage* surte de mayor trascendencia al sistema semipresidencial en el ejercicio mismo del poder público porque se concede una distribución dual legítima de las atribuciones político-administrativas. La estabilidad adviene al proporcionar al presidente de la República de un respaldo social que se corrobora en las prácticas de gobierno y al Primer Ministro del respaldo parlamentario. Los mecanismos institucionales que se dan al interior del régimen entre el presidente de la República, el Jefe de Gobierno y la Asamblea Nacional son de carácter político y constitucional que determinan equilibrios y contrapesos que limitan signos mayúsculos de inestabilidad política y ejercicio unilateral del poder público.

⁷⁹ Núñez Rivero, José María, “El régimen político francés”, en Ferrando Badía, Juan (Coord.), *Regímenes políticos actuales*, Tecnos, España, 2001, p. 315.

2.1 Gobierno y V República: el inicio de la estabilidad

El devenir histórico político-constitucional de Francia se encuentra marcada por el ímpetu de impulsar directrices democráticas que contribuyan a mejorar el funcionamiento de sus repúblicas. Antes de ellas, las experiencias de haber establecido monarquías absolutas e imperios determinó el rumbo republicano en la estructuración de sus poderes políticos,² particularmente, del poder ejecutivo. Sin embargo, desde la I hasta la IV República, Francia escarmentó largos periodos de inestabilidad política que no garantizaban las labores del gobierno ni la legitimidad del propio régimen político.³

Al pasar revista sobre sus repúblicas se delinea que la I República (1792-1804), adviene durante la revolución francesa de 1789. En este periodo se establece una *Comisión de Salud Pública*,⁴ integrada por la Asamblea Nacional Constituyente,⁵ que llegó a operar como principal órgano de gobierno, con funciones de supervisar las labores de los órganos ejecutivos de la Convención Nacional y de los ministros nombrados por ésta. Sin embargo, el espíritu de esta república se vio ensombrecida por la desviación que sufrió hacia un régimen

⁸⁰El derrocamiento del rey Luis XVI subraya el fin de las instituciones absolutas para dar paso a las nuevas instituciones republicanas. El poder ejecutivo del régimen feudal encarnado en el monarca quedó atrás junto con este régimen, cuyo poder soberano era absoluto e indivisible por designación de acuerdo a la teoría del derecho divino, para abrir camino a una nueva institución presidencial con un sesgo democrático, en donde la racionalidad y la legitimidad serían dos componentes importantes para fortalecer el poder del presidente de la República.

⁸¹ Para Lardeyret Francia “ha cambiado de regímenes en 20 veces en dos siglos y aún está experimentando con diversas combinaciones posibles de sistemas electorales con regímenes parlamentarios y presidenciales”. Lo que denota la experiencia francesa por adoptar modelos que cumplan con las expectativas del poder ejecutivo para arrojarse de ventajas institucionales. Lardeyret, Guy, “El problema de la representación proporcional (RP)”, en Diamond, Larry y Plattner, Marc F., *El resurgimiento global de la democracia*, UNAM-IIS, México, 1996, p. 158.

⁸² Fue creada en 1793 y al principio se configuraba de nueve miembros (posteriormente fue de 12).

⁸³ Durante el movimiento revolucionario esta convención proclamó la I República y abolió la monarquía, y en enero de 1793 Luis XVI es condenado a muerte al declararlo culpable de traición. Inclusive, dice Pérez-Bustamante que la Asamblea Nacional, citando a Mounier y Mirabeau, se constituyó como un órgano que garantice las libertades individuales, pues, el no reconocerlas es la “causa de las desgracias públicas y de la corrupción de los gobiernos”. En Pérez-Bustamante, Rogelio, *Los estados de la unión europea, historia política y constitucional*, Editorial Dykinson, Madrid, 1994, pp. 69-70.

dictatorial. Al disolverse dicha comisión, la asamblea forma un *Directorio*,⁶ que integra al poder ejecutivo, empero, los problemas de corrupción y la quiebra de la economía del país llevaron a este órgano de gobierno al fracaso y a la deslegitimación, lo que marcó su propio fin. Esta ruina, después de dos intentos, por establecer un gobierno de carácter republicano fue sepultado, también, por la instauración de un Consulado autoritario (1799), cuyo gobierno encabezó Napoleón Bonaparte, que posteriormente terminó por proclamar el imperio napoleónico (1804), desvaneciendo todo ejercicio del poder, ejecutivo y parlamentario, en sentido democrático.⁷

La II República (1848-1852), argumenta Aguirre, tuvo un periodo corto que fue considerado como una “república de transición”,⁸ tan solo duró cuatro años. Independientemente, de que ésta estableciera un régimen presidencial y un sistema unicameral electos por sufragio universal (masculino),⁹ la gobernabilidad democrática de la nueva república era obstaculizada por un gobierno dividido que impedía la realización de la función pública por la confrontación ideológica permanente entre dos bandos disímiles que apoyaban la monarquía o la república. Por un lado, el presidente de la República, Luis Napoleón Bonaparte, favorecía el establecimiento de una república, mientras que el parlamento era dominado por la mayoría con ideología monárquica. La estabilidad del gobierno se vio

⁸⁴ Formado por cinco miembros y cada uno de ellos se alternaba el ejercicio ejecutivo del poder cada tres meses.

⁸⁵ Esta república se caracteriza por haber existido en una época revolucionaria y en donde el poder era personificado en la figura del emperador. Es una época en donde sus actores “no legaron instituciones políticas para el futuro”. Inclusive solía decir Napoleón a los legisladores “No os imaginéis que sois vosotros los que representáis a la Nación. No; no sois vosotros; es el ejército el que me obedece, el Senado que es enteramente mío, el Consejo de Estado presidido por mí; soy yo, yo solo soy la Francia”. Citado por Martínez Marín, Antonio, *Sistema político-administrativo y administración consultiva en Francia*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España, 1986, pp. 26-27.

⁸⁶ Aguirre, Pedro, *Sistemas políticos y electorales contemporáneos, Francia, Op. Cit.*, p. 17.

⁸⁷ Arguye Pérez-Bustamante que esta ingeniería constitucional data de la Constitución Política de 1793, de la I República, que nunca llegó a ser vigente. Y que al ser proclamada la Constitución Política de la II República en 1848 recoge los principios constitucionales de la Constitución Política de la I República. Pérez-Bustamante, Rogelio, *Los estados de la unión europea, historia política y constitucional, Op. Cit.*, pp. 69-70.

inmediatamente afectada, por lo que el fin de esta república terminó con la instauración del imperio de Napoleón III.¹⁰

La III República (1871-1940) inicia con la derrota de Napoleón III en la guerra franco-prusiana y con un parlamento fragmentado entre republicanos y monarquistas que no definían la ingeniería institucional ni de la república ni del gobierno francés. Para Parker el periodo comprendido entre 1919-1940 se encuentra rodeado de una “sombria aureola”, ya que la disfuncionalidad de la república es determinada por la fragilidad y la indecisión del gobierno, además de la “desunión políticamente debilitante” del sistema democrático. La democracia parlamentaria de la república no contribuyó a resolver los problemas económicos,¹¹ políticos¹² y sociales del país, inclusive este tipo de representación política era considerada como estéril y de fútiles intrigas.¹³ Los gobiernos de la III República eran débiles, puesto, que cada iniciativa que enviaba el presidente de la República a la cámara de diputados le era adversa y, por tanto, *los gabinetes y ministros no eran sino efímeras e inquietas sombras sin tiempo de tomar decisiones coherentes y mucho menos de llevarlas a la práctica.*¹⁴

La IV República (1946-1958) tiene lugar después del periodo de la posguerra y tras la derrota militar contra Alemania en 1940, Charles de Gaulle conforma un *Gobierno Provisional de la República Francesa* (1944) con especial cuidado de integrar a todas las fuerzas políticas al gabinete de gobierno para iniciar la

⁸⁸ Pese que el gobierno autoritario de Napoleón III emprendió la modernización económica del país, no fue suficiente para contener a los opositores de su régimen.

⁸⁹ La depresión económica de 1930 y los periodos entreguerras fulminaron la vida económica francesa que generó problemas de desempleo, inflación alta, pérdida del poder adquisitivo, déficit presupuestario y decrecimiento económico.

⁹⁰ Durante el periodo 1932-1934 Francia tuvo cinco gobiernos que trataron de adoptar medidas económicas para recuperar la estabilidad del país (entre las dos guerras se dieron en Francia cuarenta y dos gobiernos), sin embargo, la falta de apoyo parlamentario terminaron por derrumbar dichos gobiernos. Los conflictos constantes entre corrientes de izquierda, derecha y socialistas puso en jaque la III República. Por ejemplo, la medida adoptada por el gobierno de Herriot, del Partido Radical, intentó aumentar los impuestos para resarcir el gasto público, sin embargo, la corriente socialista se opuso y con ello el gobierno de coalición se derrumbó.

⁹¹ R. A .C., Parker, *El siglo XX, Europa, 1918-1945*, Siglo Veintiuno Editores, España, 1991, pp. 185, 196-197.

⁹² *Ibid*, p. 210.

estabilización del país y una transición política que dejara atrás las instituciones económicas y sociales de la III República. Mediante un referéndum los electores franceses (96%) se pronunciaron en contra de la Constitución de la III República y en 1946 se promulga la nueva Constitución Política que le da vida a la IV República. Aún cuando entre los principales partidos políticos se da un equilibrio, esta república recoge el espíritu del sistema parlamentario y el sistema bicameral de la III República, sistemas que durante este periodo ocasionó divisiones exacerbadas y polarizadas entre los poderes del Estado que terminaron con la III República y una función pública “paralizada”.¹⁵

Ante la dificultad de mejorar el sistema de gobierno francés Charles de Gaulle dimite en 1946. A partir de esta fecha la IV República inicia un nuevo periodo de inestabilidad secundada por las fuerzas políticas comunistas, socialistas y republicanas, además de que el gobierno seguía dominado y dependía por completo del parlamento. Las iniciativas en materia económica y social, inmediatamente, encontraron obstáculos en el primer gobierno constitucional de la IV República de corte socialista, mientras que los partidarios del comunismo realizaban una fuerte campaña contra la recién establecida república.¹⁶ Sumado a ello, la transformación estructural del país producto de las consecuencias sociales y económicas minó la legitimidad de la IV República. La IV República se *desmoronaba tanto de la cúspide como desde la base*.¹⁷

La inestable historia política francesa de las cuatro repúblicas está marcada por un poder ejecutivo débil y un parlamento poderoso. En otros términos, el

⁹³ De hecho Charles de Gaulle argumentaba que el ocaso de la III República había sido por la falta de un ejecutivo fuerte relativamente independiente del parlamento, por lo cual era necesario, que la IV República cambiara no sólo la ingeniería constitucional del sistema de gobierno, sino también el diseño institucional fuese más apropiado a los conflictos internos del país. Lo que Gaulle trataba de impulsar era una ingeniería institucional que dejara en el pasado el sistema parlamentario que había ocasionado el fracaso de la III República. En Wolfgang, Berz y Graml, Hermann, *El siglo XX. Europa después de la segunda guerra mundial 1945-1982*, Siglo Veintiuno Editores, España, 1986, pp. 100-101.

⁹⁴ Los problemas económicos (desempleo e inflación que golpeó el sector agrícola, comercial e industrial) no pudieron ser atajados por las autoridades de la IV República.

⁹⁵ Wolfgang, Berz y Graml, Hermann, *El siglo XX. Europa después de la segunda guerra mundial 1945-1982*, Op. Cit., p. 114.

predominio del parlamento sobre el poder ejecutivo deterioró los lazos institucionales que provocaron la decadencia de las repúblicas. El derrumbamiento de la IV República abrió la posibilidad de encontrar una fórmula institucional adecuada para diseñar un gobierno fuerte con dos requisitos sustanciales: legitimidad y eficiencia. De manera que el desempeño de la administración gubernamental tuviera apoyos suficientes del parlamento y del electorado en la cosa pública. Contexto que a la luz de los gobiernos parlamentarios que surgieron de las repúblicas no pudieron dotar al poder ejecutivo de dichos requisitos y no contaron con el respaldo institucional del parlamento. La consagración de la V República (1958-a la fecha) no sólo representó un cambio en la ingeniería constitucional e institucional, sino también la configuración de una nueva forma de gobierno producto de la historia de las repúblicas francesas: un sistema semipresidencial. La V República anuncia un nuevo diseño institucional que garantiza el equilibrio entre el presidente de la República, el Primer Ministro (jefe de gobierno) y el parlamento con un claro impacto en las instituciones políticas de la república. Promete, pues, dejar en el pasado el espectro de las crisis política y económica que acompañó el funcionamiento de las anteriores repúblicas.¹⁸

Para Hauriou la crisis política desatada en 1958 se presenta como una *reacción contra la versión francesa del parlamentarismo, tal como se vino practicando en Francia en el periodo de 1875 a 1958. En todo caso, la Constitución del 4 de octubre de 1958 pretende ser una especie de antítesis de las reglas constitucionales y de las prácticas políticas de la III y de la IV Repúblicas.* Es decir, la instauración de la V República rechaza la forma de “gobierno de asamblea” que había generado un parlamentarismo fragmentado, confrontado y

⁹⁶ La enorme virtud del modelo semipresidencial es la separación entre el presidente de la República y el jefe de gobierno (jefe de la administración pública). De manera que el Primer Ministro, encargado de una parte del poder ejecutivo, fuera el responsable directo de la administración general que guarda el Estado francés ante el parlamento. Esta atribución mantiene al margen de los problemas coyunturales al presidente de la República.

conflictivo que impedía un relativo equilibrio de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, atrás se deja la preeminencia entre el gobierno y el parlamento.¹⁹

La V República configura un sistema semipresidencial, que en términos de Charles de Gaulle, funcionaría mediante una clara división de atribuciones que fomente la estabilidad de la república y que contribuya a la eficiencia de las acciones de gobierno. En un discurso pronunciado en 1964 refería *al presidente, garantía del destino de Francia y de la república, encargado de graves deberes y contando con amplios derechos.....al gobierno, nombrado por el jefe de Estado, que sesiona a su alrededor para la determinación y la puesta en práctica de la política y que dirige la administración.....al parlamento, que ejerce el poder legislativo y controla la acción del ministerio.*²⁰ Es evidente que tres son las instituciones políticas pilares en que descansaría, según de Gaulle, la existencia del régimen semipresidencial de la V República, a decir, el presidente de la República, el Primer Ministro y el Parlamento.

A diferencia de las otras repúblicas, según Aguirre, el marco institucional de la V República unge al presidente de un amplio poder constitucional que determina la orientación de la administración pública, de las fuerzas armadas y de la política exterior, atribuciones, propias del sistema presidencial, que puede ejercer sin obstáculos en su calidad de Jefe de Estado.²¹ Estos poderes constitucionales convierten al presidente de la República en el eje central del sistema político

⁹⁷ Esta preeminencia se daba por la contradicción entre dos principios, uno normativo que descansa en la preeminencia jurídica del parlamento, y otro pragmático que descansa en la preeminencia fáctica del poder ejecutivo. Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ediciones Ariel, España, 1971, pp. 494-495.

⁹⁸ Esta interpretación del diseño de gobierno de la V República fue declarada por de Gaulle en una conferencia que ofreció en 1964 y agregaba que “la adopción de este proyecto traerá, en nuestra época, que es en esencia económica y social, a la escala regional, una participación más directa de los franceses en los asuntos que conciernen a su existencia; a escala nacional, la intervención por prioridad en la elaboración de las leyes de un cuerpo calificado para considerarlas desde un punto de vista práctico”, en este sentido la V República vociferaba seguridad política, económica y social. Discurso citado por Rials, Stéphane, *Textos políticos franceses*, FCE, México, 1987, pp. 179-183.

⁹⁹ En otras naciones el papel de los jefes de Estado tienen una función de carácter simbólica o protocolaria como es el caso de las monarquías constitucionales donde el Jefe de Estado es el rey o reina (Inglaterra y España).

francés.²² En efecto, la V República construye un poder ejecutivo dual legítimo y fuerte, donde la responsabilidad de cogobernar se da entre el presidente y el Primer Ministro con el apoyo del parlamento.

La V República hace posible que la legitimidad “a todo prueba” que inviste al presidente, también al Primer Ministro, provenga de la incorporación de un sistema electoral a dos vueltas que confirma en sus representantes altos porcentajes de apoyo popular. Ello le garantiza al presidente electo contar con una legitimidad que lo blindo ante los fenómenos circunstanciales derivados de los acontecimientos políticos propios del régimen y de contar con apoyo social y político para sus acciones de gobierno. En cierta medida el *ballottage* y las características del sistema semipresidencial hacen que el presidente de la República se encuentre a salvo de procesos de inestabilidad política en virtud de que tal situación recae en el jefe de gobierno. En este sentido, la gobernabilidad del sistema político francés descansa en un poder ejecutivo dual con una dual legitimidad.

En suma, el sistema electoral a dos vueltas sesga una influencia determinante en la conducción del quehacer gubernamental. Repara fenómenos adversos que tratan de restar estabilidad y legitimidad al régimen político, como son la existencia de gobiernos divididos y cohabitación política. El éxito institucional de la V República descansa sobre la base del sistema semipresidencial y el *ballottage* como fuente principal de acceso al poder político. Estas fórmulas institucionales proporcionan a la V República condiciones de gobernabilidad que las antecesoras repúblicas con predominio parlamentario no pudieron crear. Por esta razón, la importancia del *ballottage* en la V República radica en el esmerado logro de institucionalizar a sus actores a las reglas de competencia electoral y de coadyuvar en la forma de gobierno semipresidencial.

¹⁰⁰ Aguirre, Pedro, *Elecciones y política en Francia, Op. Cit.*, pp. 2-3.

2.2 El origen y propósito del *ballottage*

Las experiencias de inestabilidad que sumieron a Francia con sus repúblicas de preeminencia parlamentaria no solo obligaron a sus actores a diseñar un nuevo régimen político constitucional, sino también a implementar un sistema electoral que garantizara el funcionamiento de un poder ejecutivo dual. Así que el diseño institucional del sistema semipresidencial ha coadyuvado a consolidar un sistema electoral a dos vueltas, que en un principio ambos sistemas generaron escepticismo entre los opositores al cambio de régimen.²³

El planteamiento es: ¿La segunda vuelta electoral o *ballottage* representa ser la fórmula institucional para aminorar problemas de legitimidad y gobiernos divididos? Todo indica que sí, al respecto Sabsay comenta que para que *el presidente de la República lleve a cabo sus funciones y sobretodo mantenerse en la posición tan especial en que la Constitución lo sitúa, debe presentarse como el representante indiscutido de toda la ciudadanía, por encima de los partidos y de todo interés particular. En tal sentido, el ballottage se presenta como un instrumento por demás adecuado para ello.*²⁴ De hecho, la V República ha podido superar los problemas de gobierno dividido que trae consigo la existencia de un gobierno sin apoyo parlamentario. En este sentido, la conformación de un poder ejecutivo dual dentro de la ingeniería constitucional del semipresidencialismo complementa el éxito del *ballottage* francés, es decir, que de facto que el presidente gane una elección por mayoría absoluta lo posibilita de estructurar un gabinete estable, un jefe de gobierno con mayoría parlamentaria y una conducción eficiente y legítima de la cosa pública. Esta experiencia mixta entre el parlamentarismo clásico y el presidencialismo dota al régimen de un equilibrio institucionalizado.

¹⁰¹ Indudablemente, existe una vinculación estrecha entre sistema de gobierno y sistema electoral. El primero establece las reglas de operación de un sistema de gobierno compartido entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, mientras que el segundo no solo determinan los órganos de gobierno, sino también legitima ambos poderes con una particularidad que consiste en que el jefe de gobierno conduce las tareas de la administración pública, pero con la orientación del presidente de la República.

¹⁰² Sabsay, Daniel, *El ballottage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*, Op. Cit., p. 32.

El origen constitucional e institucional del *ballottage* francés data al menos de hace aproximadamente un siglo y medio. Fue incorporado en 1852 por el emperador Napoleón Bonaparte III y empleado en el año de 1875 a comienzos de la III República, tras el fin de la guerra franco-prusiana. Se concibe y adopta el mecanismo del *ballottage* para permitir el reagrupamiento de fuerzas políticas tendientes a obtener una mayor gobernabilidad aglutinada alrededor del presidente de la República. El término *ballottage* proviene de *balota* (del francés *ballote*), es decir, una bolita que en algunas comunidades se utiliza para votar.²⁵ Cabe hacer mención que no siempre se identificó el término con una votación a dos vueltas y que hoy día cuenta con una infinidad de variaciones fónicas.²⁶ El carácter semántico político-electoral actual se adquiere durante el siglo XIX cuando se pasó de lo metafórico a la importancia de elegir en forma directa a los representantes populares a dos vueltas con el fin de afianzar la legitimidad de los detentadores de poder, en particular del poder ejecutivo.

Con la V República francesa reaparece este mecanismo electoral tras una ordenanza constitucional que emite Charles de Gaulle, primero para la elección de los miembros de la primera Asamblea Nacional de la naciente república y será hasta 1962 cuando un referéndum aprueba la aplicación de la segunda vuelta para la elección del presidente de la República.²⁷ El propósito fundamental es investir al presidente de mayor legitimidad y de mayoría parlamentaria. Sin duda, el *ballottage* es una institución típica y un rasgo distintivo del derecho constitucional francés, aunque se aplicó en Bélgica en 1899 y en Holanda en 1917.²⁸ La segunda vuelta electoral ha tenido una amplia aceptación en muchos sistemas políticos, particularmente en los sistemas presidenciales. En el caso de América Latina su introducción a la mayor parte de los códigos electorales de los sistemas

¹⁰³ Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, *Op. Cit.*, p. 59.

¹⁰⁴ El término “ballotage”, “ballottaje”, “balotage”, “balotaje” ingresa al español como un galicismo proveniente de la voz francesa que sobre la marcha del tiempo se asoció con una segunda vuelta electoral.

¹⁰⁵ El método del *ballottage* se aplicó por primera vez en 1965, tres años después del referéndum, siendo electo Charles de Gaulle en una segunda vuelta frente a Francois Mitterrand.

¹⁰⁶ Nava Treviño, Félix Ponce. *Democracia y representación. El ballotage en la elección presidencial de México*, Segundo Congreso sobre Derecho Electoral, Porrúa, México, 1998, p. 308.

políticos data desde 1980. Aunque se tiene el antecedente de que República Dominicana emprendió una reforma institucional e incorporó este mecanismo electoral en 1949, mientras que Ecuador y Perú hicieron lo propio en 1979.

La particularidad del *ballottage* francés es que la segunda vuelta electoral se aplica tanto para elegir al presidente de la República y a los diputados de la Asamblea Nacional por un periodo de cinco (5) años. Pese que el Poder Legislativo se conforma por un sistema bicameral, realmente la cámara de los diputados representa ser el órgano legislativo que comparte las funciones de gobierno. La cámara de senadores funciona más como un órgano colegiado consultivo. En el caso de los países latinoamericanos, como se comentó con anterioridad, ha habido variaciones o modalidades sobre las reglas institucionales que definen la elección presidencial y parlamentaria con diferencias sustanciales respecto al modelo de segunda vuelta electoral francés.

El comportamiento institucional que promueve la segunda vuelta electoral francesa incide en las mayorías que eligen al presidente de la República. El presidente es elegido para un periodo fijo que garantice la orientación del despacho de lo público y la estabilidad del sistema político. Pero si la coalición mayoritaria es adversa al presidente, este acepta “compartir” con la oposición el gobierno a través de lo que se conoce como la cohabitación política.²⁹ Cuando las mayorías presidenciales coinciden con las parlamentarias, el sistema opera como un régimen presidencialista, cuando difieren funciona como uno de corte parlamentarista. Este sistema “híbrido” ha resultado ser un modelo que asimila el método del *ballottage*, y éste proporciona la suficiente legitimación para el funcionamiento estable y correlativo del poder ejecutivo y del poder legislativo.³⁰

¹⁰⁷Inclusive, la elección del presidente a través del sufragio universal directo, realmente, es una institución reciente en Francia. Fue introducida hace aproximadamente 40 años con la reforma constitucional aprobada por referéndum el 28 de octubre de 1962.

¹⁰⁸ En este tenor la Constitución Política de la V Quinta República “poco a poco fue destruyendo el sistema parlamentario recalcitrante existente en Francia mediante la figura de la segunda vuelta electoral aplicable en las elecciones del poder ejecutivo y el legislativo. De esta manera llegan a coexistir dos estilos: el presidencial y el parlamentario”. En “Costos y beneficios

El *ballottage* en la elección de representantes populares bajo el régimen semipresidencial ha contribuido a multiplicar el poder popular no sólo del presidente de la República, sino también de los diputados. Ello explica porque las decisiones de gobierno al pasar por una consulta a la ciudadanía francesa, como son el referéndum,³¹ tienen un apoyo excepcional.³² Este factor de orden político permite que el *ballottage* tenga un adecuado funcionamiento en la conducción de las tareas de gobierno. La legitimidad que inviste a los candidatos producto de una segunda vuelta electoral genera condiciones idóneas de estabilidad y eficiencia, elementos importantes para lograr condiciones de gobernabilidad.³³ Desde que el *ballottage* irrumpe en la V República se ha convertido en una práctica tradicional. En el periodo 1958-2000 ha experimentado 6 elecciones presidenciales por segunda vuelta. Dentro de las cuales ha tenido la experiencia de 3 gobiernos divididos cuando Francois Mitterrand (socialista) fue electo y reelecto presidente de la República para el periodo 1981-1995 y Jacques Chirac (derecha) en 1995-2000.

En suma, el *ballottage* francés ha contribuido a consolidar un régimen político de tipo semipresidencial en la historia moderna de este país, en otros términos, el *ballottage* sienta las bases de elección de una nueva forma de sistema de gobierno y configura un sistema de partidos que tienen incidencia directa en la forma de operar del régimen y de funcionar de la administración pública. En el

del *ballottage* en México”, documento elaborado por el Centro de Capacitación Judicial Electoral, *Revista Justicia Electoral*, número 12, TRIFE, México, 2000, p. 23.

¹⁰⁹ El referéndum se ha transformado a raíz de la V República en un instrumento jurídico-político que refuerza los poderes del presidente de la República sobre temas importantes en materia política, económica, social y legislativa. Este instrumento excepcional de apoyo al poder ejecutivo ha adquirido mayor relevancia cuando el presidente tiene un legislativo obstinado, o bien, un gobierno dividido.

¹¹⁰ Mény, Yves, *El sistema político francés*, Institut International d'Administration Publique, París, Francia, 1998, p. 8.

¹¹¹ Cuando hablamos de gobernabilidad aludimos a la definición que nos proporciona Camou como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas societales y la capacidad del sistema político (Estado/gobierno) para responderlas de manera eficaz”, es decir, a todos los actores institucionales que tienen el poder para equilibrar las tomas de decisiones que buscan resolver los problemas de carácter público. Por lo que los componentes básicos de la gobernabilidad (legitimidad, eficiencia y estabilidad) tienen un vínculo directo con el ejercicio democrático del poder público. Camou, Antonio (Comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, IIS-UNAM, México, 2000, p. 36.

primer caso, la estructura del gobierno adviene por la combinación de dos sistemas (presidencial y parlamentario) que equilibran las tareas públicas con o sin cohabitación política; y, en el segundo caso el número de partidos se reduce a dos, derecha e izquierda, que se disputan en una segunda vuelta la elección presidencial o parlamentaria. Este efecto provee a los representantes populares de una legitimidad “cuasiplebiscitaria” por altas votaciones que hacen asegurar la fortaleza política-institucional del presidente de la República o de los diputados en la persecución de las tareas de gobierno.

2.3 Características del sistema electoral mayoritario

Con la oposición política de republicanos y comunistas los gaullianos franceses lograron diseñar un sistema electoral de mayoría absoluta de carácter uninominal que se ha mantenido vigente desde 1958. En su perspectiva histórica Francia ha experimentado varias modalidades dentro de los tipos básicos de sistemas electorales. Al respecto Nohlen argumenta que este país *es un ejemplo clásico en que el sistema electoral se ha empleado sin reparo alguno como un instrumento más en la lucha política.*³⁴ Su historia electoral se asemeja a los movimientos del péndulo en el tiempo y espacio, pues, en determinadas circunstancias puso en práctica dos sistemas básicos selectivos de representación política: por un lado, el sistema de representación proporcional vigente en las elecciones de 1945, 1946 y 1985, y por el otro, el sistema de mayoría absoluta (actualmente se instrumenta en la V República).

El sistema de mayoría absoluta (de no lograrse aparece la mayoría simple) tiene una larga tradición dentro del régimen político francés que data desde 1848 y que solo ha tenido tres interrupciones producto de reformas políticas que impulsaron la instrumentación del sistema de representación proporcional, como se señaló en el párrafo anterior. La vigencia del sistema de mayoría absoluta depende de la modalidad que ha adquirido dentro de este sistema básico, es

¹¹² Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Op. Cit., p. 229.

decir, la adopción del sistema de mayoría absoluta en su modalidad de segunda vuelta electoral o *ballottage* contribuye a la estabilidad política que este sistema electoral ha aportado a Francia.³⁵

El uso del *ballottage* presenta varias características notables que benefician al sistema político francés y que ha incorporado cambios sobresalientes en la instituciones políticas, algunos, inclusive, como dice Mény, ni siquiera los autores que se encargaron de elaborar la ingeniería institucional de la V República conocían la trascendencia y las ventajas que ciertas instituciones, entre ellas, el Consejo Constitucional y los partidos políticos, por ejemplo, adquirieron para la institucionalización de la V República.³⁶

Otra característica fundamental es la individualización del *ballottage*. Esto es asumir que en la segunda vuelta electoral compiten los dos candidatos más votados y alrededor de ellos se aglutinan el resto de los partidos políticos descalificados en la primera vuelta electoral. Por lo que las coaliciones tienden a individualizarse entorno a los contendientes, y la participación de los partidos políticos tienden a reducirse a dos organizaciones coaligadas entre todas las formaciones políticas, ello obliga a los candidatos a impulsar alianzas en el seno de la derecha y de la izquierda, primero, para ganar la elección, y segundo, para formar un gobierno.³⁷ Lo que implica que el candidato electo haga uso del sistema de cohabitación política para integrar un gobierno legítimo en caso de presentarse tal fenómeno.

Una tercera característica es la legitimación dual del poder ejecutivo, reconocido tanto en el presidente de la República, elegido por sufragio universal y

¹¹³ Aguirre, Pedro, *Sistemas políticos y electorales contemporáneos, Francia, Op. Cit.*, p. 26.

¹¹⁴ Mény, Ives, "Francia: la institucionalización del liderazgo", en Colomer, Joseph María (director), *La política en Europa, introducción a las instituciones de quince países*, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1995, p. 123.

¹¹⁵ *Ibid*, p. 127.

directo, como en el Primer Ministro ungido dentro de la mayoría parlamentaria por consenso, como se ha comentado. En este sentido, el sistema de dos vueltas en distritos uninominales incide, directamente, en dicha legitimidad dual con el propósito de reducir una excesiva representación en la Asamblea que genere inestabilidad gubernamental. Así, el *ballottage* blinda de un poder legítimo al presidente frente al gobierno y al parlamento, y viceversa, éstos hacia el presidente. Lo que hace posible la realización de las tareas gubernamentales.

Una cuarta característica del *ballottage* es la institucionalización de la institución electoral. En efecto “el elector racional”, los partidos políticos, la ingeniería constitucional del sistema semipresidencial, los pesos y contrapesos entre el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno, y entre estos con el parlamento han contribuido a institucionalizar los beneficios que trae consigo la segunda vuelta electoral. El principal efecto institucional es la legitimación de este sistema electoral para promover la configuración de las autoridades públicas. Sin dejar de lado lo que Thiébault confirma, dentro de los efectos institucionales, el liderazgo político es ejercido tanto por el Primer Ministro como por el presidente de la República en la conducción del gobierno, sin embargo, el Primer Ministro ejercerá un mayor liderazgo en la medida en que sea autónomo del presidente de la República, como es el caso de la cohabitación de poderes.³⁸

Finalmente, la quinta característica tiene que ver con el modelo de representación política, es decir, la segunda vuelta electoral solo se aplica en aquellas representaciones populares electas en forma unipersonal y uninominal, directamente, por el cuerpo electoral. Esto es las elecciones de presidente de la República, los diputados de la Asamblea Nacional, las municipales y las cantonales. Aquellos países que importaron el *ballottage*, como es el caso de los latinoamericanos, solo lo hicieron para la elección presidencial. Por lo que los

¹¹⁶ Thiébault, Jean-Louis, “France: cabinet decision-making under the fifth republic”, en Blondel, Jean y Müller-Rommel, Ferdinand (edited), *Cabinets in Westwrm Europe*, ST. Martin’S Press, N.Y., 1997, pp. 106-109.

efectos institucionales de la segunda vuelta electoral en América Latina no son los deseados. La elección presidencial y parlamentaria en Francia se han mantenido incólumes que resultan ser elementales para la estabilidad del régimen político.

2.3.1 Elección para presidente de la República

La reforma constitucional francesa de 1958 no sólo establece el advenimiento de la V República y un nuevo régimen político, sino también la adopción de nuevos mecanismos selectivos de representación política. A partir de ese año se integra la primera Asamblea Nacional de la república mediante el mecanismo del *ballottage*. Será hasta 1962 cuando un referéndum nacional, impulsado por Charles de Gaulle, incorpore en la estructura constitucional la segunda vuelta en la elección presidencial,³⁹ dando lugar a la aparición de un sistema presidencial con un gobierno parlamentario, o bien, un sistema parlamentario con un gobierno de cohabitación.⁴⁰ En ambos casos, el funcionamiento del régimen semipresidencial y el *ballottage* son un complemento condicionado, es decir, el uno sin el otro no pueden generar condiciones de gobernabilidad.

Para ser candidato a la presidencia de la República el ciudadano no sólo tiene que ser de nacionalidad francesa, tener más de 23 años y estar libre de obligaciones militares, sino también estar avalado por 500 cargos electos. El presidente es elegido de manera directa por el voto secreto de los electores para un periodo de 5 años con la posibilidad de reelegirse inmediatamente para otro ciclo de gobierno (durante la V República pocos han sido los presidentes que lo

¹¹⁷ Originalmente la Constitución Política de la V República disponía que la elección del presidente fuera de manera indirecta a través de un colegio electoral integrado por 80,000 delegados seleccionados de las 36,000 municipales que forman parte de Francia. Incluso de Gaulle fue elegido presidente por este método electoral en 1958. Pero, una enmienda constitucional en 1962 provee que la elección del presidente sea directa por segunda vuelta electoral. En la primera elección por *ballottage* de la V República de Gaulle resulta triunfador.

¹¹⁸ Inclusive, la elección directa del presidente lo dota, también, de un poder constitucional muy importante. En Pierce, Roy, *Choosing the chief presidential elections in France and the United States*, University of Michigan Press, E.U., 1998, p. 4.

han logrado, entre ellos Francois Mitterrand y Jacques Chirac).⁴¹ El método de elección combina el sistema de mayoría absoluta y el sistema de mayoría relativa (mayoría romántica), siendo este último sistema el que define la elección presidencial, de esta manera la segunda vuelta electoral lleva a los dos candidatos presidenciales más votados, con sus respectivas coaliciones partidistas, a competir y obtiene el triunfo el que más votos obtenga.

La segunda vuelta electoral se celebrará cuando ninguno de los dos candidatos más votados obtenga el 50+1 de los sufragios en la primera vuelta electoral, como se comentó en el primer capítulo, o bien, podrán presentarse los dos candidatos que hayan obtenido la mayor suma de votos en la primera vuelta, es decir, se presentan los dos candidatos con mejores posibilidades de ganar la elección presidencial. El *ballottage* en la elección presidencial se realizará dos semanas después de haberse celebrado la primera vuelta electoral en una única circunscripción electoral nacional. Para Valdes Francia representa *el mejor ejemplo de un sistema de mayoría absoluta. Así, en la segunda vuelta uno de los dos candidatos, necesariamente, alcanza la mayoría de los votos emitidos.*⁴²

Con la aparición de la V República, en materia electoral, todas las elecciones presidenciales se han definido en la segunda vuelta electoral durante cuatro (4) décadas. Tal situación constitucional ha permitido estructurar gobiernos con mayor sesgo presidencial o con mayor sesgo semipresidencial (véase Cuadro 2.1).

¹¹⁹ Desde el referéndum del 24 de septiembre de 2000 y la ley constitucional No. 2000-964 del 2 de octubre de 2000, el mandato presidencial es de cinco años. Los mandatos de siete años fueron votados por la ley del 20 de septiembre de 1973 cuando el mariscal Mac Mahon sustituyó a Adolphe Thiers.

¹²⁰ Valdés, Leonardo, *Sistemas electorales y de partido*, Op. Cit., pp. 13-14.

Cuadro 2.1 Presidentes de la V República electos por *ballottage* 1965-2002

Periodo	Presidente	Partido de gobierno	(%) de votos en la segunda vuelta
1965-1969	Charles de Gaulle ⁴³	Partido Gaullista	55.19%
1969-1974	Georges Pompidou	Partido Gaullista	58.20%
1974-1981	Valery Giscard d'Estaing	Partido Republicano	50.81%
1981-1995	Francois Mitterrand ⁴⁴	Partido Comunista	54.00%
1995-2000	Jacques Chirac ⁴⁵	Partido para la Agrupación de la República	52.64%

Fuente: elaboración propia a partir de Baguenard, Jacques, Maout, Jean-Charles y Muzellec, Raymond, *Le président de la V République*, Librairie Armand Colin, París, 1970, pp. 26-27, Lions Signoret, Monique, *Las recientes elecciones presidenciales en Francia 1974-1981*, IJ-UNAM, México, 1982, pp. 18-19 y Aguirre, Pedro, *Sistemas políticos y electorales contemporáneos, Francia, Op. Cit.*, pp. 56-59.

Del cuadro se desprende que la elección presidencial ha sido ganada por los candidatos por mayoría absoluta y la presidencia de la V República se ha rotado entre partidos políticos de derecha e izquierda, por lo que esta república ha tenido en el periodo de referencia cinco presidentes y dos reelecciones presidenciales con Mitterrand y Chirac. Al contrastarlos con los primeros ministros, jefes de gobierno, se eleva a más de cuarenta el número de los mismos, lo cual es significativo y la posición de ellos está en función de las coaliciones y la mayoría legislativa existente. Esta cláusula de gobernabilidad aparece como una probable solución institucional a los problemas que trae consigo la aparición de gobiernos divididos y en donde la aplicación del *ballottage* no está ajena.

El órgano institucional para desarrollar funciones en materia electoral en las elecciones presidenciales y parlamentarias es el Consejo Constitucional.⁴⁶ Este

¹²¹ Fue presidente al inicio de la república en el periodo 1958-1965.

¹²² Fue reelecto para un segundo periodo que inició en 1998.

¹²³ Fue reelecto para un segundo periodo a partir de 2000. Elección que obtuvo más del 87% de los votos frente al candidato de ultra-derecha, Le Pen en segunda vuelta.

órgano fue instituido por la Constitución Política de la V República del 4 de octubre de 1958. Vale la pena señalar que no existe precedente en la historia constitucional de Francia. Inclusive cuando fue creado no se tenía idea de la importancia que adquiriría al pasar el tiempo. El Consejo Constitucional se compone de nueve miembros para un periodo de nueve años sin posibilidad de reelección. Tres de sus miembros son nombrados por el presidente de la República, tres por el presidente de la Asamblea Nacional y tres por el presidente del Senado.⁴⁷

Entre las funciones más importantes que desarrolla dicho Consejo destacan las siguientes:

a) *Elegibilidad de los candidatos.* Valida a los candidatos que cumplen con los requisitos para competir por el cargo popular de presidente de la República.

b) *Califica las elecciones.* Declara públicamente los resultados de la contienda a la elección presidencial tanto en la primera vuelta como en la segunda vuelta electoral.

c) *Supervisa el financiamiento de los gastos electorales.* Hace posible que cada candidato cuente con un administrador electoral que controle los gastos permitidos para la elección presidencial.

¹²⁴ También tiene funciones en materia de control de la constitucionalidad de las normas y de control de la regularidad de las consultas políticas (referéndum). El Consejo Constitucional tiene, entre otros ámbitos, el poder de pronunciarse sobre algunas situaciones de derecho. Estas funciones lo hace diferente de otros tribunales constitucionales de Francia. Véase la página electrónica de este Consejo en <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

¹²⁵ Además de que el presidente del Consejo Constitucional es nombrado por el presidente de la República y los ex-presidentes de la República son miembros vitalicios del Consejo. Artículo 56 de la Constitución Política de Francia.

D) *Resuelve reclamaciones*. Hace referencia a todos aquellos electores elegibles para un cargo de representación popular. Este acto lo resuelve de inmediato el Consejo Constitucional.

F) *Resuelve irregularidades electorales*. Es decir observa las operaciones de voto en una circunscripción en las cuales las condiciones y formas legales no se hayan presentado.⁴⁸

Por otro lado, el control de las operaciones de voto en la elección presidencial garantiza que los ciudadanos ejerzan su derecho político a sufragar. De este modo se instituye una Comisión Nacional de Operación del Voto que se encarga de velar por la legalidad y transparencia del voto. En cada comunidad de más de 20,000 habitantes se integra una comisión del voto para contribuir a la integración de las casillas, distribución del material electoral y recuento de los votos. Mismas comisiones que tienen contacto institucional con el Consejo Constitucional para reconocer oficialmente los resultados electorales. Cabe hacer notar que tanto las funciones del Consejo Constitucional en materia electoral y de las comisiones operadoras del voto, también, regulan las elecciones para diputados de la Asamblea Nacional, no así del senado.

2.3.2 Elección para el Parlamento

Francia se caracteriza por tener un sistema bicameral, cuenta con una Asamblea Nacional integrada por diputados (cámara baja) y el senado de la república (cámara alta). El nivel de importancia de ambas cámaras es distinto, pues, la cámara baja tiene facultades amplias mientras que la cámara alta tiene facultades limitadas. A decir de Aguirre el senado tiene un rol secundario ya que funciona más como un órgano de carácter consultivo en tanto que la Asamblea

¹²⁶ Para mayores datos consultar la página electrónica del Consejo Constitucional referida con anterioridad.

Nacional tiene amplios poderes legislativos. De hecho cuando existe alguna polémica sobre alguna iniciativa de ley, finalmente, la cámara baja es la que resuelve el debate institucional.⁴⁹

No todos los miembros del parlamento francés son sometidos a obtener el cargo de representante popular por la vía de la elección directa. Esta es otra diferencia entre las cámaras parlamentarias. La elección de los miembros a la Asamblea Nacional es por sufragio universal en segunda vuelta electoral por distritos uninominales para ocupar un periodo de 5 años, dicha Asamblea se conforma de 577 diputados.⁵⁰ La fórmula electoral es similar al de la elección presidencial, varía en la especificación del umbral electoral y en la aplicación de la jurisdicción electoral, esto es aquellos candidatos por distrito para ocupar un escaño en la cámara baja que no obtengan la mayoría absoluta de sufragios, participaran en una segunda vuelta electoral entre todos los candidatos que alcanzaron el 12.5% de los votos validamente emitidos ocho días después de efectuarse la primera vuelta electoral y se declara triunfador al candidato que haya alcanzado la primera mayoría relativa.⁵¹ El territorio electoral de Francia se divide en 577 distritos electorales, por cada distrito se presenta un candidato postulado por un partido político y un suplente, dado que se presente la ausencia del propietario. El mandato de los diputados puede terminar por disolución pronunciada por el presidente de la República,⁵² pero también puede terminar por dimisión o inhabilitación de su titular, por su fallecimiento o por la aceptación de determinadas funciones, sobre todo gubernamentales. Por supuesto que este método de elección ha generado muchas críticas ya que da lugar a una sobrerrepresentatividad de los partidos más grandes y en ocasiones deriva en un franco bipartidismo. Contexto que produce antipatías entre los demás partidos

¹²⁷ Aguirre, Pedro, *Elecciones y política en Francia*, Op. Cit., p. 1.

¹²⁸ Artículo 24 de la Constitución Política de Francia.

¹²⁹ Anteriormente era de 10%, pero la reforma política emprendida en 1976 por el presidente Valéry Giscard D'estaing elevó la barrera electoral a 12.5%. Por otro lado, en caso de que los candidatos que compiten en el *ballottage* queden empatados, el código electoral francés estipula que el triunfo se acredita al candidato de más edad.

¹³⁰ Artículo 12 de la Constitución Política de Francia.

políticos opositores. Sin embargo, el recurso de las elecciones para elegir a los representantes populares constituye un poderoso medio de legitimación utilizado por la V República.⁵³

La elección de los diputados a la Asamblea Nacional define, en mucho, la estabilidad del régimen semipresidencial. Por ejemplo, cuando el presidente de la República no tiene mayoría legislativa que lo apoye en sus proyectos de gobierno, la cohabitación se abre como un abanico que coadyuva a la estructura gubernamental, siempre y cuando, mantenga como Jefe de Gobierno al líder de la mayoría legislativa. El poder compartido entre dos poderes constitucionales del Estado, legítimos y autónomos, resulta ser una fórmula idónea para compartir responsabilidades públicas frente al electorado, quien finalmente evalúa la labor del poder ejecutivo, además de que el gobierno es responsable ante la cámara baja.

La cámara alta, es decir, el senado de la República se elige de manera indirecta por un colegio electoral para un periodo de nueve años, se conforma de 321 senadores. A diferencia de la cámara baja que se elige en su totalidad, la del senado se elige por tercios cada tres años.⁵⁴ Por el carácter indirecto de la elección, el senado tiene un papel secundario dentro del régimen político, inclusive el gobierno no es responsable de sus tareas públicas frente al senado.⁵⁵ De hecho las facultades constitucionales con que cuenta el senado, prácticamente, se reducen a dos: asegurar la representación territorial y garantizar la representación de los franceses que habitan en el extranjero.⁵⁶

¹³¹ Mény, Yves, "Francia: la institucionalización del liderazgo", *Op. Cit.*, p. 127.

¹³² Consultar la página electrónica del senado francés <http://www.senat.fr>

¹³³ La vida del senado en Francia es relativamente reciente ya que data de 1875. En dos ocasiones, en 1969 y en 1976, se han sometido a consideración del pueblo francés la desaparición del senado y ambas veces se ha votado por su permanencia.

¹³⁴ Artículo 24 de la Constitución Política de Francia.

En suma, la segunda vuelta electoral guarda características esenciales que complementan un mejor funcionamiento en el régimen semipresidencial. No sólo ha influido en la institucionalización del *ballottage* entre los partidos políticos, sino además consolidó una forma de gobierno que debe su legítima dualidad ejecutiva, en parte, a un sistema electoral a dos vueltas. Independientemente, de la composición parlamentaria y el apoyo hacia el presidente en sus acciones de gobierno, el *ballottage* se ha convertido en un mecanismo elemental para el sostenimiento de los gobiernos de la V República. Por otro lado, tanto el *ballottage* presidencial como parlamentario se sujetan a la combinación mayoría absoluta-mayoría relativa. En el caso de la elección parlamentaria se establece un umbral de mayoría especial cualificada, es decir, si los candidatos a una diputación no logran una mayoría absoluta de sufragios, aquellos que logren el 12.5% de los votos validamente emitidos, pasarán a una segunda vuelta. El triunfador será aquel que obtenga el mayor número de votos.

2.4 Sistema de partidos

La institucionalización de los partidos políticos en Francia es producto de una serie de sucesos históricos de composición y descomposición de las diversas organizaciones políticas tradicionales. La III y IV República se caracterizaron por la configuración de un sistema de partidos contrastados que representaban un muro de contención para el gobierno en función. De facto, los partidos que mantenían escaños en el parlamento se convertían en verdaderos jueces de las decisiones gubernamentales, que muchas veces la sentencia se convertía en la destitución de los miembros del gobierno.⁵⁷ Ello, justifica porque durante el tiempo que se mantuvo vigente la IV República hubo veintidós (22) gabinetes inestables y la lucha permanente por la preeminencia del poder legislativo sobre el poder ejecutivo. Contexto que motivó actitudes y comportamientos autoritarios en las prácticas legislativas sobre el régimen político francés.

¹³⁵ Sabsay, Daniel, *El ballottage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*, Op. Cit., pp. 26-27.

Las experiencias de gobiernos parlamentarios exacerbados fomentaron, al mismo tiempo, desequilibrios y flaquezas en los partidos políticos que no pudieron contener la fragmentación y la indisciplina partidista al interior del parlamento francés. La tendencia multipartidista del sistema de partidos incrementaba la incoherencia en las acciones de gobierno y la defensa a ultranza de los intereses de partido. Lo que implicaba la falta de institucionalización para apoyar el funcionamiento de una vida republicana estable. Tiene razón Mény cuanta argumenta que los partidos políticos de Francia exponen una larga trayectoria de *fragilidad, inestabilidad y debilidad*.⁵⁸ Pese que el sistema electoral reconoce la existencia de candidaturas “libres” para promover representaciones populares con apoyo de los electores, actualmente, los partidos continúan teniendo una gran aceptación entre los ciudadanos franceses. La competencia entre partidos y “candidatos ciudadanos” es una constante en los procesos electorales.

La segunda vuelta electoral, diseñada a inicios de la V República, trajo consigo una serie de cambios significativos en la configuración del sistema de partidos. En primer lugar, los partidos reconocieron las reglas del juego de este sistema de elección popular que prometía un mayor apoyo del electorado, aún cuando hubo resistencia de los partidos que se oponían a este método electoral impulsado por Charles de Gaulle. En segundo lugar, el multipartidismo aparecía con mayor resonancia en la primera vuelta electoral, pero al celebrarse el *ballottage* el número de partidos que compiten se reducen al formar coaliciones con los candidatos “más favorecidos” por los sufragios emitidos, fomentando un “bipartidismo coaligado”. En tercer lugar, la elección presidencial y parlamentaria es dotada de una legitimidad bicéfala que es compartida cuando el presidente de la República tiene mayoría legislativa, o bien, cuando se hace uso del sistema de cohabitación política. Al respecto Nohlen sostiene que *en 1958, cuando se impuso de nuevo la elección por mayoría legislativa absoluta (...) se buscaban tres*

¹³⁶ No es un fenómeno nuevo en la V República. A partir de ésta la institución de los partidos mostraron una lejanía con respecto a las anteriores repúblicas. Mény, Yves, “Francia: la institucionalización del liderazgo”, *Op. Cit.*, p. 132.

*objetivos fundamentales: quebrar el predominio de los partidos, conseguir mayorías claras y disminuir la representación comunista.*⁵⁹

Para Hauriou el diseño institucional del sistema electoral, contemplado en la estructura constitucional, denota la posibilidad de configurar un nuevo sistema de partidos políticos al advertir que el *ballottage tiende probablemente hacia un bipartidismo, o en todo caso, hacia una bipolarización.*⁶⁰ De hecho, dice Aguirre, que *en la V República el sistema de partidos debió adaptarse al hecho de que el parlamento perdería importancia política con relación al presidente. Las nuevas condiciones obligaron a los partidos políticos a fortalecer su organización y a fusionarse con formaciones afines como el único medio de garantizar su supervivencia. El sistema de partidos se simplificó, lo que dio lugar a la bipolarización centro derecha/centro izquierda que hasta el día de hoy prevalece en Francia.*⁶¹

Estos puntos de vista justifican la importancia de incorporar un sistema electoral que tuviera un impacto directo en el sistema de partidos, tal preocupación fue evidente en el constituyente francés, de manera que ofreciera una nueva configuración para dejar en el pasado el rol inestable y frágil de los partidos políticos y adquirieran un nuevo comportamiento político bajo un régimen de tipo semipresidencial. Así, los giros en el poder, de derecha a izquierda, ocurridos en 1981, 1986 y 1988, luego de veintitrés (23) años de hegemonía política de la derecha, consigna que entre estas dos tendencias ideológicas, en las cuales se han aglutinado los partidos políticos, se han dado las alternancias de gobierno y parlamentarias.

¹³⁷ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1981, p. 289.

¹³⁸ “Una división de la opinión en dos tendencias, provocada con motivo de la elección del presidente de la República, podría traducirse también en las elecciones legislativas, cosa que efectivamente ocurrió, en cierta medida en marzo de 1967”. En Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Op. Cit., p. 538.

¹³⁹ Aguirre, Pedro, *Sistemas políticos y electorales contemporáneos, Francia*, Op. Cit., p. 33.

Desde la perspectiva de Charlot la V República recibió como herencia política *el problema de un multipartidismo crónico, a diferencia de la Tercera República, y más aún, de la Cuarta República, ha sometido dicho multipartidismo a una serie de reglas institucionales que, hasta la fecha, ha logrado que en Francia prevalezca la estabilidad gubernamental, la permanencia en el poder y la alternancia democrática.* De acuerdo al autor existen tres reglas que son elementales, propias de la V República, para entender el nuevo rostro de los partidos políticos: 1) la elección presidencial por mayoría absoluta uninominal muestra que ningún partido tiene la fuerza electoral suficiente para acreditarse el triunfo, por lo que necesita, imperiosamente, conformar una coalición política en torno a su programa; 2) La elección parlamentaria por escrutinio mayoritario en segunda vuelta electoral permite a los grandes partidos acercarse a la mayoría absoluta de los escaños en la Asamblea Nacional, mientras que los partidos pequeños se ven obligados a aliarse con un partido grande para servirle de apoyo; de no hacerlo, quedan políticamente marginados; y, 3) la estabilidad del gobierno depende en demasía de la mayoría parlamentaria al interior de la Asamblea Nacional a fin al proyecto de gobierno.⁶²

En estas consideraciones se aprecia la institucionalización del diseño institucional a partir de dos elecciones (presidencial y parlamentaria) trascendentes para comprender la consolidación de la segunda vuelta electoral en un sistema multipartidista, pero que en la acción política configura un sistema “bipartidista de coalición” por los efectos institucionales que produce el *ballottage*, aún cuando la tendencia es de bipolarización partidista dentro del juego de competencia electoral entre derecha e izquierda. Actualmente, el sistema de partidos en Francia se puede dividir en tres grandes fuerzas políticas integradas por el Partido Socialista (PS), Reagrupamiento para la República (RPR) y la Unión por la Democracia Francesa (UDF), y en tres pequeñas fuerzas políticas

¹⁴⁰ Charlot, Jean, *Los partidos políticos y el sistema de partidos en Francia*, Instituto de Estudios Políticos, París, Francia, 1993, p. 6.

integradas por el Partido Ecologista (PE), el Partido Frente Nacional (PFN) y el Partido Comunista (PC). Véase Cuadro 2.2

Cuadro 2.2 Principales partidos políticos franceses

Nombre/partido	Ideología	F/Fundación	Principal dirigente
PS	Centro/izquierda	1969	Francois Mitterrand
RPR	Derecha	1976	Jacques Chirac
UDF	Centro/derecha	1974	Válery Giscard d'Estaing
PE	Centro/derecha	1990	Antoine Waechter
PFN	Extrema/derecha	1972	Jean Marie Le Pen
PC	Izquierda	1920	Georges Marchais

Fuente: elaboración propia

Del cuando se observa que la consolidación del sistema de partidos en Francia es relativamente reciente, pese que la existencia de esos partidos tiene un referente histórico, por ejemplo, el Partido Reunión del Pueblo Francés fundado en 1947 por Charles de Gaulle se transformó en el RPR en 1976, impulsando el movimiento gaullista iniciado al terminar la segunda guerra mundial. También avistamos que el péndulo del poder ha girado entre la derecha y la izquierda.⁶³ La derecha gobernó durante más de dos décadas (1965-1981, bajo las presidencias de Charles de Gaulle, Georges Pompidou y Valery Giscard) hasta que en 1981 la izquierda se hace del poder durante catorce (14) años continuos, siendo presidente el socialista Francois Mitterrand. Sin embargo, los problemas económicos y de corrupción del gobierno de Mitterrand marca el retorno de la derecha en 1995 cuando Jacques Chirac obtiene la victoria en la elección

¹⁴¹ Para Núñez los partidos han pasado la prueba difícil de contar con un Jefe de Estado socialista y un gobierno reflejo de una coalición centro derecha-izquierda (caso Mitterrand). Esta experiencia constitucional permite que el Estado francés cumpla con su misión de organización institucional. Véase Núñez Rivero, José María, "El régimen político francés", *Op. Cit.*, p. 315.

presidencial por *ballottage* con 52.64% de los sufragios validamente emitidos por *ballottage*.

A decir de Mény los partidos juegan un papel relevante en el sistema político francés y durante la V República *los partidos se han ido disgregando, reconstruyendo y debilitando de nuevo, hasta tal punto que el sistema partidista de 1958 difiere del de 1965, y que el de 1990 no tiene nada que en común con el de 1970. A lo largo de sus cuarenta años de existencia, el gobierno ha sido apoyado sucesivamente por mayorías de coalición, por mayoría absoluta, y desde, 1988 hasta 1993, por mayoría relativa.*⁶⁴ Los cambios institucionales que han sufrido los partidos han tenido un propósito esencial que es el de conservar los gobiernos de la república y sus intereses de partido. Las elección legislativa de 1997 confirma la estabilidad del sistema de partidos en Francia. Los cuatro partidos que monopolizaron la integración de la Asamblea Nacional, después de dichas elecciones, fueron el RPR, UDF, PS y PC, es decir, entre dos partidos de derecha y dos partidos de izquierda.⁶⁵ Por lo que el presidente Jacques Chirac no contó con mayoría legislativa, puesto, que la primera mayoría relativa la ostentaron los partidos de izquierda conformada por el PS y el PC, que en conjunto, sumaban 276 escaños, mientras que los partidos de derecha aglutinaban 241 escaños. Lo significativo de ello es que el sistema semipresidencial permite que el poder ejecutivo dual comparta responsabilidades políticas y administrativas entre la derecha y la izquierda, fenómeno que se ha experimentado con los gobiernos de Francois Mitterrand y Jacques Chirac.

2.5 Primer Ministro y administración pública

La permanencia del gobierno semipresidencial descansa, se ha comentado, sobre la dualidad del poder ejecutivo. El presidente de la República, quien asume

¹⁴² Mény, Ives, *El sistema político francés, Op. Cit.*, p. 19.

¹⁴³ Schlesinger, Joseph A. y Schlesinger, Mildred S. "The stability of the french party system: the enduring impact of the two-ballot electoral rules". En Lewis-Beck, Michael S. (Edited), *How France votes*, Seven Bridges Press, N.Y., 2000, p. 130.

la titularidad de Jefe de Estado, es parte fundamental para adaptar la dualidad mediante la designación del Primer Ministro y la integración del gabinete. Esta dualidad que también es legítima, dice Elgie, es clasificada como una “diarquía jerárquica” en donde, en algunas ocasiones, el presidente es responsable de ciertos asuntos públicos, y en otros, lo es el Primer Ministro.⁶⁶ Así, la administración pública francesa reposa sobre dos cabezas de dirección. Pese que la constitución deja toda esa responsabilidad al Primer Ministro como Jefe de Gobierno,⁶⁷ lo cierto es que el presidente de la República tiene ingerencia directa en las políticas públicas que ejecutan los ministros del gabinete. Inclusive puede vetar las leyes que apruebe el parlamento y todas las leyes que el gobierno presente al parlamento deberán estar firmadas por él.⁶⁸

Desde una perspectiva constitucional el Primer Ministro es el eje central del gobierno. En él recae una doble responsabilidad: 1) conducir la administración pública francesa; y, 2) rendir cuentas de su plan de gobierno ante el parlamento, en particular a la Asamblea Nacional. Cabe señalar que no siempre el Primer Ministro fue clave central dentro del sistema político francés. A partir de 1980 empezó a tener una mayor relevancia con la aparición del “sistema de cohabitación” bajo el gobierno encabezado por el socialista Francois Mitterrand.⁶⁹ En el primer caso, el ministro tiene la obligación de elaborar una política general de Estado, ejecutar las leyes y allegarse de todo el aparato administrativo para cumplir con su misión política. En el segundo caso, el Primer Ministro presenta ante el Consejo de Ministros, primero, y después a la Asamblea Nacional su programa de gobierno para su validación. El incumplimiento del programa compete a los diputados juzgar la responsabilidad del Primer Ministro y su gabinete. La presencia de un presidente fuerte no inhibe la figura del Primer Ministro, lo complementa, de manera que éste último tiene mayor importancia cuando es ideológicamente adverso al presidente. Ello no significa que el Primer

68. ¹⁴⁴ Elgie, Robert, *Semi-presidentialism in Europe*, Oxford University Press, N.Y., 2001, p.

¹⁴⁵ Artículos 20 y 21 de la Constitución Política de Francia.

¹⁴⁶ *Ibidem*, artículo 10.

¹⁴⁷ Elgie, Robert, *Semi-presidentialism in Europe*, *Op. Cit.*, p. 68.

Ministro tenga preeminencia sobre el presidente de la República, todo lo contrario, el jefe de gobierno y su gabinete concilian la ejecución de las políticas con las decisiones del presidente.

La preeminencia del Primer Ministro sobre el gabinete y la dirección de la administración pública tiene una doble razón: a) el control de las políticas de gobierno y de los departamentos que las dirigen, ya que una de las atribuciones del gobierno es determinar y dirigir una política de Estado; y, b) el control sobre el comportamiento y desempeño de los propios miembros del gabinete.⁷⁰ Lo cual tiene un propósito esencial referente a tener los apoyos necesarios para que las decisiones del Primer Ministro sean refrendadas por los ministros de su gabinete. Dicha preeminencia controlada mantiene la estabilidad de los miembros del gabinete dentro de la administración pública. Realmente los gobiernos son amenazados con ser destituidos a partir de sus propias acciones de gobierno. Así, tanto la Asamblea Nacional como el presidente de la República tiene la facultad constitucional de censurar las acciones de gobierno y destituir a éste órgano de dirección al juzgar la responsabilidad del mismo.⁷¹

El sistema semipresidencial funciona bajo el principio de separación de poderes, sin embargo, dentro del poder ejecutivo acaece una manera peculiar de conducir la administración pública en virtud de que tanto el presidente de la República como el Primer Ministro comparten funciones que tienen que ver con acciones de gobierno. Es efectivo lo que Duverger asevera al señalar que *el presidente de la República y el gobierno no son órganos absolutamente separados, que el gobierno no puede ejercer su poder de decisión más que de forma selectiva en el seno del Consejo de Ministros y éste es presidido por el presidente de la república*. Pese que los ministros son *jefes de los distintos*

¹⁴⁸ Thiébault, Jean-Louis, "France: cabinet decision-making under the fifth republic", *Op. Cit.*, p. 102.

¹⁴⁹ Artículos 8, 49 y 50 de la Constitución Política de Francia.

sectores de la administración pública, están obligados a instrumentar las decisiones que se adopten dentro del Consejo de Ministros.⁷²

En este tenor es inevitable la separación dual del poder ejecutivo, tal dualidad representa la balanza institucional del sostenimiento de la administración pública. Tanto el presidente de la República como el Primer Ministro no son órganos de dirección mutuamente excluyente. Dentro del régimen semipresidencial se presentan como una fórmula de gobierno que puede operar, sea el caso, bajo la preeminencia de un sistema presidencial cuando el presidente de la República tiene una mayoría parlamentaria integrada por su partido, o bien, de un sistema parlamentario cuando el presidente de la República no tiene dicha mayoría. Contexto que suscita la formación de coaliciones de gobierno. En términos de Anderson *el presidente gobierna con el Primer Ministro*.⁷³

Las tareas de gobierno son asumidas por el principio de colaboración, pero, sobretodo en el fondo dichos principios se guían por intereses de partido. Estos principios tienen trascendencia cuando surgen gobiernos divididos que tienden a obstruir la función pública por la falta de mayoría legislativa. Cabe señalar que durante la V República no todos los gobiernos encabezados por los primeros ministros fueron estables. Fue evidente las censuras y destituciones de primeros ministros y sus gobiernos, sin embargo, la estabilidad de éstos recae en el presidente de la República y en la Asamblea Nacional, quienes tienen un rol más de compromiso con la ciudadanía francesa, mientras que los errores de gobierno del Primer Ministro son examinados por la Asamblea Nacional, órgano que determina si continua dando su voto de confianza. Es notable que en el periodo de 1958-2005 Francia haya experimentado 5 presidentes de la República, 44 primeros ministros y 28 gobiernos (ver Cuadro 2.3).

¹⁵⁰ Para que el gobierno pueda comprometer su programa de políticas ante la Asamblea Nacional necesita que el Consejo de Ministros lo avale. Esto indica que sin el apoyo del presidente de la República el Primer Ministro no podrá formular su plan de gobierno. Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1986, p. 285.

¹⁵¹ Anderson, Malcolm, *Government in France, an introduction to the executive power*, Pergamon Press, N.Y., 1970, p. 77.

Cuadro 2.3 Presidentes y gobiernos de la V República 1958-2005

Presidente	Primer Ministro	Vigencia del gobierno
Charles de Gaulle	Michel Debré	1959-62
	Georges Pompidou I	1962-68
	Georges Pompidou II	
	Georges Pompidou III	
	Georges Pompidou IV	
Maurice Couve de Murville		
Georges Pompidou	Jacques Chaban-Delmas	1969-72
	Pierre Messmer I	1972-74
	Pierre Messmer II	
	Pierre Messmer III	
Valery Giscard	Jacques Chirac	1974-76
	Raymond Barre I	1976-81
	Raymond Barre II	
	Raymond Barre III	
	Pierre Mauroy I	1981-81
Francois Mitterrand	Pierre Mauroy II	1981-83
	Pierre Mauroy III	1983-84
	Laurent Fabius	1984-86
	Jacques Chirac	1986-88
	Michel Rocard I	1988-91
	Michel Rocard II	
	Edith Cresson	1991-92
	Pierre Berégory	1992-93
	Edouard Balladur	1993-95
Jacques Chirac	Alain Juppé	1995-97
	Lionel Jospin	1997-2002
	Jean-Pierre Raffarin	2002-2005 ⁷⁴

Fuente: Thiébault, Jean-Louis, "France: cabinet decision-making under the fifth republic", *Op. Cit.*, p. 99 y Elgie, Robert, *Semi-presidentialism in Europe*, *Op. Cit.*, p. 69.

Del cuadro se desglosa que los gobiernos de Pompidou, Messner, Barre, Raymond y Rocard no sólo fueron ratificados por más de un periodo por el presidente de la República, sino también por la Asamblea Nacional que les concedió la continuidad al mando del gobierno. Los periodos de gobierno de Mitterrand y Chirac tuvieron una particularidad muy interesante, por primera vez en la historia de la V República estos presidentes formaban gobierno con primeros ministros que no provenían de las filas de sus partidos, ya sea con la derecha o con la izquierda, tal es el caso de Mitterrand, estirpe socialista, con ministros de derecha como Chirac y Balladur, o el caso de Chirac, de derecha, como presidente, teniendo a Jospin y Raffarin, de ralea izquierda, como primeros

¹⁵² A mediados de 2005 el socialista Raffarin es destituido por Dominique de Villepin, un político de centro derecha.

ministros. En ambos casos el gobierno semipresidencial logró sobrevivir, pese que Mitterrand no apoyó, suficientemente, el gobierno de Chirac al negarse a firmar algunas ordenanzas aprobadas por ese mismo órgano.⁷⁵ Sin lugar a dudas, la salida de escape del sistema de cohabitación es el sistema de elecciones y de la calificación que el electorado le conceda en votos a los gobiernos por ser responsables inmediatos de las políticas públicas, esto explica porque después de Chirac, siendo presidente Mitterrand, fueron primeros ministros personajes de izquierda como Rocard, Cresson y Bérégoroy.

El sustento de los gobiernos no se entiende sin apreciar el carácter central de la administración pública al mando del Primer Ministro. Esta centralidad ejerce un control que permite una gradual estabilidad en el seno de la administración pública. En el modelo francés los ministros mantienen una subordinación directa tanto con el Primer Ministro como del presidente, puesto, que éste último puede cesar a los miembros del gabinete a petición del Jefe de Gobierno. Sin embargo, la estructuración del gabinete de gobierno es una facultad propia del Primer Ministro, quien determina la integración del gabinete bajo la ratificación del presidente de la República.⁷⁶ La relación entre el presidente, jefe de gobierno y el parlamento oscila entre la institucionalidad del sistema semipresidencial.

2.6 Equilibrios institucionales en la función gubernamental

La arquitectura institucional francesa de la V República prevé ciertos dispositivos políticos y constitucionales, en el plano formal e informal, o bien, entre las reglas institucionales y la praxis política, que hacen posible encadenar los engranajes de la administración pública. Sobre todo porque es la fuente de legitimidad del Estado francés, es decir, la administración pública es la acción del Estado, o bien, la ejecución de los productos institucionalizados del aparato estatal. Como órgano directivo y administrativo promete una relación social entre

¹⁵³ Mény, Yves, *El sistema político francés*, Op. Cit., p. 11.

¹⁵⁴ Thiébaud, Jean-Louis, "France: cabinet decision-making under the fifth republic", *Op. Cit.*, p. 102.

gobierno y sociedad.⁷⁷ La V República fue ideada para construir un sistema de gobierno que tenga la capacidad de institucionalizar mecanismos de contrapeso, legal-racional, que limite el predominio, ya sea, en la operación del sistema presidencial o del sistema parlamentario. Y es precisamente, la variedad del poder constitucional inherente a la relación entre el presidente de la República, el Primer Ministro y el parlamento lo que contribuye a acordar una diversidad de políticas dentro del gobierno semipresidencial.⁷⁸

En el cúmulo de críticas que examinan los equilibrios de los poderes del Estado destacan las que realiza Mény cuando señala que la constitución francesa de 1958 está llena de *contradicciones, desequilibrios e imprecisiones que generan incertidumbre*, pero reconoce que son estos contrastes donde se encuentra *la principal fuerza de la Constitución* y la base de la sobrevivencia de la reciente república.⁷⁹ En efecto, la constitución francesa se caracteriza por su generalidad y ambigüedad, no se determina con claridad los alcances facultativos de los poderes del Estado. La generalidad de los preceptos constitucionales encuentran su eficacia y eficiencia en la praxis republicana del régimen político. Esta contradicción constitucional se encuentra acompañada de progreso y crecimiento económico, lo que ha dado estabilidad política y social a la actual república.

El ciclo institucional de la república guarda ciertas proporciones vectoriales que se sustentan en un equilibrio raro y desconcertante, pero que finalmente es legitimado por todos sus actores.⁸⁰ Por ejemplo, finca su base sobre las expectativas de una mejor representación política y de un mejor gobierno, sin

¹⁵⁵ Esta cita pertenece a Amaro Guzmán extraída de Ramos, Limberg, "Gobernabilidad, política pública y poder público, *Revista IAPEM, Perspectiva Multidisciplinaria*, México, número 58, mayo-agosto 2004, pp. 97-98.

¹⁵⁶ Para Duverger este contexto se encuentra distinguida por tres tipos de situaciones. El primer tipo captura la "fuerza del presidente" como el guardián de la constitución de la república. El segundo tipo desecha la unilateralidad política del presidente y del Primer Ministro. El tercer tipo arguye que el presidente encabeza "un gobierno fuerte" con el Primer Ministro y el gabinete. Citado por Elgie, Robert, *Semi-presidentialism in Europe, Op. Cit.*, p. 16.

¹⁵⁷ Mény, Yves, *El sistema político francés, Op. Cit.*, pp. 9-11.

¹⁵⁸ Mitterrand, Francois, *Aquí y ahora*, Editorial Argos-Vergara, Barcelona, España, 1982, pp. 76-77.

embargo, la rendición de cuentas recae sobre un órgano designado y conformado constitucionalmente por el presidente de la República y, ratificado, por medio del voto de confianza de la Asamblea Nacional. Se trata entonces de mantener indemne la representación popular, investida de un poder legítimo proveniente del *ballottage*, con el compromiso de fiscalizar el cumplimiento del gobierno. Ello justifica, en la mayoría de los casos la temporalidad de los primeros ministros y sus gobiernos.

El equilibrio institucional de los gobiernos de la V República se fue dando al pasar el tiempo. Independientemente, de las críticas que avizoraban el nacimiento de una VI República a principios de 1960. En la medida en que la república alcanzó un determinado desarrollo institucional, muchas de sus piezas clave empezaron a engranarse, vertical y horizontalmente, dejando entrever el objetivo importante de su creación. Aquí reside la ambigüedad de la constitución francesa. Los efectos institucionales corroboran que el permanente equilibrio del régimen político semipresidencial se fundamenta sobre la base de al menos, dos tipos de factores.

El primer factor es de carácter político. La elección del presidente de la República y la de la Asamblea Nacional por *ballottage* inspiran mayor confiabilidad en la integración de los órganos de gobierno. La legitimidad de estos se traduce en mayor apoyo ciudadano. Esta situación tiene un claro impacto en la conformación de mayorías parlamentarias a fin al proyecto del presidente, permitiendo que las políticas del gobierno no serán demasiado objetadas por el parlamento ni por la ciudadanía francesa. Tiene razón Reif al advertir *que el poder del presidente depende de la fuerza y cohesión de su mayoría parlamentaria, y que sin el apoyo de su partido o de una coalición el presidente no puede gobernar*.⁸¹ De hecho, todos los gabinetes de gobierno de la V República, a

¹⁵⁹ Reif, Karlheinz, "Party government in the fifth french republic". En Katz, S. Richard, (Edited), *party governments: european y american experiences*, Vol. 2, Walter de Gruyter and Co., Berlin, Alemania, 1987, p. 59.

excepción del periodo de 1958-1962, han tendido a ser de coalición, independientemente de que el partido de gobierno cuente con mayoría simple al interior de la Asamblea Nacional. Las coaliciones gubernamentales se han convertido en una regla informal pero básica para el sostenimiento del Primer Ministro y su gobierno.⁸²

Por otro lado, el gobierno sólo es legítimo ante el presidente de la República y la Asamblea Nacional, en su integración no media la voluntad ciudadana ni sistema de elección alguna, pues, el método es designación directa con el aval del Jefe de Estado y del parlamento. Lo que implica que el único responsable de la conducción de la administración pública ante el electorado es en principio el Primer Ministro, mientras que el presidente de la República y los diputados lo serán cada vez que se celebre alguna elección mediante el “voto retrospectivo”. Este puente institucional mantiene al margen al presidente y a los diputados de coalición de las presiones coyunturales propias de ser gobierno, manteniéndolos como preservadores de la república. Por ejemplo, el poder ejecutivo, desde 1986, funciona a través de un modelo bipolar de partido en el gobierno, entre la derecha y la izquierda o viceversa, en donde la relación del presidente con el parlamento se da en un nivel de equidad institucional, pues, saben ambos que si no se comparte el poder ejecutivo se conformaría un gobierno débil totalmente excluyente.⁸³

Tanto el presidente de la República como el Primer Ministro representan dos liderazgos a fines, como se ha comentado, cuando ambos provienen de un mismo partido con el predominio del presidente, o disímiles, cuando ambos son de dos partidos opuestos, pero con relativa importancia del ministro. En el primer caso adviene un presidencialismo, y en el segundo caso, un parlamentarismo, el predominio de un sistema sobre otro no significa un callejón sin salida para el

¹⁶⁰ Thiébault, Jean-Louis, “France: cabinet decision-making under the fifth republic”, *Op. Cit.*, pp. 106-107.

¹⁶¹ Reif, Karlheinz, “Party government in the fifth french republic”, *Op. Cit.*, p. 60.

gobierno. Al contrario, la combinación de estos sistemas mezcla en el ejercicio del poder público una serie de controles que evitan el abuso de poder, aquí resulta efectivo la participación del Consejo Constitucional. La experiencia de Valery Giscard como presidente que concentró y controló los tres poderes tradicionales del Estado francés (ejecutivo, legislativo y judicial) durante el periodo 1974-1981 despertó entre los reformadores la importancia de los contrapesos políticos.⁸⁴

El segundo factor es de carácter institucional que se sustenta en las previsiones constitucionales que se ajustan a las circunstancias. De estas se pueden extraer cuatro instrumentos esenciales para mantener el equilibrio institucional dentro de una esfera triangular las acciones entre el Jefe de Estado-gobierno-parlamento, pese que se mantienen como órganos separados, comparten el poder público. En primer lugar, el presidente de la República es responsable de integrar un poder ejecutivo que le permite estructurar un gobierno. Esta situación tiene mayor trascendencia cuando el presidente no puede imponer al Primer Ministro, quien debe ser un líder fuerte que encabece la coalición parlamentaria, aún cuando este no provenga de su partido. Por lo que la cohabitación política en el fondo, dentro del régimen, se encuentra prevista informalmente, como estrategia política en garante de la constitucionalidad del país. El equilibrio reviste importancia *cuando la figura de Primer Ministro es posible candidato a la presidencia de la República*.⁸⁵ El desempeño eficiente del ministro atrae la atención de la población que lo puede favorecer con su voto en la elección presidencial respectiva.

En segundo lugar, las consultas populares a la ciudadanía francesa depositada en la figura jurídica del referéndum es un medio para corroborar la legitimidad de los gobernantes, dejando en la población la última palabra ante decisiones públicas álgidas que versen sobre la *organización de los poderes públicos, sobre reformas relativas a la política económica y social de la Nación y a*

¹⁶² Mitterrand, Francois, *Aquí y ahora*, Op. Cit., p. 79.

¹⁶³ Reif, Karlheinz, "Party goverment in the fifth french republic", Op. Cit., p. 61.

*los servicios públicos que concurren en ella,*⁸⁶ es decir, hacen valer su soberanía a través de esta figura.⁸⁷ En este sentido, tanto el presidente de la República como el parlamento, las dos cámaras en conjunto, son los únicos órganos facultados para iniciar un referéndum. Las críticas advienen respecto a que el referéndum es engañoso porque la población no tiene esta capacidad constitucional de iniciativa. Sin embargo, el equilibrio se presenta al momento en que alguno de los órganos desea la ratificación de una política general de Estado. Claro, tiene mayor apoyo social cuando el referéndum en materia política o económica es respaldado por el presidente de la República y el parlamento.

En tercer lugar, la facultad de disolución no sólo es un poderoso mecanismo que legitima el funcionamiento del gobierno y del parlamento, sino también conduce una nueva orientación política en el régimen y un nuevo estilo de gobernar. En esta perspectiva el presidente de la República puede destituir al Primer Ministro, quien finalmente es la cabeza del gobierno, y disolver la Asamblea Nacional,⁸⁸ mientras que la cámara de diputados puede mediante el voto de “no confianza” solicitar la configuración de un nuevo gobierno. En este caso, el presidente sólo es llamado a rendir cuentas bajo un proceso electoral en donde la ciudadanía vota por su sustitución o por su reelección. El equilibrio institucional entre estos órganos se delinea por una amenaza constante de ser destituidos y la dificultad para construir acuerdos que beneficien las tareas de gobierno.

En cuarto lugar, el Consejo Constitucional es un órgano que le da a la república seguridad jurídica, pese que su composición tiene un carácter político. Ya habíamos comentado que regula la legalidad y transparencia de las elecciones. sumado a ello se encarga de velar por la regularidad legal del referéndum y por las

¹⁶⁴ Artículo 11 de la Constitución Política de Francia.

¹⁶⁵ *Ibidem*, artículo 5.

¹⁶⁶ No podrá disolver la Asamblea Nacional más de una vez al año. La elección para una nueva asamblea será entre 20 y 40 días a su disolución.

leyes y reglamentos que legisle el parlamento.⁸⁹ En pocas palabras, el Consejo Constitucional, dice Hauriou, *controla los poderes públicos cuando éstos dictan normas de derecho*.⁹⁰ En este tenor, el consejo guarda la constitucionalidad de las leyes y vigila el ejercicio del poder de sus autoridades públicas. Este órgano cierra el ciclo constitucional de todas aquellas acciones políticas que tienen que ver con la integración del gobierno, conducción de la política de Estado y validación de las consultas populares, además que determina su legalidad y contribuye a legitimar de facto al poder público.

Estos mecanismos institucionales subrayan la importancia que tiene la V República para sus actores políticos, económicos y sociales. El hecho, por ejemplo, de que en 1995 el referéndum ampliara sus materias de consulta⁹¹ es un rasgo que salvaguarda el poder legítimo de sus gobernantes. Sin embargo, los dispositivos que se crearon y fueron adquiriendo mayor relevancia sobre la marcha de la república representan una respuesta institucional por mantenerla vigente en comparación con las anteriores. La V República es, pues, la que más tiempo ha permanecido incólume. Esto obedece, quizá, a tratar de impedir que se repita en Francia una historia de crisis política, económica y social que fue una característica muy presente en sus antecesoras repúblicas.

En síntesis, la modernización política de Francia patenta su mayor esplendor con el advenimiento de la V República en la segunda mitad del siglo XX. Este cambio en el orden político no sólo trajo consigo un nuevo régimen de tipo semipresidencial que inaugura una forma de gobierno distinta a las existentes en el mundo, sino también la incorporación de un sistema electoral a dos vueltas, tanto en la elección presidencial como parlamentaria, terminó por institucionalizar un sistema de gobierno semipresidencial (poder ejecutivo dual) y un sistema de

¹⁶⁷ Artículos 60 y 61 de la Constitución Política de Francia.

¹⁶⁸ Hauriou, André, *Derecho Constitucional e instituciones políticas*, Op. Cit., p. 638.

¹⁶⁹ Antes de ese año sólo era en materia política, ahora se extiende hasta en materia económica y social.

partidos (al celebrarse el *ballottage* se conforma un bipartidismo coaligado), que en las cuatro anteriores repúblicas se habían mantenido confrontados y fragmentados, al funcionamiento del nuevo régimen político. Dadas las experiencias históricas de haber mantenido gobiernos con un parlamentarismo fuerte, la introducción de mecanismos institucionales evita el arribo constitucional de presidentes de la República débiles y el ejercicio de partidos políticos irresponsables. O en las propias palabras de Sánchez Agesta la definición de las funciones del gobierno y el parlamento, el principio de colaboración entre gobierno y parlamento, y la definición del presidente de la República como poder clave moderador son el entramado institucional que mantiene incólume la existencia de la V República.⁹²

¹⁷⁰ Sánchez Agesta, Luis, *Curso de derecho constitucional comparado*, Universidad de Madrid, España, 1977, p. 282.

Capítulo 3. Marco jurídico-constitucional comparado. La segunda vuelta electoral en los sistemas presidenciales de América Latina

“.....las instituciones son el reflejo de la experiencia histórica de una comunidad. Se toman un tiempo para echar raíces y casi son difíciles de cambiar [.....] es igualmente difícil que las instituciones mantengan una constancia. Son vulnerables y se ven amenazadas por la posibilidad de declive y entropía: desorden, desintegración, desorganización, confusión, caos, decadencia y conflictos violentos.....”¹

En este capítulo se aspira examinar las condiciones democráticas de América Latina a efecto de comprender los problemas de estabilidad institucional en los sistemas presidenciales de la región. Se destaca que el déficit institucional en dichos regímenes pone en tela de juicio el funcionamiento del gobierno, el parlamento y el sistema de partidos debido a múltiples factores que dificultan la formación de equilibrios institucionales. La solución electoral limita los efectos esperados que el *ballottage* puede generar en estas instituciones políticas, simple y llanamente, porque en América Latina se acopló un diseño electoral que por naturaleza no complementa las funciones del gobierno presidencial.

Desde un enfoque comparado se centra la atención sobre aquellos países que han incorporado el *ballottage* presidencial, dividiendo el análisis en tres regiones (centro, sur y caribe) para destacar las reglas institucionales de sus ingenierías constitucionales que determinan la elección de un candidato a la presidencia de la República y de forma modesta se contrasta con el paradigma electoral francés. Por lo que se busca enfatizar las diferencias que existen entre los 13 (trece) países con segunda vuelta electoral sobre el periodo de mandato, el tipo de elección, la existencia de la reelección presidencial, la simultaneidad electoral y la vigencia de un sistema bicameral o unicameral con el propósito de señalar qué sistema electoral latinoamericano se aproxima a las reglas de elección presidencial dentro del modelo francés.

¹⁷¹ Olsen, Johan, “Unidad, diversidad e instituciones democráticas”, *Revista Gestión y política pública*, Vol. XIV, número 1, CIDE, México, primer semestre de 2005, p. 9.

3.1 Panorama general de la democracia latinoamericana

América Latina es la semblanza de una historia inestable. Paralelamente ha forjado realidades que coinciden, pero que contrastan desde una óptica regional. Si bien la mayor parte de los países latinoamericanos lograron su independencia durante el siglo XIX no se traduce en un mejor desarrollo democrático. Las experiencias de 300 (trescientos) años de colonización, la independencia tan anhelada que encumbra la libertad política para establecer la democracia, el arribo de los regímenes autoritarios, los vestigios de la colonia, las interrupciones violentas que vulneran el Estado constitucional y los procesos de democratización hacen, en suma, que la región continental tenga un porvenir democrático sopesado en la incertidumbre política. En otras palabras, dice Rangel, *las diferentes repúblicas latinoamericanas no han logrado restablecer un equilibrio institucional legítimo y duradero.*²

Las convulsiones políticas de los regímenes autoritarios y la depresión económica de la “década perdida” durante el decenio de 1980 abrieron una nueva etapa en la vida democrática de los países latinoamericanos. Para 1988 el 90% de los estados de la región asumían que la mejor forma de gobierno es la democracia representativa, es decir, la libertad de elegir los órganos de gobierno mediante el sufragio universal y directo.³ Esta oleada democrática, en la mayoría de los países, nació en medio de la decadencia y la desintegración de sus instituciones políticas marcada por un subdesarrollo político incapaz de fomentar una transición legítima que se adecuó a las condiciones particulares de cada país de la región. Por ejemplo, varios gobiernos civiles emanados de la tercera ola democrática como Guatemala, El Salvador y Colombia se ganaron la reputación de ser “democracias de escuadrones de la muerte”, o bien “democracias sin estado”, o bien “democracias apadrinadas” por dictadores como Chile.⁴ Otras fueron transiciones

¹⁷² Agrega que con el establecimiento de la democracia muchas constituciones políticas ratificaron la importancia democrática, sin embargo, los hechos inhiben satisfacer en forma convincente y permanente. Rangel, Carlos, “La inestable Latinoamérica”, en colección sobre *América Latina: desventuras de la democracia*, Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1984, p. 33.

¹⁷³ Cockcroft, James D., *AL y EU*, Siglo Veintiuno Editores, México, 2001, p. 23.

¹⁷⁴ *Ibidem*, pp. 24-25.

vigiladas y controladas por el ejército como Ecuador y Perú. Si a ello se le agrega que el advenimiento de la democracia en América Latina no tuvo como prioridad la prosperidad económica, sino la libertad política,⁵ y que los gobiernos muestran incapacidad para enfrentar los problemas públicos con políticas eficientes y efectivas, ensombrece la estabilidad de los regímenes democráticos latinoamericanos. La relación entre sociedad y gobierno es compleja y diversa que deviene en conflictos que instituyen procesos de desinstitucionalización como es el caso de Argentina, Guatemala, Ecuador y Bolivia, donde la pérdida de legitimidad hacia sus gobernantes genera intrincadas confrontaciones que languidecen las instituciones democráticas y la remoción de gobiernos electos por el voto de los ciudadanos.

Pese a éstos cúmulos problemas de gobernabilidad, la región de América Latina fija la ardua labor, y compleja empresa, de continuar con su modernización política. La tendencia a introducir reformas es una constante en la región. En la visión literaria de Paz esta ha sido una idea tenaz de los latinoamericanos desde que iniciaron su vida independiente durante el siglo XIX. El movimiento de *reforma social, política e intelectual aún no termina*.⁶ En cada país se encuentra presente la necesidad de emprender cambios institucionales para adecuarse a las condiciones internas y externas prevalecientes en su entorno. Sin embargo, el esfuerzo de cambiar las instituciones, incluso, con cierta gradualidad, implica un choque entre tradición y modernidad, entre poder fáctico y poder constitucional que impiden el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Ello tiene que ver con el diseño institucional del sistema presidencial latinoamericano que entra en conflicto al asomar el síndrome del autoritarismo (legado de la colonia) con el resplandor de la democracia (la tendencia moderna de los sistemas políticos). En

¹⁷⁵ Para Ai Camp y Mattiace “el retorno a la democracia en América Latina puso en tela de juicio la idea de que la democracia está vinculada con el desarrollo socioeconómico. A pesar de los resultados económicos poco satisfactorios de muchos regímenes en toda la región, a finales de 1980 había en América Latina más gobiernos libremente elegidos que en ningún otro momento de su historia”. Ver Ai Camp, Roderic y Mattiace, Shannan, “Democracia y desarrollo: un panorama general”, en Ai Camp, Roderic, (Comp.), *La democracia en América Latina*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1997, pp. 21-22.

¹⁷⁶ Paz, Octavio, “La democracia en América Latina”, en colección sobre *América Latina: desventuras de la democracia*, Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1984, p. 11.

adición, los sistemas presidenciales, como dice Valdés, no previeron los efectos directos en el sistema de partidos, dando lugar a sistemas multipartidistas que desbordan los límites del régimen de gobierno presidencial como sucede en Bolivia, Colombia y Perú, por ejemplo. Y que muy a menudo *los gobiernos aparecen a los ojos de la población como ineficientes y sus titulares pierden rápidamente su popularidad.*⁷

La democracia en América Latina se concibe, propiamente, en el terreno electoral, en la lucha por el poder, y no como “sistema de vida”. Una democracia estable exige con frecuencia elecciones, limpias y transparentes. En América Latina el paso de la dictadura a la democracia, y viceversa, creó una suerte de péndulo que delinea periodos electorales, pero, si bien varían de país en país, no dejaban de ser periodos relativamente cortos. Muchas veces los gobiernos democráticos encubrían su aspiración dictatorial vulnerando la estabilidad del Estado al ejercer el poder público de manera autoritaria, y por ende, son interrumpidos violentamente, tal es el caso de José María Velasco en Ecuador quien arribó a la presidencia en cinco ocasiones por la vía electoral y en cuatro de ellas sufrió golpes de Estado. O bien, el establecimiento de la dictadura de Augusto Pinochet en Chile con el derrocamiento de Salvador Allende, ungido de elecciones abiertas al electorado. O más recientemente, el golpe de Estado contra el presidente ecuatoriano Jamil Mahuad en el 2000. Estos dilemas cuestionan ampliamente el sistema de representación popular que deriva de la democracia política latinoamericana.

Las democracias latinoamericanas no logran superar su pasado dictatorial.⁸ Se les dificulta instaurar nuevas instituciones y evadir de la memoria colectiva los periodos de represión. Aún más no logran eliminar las condiciones que alimentaron la dictadura para evitar que vuelva. Para Rosenberg las democracias

¹⁷⁷ Valdés, Leonardo, “Las instituciones de la transición y la consolidación en América Latina. Una aproximación desde la sociología política”, ponencia pronunciada en el II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Ciudad de México, septiembre-octubre 2004, p. 18.

¹⁷⁸ Rosenberg, Tina, “Para superar los legados de la dictadura”, *Revista Foreign Affaire en español*, julio-septiembre de 2004, p. 1.

de América Latina son débiles y el gran desafío democrático proviene del predominio militar sobre un gobierno débil.⁹ Ecuador es un claro ejemplo de que la democracia descansa sobre el poder del ejército militar, o bien, Guatemala, con sus más de 36 años de guerrilla, deposita en el cuerpo castrense la continuidad democrática. En el siglo XX América Latina ha experimentado oleadas democráticas que se caracterizan por su heterogeneidad en la región, es decir, para 1960 Paraguay era la única dictadura militar en América del Sur. En 1967 Colombia, Venezuela y Costa Rica eran los únicos regímenes no dictatoriales en América Central y del Sur. En 1992 el presidente de Perú, Alberto Fujimori asumió poderes dictatoriales con el respaldo de las fuerzas armadas. En el 2000 el presidente de Ecuador, Jamil Mahuad, es destituido por parte de los grupos radicales con el apoyo del ejército. De estas consideraciones se desprende que en la mayor parte de las naciones latinoamericanas los presidentes encaran la amenaza de ser destituidos si intentan reducir los presupuestos, o las pensiones de las fuerzas armadas, si investigan la corrupción de los militares durante los años de guerra, o si llevan a juicio a oficiales por violaciones a los derechos humanos, o si emprenden cambios institucionales. Las dictaduras caen periódicamente a favor de la democracia en casi todas las naciones latinoamericanas, pero nunca mueren.¹⁰

En tal sentido, la vulnerabilidad de las democracias presidenciales de América Latina recae sobre su legado histórico, la falta de previsión en el diseño institucional y el respeto a las instituciones, el predominio de la institución presidencial o del cuerpo castrense en la normalidad y continuidad democrática, el déficit en la satisfacción de demandas sociales que requieren la atención de los gobiernos. Los sistemas presidenciales no añoran alejarse de la democracia occidental, todo lo contrario, existe un consenso en que la configuración política de la región debe provenir de un proceso democrático. Aún cuando no signifique mejorías económicas y sociales para muchos sectores de la población.

¹⁷⁹ *Ibidem*, p. 2.

¹⁸⁰ *Ibidem*, p. 6.

Los sistemas presidenciales de América Latina se han caracterizado por la conformación constitucional de un poder ejecutivo que emana de un proceso electoral directo, pero que en la práctica ese poder presenta una disyuntiva: o se torna autoritario o tiene obstáculos para gobernar. Para Shugart, en su análisis comparativo del presidencialismo latinoamericano, este problema no tiene que ver con los poderes formales legislativos, administrativos y de nombramientos de que gozan los presidentes, sino la tendencia del poder legislativo a *no desempeñar el papel de socio positivo en el proceso de formulación de políticas*.¹¹ Por lo que la legitimidad del presidente de la República se socava sobre la marcha de sus acciones de gobierno y el apoyo popular se traduce en rechazo y vapuleo. En términos de Zovatto, a partir de la década de 1990, creció el descontento en los sistemas latinoamericanos hacia la política y la representación democrática.¹²

Para enfrentar este déficit institucional se han tratado de encontrar fórmulas constitucionales que hagan menos problemática la capacidad de gobernar de los presidentes latinoamericanos, entre ellas, las figuras de democracia directa como complemento de la democracia representativa que no ha logrado, en la mayoría de los casos, el impacto deseado en cuanto a mejorar la representación o la participación, o bien que hayan coadyuvado a disminuir el descontento con la política y los partidos, o bien mejorado la estabilidad política.¹³ Por otro lado, las reformas constitucionales en materia electoral encaminadas a conferirle al presidente de la República de un respaldo social suficiente para sacar adelante sus tareas de gobierno se han convertido, finalmente, en una serie de inconvenientes que entorpecen la función constitucional e institucional del poder ejecutivo frente a gobiernos divididos y un pluripartidismo faccioso que generan una pérdida de legitimidad y estabilidad en el funcionamiento de las instituciones democráticas.

¹⁸¹ Shugart, M. S., "Frenos y contrapesos en una era de globalización". En Carrillo Flores, Fernando (Comp.), *Democracia en déficit*, BID, Washington D. C., 2001, p. 184.

¹⁸² Zovatto, Daniel, "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado, 1978-2004", ponencia pronunciada en el II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Ciudad de México, septiembre-octubre 2004, p. 2.

¹⁸³ *Ibidem*, p. 28.

Una probable respuesta a los problemas de gobernabilidad pueden descansar sobre el modelo electoral, aún cuando se han hecho esfuerzos sobresalientes por impulsar una modernidad política, que configure nuevos roles y efectos institucionales que incidan en el funcionamiento de las instituciones y el advenimiento de un nuevo “elector racional” latinoamericano, y que estos se institucionalicen a las nuevas reglas, se podrá comprender los beneficios del sistema electoral. En segundo lugar, hay autores que sostienen que el presidencialismo latinoamericano no es el problema del sistema político, sino las demás instituciones del Estado que inhiben los principios de cooperación y coordinación entre los poderes constitucionales. Para contrarrestar estas dificultades, en parte, las reformas institucionales han buscado fortalecer la figura del presidente de la República al dotarlo de mayor legitimidad y respaldo de la población, sin embargo, pareciera que los beneficios de las reformas, realmente, son de corto plazo y las tareas del poder ejecutivo son parcialmente o totalmente bloqueadas. Es probable que los efectos institucionales no se transfieran a otras instituciones políticas que tienen la obligación de cogobernar.

Los sistemas presidenciales de América Latina muestran cierta reticencia a fomentar un nuevo diseño institucional que coadyuve a mejorar la estabilidad económica, política y social. Quizá obedezca a la dificultad que tienen para superar los vestigios de su historia y a una cultura política que se mezcla entre lo autoritario y lo democrático.¹⁴ Sin embargo, la transición a la democracia iniciada en la década de 1980 abre nuevas posibilidades para discutir una nueva ingeniería constitucional adecuada que permita fortalecer los sistemas políticos y disminuir los problemas que enfrentan los gobiernos para hacer gobierno en conjunto con los parlamentos y los partidos políticos.

¹⁸⁴ Para Linz las constituciones presidenciales incorporan principios y supuestos contradictorios, los cuales reflejan una profunda desconfianza hacia la personalización del poder, es decir, existe, permanentemente, en América Latina los recuerdos sobre reyes y caudillos que se apropian del poder, afectando la “toma política de decisiones, el estilo del liderazgo y las prácticas políticas”. Ver Linz, Juan, “Los peligros del presidencialismo”, *Op. Cit.*, p. 106.

3.2 La segunda vuelta electoral latinoamericana

La incorporación constitucional de la segunda vuelta electoral en América Latina trata de responder a las dificultades que tienen los países de esta región para sujetarse a amplios procesos de democratización. El *ballottage* entró a dicha región a finales de la década de 1950, en una era en que los regímenes autoritarios aún no predominaban, siendo República Dominicana el primer país en incorporarlo a su sistema electoral. Pese a tener más de cuarenta (40) años de vigencia sólo en una ocasión se ha utilizado en esta nación del caribe. Posteriormente, en el periodo 1979-2003, doce (12) países más han adoptado la segunda vuelta en la elección presidencial. Esencialmente, fueron los países que habían tenido experiencias de regímenes dictatoriales como Guatemala, Bolivia, Brasil, Chile y El Salvador, todos durante 1980. Para 1990, otras naciones como Argentina, Colombia y Uruguay hicieron lo propio, como se ha comentado en páginas anteriores. No todos los países han tenido que recurrir al *ballottage*, solo Bolivia, Ecuador, Perú y Guatemala lo han hecho con recurrencia, sin embargo, los resultados no son los esperados y la calidad de la democracia no mejora.

La segunda vuelta electoral en América Latina ha transitado por 24 años, en general, desde que se importó de Europa. El propósito fundamental de introducirla a la elección presidencial, exclusivamente, es para blindar al presidente de la República de un poder legítimo ante la conformación de un gobierno dividido que menoscaba la responsabilidad pública del gobierno, sin que ello implique efectos positivos en el sistema de partidos. En muchos de los casos, el *ballottage* no cumple con este propósito y los presidentes interrumpen su mandato constitucional por una infinidad de factores que descansan en el deterioramiento de la legitimidad, producto de decisiones sin consenso y la falta de progreso económico como es el caso de Ecuador, Perú y Bolivia.¹⁵

¹⁵ Para Hurtado esto se debe a que “el apoyo electoral que recibe el candidato más votado en la segunda ronda electoral no es genuino, sino que más bien se configura artificialmente a partir de las reglas del sistema electoral, y que por tanto, el titular del Ejecutivo queda en franca desventaja o con una raquílica minoría en el Congreso”. Ver Hurtado, Javier, *El sistema presidencial mexicano, evolución y perspectiva*, Op. Cit., p. 52.

Los efectos institucionales de la segunda vuelta en la elección presidencial latinoamericana no generan la expectativa deseada, por un lado, por la importación mimética y limitada de un modelo electoral, y por el otro, el diseño institucional del sistema de gobierno presidencial y semipresidencial difieren en demasía. Cuando los reformadores de América Latina decidieron importar la segunda vuelta electoral no estaban pensando en la naturaleza política de la forma de gobierno. Por ejemplo, Perú, tiene ciertos rasgos del sistema semipresidencial, pero no es todo el modelo francés, tampoco ha logrado obtener beneficios institucionales que mantengan la estabilidad del régimen peruano. Se pensaba en una legitimidad dual, pero no al prototipo francés, sino de fortalecer la legitimidad del presidente frente a la población y a las decisiones que el ejecutivo tomara ante las diversas fuerzas políticas. Sumado a un déficit de institucionalización de los partidos políticos hacia el *ballottage* y a la falta de previsiones del sistema presidencial, como la aplicación de la segunda vuelta parlamentaria, detonan, generalmente, la inestabilidad de los gobiernos presidenciales ante los obstáculos para conformar mayorías estables.

En efecto, América Latina importó sólo el *ballottage* presidencial del modelo electoral francés, no así el diseño del sistema de gobierno semipresidencial y la segunda vuelta electoral parlamentaria.¹⁶ La posible complementariedad entre el sistema electoral y el sistema de gobierno tiene notoriedad en la estabilidad del régimen francés, sobre la base de que el presidente de la V República es electo popularmente, puede o no tener mayoría legislativa, el jefe de gobierno es líder de la mayoría legislativa y la responsabilidad de la administración pública recae sobre este mismo, quien es finalmente la figura que está sujeta a la coyuntura política. La dualidad del poder ejecutivo mantiene condiciones de gobernabilidad para la república.

¹⁸⁶ Lo que hace pensar que la incorporación constitucional del *ballottage* trata de fortalecer las acciones de gobierno, pero no significa que se haya pensado en un nuevo régimen político. Esta proposición tiene un doble sentido: por un lado, el mecanismo electoral pretende aminorar el peso de algunas instituciones como la de las fuerzas castrenses, por ejemplo Ecuador y Guatemala; y por el otro, la aplicación del modelo intenta arropar artificialmente al presidente de mayor apoyo popular como es el caso de Bolivia.

Mientras que los sistemas presidenciales que han adoptado el *ballottage* no surten los efectos institucionales porque la forma de gobierno presidencial, primero no contribuye a conformar instituciones y mejorar las que tienen, segundo, la segunda vuelta sólo se aplica en la elección presidencial y no en la parlamentaria, generando gobiernos minoritarios, tercero, se pretende, como dice Shugart, evitar la posibilidad de que extremistas minoritarios ganen las elecciones en una palestra concurrida.¹⁷ Este contexto mina la confiabilidad de la democracia. Tiene razón O'donnell al advertir que si bien es cierto que las elecciones se han institucionalizado en América Latina, en la última década los regímenes democráticos han visto el deterioramiento de sus propias instituciones, particularmente, los partidos, el congreso y el poder judicial.¹⁸

El diseño institucional limitado que se copió del modelo electoral francés no ha sido susceptible para alentar en cada país mejores consensos políticos y desempeños sociales que atiendan con eficiencia y eficacia los problemas de la población.¹⁹ Al menos en aquellos países donde se aplica el *ballottage* con mayor frecuencia como Bolivia, Ecuador, Guatemala y Perú, sin considerar aquellos países que todavía no aplican la segunda vuelta como Argentina²⁰ y Nicaragua, quienes la incorporaron recientemente. En este sentido, Buquet señala que no hay evidencia de que el uso del balotaje haya mejorado la relación entre los poderes ejecutivos y legislativos en el continente²¹ latinoamericano.

¹⁸⁷ Shugart, M. S., "Frenos y contrapesos en una era de globalización". *Op. Cit.*, p. 181.

¹⁸⁸ O'donnell, Guillermo, "América Latina: Reflexiones sobre algunas democracias problemáticas", ponencia pronunciada en la Casa de América, Buenos Aires, Argentina, mayo de 2003, p. 3.

¹⁸⁹ Para Chasquetti en un estudio comparativo asevera que "aquellos presidentes electos por balotaje y que no forman coaliciones tienden a desarrollar gobiernos más inestables que los que efectivamente las conforman". En Chasquetti, Daniel, *Balotaje, coaliciones y democracia en Sudamérica*, *Op. Cit.*, p. 2.

¹⁹⁰ Este país andino tuvo la oportunidad de aplicar el *ballottage* en la elección presidencial de 2003, sin embargo, una disposición constitucional la suspende en caso de que algunos de los dos candidatos más votados renuncie a participar en la contienda de segunda vuelta. Argentina es el único país que cuenta con este dispositivo. Comparado con Francia en caso de falta grave de uno de los candidatos se reprograma la fecha de elección.

¹⁹¹ Buquet, Daniel, "Reformas electorales y democracia en América Latina: el dudoso éxito de la ingeniería institucional", *Op. Cit.*, p. 12.

Pese a este contexto, hay una tendencia gradual a incorporar la segunda vuelta en la elección presidencial. Una probable justificación se centra no en dotar al presidente de mayor legitimidad, puesto que el *ballottage* hasta el momento, lo ha producido artificialmente, sino en consolidar las elecciones como el medio eficaz y legítimo para tener acceso al poder público. No es interés en este estudio enfrascarnos en un debate entre qué sistema es mejor si el presidencialismo o el semipresidencialismo, pero si se pretende hacer notar que los efectos institucionales de la segunda vuelta en la elección presidencial en los sistemas presidenciales de América Latina presentan dificultades dado que el *ballottage* no se adapta al presidencialismo, por una razón simple: el poder ejecutivo presidencial no se comparte y la personalización del poder inmiscuye al presidente en medio de una vorágine política inestable. Perú y Ecuador, con Fujimori y Bucaram, son un ejemplo claro que sus estilos minimalista de hacer política asociada a la centralidad del Estado sustituyen los roles democráticos por roles autoritarios.²²

El *ballottage* presidencial en América Latina se ha convertido en un ambiguo modelo electoral que trasciende a la arena política no como una solución a la polarización de las tensiones que se presentan entre los partidos, los congresos y la relación de éstos con el poder ejecutivo, sino además no cuentan con un paradigma semipresidencial que obedezca a la naturaleza política de cada país de la región. Mientras no se importé el *ballottage* parlamentario y el diseño institucional semipresidencial, poco puede contribuir a superar los panoramas recurrentes de inestabilidad en aquellos países que más han utilizado la segunda vuelta electoral. Si bien es cierto que todo modelo es limitado y se ajusta a otras condiciones políticas, América Latina no experimentará los efectos del *ballottage* francés si no induce reformas en este sentido. Varios factores hacen pensar en

¹⁹² Para Cavarozzi los procesos de democratización en América Latina hace referencia al análisis de varios tipos de democracia. Las transiciones sudamericanas han dado lugar una “democracia delegativa”, sobre todo en Argentina, Brasil y Perú, que combina la “devaluación de los mecanismo representativos con el debilitamiento del poder infraestructural del Estado”. En Cavarozzi, Marcelo, “El sentido de la democracia en la América Latina contemporánea”, *Revista Perfiles latinoamericanos*, número 2, junio de 1993, p. 167.

esta propuesta como la tradicional personalización del poder, la combinación híbrida de política democrática-autoritaria, el avistamiento del Estado-céntrico, la configuración de partidos facciosos, la dual legitimidad entre el poder ejecutivo y el poder legislativo. Un sistema de tipo semipresidencial latinoamericano, por su preeminencia hacia el presidencialismo, puede, ofrecer una alternativa de calidad democrática.

Se observará que la incorporación de la segunda vuelta en la elección presidencial de América Latina es distinta. Incluso, las reglas institucionales que determinan la elección presidencial sufren alteraciones comparadas con el modelo francés, en muchos casos varía no sólo el método de elección que puede ser de mayoría absoluta, mayoría relativa y mayoría relativa especial, sino también el umbral electoral necesario para evitar la segunda vuelta electoral y el tiempo necesario para celebrarse el *ballottage*. Por ello, más que hablar de un *ballottage* típico del modelo francés, se atiende un *ballottage* con más diferencias que similitudes en América Latina.²³ Más adelante se apunta en este sentido.

3.3 Elección presidencial sin elección parlamentaria. Estudio de caso de 13 países con *ballottage*

En esta perspectiva, se trata, entonces, de describir las diferentes reglas institucionales que atan la competencia electoral por la presidencia de la República en los 13 (trece) países que han adoptado el *ballottage*. No se presta atención a la elección parlamentaria en virtud de que en América Latina no se tiene contemplado el *ballottage* parlamentario. Así que sólo se centra el interés en la elección presidencial. Se ha elegido una óptica regional con el propósito de contrastar y comparar los diferentes diseños institucionales del *ballottage* que se han instituido en el área latinoamericana.

¹⁹³ En otros términos, la política constitucional de la región ha tenido un limitado desarrollo básico en la transformación de sus instituciones, en sí, en sus principios y normas de hacer política y gobierno. Para una comprensión del concepto de política constitucional véase Olsen, Johan, "Unidad, diversidad e instituciones democráticas", *Op. Cit.*, p. 8.

3.3.1 Principio electoral y cláusula del *ballottage*

Por principio electoral se entenderá al método de elección, que puede ser por mayoría absoluta, relativa o relativa especial, según el caso. Mientras que la cláusula se define como el porcentaje suficiente para evitar la segunda vuelta electoral. Además se enfatiza el tiempo de celebración, suspensión o prolongación del *ballottage*. No se pretende examinar el sistema de elección parlamentaria en América Latina, como se ha comentado. Sólo la elección presidencial está sujeta al *ballottage*. En este tenor, una característica generalizada del sistema electoral de los sistemas presidenciales es el principio de mayoría para elegir de forma uninominal al candidato.²⁴ Las reglas institucionales que regulan el triunfo de cualquier candidato varían de manera importante. Por lo que el *ballottage* en América Latina presenta rasgos particulares en cada sistema que en algunos son similares pero en otros son disímiles, además de que el impacto de la segunda vuelta electoral ha mantenido un comportamiento común.

En términos sistemáticos, el principio de mayoría uninominal por *ballottage* tiene varios tipos, por lo que es propio que se parte primero de una división regional para distinguir la zona continental que se ha ajustado más a las mayorías absoluta, relativa²⁵ y relativa especial o “umbral reducido” y posteriormente contrastar las reglas de elección. Así, de los diez (10) países que componen la región sudamericana ocho (8) de ellos usan la segunda vuelta en la elección presidencial; estos son Argentina,²⁶ Brasil, Bolivia,²⁷ Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay. Siendo Ecuador y Perú los dos primeros países en adoptar este mecanismo electoral a finales de la década de 1970. Cada uno con particularidades específicas. Es necesario hacer notar que en comparación con la región centroamericana y la caribeña, la sudamericana ha emprendido una mayor

¹⁹⁴ Nohlen, Dieter, *Elecciones y sistemas electorales*, Op. Cit., p. 143.

¹⁹⁵ También llamado sistema de pluralidad (plurality system)

¹⁹⁶ Bajo el gobierno de Menen se promovió una reforma constitucional en 1994 para incorporar la segunda vuelta electoral presidencial.

¹⁹⁷ La reforma constitucional de 1996 determina que en la segunda vuelta electoral solo participan las dos fórmulas más votadas, antes de esta reforma eran tres fórmulas.

ingeniería institucional para incorporar la segunda vuelta electoral, y también, las que más han recurrido al *ballottage*.

Dentro del marco constitucional solo Brasil, Colombia, Chile, Perú y Uruguay eligen al presidente de la República por mayoría absoluta, esto es 50 + 1 de los votos validamente emitidos. En caso de que ninguno de los candidatos lo obtenga, pasan a la segunda ronda los candidatos más votados y por mayoría relativa se acredita el triunfo de la fórmula que más votos tuvo. En Brasil, después de un periodo de 20 días de celebrada la primera vuelta electoral se lleva a cabo la segunda vuelta electoral.²⁸ Este periodo para convocar es diverso entre los demás países de la región. El tiempo es importante porque ello impide que las distintas fuerzas políticas que participan en la contienda generen conflictos institucionales que pongan en riesgo la legitimidad del proceso electoral por *ballottage*. En el caso de Colombia es a los 25 días,²⁹ Chile a los 15 días,³⁰ Perú a los 30 días³¹ y Uruguay a los 30 días.³² De estos países de la región, solo Brasil, Perú³³ y Uruguay comparten el poder ejecutivo con un vicepresidente, sin embargo, el presidente sigue siendo jefe de Estado y de gobierno. La función del vicepresidente es para cubrir las ausencias del presidente de la República.

En cuando a Argentina y Ecuador el candidato a la presidencia no se elige por mayoría absoluta, sino por mayoría relativa especial, es decir, se fija un umbral restringido para evitar la segunda vuelta electoral. Si ninguno de los candidatos que compiten en la primera vuelta electoral obtiene el umbral específico, se pasa a una segunda vuelta y el candidato asume el triunfo por mayoría relativa, cómo se ha comentado. Esto es en Argentina más del 45% de los votos o al menos 40% con 10 puntos de diferencia respecto a la votación de la segunda fórmula y para

¹⁹⁸ Artículo 7 de la Constitución Política.

¹⁹⁹ Artículo 190 de la Constitución Política.

²⁰⁰ Artículo 26 de la Constitución Política.

²⁰¹ Artículo 111 de la Constitución Política.

²⁰² Artículo 77 de la Constitución Política.

²⁰³ Aún cuando este país tiene rasgos del sistema semipresidencial como la figura del Consejo de Ministro, en la práctica este órgano es subordinado a las decisiones del presidente de la República.

Ecuador más del 40% de los votos válidos y una diferencia mayor de 10 puntos porcentuales respecto a la votación de la segunda fórmula. En ambos sistemas se observa que la semejanza reside en la tasa porcentual volátil que es de 10% de los sufragios. El periodo para celebrar la segunda vuelta es distinto. En Argentina se efectúa dentro de 30 días³⁴ y en Ecuador a los 45 días.³⁵ En estos dos casos, el poder ejecutivo cuenta con un presidente y vicepresidente respectivamente.

En esta región sudamericana pocos son los países que prevén ciertos mecanismos institucionales para cancelar o prolongar el periodo de tiempo para celebrar la segunda vuelta en la elección presidencial. En tal sentido, Argentina cancela la elección por segunda vuelta³⁶ en caso de que alguno de los dos candidatos renuncie a participar por causas graves.³⁷ En Colombia se puede sustituir el candidato que se inscribe al *ballottage* solo por causa de muerte o incapacidad física permanente de algunos de los dos candidatos, siempre que la falta se incluya dos semanas antes de la segunda vuelta, de ser así se prolonga la fecha de elección 15 días más.³⁸

Bolivia es un caso especial en comparación con los demás países sudamericanos, ya que se erige como un modelo atípico dentro de su sistema llamado “presidencialismo parlamentario”. Rompe con el prototipo de origen del *ballottage*. La segunda vuelta no se celebra entre los electores que conforman el padrón electoral, sino entre los miembros que integran el poder legislativo, quienes legitiman al presidente electo. Quizá esto explique la vulnerabilidad del poder ejecutivo frente a la coyuntura de sus políticas de gobierno. Este país andino tiene un sistema bicameral compuesto por una cámara de senadores con 27 miembros y una cámara de diputados con 130 miembros.³⁹ Entre los miembros del Congreso Nacional se celebra el *ballottage* presidencial; los parlamentarios eligen, en

²⁰⁴ Artículo 96 de la Constitución Política.

²⁰⁵ Artículo 165 de la Constitución Política.

²⁰⁶ La primera experiencia se dio en la elección presidencial, en la que competían Kirchner y Menem, en el 2003. La renuncia de este último causó la suspensión del *ballottage*.

²⁰⁷ Artículo 90 de la Constitución Política.

²⁰⁸ Artículo 190 de la Constitución Política.

²⁰⁹ Artículos 61 y 63 de la Constitución Política.

votación oral y nominal, entre las dos fórmulas que hubieran tenido en la primera vuelta electoral la mayoría simple. A diferencia de los demás países de la región, en Bolivia no se fija un periodo de tiempo para celebrar la segunda vuelta, ésta se hace en el instante, es decir, en caso de empate se repite la votación entre los legisladores por dos veces consecutivas.⁴⁰ Y de persistir el empate, adviene una solución que consiste en proclamar presidente y vicepresidente de la República a los candidatos que hayan obtenido en la elección general (primera vuelta) la votación de mayoría simple.

Para la región de centroamérica el *ballottage* también ha tenido una expansión en la elección presidencial. De los seis (6) países que integran dicha área geopolítica cuatro (4) de ellos mantienen este mecanismo electoral; estos son Guatemala, Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. Pese a las complicaciones sociopolíticas y a los largos periodos de guerra y paz que caracterizan a centroamérica se han mantenido en la ola democratizadora. Costa Rica es una excepción, por más de 50 años ha mantenido una cierta estabilidad política. Solo Guatemala ha recurrido al *ballottage* de manera constante en cinco (5) ocasiones, El Salvador en dos (2) ocasiones y Costa Rica en una (1) ocasión. Nicaragua aún no pone en práctica la segunda vuelta electoral.

Guatemala y El Salvador han adoptado el principio de mayoría absoluta, estableciendo en su marco constitucional un umbral mayoritario. En el caso de Guatemala la segunda vuelta se celebra dentro de un plazo no mayor de 60 días ni menor de 45 días entre los dos candidatos que hayan tenido las dos más altas mayorías relativas.⁴¹ El Salvador también fija un periodo determinado de tiempo para celebrar el *ballottage* presidencial cuando ninguno partido o coalición de partidos haya obtenido la mayoría absoluta de votos, el cual se llevará a cabo en un plazo no mayor a 30 días después de la primer vuelta electoral.⁴² En ambos

²¹⁰ *Ibidem*, artículo 90 constitucional.

²¹¹ Artículo 184 de la Constitución Política.

²¹² Artículo 79 de la Constitución Política.

países se elige una fórmula compuesta por un presidente y vicepresidente de la República.

Costa Rica y Nicaragua tiene una característica que los contraponen. Costa Rica es el primer país latinoamericano en incorporar la segunda vuelta en la elección presidencial, pues, data de 1950, después lo hicieron Ecuador y Perú, pero en la práctica, poco, se ha recurrido a ella. Mientras que Nicaragua la introduce en 1995 por lo que no ha tenido necesidad de instrumentarla. Dentro de las reglas de elección presidencial, estos dos países, han preferido adoptar la mayoría relativa especial, pero difieren en la tasa porcentual que suspende la segunda vuelta electoral. En el caso de Costa Rica se especifica que la fórmula de candidatos que no supere el 40% de los votos se practica el *ballottage*,⁴³ mientras que en Nicaragua se fija que el candidato que obtenga al menos el 40% de los votos válidos o un mínimo de 35%, siempre y cuando, exista una diferencia mínima de 5% entre los candidatos más votados se cancela la segunda vuelta electoral. En ambos países el periodo para celebrar la segunda vuelta también son distintos. Costa Rica aplica el *ballottage* 60 días después de la primera vuelta y Nicaragua a los 45 días. La fórmula para la elección presidencial en estos países se compone de un presidente y un vicepresidente.

En esta región centroamericana, sólo El Salvador prevé un dispositivo constitucional para prolongar el periodo de tiempo de celebración de la segunda vuelta en la elección presidencial sólo por fuerza mayor debidamente calificado por la Asamblea Legislativa. El *ballottage*, en tal sentido, se efectúa dentro de un segundo periodo no mayor de 30 días.⁴⁴ Esta disposición institucional es importante porque se previene cualquier incidente que pudiera poner en riesgo la elección del presidente y por ende la estabilidad del proceso político. Sin embargo, es latente que existe un vacío legal en esta materia y que pocas iniciativas proliferan para legislar en este sentido.

²¹³ Artículo 138 de la Constitución Política.

²¹⁴ Artículo 80 de la Constitución Política.

En las antillas caribeñas, República Dominicana es el país que incorporó en la elección presidencial la segunda vuelta, recientemente, en 1994. A la fecha sólo en dos (2) ocasiones ha puesto en práctica el *ballottage*. Es una nación que ha experimentado dictadores y golpes de Estado que han interrumpido la continuidad democrática. Este país antillano elige al presidente y vicepresidente de la República por mayoría absoluta.⁴⁵ Si alguno no alcanza dicho umbral, se celebra la segunda vuelta electoral dentro de 45 días después de la primer vuelta.⁴⁶ Lo anterior se puede constatar en el Cuadro 3.1

Cuadro 3.1 Marco comparativo de la elección presidencial por *ballottage*

Sub-región / América Latina	Principio electoral	Umbral electoral	Periodo <i>ballottage</i>	Suspensión del <i>Ballottage</i> ⁴⁷	Prolongación del <i>ballottage</i> ⁴⁸
Sur					
Argentina	<u>Mayoría relativa esp.</u>	+45 /-10	30 días	Si	No
Brasil	Mayoría absoluta	50+1	20 días	No	No
Bolivia	Mayoría absoluta	50+1	Instante	No	No
Colombia	Mayoría absoluta	50+1	25 días	Si	Si
Chile	Mayoría absoluta	50+1	15 días	No	No
Ecuador	<u>Mayoría relativa esp.</u>	+40 /-10	45 días	No	No
Perú	Mayoría absoluta	50+1	30 días	No	No
Uruguay	Mayoría absoluta	50+1	30 días	No	No
Centro					
Costa Rica	<u>Mayoría relativa esp.</u>	+40	60 días	No	No
El Salvador	Mayoría absoluta	50+1	30 días	Si	Si
Guatemala	Mayoría absoluta	50+1	60/45 días	No	No
Nicaragua	<u>Mayoría relativa esp.</u>	+40 / -5	45 días	No	No
Antillas					
República Dominicana	Mayoría absoluta	50+1	45 días	No	No

Fuente: elaboración propia a partir del marco constitucional

²¹⁵ Artículo 51 de la Constitución Política.

²¹⁶ Artículo 90 de la Constitución Política.

²¹⁷ Se refiere a la norma que especifica que por renuncia de uno de los dos candidatos se suspende la segunda vuelta presidencial.

²¹⁸ Se alude a la norma que especifica que por causas graves se establece un nuevo periodo de tiempo para aplicar la segunda vuelta. Por ejemplo, el fallecimiento de uno de los dos candidatos.

Esta perspectiva comparada sobre los países latinoamericanos que definen la elección presidencial por mayoría, en particular por segunda vuelta electoral, anuncia de manera preliminar las diferencias que existen no solo entre cada sistema electoral, sino también con el modelo del cual copiaron dicha fórmula de elección. En tal sentido, las reglas de elección presidencial muestran, en general, diferencias con las reglas de elección del *ballottage* del sistema francés. Por ejemplo, Francia tiene un sistema de mayoría absoluta, la segunda vuelta se celebra a los 15 días después de la primera vuelta y se tiene previsto la suspensión y prolongación del *ballottage* presidencial. Al compararlo con América Latina, sólo Chile se acerca al modelo francés a excepción de que no tiene previsto las causas de suspensión o prolongación del *Ballottage*. Ahora bien, otros países como Brasil, Bolivia, Colombia, Perú, Uruguay, El Salvador, Guatemala y República Dominicana tienen el principio electoral de mayoría absoluta, pero difieren completamente en el periodo para convocar al *ballottage* y que en varios casos se dispersa hasta por 10, 30 o 45 días con relación a la regla del paradigma francés. Solo Colombia y El Salvador tienen normado los incidentes de suspensión o prolongación del *ballottage*. Y más distantes del modelo francés se encuentran Argentina, Costa Rica, Ecuador, Nicaragua, quienes tienen como principio de representación política la mayoría relativa especial.⁴⁹

La importación limitada de las reglas del modelo electoral reflejan las diferencias que existen entre uno y otro sistema electoral latinoamericano, y de estos con el paradigma francés. Cada país ha adecuado su propio modelo del *ballottage*, lo cual pudiera parecer razonable de acuerdo a las circunstancias políticas particulares, sin embargo, no importar adecuadamente el modelo puede generar consecuencias que no favorecen el proyecto político de gobierno. Tiene razón Molina cuando argumenta que cualquiera que sea la modalidad electoral para elegir a los representantes populares, las repercusiones tienen incidencia directa en la concentración y dispersión del voto, atomización de los partidos,

²¹⁹ Sin embargo, el modelo francés tiene previsto la cláusula de mayoría relativa especial sólo para la elección parlamentaria. Es probable, que de esta regla se haya inspirado la elección presidencial latinoamericana.

fragmentación de la legitimidad y la conformación de mayorías presidenciales, siendo más riesgoso la elección por mayoría absoluta y con mejores posibilidades de construir acuerdos la elección por mayoría relativa.⁵⁰ Tal contexto por supuesto alude al déficit de adaptabilidad del *ballottage* con el presidencialismo. Lo cierto es que el *ballottage* latinoamericano no se presenta como un modelo homogéneo, sino heterogéneo y con diversos resultados que muchas veces dificulta las acciones de los gobiernos de la región.

3.3.2 Tipo de elección

La normalidad democrática, después de iniciada la transición política en la región latinoamericana, es fortalecida por elecciones recurrentes por mayoría directa, aunque puede darse el caso de ser indirectas por colegio electoral, Bolivia es un ejemplo de ello. En otros términos, en la región se han institucionalizado las elecciones democráticas. En las últimas dos décadas las elecciones presidenciales o parlamentarias no se han interrumpido, inclusive en aquellos casos donde los regímenes militares aún gobernaban a finales de la década de 1980 como es el caso de Chile que celebró su primera elección presidencial democrática.⁵¹ O bien, Argentina que hasta la elección presidencial de 1994 se celebraba al interior de un Órgano Colegiado, como lo estipulaba la constitución política de 1853.

El tipo de elección tiene un propósito esencial que es el de revestir de un halo de legitimidad a los gobernantes. Al respecto, Crespo sostiene que eso depende del tipo de elecciones, de sus reglas y de las condiciones en que se celebren.⁵² Lo

²²⁰ Molina, José Enrique, "Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura", *Revista América Latina Hoy*, volumen 29, Universidad de Salamanca, Madrid, España, diciembre de 2001, pp. 16-20.

²²¹ La primera elección democrática se celebró en 1989, después de 17 años de régimen militar, a raíz del golpe de Estado de 1973.

²²² Crespo, José Antonio, *Elecciones y democracia*, *Op. Cit.*, p. 25.

cierto es que una elección presidencial de tipo directa⁵³ tiende a concentrar los votos sobre el candidato que representa una opción de triunfo; lo que abre dos posibilidades: mayor probabilidad de formar coaliciones que puedan atemperar un proyecto de gobierno y respaldo social a sus políticas. Un ingrediente que representa un problema es el sistema de partidos. Un multipartismo puede hacer inestable un gobierno que un bipartidismo. La elección presidencial de tipo indirecta⁵⁴ no tiene el efecto “arrastre”, es decir, el candidato no logra penetrar entre toda la población ya que se preocupa más por ganar distritos locales que por una votación global a nivel nacional. Esto tiene una virtud, los electores presidenciales se eligen por distritos que son finalmente los que votan por el candidato a la presidencia. Este tipo de elección se complica cuando el congreso elige al presidente de la República (entre las dos fórmulas más votadas) y el sistema de partidos es predominantemente multipartidista como es el caso de Bolivia.

La mayor parte de los países latinoamericanos que emplean la segunda vuelta en la elección presidencial tienen el tipo de elección directa. Actualmente, sólo Bolivia tiene un tipo de elección indirecta. Hasta 1994 Argentina elegía al presidente de la República por un Colegio Electoral bajo principios mayoritarios y una distribución proporcional de los electores presidenciales. La reforma constitucional de ese año eliminó la elección indirecta y estableció nuevas reglas electorales como el que la elección sea directa. Esta ingeniería institucional abolió el tipo de elección vigente desde la constitución de 1853 que no pudo soportar la pluralización política originada por el colapso del régimen militar en 1982.⁵⁵

²²³ Se entiende como aquella elección en donde la población en edad de votar sufraga directamente por el candidato.

²²⁴ Se entiende como aquella elección en donde el parlamento vota coaligado por el candidato.

²²⁵ Para Cabrera el sistema electoral argentino no estaba preparado para tratar la inestabilidad institucional que surgía del tipo de elección presidencial. El incremento de la fragmentación y la pluralización desencadenaba conflictos que ponían en riesgo no sólo la elección del presidente, sino también la capacidad de gobernar. En Cabrera, Ernesto, “Ballotage versus colegio electoral. Sistemas electorales y elecciones presidenciales en Argentina”, *Revista América Latina Hoy*, volumen 13, Universidad de Salamanca, Madrid, España, mayo 1997, p. 82.

Nuevamente, desde una perspectiva regional, el tipo de elección también tiene distintas lecturas si se asocia al principio electoral y al umbral del *ballottage*. En América Latina predominan tres fórmulas electorales básicas dentro del principio de mayoría, pero existe una mayor homogenización en el tipo de elección directa. En este tenor, la región sudamericana se caracteriza por una preeminencia del principio de mayoría absoluta. Así, Brasil, Colombia, Chile, Perú y Uruguay asocian la fórmula mayoritaria con elección directa. Sus consecuencias inciden en la falta de apoyo parlamentario mayoritario hacia el presidente de la República y la atomización del sistema de partidos que originan un congreso fragmentado. Argentina y Ecuador han optado por el principio de mayoría relativa especial con un tipo de elección directa. La técnica de disminuir el umbral específico genera una concentración y transferencia de votos hacia el candidato que tiene más posibilidades de llegar al “umbral reducido”, por lo que existe una elevada probabilidad de que el presidente consiga el apoyo de un número sustancial de parlamentarios. Sin embargo, no siempre se aprovechan los beneficios de los sistemas electorales con las acciones de gobierno. Tal es el caso del presidente ecuatoriano Mahuad en 2000, cuando un golpe de Estado lo destituyó por emprender reformas que pretendían dolarizar la economía del país.

Bolivia es un caso excepcional. Es un diseño institucional único en la región latinoamericana. El “presidencialismo parlamentario” dista mucho de ser una forma de gobierno eficiente y efectiva, en contraste, hace referencia, más bien, al sistema de elección presidencial. La elección del presidente de la República es de tipo indirecta. El Congreso Nacional se erige en Colegio Electoral cuando ningún candidato obtiene la mayoría absoluta directa. Este tipo de elección hace que el presidente tenga un partido minoritario al interior del parlamento. Al respecto, dice Salazar, *esto da a la forma de gobierno un perfil distintivo con relación a los modelos tradicionales de parlamentarismo y presidencialismo, adquiriendo a la vez características de ambos.*⁵⁶ Esta fórmula de elección presidencial ha hecho

²²⁶ Salazar Elena, Rodrigo, “Las elecciones bolivianas de 2002: los límites del reformismo institucional”, *Revista Mexicana de Sociología*, número 1, México, enero-marzo 2004, p. 4.

posible que los presidentes bolivianos enfrenten un sistema multipartidista fragmentado, estimula una dinámica patrimonialista, además de que la formación de coaliciones depende del reparto de puestos en el gabinete y la burocracia general.⁵⁷

Para la región de centroamérica, Guatemala y El Salvador, eligen al presidente de la República por mayoría absoluta en elecciones directas. Situación que coloca a estos dos países con problemáticas similares a los que experimentan las naciones sudamericanas. Sin embargo, no es posible considerar que la normalidad democrática después de los regímenes autoritarios hayan tenido el mismo grado de avance. Al respecto, dice Bolaños, que *no todos los países centroamericanos han venido realizando, regularmente, elecciones desde principios de 1980.*⁵⁸ Por ejemplo, Guatemala, tiene tradición de celebrar elecciones presidenciales, pero no democráticas, el espectro del fraude electoral están presentes y los golpes de Estado hasta 1993 eran una constante que entorpecía el fortalecimiento de la instituciones democráticas.

En cuanto a Costa Rica y Nicaragua. Son dos países que por sí mismo contrastan. Ambos tienen elecciones presidenciales directas por mayoría relativa especial. También las consecuencias son similares con la de los países sudamericanos. Pero el ambiente democrático es muy distinto. Costa Rica ha mantenido una estabilidad democrática en las últimas cinco décadas,⁵⁹ mientras que El Salvador, debido a los procesos de violencia y de paz, no ha logrado legitimar el ejercicio del poder político adecuadamente. En ambos países, los partidos políticos son débiles, sin embargo, responde, en el caso de Nicaragua a décadas de represión, mientras que en Costa Rica estas organizaciones no han

²²⁷ Por ejemplo, para obtener socios de coalición, el presidente Salvador Sánchez de Lozada tuvo que ceder 40% del gabinete al Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR).

²²⁸ Rojas Bolaños, Manuel, "Procesos electorales recientes y representatividad de los partidos: el caso centroamericano", *Revista América Latina Hoy*, número 13, Universidad de Salamanca, Madrid, España, 1996, p. 40.

²²⁹ A decir de Sánchez, Costa Rica es reconocida como la democracia más antigua y estable de América Latina con elecciones transparentes que cuentan con una amplia legitimación social. En Sánchez, Fernando "Sistema electoral y partidos políticos: incentivo hacia el bipartidismo en Costa Rica", *Anuario de Estudios Centroamericanos*, Universidad de Costa Rica, 2001, p. 1.

tenido un desarrollo político y carecen de una estructura nacional, pero con una constante apertura democrática, cosa que no sucede en Nicaragua.⁶⁰

Por último, República Dominicana adopta como fórmula para elegir al presidente de la República por mayoría absoluta de tipo directa. Su historia constitucional arguye que si bien es cierto que este país caribeño tiene elecciones democráticas desde 1966, estas no han dejado de ser constante, sin embargo, los presidentes electos no han encontrado una legitimidad a toda prueba que les permita superar la atomización de las distintas fuerzas políticas, desencadenando, un déficit institucional y de apoyos para encontrar soluciones constitucionales que superen la inestabilidad política y social de país. En el Cuadro 3.2 se concentra lo que anteriormente se ha examinado.

Cuadro 3.2 Tipo de elección presidencial en América Latina

Región / América Latina	Principio electoral	T/Elección
Sur		
Argentina	<u>Mayoría relativa esp.</u>	Directa
Brasil	Mayoría absoluta	Directa
Bolivia	Mayoría absoluta	<u>Indirecta</u>
Colombia	Mayoría absoluta	Directa
Chile	Mayoría absoluta	Directa
Ecuador	<u>Mayoría relativa esp.</u>	Directa
Perú	Mayoría absoluta	Directa
Uruguay	Mayoría absoluta	Directa
Centro		
Costa Rica	<u>Mayoría relativa esp.</u>	Directa
El Salvador	Mayoría absoluta	Directa
Guatemala	Mayoría absoluta	Directa
Nicaragua	<u>Mayoría relativa esp.</u>	Directa
Antillas		
República Dominicana	Mayoría absoluta	Directa

Fuente: elaboración propia a partir del marco constitucional

Este recorrido sobre las regiones de América Latina en el tipo de elección presidencial deja entrever que éstas varían sobre la definición de la misma. Al

²³⁰ *Ibidem*, p. 42.

contrastar la fórmula electoral con el tipo de elección vigente en las regiones con el modelo francés existen algunas diferencias como es el caso de Bolivia cuya elección es indirecta al darse el *ballottage*, o bien, los casos de Argentina, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua que mantiene un umbral de mayoría relativa. Pareciera que esto no tuviera mayor importancia, pero no es así, el tipo de elección tiene un impacto importante, sobre todo en la presidencial. El tipo de elección dentro del modelo francés es sustancial porque eso le da cierta independencia al presidente de la República frente al Primer Ministro. El presidente no está atado a la volatilidad del jefe de gobierno porque el diseño institucional semipresidencial lo resiste, pero en los casos latinoamericanos es relativo porque el diseño presidencial concentra “todo” (designación del gabinete, abandera las coaliciones, etc.), aún no teniendo mayoría legislativa. La volatilidad presidencial deteriora la legitimidad que se construye de una elección de tipo directa. De los trece (13) países que cuentan con el mecanismo electoral de segunda vuelta cinco (5) de ellos tienen un tipo de elección presidencial distinto al modelo electoral francés.

3.3.3 Duración del mandato presidencial

Existen múltiples periodos de gobierno de los presidentes latinoamericanos. No solo son distintos en el periodo de duración, sino también en lo relativo a la reelección presidencial. Mucho mayor es el impacto cuando a estas variables se suman otras como la fórmula electoral y el tipo de elección. En la región predominan los periodos de cuatro (4) y cinco (5) años. Sólo Chile tiene un periodo constitucional fijo de seis (6) años. Esta regla es la que caracteriza a los sistemas presidenciales latinoamericanos de los sistemas parlamentarios europeos. Sin embargo, dice Linz, que los periodos fijos del sistema presidencial trae importantes consecuencias que puede marcar periodos continuos, o bien, discontinuos y rígidos que impiden ajustes políticos ante una coyuntura política en particular.⁶¹

²³¹ Linz cita el ejemplo en caso de que el presidente fallezca o tenga alguna incapacidad, el sustituto puede cambiar la orientación política del país. En Linz, Juan, “Los peligros del presidencialismo”, *Op. Cit.*, p. 105.

La reelección presidencial es una tendencia política en América Latina, así como lo ha sido la segunda vuelta electoral. De trece (13) de los dieciocho (18) países latinoamericanos que tienen *ballottage*, solo Colombia⁶² y Guatemala⁶³ la prohíben constitucionalmente.⁶⁴ Recientemente, varios países iniciaron una ingeniería institucional para incorporar a sus sistemas electorales el principio de reelección presidencial como son los casos de República Dominicana⁶⁵ y Costa Rica.⁶⁶ Sin embargo, dentro de la reelección existen, también, varias modalidades como la reelección inmediata⁶⁷ y la reelección mediata.⁶⁸ Aquí, se encuentran nuevamente, divergencias en las reglas de la reelección presidencial con la región latinoamericana susceptible de debates políticos y académicos.

Los críticos argumentan que la reelección expone al régimen político al riesgo de una "dictadura democrática" y refuerza la tendencia hacia el liderazgo personalista, central y hegemónico, elementos que caracterizan a los sistemas presidenciales. Agregan además que los segundos mandatos son por lo general de mala calidad y son castigados por el voto retrospectivo de la población. Desde 1978 a la fecha, algunas experiencias parecen confirmar los argumentos acerca de estos peligros y defectos: la de Fujimori en Perú, la de Menem en Argentina y la de Sánchez de Lozada en Bolivia. Todos durante su segunda mandato. Aunque la elección de Menem no fue por segunda vuelta electoral.

Los defensores de la reelección, por el contrario, sostienen que ésta permite aplicar un enfoque más "democrático", en la medida en que posibilita a la ciudadanía elegir con mayor libertad a su presidente y responsabilizarlo por su

²³² En este caso la prohibición a la reelección sólo se aplica para el presidente, en tanto que el vicepresidente podrá ser elegido presidente si ha ejercido por menos de tres meses el cargo en el último año de gobierno, artículo 197 de la Constitución Política.

²³³ Incluso "la reelección o prolongación del periodo presidencial por cualquier medio son punibles", artículo 187 de la Constitución Política.

²³⁴ Colombia actualmente lo discute para reimplantarla.

²³⁵ Reimplantada en 2002.

²³⁶ Prohibida desde 1969, fue reinstalada en el 2003.

²³⁷ Se entiende como aquella reelección consecutiva al término del periodo presidencial.

²³⁸ Se entiende como aquella reelección no consecutiva, sino que es aplicable al transcurrir un periodo de gobierno.

desempeño, premiando o castigando según sea el caso. Si bien son únicos en América Latina durante los últimos 25 años, los ejemplos de Cardoso en Brasil (inmediata) y de Sanguinetti en Uruguay (mediata), constituyen experiencias moderadamente positivas de ambas modalidades de reelección, si bien en ambos casos el primer mandato fue más exitoso que el segundo.⁶⁹ No implica que se pueda dar una suposición general que el principio de reelección presidencial sea exitoso.

En efecto, son más los casos en donde la evidencia empírica constata que los segundos periodos de gobierno no resultan ser las mejores administraciones públicas. Todo lo contrario, el déficit en la calidad democrática y la falta de rendición de cuentas ha vulnerado a las instituciones y destituido presidentes como Fujimori en Perú y Sánchez de Lozada en Bolivia, aún cuando los resultados electorales les proporcionaron una amplia legitimidad social, pero no mejores márgenes de negociación política con los diversos grupos políticos. La reelección presidencial pone en duda la gobernabilidad de los regímenes políticos, pese que hay una tendencia generalizada a introducirla dentro del diseño institucional de los regímenes presidenciales.

En la región sudamericana es notable la aceptación de la reelección presidencial. Seis (6) de los ocho (8) países con *ballottage* como son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Perú tienen la regla de reelección de forma mediata o inmediata según sea el caso. Argentina, Brasil y Perú⁷⁰ tienen la regla de reelección de forma inmediata.⁷¹ En estas naciones del área como Argentina,⁷²

²³⁹ Zovatto, Daniel, "Avanza la reelección presidencial en América Latina", artículo publicado en agosto de 2004 en la página electrónica de Observatorio Electoral. Ver en <http://www.observatorioelectoral.org>

²⁴⁰ Este país andino es una excepción dentro de los periodos de reelección. En la década de 1990 el presidente Fujimori tuvo tres elecciones consecutivas. La primera se da en 1990, la segunda en 1995 y la tercera tras una lectura en 1996 de la llamada Ley de Interpretación Auténtica de la Constitución busca un nuevo mandato presidencial.

²⁴¹ Enmienda constitucional número 16.

²⁴² Antes de la reforma de 1994 promovida por Menem, el presidente gobernaba para un periodo de seis años con la posibilidad de desempeñar el encargo en una ocasión tras el intervalo de un periodo desde la constitución de 1873.

Colombia, Ecuador y Brasil tienen un periodo fijo de cuatro (4) años. Mientras que Bolivia, Perú y Uruguay tienen un periodo de mandato de cinco (5) años. Sólo Chile, como se comentó, es de seis (6) años.

En la región de centroamérica, la normativa en el periodo de mandato y la reelección también tiene distintas variaciones. Por ejemplo, sólo Guatemala tiene prohibida la reelección presidencial. En Nicaragua la reelección es de forma mediata; sólo se podrá ser candidato si transcurren hasta dos periodos presidenciales. En Costa Rica y El Salvador es de forma inmediata la reelección. En cuanto a los periodos fijos, Guatemala y Costa Rica⁷³ son de cuatro (4) años, en tanto que Nicaragua y El Salvador son de cinco (5) años. En esta zona de la región es evidente que prevaleció una tendencia a disminuir los periodos fijos y abrir la puerta a la reelección, por ejemplo, Guatemala y Nicaragua pasaron de cinco (5) a cuatro (4) años y de seis (6) a cuatro (4) años respectivamente, mientras que Costa Rica dio un cambio sustancial al realizar una reforma política para dar pauta a la reelección presidencial en el 2003.

En el Caribe, República Dominicana tiene un periodo fijo de cuatro (4) años y la reelección presidencial es de forma inmediata. Llama la atención que esta nación reincorporara la reelección presidencial consecutiva.⁷⁴ Esto no quiere decir que República Dominicana nunca la haya experimentado, todo lo contrario, la reforma política de 1994 incorporó la reelección de forma mediata, es decir, asumió una regla menos restrictiva para elegir a un presidente por segunda ocasión. La reforma constitucional de 2002 no elimina la reelección presidencial, lo único que hace es fijar la reelección de manera inmediata. Sin embargo, ambas

²⁴³ Con la constitución de 1949 el periodo presidencial era de ocho años. Tras la reforma constitucional de 1969 disminuye el periodo a cuatro años.

²⁴⁴ Incluso quien haya ocupado el cargo de presidente de la República no podrá aceptar ninguna responsabilidad como vicepresidente en sucesivos periodos presidenciales. Artículo 49 de la Constitución Política.

reformas constitucionales han debilitado el sistema presidencial dominicano.⁷⁵
 Todo lo anterior se puede resumir en el cuadro 3.3

Cuadro 3.3 Periodo de mandato y la reelección presidencial

Región / América Latina	Mandato fijo	Reelección inmediata	Reelección mediata
Sur			
Argentina	Cuatro años	•	
Brasil	Cuatro años	•	
Bolivia	Cinco años		•
Colombia	Cuatro años		•
Chile	Seis años		•
Ecuador	Cuatro años		•
Perú	Cinco años	•	
Uruguay	Cinco años		•
Centro			
Costa Rica	Cuatro años	•	
El Salvador	Cinco Años	•	
Guatemala	Cuatro años		•
Nicaragua	Cinco Años		•
Antillas			
República Dominicana	Cuatro años	•	

Fuente: elaboración propia a partir del marco constitucional

Nuevamente al comparar la región latinoamericana relativo al periodo fijo y la reelección dentro del modelo clásico de la segunda vuelta en la elección presidencial en el sistema francés, se encuentran diferencias sustanciales que responden a características particulares de los países de la región. Estas dos variables son importantes en dos sentidos: 1) la reelección permite que el presidente rinda cuentas sobre la administración general del Estado, y por consiguiente el *ballottage* adquiere mayor relevancia al presentarse la reelección; y, 2) el mandato no debe ser demasiado largo con el fin de permitir que otros aspirantes a la presidencia puedan acceder al poder ejecutivo en un periodo corto.

²⁴⁵ Marsteintredet, Leiv, "¿Cómo fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de la reforma de los sistemas de gobierno presidenciales en América Latina? El caso de República Dominicana", ponencia presentada en el seminario internacional *Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática*, OEA, Washington, D. C., octubre de 2004, p. 2.

Al contrastar el caso de Francia con los países que reconocen el *ballottage* en la estructura constitucional de los sistemas presidenciales de América Latina, se muestra que las naciones del área, atendiendo estrictamente al modelo francés, tienen variaciones normativas que en algunos casos se acercan y otros guardan distancia considerable al paradigma europeo. Específicamente, en el periodo fijo solo cinco países de la región tienen un mandato de cinco (5) años; estos son Brasil, Perú, Uruguay, Nicaragua y El Salvador. Duración del mandato que es muy parecido al periodo presidencial francés. Mientras que los demás países representan más del 60% que cuentan con un periodo fijo de cuatro (4) y seis (6) años.

La reelección es también una variable importante en la celebración de la elección presidencial. Sobre todo por las consecuencias institucionales que puede ocasionar si un presidente repite por un periodo más. La línea comparativa entre Francia y América Latina en la reelección presidencial manifiesta aristas que hacen que el *ballottage* pueda o no beneficiar las tareas de un poder ejecutivo fuerte. De los trece (13) países latinoamericanos con *ballottage*, solo seis tienen la regla de la reelección inmediata o consecutiva; estos son Argentina, Brasil, Perú, Costa Rica, El Salvador y República Dominicana. Dos países más la prohíben rotundamente, mientras que seis países más consideran que la elección del presidente no debe ser de manera inmediata, sino que es necesario que trascorra un periodo ordinario para participar en una segunda elección presidencial.

En términos sistemáticos, solo tres (3) países (Brasil, Perú y El Salvador) cumplen el principio de reelección presidencial parecido al modelo electoral francés. El resto de los países tienen variaciones entre elección mediata y prohibitiva con periodos fijos que giran entre cuatro (4) y seis (6) años. Y si a ello se agrega *que no existe una tendencia definida de reforma en lo que se refiere a la duración del mandato y la reelección presidencial,*⁷⁶ por lo que se guarda una

²⁴⁶ "Sistemas de elección presidencial y gobernabilidad democrática", en *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID, Washington, D.C., 2003, p. 56.

distancia en tratar de equiparar las reglas que resuelven la segunda vuelta en la elección presidencial de América Latina con el modelo francés.

3.3.4 Simultaneidad electoral

Al igual que la elección presidencial, la elección parlamentaria es importante para mantener ciertos niveles de gobernabilidad. Tiende a ser trascendente cuando el ciclo electoral es de carácter simultáneo.⁷⁷ Y en menor impacto y con más dificultades para los gobiernos entrantes, la elección no simultánea.⁷⁸ La simultaneidad electoral puede ocasionar el llamado fenómeno de “arrastre” y la traslación de sufragios del candidato a la presidencia hacia los candidatos al parlamento. Lo cual, probablemente, pudiera generar una mayoría parlamentaria presidencial. En contraste, la no simultaneidad puede generar problemas de legitimidad y eficiencia al someter al gobierno a un proceso de negociación y concertación política en la nueva legislatura que puede ser adversa a las políticas de gobierno del presidente en turno.⁷⁹ Para Chasquetti, *la coincidencia de la voluntad presidencial con la del parlamento puede ser considerado como un factor clave para la estabilidad del sistema político*,⁸⁰ sin embargo, la particularidad de los sistemas presidenciales latinoamericanos con *ballottage* es que se enfrentan a los conflictos que produce la doble legitimidad, simple y llanamente, porque la segunda vuelta electoral no se expande a la elección parlamentaria.

²⁴⁷ Se entiende por aquella elección general donde coinciden la presidencial y la parlamentaria. A este proceso también se le llama “ciclo electoral” cuando el calendario concurre en ambas elecciones.

²⁴⁸ Se entiende por aquella elección que marca calendarios distintos para celebrar la elección presidencial y la parlamentaria.

²⁴⁹ Para Carey el ciclo electoral de no simultaneidad presidencial y parlamentaria puede generar tres efectos generales: 1) fragmentar el sistema de partidos; 2) reducir la probabilidad de que el presidente tenga una mayoría partidaria en el Congreso; y, 3) dar una arbitraria ventaja a unos presidentes y a otros no. Véase Carey, John, “Los efectos del ciclo electoral sobre el sistema de partidos y el respaldo parlamentario hacia el ejecutivo”, ponencia presentada en el “Seminario simultaneidad y no simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias”, Santiago de Chile, 14 de enero de 1994, p. 306.

²⁵⁰ Citando a Jones, en Chasquetti, Daniel, *Balotaje, coaliciones y democracia en Sudamérica*, Op. Cit., p. 15.

Las elecciones simultáneas en los regímenes presidenciales con segunda vuelta en la elección presidencial, muchas veces, conduce a la generación de gobiernos minoritarios sin respaldo parlamentario, avicinando un claro conflicto institucional entre los poderes ejecutivo y legislativo. Esto tiene una razón fundamental, el candidato que ocupa el primer lugar en la primera vuelta electoral, puede suceder, que al pasar a la segunda vuelta electoral pierda la elección.⁸¹ Un ejemplo de ello fue la elección presidencial peruana de 1990, cuando el candidato del Partido Frente Democrático, Mario Vargas Llosa, quedó en primer lugar con 27.6% de las votaciones y en segundo lugar el candidato del Partido Cambio 90, Alberto Fujimori, con 24.6% de los sufragios, al celebrarse el *ballottage* Fujimori se ungue como triunfador con el 62.4% de los votos, pese a ello, el panorama parlamentario era adverso al nuevo presidente electo. Ante los bloqueos constantes del poder legislativo, Perú experimenta un crisis institucional cuando el presidente Fujimori disuelve el parlamento en 1992.

En este tenor, la simultaneidad electoral en la elección presidencial y parlamentaria dejan de tener, probables, efectos institucionales de conformar una mayoría parlamentaria presidencial al celebrarse la segunda vuelta en la elección presidencial. El diseño institucional presenta un déficit al no considerar el *ballottage* parlamentario en los sistemas latinoamericanos. Por lo que los futuros gobernantes son develados como incapaces para impulsar sus políticas y programas de gobierno. Por ejemplo, los programas económicos del presidente ecuatoriano, electo por *ballottage*, Abdalá Bucaram, tuvo poco apoyo parlamentario y amplios sectores sociales se manifestaron en contra, al grado que el parlamento lo destituyó en 1997 por incapacidad mental.

Pese que uno de los rasgos fundamentales de las democracias latinoamericanas es que las elecciones presidenciales y parlamentarias, en su

²⁵¹ Otra lectura es que la falta de *ballottage* parlamentario sin simultaneidad en las elecciones presidenciales provocan un problema institucional que no tiene solución inmediata ni coyuntural sino se realiza una reforma constitucional que cambie el comportamiento del sistema electoral.

mayoría, son simultáneas o concurrentes. La normatividad de las elecciones simultáneas varían en cada país. No siempre se elige la totalidad de los miembros del parlamento, es decir, la simultaneidad electoral se parcializa en porcentajes. Lo que hace posible que la celebración de elecciones simultáneas tenga pocos rendimientos institucionales que se traduzcan en estabilidad política. Sin embargo, más complicado es la elección no simultánea. Por ejemplo, el sistema del *ballottage* y la separación de las elecciones congresales y presidenciales en República Dominicana generaron un sistema de gobiernos de minoría extrema al presidente, Leonel Fernández, que gobernó durante 1996-2000 con menos del 33% de apoyo en el Senado y la Cámara Baja.⁸²

Más específicamente, no todos los sistemas electorales con *ballottage* en América Latina tienen elecciones concurrentes. Estos sistemas se distinguen por tener elecciones simultáneas, separadas y mixtas. Cabe mencionar que cada uno de estos tipos de elecciones tiene impactos diversos en los regímenes presidenciales. En la región sudamericana, de los ocho países que integran la región, solo cinco tienen elecciones concurrentes entre las presidenciales y las parlamentarias. Estos son Brasil, Bolivia, Ecuador, Perú y Uruguay. En tanto, Colombia y Chile tienen un sistema de elección separada o no concurrente. Sin embargo, Chile es un país especial ya que es el único de esta región que opera con periodos de mandato diferentes entre la presidencial y la parlamentaria, cada uno responde a un periodo fijo de seis (6) años y el otro de cuatro (4) años. Los demás países tienen periodos parlamentarios que coinciden con el presidencial de cuatro (4) años como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador y de cinco (5) años como Bolivia, Perú y Uruguay. Argentina también es un caso especial, de todos los países con *ballottage* es el único que tiene un tipo de elección mixta.⁸³ La mayor parte de los países tienen un sistema bicameral, Perú y Ecuador son la excepción ya que funcionan con un sistema unicameral, ambos tienen establecido

²⁵² Marsteintredet, Leiv, "¿Cómo fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de la reforma de los sistemas de gobierno presidenciales en América Latina? El caso de República Dominicana", *Op. Cit.*, p. 23.

²⁵³ Es decir, la mitad de la cámara de diputados en Argentina se renueva simultáneamente con la elección presidencial y la otra mitad a los dos años del período presidencial de cuatro.

constitucionalmente una cámara de diputados.⁸⁴ En esta área continental existe una notable tendencia hacia la reelección parlamentaria. Todas estas naciones mantienen la reelección de sus legisladores. En el caso de Argentina los senadores son reelegidos indefinidamente, con la particularidad de que se renovará a razón de una tercera parte cada dos (2) años.⁸⁵

La región centroamericana contrasta en algunos puntos con la sudamericana. Es más evidente no en el tipo de elección y en la reelección parlamentaria, sino en la estructura del poder legislativo. Por ejemplo, en el caso de Costa Rica, Guatemala y Nicaragua las elecciones presidenciales y parlamentarias tienden a ser simultáneas. En El Salvador es distinto el sistema de elección, tiende a ser no simultánea. Este país llama la atención porque muestra diferencias con el periodo de mandato presidencial y parlamentario, el presidente dura en su cargo cinco (5) años, mientras que los diputados tres (3) años.⁸⁶ Por lo que la simultaneidad electoral tiende a una parcialización. En cuanto a los periodos parlamentarios, sólo El Salvador no coincide consecutivamente con el periodo presidencial, mientras que Costa Rica y Guatemala coinciden en periodos de cuatro años, y por último, Nicaragua coincide con el periodo presidencial en cinco años. En materia de reelección parlamentaria sólo Costa Rica la prohíbe, lo cual contrasta con la reelección presidencial de manera consecutiva, recientemente, introducida a principios de 2000. La estructuración del poder legislativo mantiene, dentro del marco constitucional en estos países del área un sistema unicameral que en comparación con las otras regiones, la centroamericana presenta una tendencia hacia el unicameralismo.

Para República Dominicana, único país caribeño que utiliza el *ballottage* presidencial, la elección parlamentaria es separada o no concurrente. Este país pasó de elecciones simultáneas a no simultáneas. Antes de la reforma

²⁵⁴ La cámara de diputados en Perú se compone de 120 congresistas. En Ecuador se integra por 121.

²⁵⁵ Artículos 50 y 56 de la Constitución Política.

²⁵⁶ Artículo 124 de la Constitución Política.

constitucional de 1994, el sistema electoral se basaba en elecciones presidenciales y parlamentarias simultáneas cada cuatro (4) años y el presidente se elegía en la primera vuelta electoral por mayoría relativa.⁸⁷ Para Shugart y Carey el sistema institucional que impero en este país caribeño en el periodo 1978 a 1994, antes de la reforma constitucional de ese año, el sistema presidencial era casi perfecto, mantenía elecciones simultáneas, partidos fuertes y un presidente, institucionalmente, no muy fuerte. Si embargo, los cambios institucionales generaron una reversión al introducir el *ballottage* y la no simultaneidad electoral.⁸⁸ Estas ideas orientan a prestar atención que el impacto del sistema electoral en República Dominicana le ha creado problemas de inestabilidad política. En cuanto a la estructura del poder legislativo, República Dominicana mantiene un sistema bicameral.

El modelo francés ofrece un panorama de elección a dos vueltas y rara vez se da una simultaneidad electoral, lo que en primer lugar puede permitir que el presidente y su partido sean mayoría en el parlamento, o bien, en segundo lugar que el presidente y su partido tengan minoría al interior del parlamento. Pese que muy pocas veces se ha dado esta simultaneidad, redundando en condiciones de estabilidad institucional en el sistema semipresidencial. En el caso de Latinoamérica, Brasil y Bolivia tienen elecciones simultáneas y cuentan con un sistema bicameral como en el régimen francés, pero sin elección parlamentaria a dos vueltas. El resto de los países presentan un marco normativo distinto que van desde la simultaneidad y no simultaneidad electoral hasta el sistema bicameral y el unicameral. Los casos más particulares son Argentina que aplica el *ballottage* presidencial, pero la elección parlamentaria es mixta, o bien, los países centroamericanos como Costa Rica, Guatemala y Nicaragua que cuentan con un sistema unicameral, pero, sólo El Salvador tiene elección simultánea con un

²⁵⁷ Marsteintredet, Leiv, "¿Cómo fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de la reforma de los sistemas de gobierno presidenciales en América Latina? El caso de República Dominicana", *Op. Cit.*, p. 22.

²⁵⁸ *Ibidem*, p. 23.

sistema unicameral. Todo lo que se ha señalado con anterioridad se puede apreciar con más detenimiento en el cuadro 3.4

Cuadro 3.4 Situación parlamentaria en América Latina

Región / América Latina	T/ elección	P/mandato	Reelección / P	S/parlamentario
Sur				
Argentina	Mixta	4 años	Si	Bicameral
Brasil	Simultánea	4 años	Si	Bicameral
Bolivia	Simultánea	5 años	Si	Bicameral
Colombia	No simultánea	4 años	Si	Bicameral
Chile	No simultánea	4 años	Si	Bicameral
Ecuador	Simultánea	4 años	Si	Unicameral
Perú	Simultánea	5 años	Si	Unicameral
Uruguay	Simultánea	5 años	Si	Bicameral
Centro				
Costa Rica	Simultánea	4 años	Prohibida	Unicameral
El Salvador	No simultánea	3 años	Si	Unicameral
Guatemala	Simultánea	4 años	Si	Unicameral
Nicaragua	Simultánea	5 años		Unicameral
Antillas				
República Dominicana	No simultáneas	4 años	Si	Bicameral

Fuente: elaboración propia a partir del marco constitucional

T/ Tipo **P/** Periodo

/P Parlamentaria **S/** Sistema

En términos generales, se observa que hay avances en materia democrática, sobre todo de índole electoral en América Latina, empero, aún el diseño institucional del *ballottage* no logra permear en la estabilidad política de la región. Por otro lado, las reglas, dentro del marco constitucional comparado, que operan la elección presidencial por *ballottage* presentan diferencias sustanciales en relación al paradigma francés. Inclusive varios países, solamente, adoptan una parte limitada del modelo electoral semipresidencial. Aún cuando se pueda pensar que no se puede importar de manera integral un modelo político-electoral porque se tienen que considerar las naturaleza política de los regímenes, lo cierto es que al importar una parte de dicho modelo, como lo es la elección presidencial, restringe los efectos institucionales al no considerar otros elementos fundamentales para el sostenimiento de gobiernos estables como el *ballottage*

parlamentario y el tipo de régimen semipresidencial. El ejemplo claro es República Dominicana que emprendió una reversión para que las elecciones presidenciales y parlamentarias sean no simultáneas y por segunda vuelta en el mismo régimen presidencial.

Evidentemente, aquellos países con mayor recurrencia al *ballottage* presidencial tienen obstáculos para institucionalizar al parlamento y a los partidos políticos a los efectos institucionales de este mecanismo electoral, quizá obedezca a dos razones esenciales. El primer lugar, las disputas ideológicas entre los miembros del parlamento que no coinciden con el programa político del gobierno en funciones y no existe la capacidad de conformar coaliciones que apoyen las labores del poder ejecutivo. En segundo lugar, la formación de un sistema de partidos débil y con principios ideológicos confrontados que los convierte en anti-partidos y en anti-gobiernos. El *ballottage* presidencial latinoamericano se finca sobre la base de instituciones democráticas que tienen dificultades para transitar y consolidarse. Perú y Ecuador reflejan una parte de la película de los problemas institucionales que le ha traído el *ballottage* presidencial como se verá en el siguiente capítulo.

Capítulo 4. Segunda vuelta electoral presidencial en Ecuador y Perú

“.....la fragmentación no es deseable; pero la segunda vuelta tiende a fragmentar el sistema de partidos en los sistemas presidenciales. Entonces, la condición deseable de la segunda vuelta es que sea a la francesa, es decir, que tuviéramos un sistema constitucional a la francesa.....”¹

Este capítulo trata de examinar los problemas institucionales que ha influenciado la instrumentación de la segunda vuelta electoral en los sistemas presidenciales tanto de Ecuador como de Perú desde una perspectiva comparada y analítica. La tradición de celebrar recurrentemente el *ballottage* presidencial en ambos países andinos permite analizar el impacto que ha tenido este mecanismo electoral en la forma de gobierno, el sistema de partidos, la dificultad de conformar alianzas y la constante tensión en la relación ejecutivo-legislativo, afectando una posible buena marcha del desempeño gubernamental. Por otro lado, la incorporación del *ballottage* presidencial, relativamente, ha contribuido en la estabilidad institucional de estos regímenes.

Se parte, entonces, de un breve análisis que incide en el déficit de institucionalización de los sistemas multipartidista a los efectos institucionales del *ballottage* y a la conformación de gobiernos con mayor legitimidad y coaliciones estables y eficientes. La posibilidad de estructurar gobiernos divididos o parlamentos fragmentados y confrontados es tradicional y latente en los sistemas presidenciales de Ecuador y Perú. Por lo que se enfatiza que el *ballottage* no se adecua a la naturaleza política de los sistemas presidenciales, simple y llanamente, porque fue diseñado para obtener ventajas bajo sistemas semipresidenciales y poder compartido en las responsabilidades político-administrativas. Aún cuando estos países tienen rasgos parlamentarios no son suficientes para poner en funcionamiento el sistema de cohabitación política que ofrezca mejores condiciones de gobernabilidad para sus regímenes políticos.

²⁵⁹ Lujambio, Alonso, comentarios a la ponencia de Giovanni Sartori, “Sistemas electorales en perspectiva comparada”, TEPJF, México, 29 de enero de 2001, p. 12.

4.1 Sistemas de gobiernos

Es preciso hacer notar que los casos de Ecuador y Perú se han seleccionado de la muestra de países que han adoptado el *ballottage* presidencial atendiendo a tres razones: *primero*, son dos (2) de los tres (3) primeros regímenes en adoptar este mecanismo constitucional electoral; *segundo*, han recurrido en mayor número de ocasiones al *ballottage* presidencial; y, *tercero*, guardan en sus ingenierías constitucionales rasgos parlamentarios particulares. Desde una perspectiva histórica los gobiernos de Ecuador y Perú se han conducido en medio de una serie de crisis de carácter institucional que han puesto en riesgo sus propias instituciones, recientemente, democráticas.² Pese que los presidentes de la República de estos países tienen poderes constitucionales amplios no son suficientes para lograr ciertos grados de gobernabilidad en la función pública. Se observa que en ambas naciones el poder presidencial tiene dificultades para generar equilibrios institucionales que desalienten cualquier interrupción constitucional en sus sistemas de gobierno. La razón de esta situación se traduce en el deterioramiento de las fuentes de legitimidad, la falta de apoyo parlamentario y la debilidad de sus sistemas de partidos políticos.

Pese que Ecuador y Perú son sistemas presidenciales ubicados en el cono sur de la región, la ingeniería constitucional y el diseño institucional de estas formas de gobiernos presentan características diferentes que en el terreno de la práctica poco les ha funcionado para generar condiciones que favorezcan sus programas políticos de gobierno. Aunque en estos casos surge la disyuntiva: se imponen decisiones gubernamentales de manera autoritaria como sucedió con el presidente peruano Fujimori durante 1990-2000, o el presidente no tiene la capacidad para ser jefe de gobierno y de impulsar reformas políticas y económicas de corte liberal que logren el consenso de la mayor parte de las diversas fuerzas políticas como sucedió con los presidentes ecuatorianos Bucaram en 1997 y Mahuad en 2000, ambos destituidos, el primero por incapacidad mental y el

²⁶⁰ Ecuador culminó con uno de los gobiernos militares en 1979, periodo en que se inicia la transición hacia gobiernos civiles y electos. Perú tuvo un primer gobierno civil hasta 1985.

segundo por un golpe de Estado. Lo que bien sintetiza Martz al señalar que la transición ecuatoriana se encuentra fincada sobre una frágil democratización.³

En tal sentido, Ecuador tiene un sistema presidencial con características parlamentarias, no fuertes, sino débiles.⁴ El presidente de la República como responsable del Estado y de la administración pública presenta un plan de gobierno que establece las políticas generales de la nación, integra y organiza la función ejecutiva, nombra y remueve libremente a los ministros de Estado, ejerce la máxima autoridad de la fuerza pública, designa a los integrantes del alto mando militar, dirige la política exterior, dicta políticas de orden interno y seguridad y convoca a periodos extraordinarios al congreso unicameral.⁵ Tales funciones hacen ver que se trata de un presidencialismo fuerte. Sin embargo, las disposiciones parlamentarias para tratar de generar un equilibrio entre el poder ejecutivo y el poder legislativo hacen que el presidente no sea lo suficiente poderoso y el parlamento lo suficientemente fuerte. Máxime si el descontento social termina por superar a estas dos instituciones como le ocurrió al presidente Mahuad en el 2000. Al respecto se observa lo siguiente: el parlamento puede destituir al presidente en caso de incapacidad mental o por previo juicio político,⁶ llama a cuentas al ministro no al presidente, puede censurar a los ministros de Estado, pero, ésta surte efecto si el presidente lo acepta.⁷

Estos rasgos parlamentarizados en el sistema presidencial de Ecuador no han podido evitar periodos de inestabilidad política desde la década de 1980. Es probable que tal situación obedezca, en términos de Cockcroft, a los movimientos democráticos, populistas y regionales, que fomentan el faccionalismo y la desconfianza hacia ciertas instituciones políticas del Estado.⁸ En adición, los “nuevos caudillos” ecuatorianos mantienen una larga carrera por esquivar la

²⁶¹ Martz, John D., “Ecuador: una frágil dependencia democrática”, en Wiarda, Howard J. y Kline, Harvey F. (Edited), *Latin American politics and development*, Westview, E.U., 1990, p. 378.

²⁶² Hurtado, Javier, *El sistema presidencial mexicano*, Op. Cit., p.15.

²⁶³ Artículo 171 de la Constitución Política.

²⁶⁴ *Ibidem*, artículo 167.

²⁶⁵ *Ibidem*, artículos 130 y 176.

²⁶⁶ Cockcroft, James D., *AL y EU*, Op. Cit., p. 510.

institucionalización de los rasgos de carácter parlamentario al presidencialismo como mecanismo para fomentar tareas de coordinación entre ambos poderes, en contraposición, el parlamento se resiste al advenimiento de políticos populistas. Al respecto Alcántara argumenta que en el periodo de 1925-1979 Ecuador *estuvo definido por el comportamiento de dos actores políticos fundamentales: las fuerzas armadas y los movimientos populistas que contribuyeron a la inestabilidad de las alternancias de gobierno.*⁹ Por lo que el daño que el caudillismo y las fuerzas armadas, como garante de la continuidad política, han generado a las instituciones una serie de consecuencias que hacen ver lo endeble de la democracia de este país sudamericano, pero también advierte que el presidencialismo descansa sobre la base de una democracia no suficientemente institucionalizada.

Perú es otro caso especial dentro del análisis regional. Este país andino, si bien tiene un sistema presidencial, lo cierto es que tiene características de un sistema semipresidencial. El presidente es jefe de Estado y Jefe de Gobierno, no hay pues, una dualidad del poder ejecutivo dentro del sistema presidencial peruano y menos un primer ministro que surja de la mayoría parlamentaria para convertirse en jefe de la administración pública. Estos aspectos que son importantes para el semipresidencialismo francés no lo es para el régimen peruano. El presidente de la República tiene funciones muy parecidas al del presidente ecuatoriano, aún cuando pudieran variar están implícitas todas, con la excepción de aquellas que aluden a un funcionamiento con un sesgo semipresidencial. Los rasgos elementales del sistema semipresidencial del Perú se deposita en el Consejo de Ministros y en la facultad del presidente de disolver el congreso. Esto es, el Consejo es el órgano de dirección integrado por los ministros de Estado que se encargan de ejecutar las políticas del gobierno, es decir, coordinan la administración pública y rinden cuentas al parlamento.¹⁰ El Consejo de Ministros es dirigido por un titular nombrado y removido por el presidente, quien puede asistir, o alguno de los ministros, por convocatoria del

²⁶⁷ Alcántara, Manuel, *Sistemas políticos de América Latina*, Volumen I "América del Sur", Tecnos, España, 1999, p. 373.

²⁶⁸ Artículos 119-123 de la Constitución Política.

parlamento a rendir un informe sobre el estado que guarda la cartera de la administración pública. De esta relación se deriva, constitucionalmente, la censura que puede hacerle el parlamento al Consejo de Ministros y del poder del presidente de la República para disolver el congreso, claro, en caso de que el parlamento niegue la confianza en dos ocasiones la integración del Consejo de Ministros.¹¹ Pese a tener rasgos semipresidenciales, el titular del ejecutivo, dice Aguirre, *se convierte en la figura central del sistema político peruano*.¹²

Bajo esta óptica, los modelos básicos parlamentarizado de Ecuador y el semipresidencial del Perú presentan ambigüedades en sus arreglos institucionales que poco contribuyen a la estabilidad política, más aún difícil al combinarse con fenómenos populares como el caudillismo y el ejercicio del poder político de forma autoritaria. Por un lado, el sistema “presidencial parlamentarizado” de Ecuador no aprovecha las ventajas de éste en virtud de la fragilidad de su sistema de partidos, contrapuesto, a la fortaleza de los movimientos populares que han irrumpido en el escenario nacional como una fuerza poderosa capaz de sustituir gobierno electos por la vía de la democracia política y las fuerzas castrenses, que a decir, de Durán, la transición política fue dirigida por el gobierno militar para conducir *al Ecuador de la barbarie y el populismo hacia una democracia ideológica*.¹³ Estos factores hacen que el presidente de la República dependa de los efectos del caudillismo o del poder fáctico del ejército para mantener la continuidad del gobierno.

En Perú el sistema de gobierno no distingue bien la figura del Primer Ministro, menos la encomienda constitucional de que sea el Presidente del Consejo de Ministros quien ocupe la función de ser el jefe de gobierno o el encargado directo

²⁶⁹ Artículo 134 de la Constitución Política. Este mismo artículo señala que el decreto de disolución contiene la convocatoria a elecciones para un nuevo parlamento.

²⁷⁰ Aguirre, Pedro, *Sistema políticos y electorales contemporáneos, Perú*, IFE, México, 2000, p. 19.

²⁷¹ Durán Barba, Jaime, “El triunfo de un nuevo caudillismo”, en Rial, Juan y Zovatto, Daniel, (editores), *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996*, IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica, 1998, p. 389.

de la administración pública como sucede en el sistema de gobierno francés.¹⁴ La constitución política del Estado peruano señala *que el presidente de la República es jefe de Estado y personifica a la nación*,¹⁵ pero no se precisa en otro precepto constitucional que el primer ministro sea el Presidente del Consejo de Ministros. Este punto ha sido criticado desde que la constitución de 1979 establece la figura del Presidente del Consejo de Ministros, al grado de que Roncagliolo, advierte que dicha figura constitucional ha sido más una figura *retórica que una institución política viva*.¹⁶ De hecho hay justificación en esta reflexión, si atendemos al diseño francés el jefe de gobierno personifica a la mayoría parlamentaria, ello genera ventajas institucionales para la función pública del gobierno. Pero en el caso peruano, el presidente de la República puede nombrar y cambiar al Presidente del Consejo de Ministros por lo que se pone en duda la autonomía de esta figura, por un lado, y por el otro, es poca la posibilidad de que el Presidente del Consejo de Ministros cuente con mayor apoyo parlamentario, ya que es una función de gobierno que no es compartida con el congreso unicameral del país. Este diseño institucional hace que el presidente peruano sea un presidente con mucho poder.¹⁷ Por un razón importante, el presidente de la República como jefe de gobierno no rinde cuentas al parlamento, quien lo hace es el Presidente del Consejo de Ministros y si el órgano legislativo censura programas gubernamentales lo hace al Consejo de Ministros no al presidente de la República.

Se observa, entonces, que la variante parlamentaria en el presidencialismo de Ecuador y semipresidencial en Perú no ha cumplido con las expectativas políticas y sociales que en otros países que tienen experiencias más parlamentarias y semipresidenciales. Esto se contextualiza en el siguiente sentido, los congresos constituyentes de 1979, de ambos países, no repararon en analizar a fondo la idea

²⁷² De hecho la norma constitucional peruana señala que el presidente de la República tiene la atribución de “dirigir la política general de gobierno”, es decir, ejercer las funciones de gobierno y administración. Artículo 118 de la Constitución Política.

²⁷³ *Ibidem*, artículo 110.

²⁷⁴ Roncagliolo, Rafael, “El primer Ministro en Perú: ¿institución o retórica?”, en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario, *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1991, p. 151.

²⁷⁵ *Ibid*, p. 153.

del sistema parlamentario, en el caso de Ecuador, y de la figura del Primer Ministro, en el caso de Perú. Inclusive, la incorporación de la segunda vuelta en la elección presidencial, pero no en la elección parlamentaria, gira en torno a la falta de previsión de los efectos institucionales “positivos” que hubieran generado si el diseño institucional, tanto parlamentario en Ecuador y semipresidencial en Perú, fueran ajustados en la praxis política con el sistema presidencial.

4.2 Procesos electorales y conformación de gobiernos

Una característica esencial en América Latina es que desde que transitaron a la democracia desde el decenio de 1980, todos los gobiernos, actualmente, son electos y legítimos por medio del sufragio directo y universal. Algunos casos fueron interrumpidos, pero se abrieron convocatorias para elegir a los nuevos gobernantes o aquellos regímenes que cuentan con la figura constitucional de vicepresidente de la República dentro de su sistema político, éste ocupa inmediatamente la presidencia de la República. Ha habido, pues, continuidad recurrente de conformar gobiernos, ya sea por la vía electoral o mediante el mecanismo constitucional previsto.

En América Latina se han celebrado aproximadamente setenta (70) elecciones presidenciales desde 1980, de las cuales, se ha comentado con anterioridad, treinta y uno (31) de ellas se han celebrado por *ballottage*, es decir, el 44% de la elecciones presidenciales se han resuelto por segunda vuelta electoral. Un porcentaje de estas elecciones se realizaron durante la tercera ola democrática (1974-1990), en términos de Huntington, con el derrumbamiento de regímenes militares y el advenimiento de regímenes civiles democráticos,¹⁸ además de que en gran parte de los países latinoamericanos se experimentaron procesos de democratización con reformas políticas ligadas a las reglas de elección

²⁷⁶ Esta tercera ola se expandió con rapidez por todo el mundo. Fue una ola democrática revolucionaria que hasta las naciones pos-burocráticas de América Latina se dejaron influenciar. En Diamond, Larry, “Tres paradojas de la democracia”, Diamond, Larry y Plattner, Marc (Comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, IIS-UNAM, México, 1996, p. 89.

presidencial, principalmente a lo largo de 1990. Para Smith, el mayor ciclo democrático de América Latina se da entre 1977-2000. Inclusive para 1998 había quince (15) democracias electorales, cuatro (4) semi-democracias y ningún régimen autocrático. Para el 2000 casi el 90% de la población de América Latina disfrutaba de la democracia electoral. Para ambos autores no hay duda que la democracia occidental se ha convertido en el mejor instrumento institucional para conformar los órganos de gobierno mayoritariamente legítimos.¹⁹

Tanto Ecuador como Perú han tenido en su historia política experiencias democráticas, aún cuando, algunos de sus gobiernos han sido interrumpidos. En las tres últimas décadas han tenido gobiernos que alternan entre democráticos, semi-democráticos y autocráticos.²⁰ Por ejemplo, Ecuador durante el periodo de 1972-1978 y 2000 (por un golpe de Estado contra el presidente constitucional Jamil Mahuad) ha experimentado regímenes autocráticos. Mientras que Perú, en este sentido, ha experimentado dos etapas no democráticas, primero, durante 1968-1979 y, segundo, durante 1992. En esta última fecha, el presidente Fujimori disuelve el congreso nacional con el apoyo de las fuerzas castrenses. Después de convocar a elecciones para un nuevo “Congreso Democrático Constituyente” con la encomienda de reformar la constitución política del país se instaura un gobierno semi-democrático.

Desde que Ecuador retornó a la democracia no ha dejado de celebrar elecciones presidenciales, que es el tema que nos ocupa. La constitución de 1979 incorpora la segunda vuelta en la elección presidencial y a la fecha, este sistema, es un mecanismo tradicional en cada elección presidencial ya que ningún candidato ha logrado obtener la mayoría absoluta. Sin embargo, tras una reforma

²⁷⁷ Smith, Meter, “Los ciclos de democracia electoral en América Latina, 1900-2000”, *Revista Política y Gobierno*, volumen XI, número 2, CIDE, México, segundo semestre de 2004, pp. 197-199.

²⁷⁸ Esta clasificación se toma de Smith. Por democráticos se refiere a elecciones libres, justas y competitivas. Por Semidemocráticos alude a elecciones libres pero no justas, el poder efectivo se distribuye entre grupos no electos. Por no democráticos se refiere a los regímenes militares, Smith, Meter, “Los ciclos de democracia electoral en América Latina, 1900-2000”, *Op. Cit.*, p. 194.

política de 2000, ahora será el que no obtenga la mayoría relativa específica. Este país sudamericano ha realizado siete (7) elecciones presidenciales por *ballottage*, cuyos candidatos electos han triunfado por mayoría absoluta, la última fue en el 2002, y cinco (5) elecciones parlamentarias a nivel nacional (ver Cuadro 4.1).

Cuadro 4.1 Resultados en la elección presidencial ecuatoriana por *ballottage* 1979-2002

Año	Candidato	Partido	Resultado/<i>ballottage</i>
1979	Jaime Roldó	CFP	68.49%
1984	León Febres Cordero	PSC	51.54%
1988	Rodrigo Borja	ID	54.00%
1992	Sixto Duran-Ballén	PUR	57.32%
1996	Abdalá Bucaram	PRE	54.47%
1998	Jamil Mahuad	DP	51.16%
2002	Lucio Gutiérrez ²¹	SP-MUPP-NP-MPD	54.79%

Fuente: elaboración propia a partir de datos del Tribunal Supremo Electoral.

En Perú el panorama electoral es distinto al de Ecuador. Desde que este país andino salió del último régimen militar que permaneció once (11) años al frente del sistema político, al menos durante la década de 1980, no había utilizado la segunda vuelta en la elección presidencial.²² Será hasta 1990 cuando la emplea por primera vez. Llama la atención porque en el periodo 1990-2001, en el Perú se experimentaran tres (3) elecciones presidenciales por *ballottage* de manera consecutiva (ver Cuadro 4.2) y seis (6) elecciones parlamentarias. Lo cual pudiera indicar que hay una tendencia a resolver la elección presidencial por segunda vuelta electoral en donde los presidentes electos, probablemente, obtengan el triunfo por mayoría absoluta. No por la situación atípica en que se transformó el gobierno de Fujimori, sino porque, parece, que existe una aceptación entre las

²⁷⁹ En el 2005 Gutiérrez fue destituido por Alfredo Palacios.

²⁸⁰ Se recuerda que Perú incorpora el *ballottage* presidencial en 1979.

fuerzas políticas y la mayoría de los ciudadanos de resolver por la vía del *ballottage* la elección presidencial.

Cuadro 4.2 Resultados en la elección presidencial peruana por *ballottage* 1990-2001

Año	Candidato	Partido	Resultado/<i>ballottage</i>
1990	Alberto Fujimori	Cambio 90	56.5
2000	Alberto Fujimori	Perú 2000	51.2
2001	Alejandro Toledo	Perú Posible	45.7

Fuente: elaboración propia a partir de la Organización Nacional de Procesos Electorales.

Sin embargo, pese que estos países del cono sur tienen continuas elecciones presidenciales resueltas por *ballottage* no se han aprovechado las ventajas institucionales que puede proporcionar este mecanismo electoral, además de que se carece de voluntad para impulsar reformas constitucionales que impliquen un diseño institucional hacia el semipresidencialismo. Los resultados de este modelo en Francia permitió superar largos periodos de inestabilidad política durante la III y IV República. Desde que estos regímenes transitaron hacia la democracia no han podido librar la batalla de los problemas de estabilidad institucional. Probablemente, esta situación tenga que ver con la concepción, inherente a la idiosincrasia latinoamericana, del presidencialismo fuerte.²³ Es razonable pensar que los desajustes políticos que ocasiona el presidencialismo ante todo cambio institucional continuarán mientras no se afecte el funcionamiento de su forma de gobierno. No basta, pues, con incorporar el *ballottage*, se requiere un cambio de régimen político en ambos países.

²⁸¹ Como bien lo señala el análisis del Grupo Biarritz, los problemas actuales de América Latina se explican en los orígenes del presidencialismo latinoamericano que van desde la necesidad de presidentes centralistas para garantizar el manejo de los destinos de los nuevos países y asegurar la integración por subordinación de las regímenes, hasta el imperativo de ejercer el poder de corte militar y autoritaria para asegurar la conducción del régimen político. En "Parlamentarismo: ¿una salida a la crisis de gobernabilidad de América Latina?", documento de debate elaborado por Corporación Escenarios, II Encuentro del Grupo Biarritz, Punta Cana, República Dominicana, octubre de 2004, pp. 3-4.

4.3 Multipartidismo: déficit institucional entorno al *ballottage*

La transición a la democracia, al menos en los dos países del cono sur que se analizan, no ha logrado fomentar partidos políticos institucionalizados a los procesos y efectos del *ballottage*. Uno de los déficit de las democracias contemporáneas latinoamericanas es la consolidación de un sistema de partidos que acepte el comportamiento de otros y las reglas de competencia electoral. Una mayor institucionalización del sistema de partidos significaría mejores condiciones de estabilidad y legitimidad social. Sumado a esto existe evidencia de que un sistema multipartidista mantiene gobiernos de coalición inestables y de carácter efímero que pone en riesgo las estructuras institucionales. Si se parte de la premisa de que el sistema electoral tiene un claro impacto en el sistema de partidos y éste en el sistema de gobierno, se observa que en el caso de Ecuador y Perú sus sistemas multipartidista no se han institucionalizado al *ballottage* presidencial y por ende los gobiernos tienen dificultades para conseguir apoyos de los partidos al interior de los parlamentos nacionales.²⁴

Una breve revisión del sistema multipartidista en Ecuador indica que la transición política iniciada a finales del decenio de 1970 no tendió a fortalecer los partidos existentes y los nuevos por aparecer, todo lo contrario, se consolidaron instituciones informales como el caudillismo y los movimientos populares que miran con poca simpatía los procesos de democratización y la estabilidad del régimen político. El fenómeno del caudillismo restó importancia a los programas políticos de gobierno y a una mejor organización de los partidos, por ejemplo, Sixto Durán en la elección presidencial de 1992 y Bucaram en la de 1996. En el periodo presidencial de Durán los partidos ecuatorianos no fueron considerados partidos “ideológicos” y “racionales”, sino partidos “popularistas” que votan no por proyectos ni propuestas sino por personas, razón esencial que impide conformar

²⁸² Para Mainwaring la transición no ha significado en Ecuador y Perú una mayor institucionalización en el sistema de partidos debido al comportamiento menos institucional del poder ejecutivo. Por ejemplo, el colapso del sistema de partidos en Perú (1978-1995) se debió al predominio del presidente Fujimori sobre el funcionamiento de las instituciones políticas de ese país. Mainwaring, Scott, “Political parties and challenges to democracy”, ponencia presentada en el First Annual Reunion of the IAFPP, Miami, diciembre de 2001, pp. 5 y 8.

gobiernos democráticos estables.²⁵ El sistema de partidos se tiñe de un estirpe caudillista que dificulta la institucionalización de los partidos hacia el *ballottage* presidencial, cuando este debería significar gobernabilidad democrática.²⁶ Lo cual es singular ya que para Conaghan los partidos ecuatorianos denotan determinada debilidad en virtud de que ninguno de los partidos populistas y las viejas fuerzas oligárquicas son capaces de hacerse más del 40% de los sufragios directos. La tensión institucional entre los partidos obedece a la actitud de los políticos que ven mejor rentabilidad política en asumir una postura anti-partido.²⁷ En esta situación se observa que los partidos en Ecuador tienen obstáculos para reconocer los efectos que el *ballottage* puede proporcionar, entre ellos, coaliciones y estabilidad institucional. Mientras tanto le siguen apostando al caudillaje, que forma parte de sus raíces históricas, a la pérdida de legitimidad de los partidos, a la fragmentación de éstos y a la ausencia de un comportamiento cooperativo y de colaboración institucional en el ejercicio mismo del gobierno.²⁸

La transición política de Perú entre 1978-1980, que no dista de mucho de la de Ecuador, se encadenó sobre instituciones con una baja cota de institucionalización. Los partidos que se formaron, en esta transición, entraron como organizaciones débiles, plurales extremos, polarizados y con un descrédito que dio pauta a la tradición, como dice Alcántara, de personalismos políticos que resplandecieron el nuevo caudillismo y el arropamiento que estos recibían de los partidos.²⁹ Aún cuando los partidos peruanos tienen una larga historia evolutiva que se remonta al último cuarto del siglo XIX, a finales del siglo XX y principios del siglo XXI no han podido consolidar un sistema de partidos. Inclusive durante la

²⁸³ Durán, Jaime, "El triunfo de un nuevo caudillo", *Op. Cit.*, p. 391.

²⁸⁴ Al respecto Maiwaring y Torcal señalan que la débil institucionalización del sistema de partidos se presenta en aquellos países que tienen la cultura del populismo, anti-populismo y anti-partido, en sí contra los hacedores de la política. Perú y Ecuador son el mejor ejemplo de ello. En Maiwaring, Scott, "Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization", Working Paper número 319, abril 2005, p. 24.

²⁸⁵ Conaghan, Catherine, "Partidos débiles, políticos indecisos y tensión institucional: el presidencialismo en Ecuador, 1979-1988", en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo, *La crisis del presidencialismo. El caso de Latinoamérica*, volumen 2, Alianza Universidad, España, 1998, p. 269.

²⁸⁶ *Ibidem*, p. 270.

²⁸⁷ Alcántara, Manuel, *Sistemas Políticos de América Latina*, *Op. Cit.*, p. 450.

década de 1990 con los periodos de gobierno de Fujimori los partidos no figuraron, debido a la incapacidad de éstos para adaptarse a los nuevos cambios que sufría el país y a la incomprensión de nuevos grupos políticos y sociales que cobraron importancia dentro del régimen político.³⁰

El surgimiento de ideologías anti-partido a principios de 1980 en Perú ha motivado que las masas impulsen candidaturas independientes sin apoyo de los partidos tradicionales como el APRA y el AP que dan lugar a la formación de liderazgos carismáticos con matices de caudillismo, pero, sin comprender los efectos que puede ocasionar un diseño político al interior del régimen, como es el caso del *ballottage* presidencial. A principios de 1990 el electorado no respondía hacia el sistema multipartidista, como lo advierte Valenzuela, el voto cada vez fue disminuyendo hacia los partidos, mientras que la tendencia del grueso del electorado tendió a apoyar candidaturas independientes como la de Alberto Fujimori en la elección presidencial de 1995, donde los partidos tradicionales recibieron en conjunto 12% de la votación nacional total.³¹ En Perú el sistema de partidos durante el decenio de 1990 presentó dificultades para iniciar un proceso de fortalecimiento que contribuyera a generar mejores condiciones de estabilidad política.

Tanto en Ecuador como en Perú la transición política no se tradujo en la configuración de un sistema de partidos fuerte e institucionalizado. La tendencia fue fortalecer en la acción política un sistema multipartidista con relativo respeto a la vida de instituciones. Ello se manifiesta en primer lugar, por la situación histórica en que los partidos se introducen a los procesos de democratización, y en segundo lugar, a la “crisis de partidos” que experimentan en ambos países. La realidad es que los partidos en estas dos naciones no han logrado ser el canal de comunicación entre sociedad civil y Estado, por lo que el caudillismo tiende a

²⁸⁸ Valenzuela, Raúl, “Transformaciones del sistema político peruano”, en Hofmeister, Wilhelm y Thesing, Josef (editores), *Transformaciones de los sistemas políticos de América Latina*, CIEDLA, Argentina, 1995, p. 226.

²⁸⁹ *Ibidem*, p. 316.

rebasar a las instituciones de partido con claras consecuencias negativas que afectan las políticas de gobierno, la relación ejecutivo-legislativo y la consolidación de un sistema de partidos, cuya función institucional es la conformación de órganos de gobierno y que al hacerlo se conforman estructuras anti-gobierno y anti-partido. Por lo que el *ballottage* presidencial, por un lado, no ha contribuido a la institucionalización del sistema de partidos, que implicaría la aceptación de todos los actores de las ventajas de la segunda vuelta electoral, y por otro lado, el *ballottage* se define en ambos países sobre la base primordial de un mecanismo de resolución electoral, pero sin valorar los efectos institucionales que puede incidir en la configuración del sistema de partidos y en la estabilidad del sistema de gobierno.

4.4 Gobierno y mayoría artificial

La integración de los gobiernos y de los parlamento es fundamental para la estabilidad del régimen político, máxime si el órgano legislativo es parte del mismo partido que el del presidente de la República. Pero, cuando el sistema electoral es por segunda vuelta bajo el principio de mayoría absoluta, por elecciones simultáneas sin *ballottage* parlamentario y los partidos no son los suficientemente consistente para aceptar los efectos del *ballottage* como es el caso de Ecuador y Perú, los gobiernos enfrentan no sólo barreras que impiden el impulso de procesos de elaboración de políticas, sino también la relación entre el poder ejecutivo y el poder legislativo se tienden sobre un mapa de tensiones y polarizaciones que generan mayor incertidumbre en los sistemas políticos de tipo presidenciales por el déficit de colaboración entre estos poderes del Estado, dejando en claro, la aparición de un gobierno dividido.³² Que puede ser sostenido

²⁹⁰ “un gobierno en que el Ejecutivo obedece a la visión del mundo de un partido y en que el Legislativo es controlado por otro partido, sin mayorías posibles en virtud de la atomización de sus fracciones parlamentarias, produce naturalmente conflictos entre ambos poderes”. Parece que la representatividad de los Grupos Parlamentarios se opusiera a la gobernabilidad que pueda proporcionar el Ejecutivo Federal. En Pérez Fernández del Castillo, Germán, “La gobernabilidad en México: una materia de ingeniería constitucional”, en Pérez, Germán y Martínez, Antonia (Comp.), *La cámara de diputados en México*, FLACSO-Porrúa-Cámara de Diputados, México, 2000, p. 6.

sobre una mayoría coaligada, pero que con dificultades institucionales la hacen ser artificial, que no garantiza condiciones de gobernabilidad.

Tiene razón Lujambio al señalar que la presencia del *ballottage* presidencial fortalece en teoría la legitimidad del poder ejecutivo y provocar por un lado, que el presidente se sienta más fuerte y, por el otro, más frustrado frente a la ausencia de apoyos inmediatos en el Congreso.³³ Claro, esta posición puede ser cierta si se atiende al funcionamiento del presidencialismo con *ballottage*. Pero, probablemente sea relativo dentro de un régimen semipresidencial.

En Ecuador y Perú es patente que la segunda vuelta electoral no ha podido ofrecerles una mayoría parlamentaria que coincida con las políticas del gobierno. La historia política de ambos países así lo demuestra. La legitimidad a “toda prueba” que dota al presidente de la República por *ballottage* no se traduce en beneficios institucionales para la estabilidad del régimen político y su proyecto de gobierno. En primer lugar, a los gobernantes se les dificulta gobernar sin mayoría parlamentaria, en segundo lugar, el parlamento atemporalmente le ofrece su apoyo al presidente, pero, no hay seguridad que lo acompañe durante su administración, o bien, hasta el final de su administración, y en tercer lugar, ante la falta de apoyo parlamentario se ejerce el poder no de forma democrática, sino autoritaria. Al respecto se observan algunos ejemplos, Ecuador desde que tuvo su primera elección presidencial por *ballottage* y parlamentaria en 1979, a la fecha, de manera simultánea nunca ha tenido un gobierno con mayoría parlamentaria, o en otros términos, la relación entre ambos poderes ha estado llena de conflictos y desacuerdos.³⁴ Aunado a ello, el sistema multipartidista perfila numerosos grupos políticos que desvanecen la posibilidad de que el apoyo parlamentario hacia el gobierno sea duradero y estable, muestra de ello son la destitución de los presidentes Bucaram en 1997 y Mahuad en 2000.

²⁹¹ Lujambio, Alonso, “Presidentes y congresos. Estado Unidos y el futuro mexicanos”, *Revista Foro Internacional*, número 35, Colmex, México, 1993, p. 96.

²⁹² Alcántara, Manuel, *Sistemas políticos de América Latina*, Op. Cit., p. 412.

En Perú, al triunfo presidencial de Alberto Fujimori en 1990 con su partido Cambio 90, la integración del parlamento no le fue favorable, lo que hizo posible que el presidente Fujimori disolviera el órgano legislativo y convocara a elecciones para constituir un nuevo congreso constituyente en donde los partidos tradicionales como el APRA, Acción Popular, Libertad e Izquierda Unida no participaron, por lo que la conformación del poder legislativo se adecuó a los intereses del presidente.³⁵ A partir de este periodo el sistema multipartidista del Perú experimentará un retroceso que obstaculiza la proliferación de partidos fuertes y legítimos. Por lo que es evidente que existe en los partidos una débil institucionalización hacia el *ballottage*, cuando en teoría los partidos deberían garantizar su participación en las tareas del poder ejecutivo.

Sin embargo, gran parte de la falta de apoyo parlamentario hacia el gobierno reside, también, en el trato que los presidentes de la República le dan a los partidos una vez que arriban al ejercicio del poder político. Los cuales generan distanciamientos que dificultan las acciones de gobierno. Tanto en Ecuador como en Perú existe un patrón de comportamiento similar hacia el trato político de los partidos, los presidentes, considerando, que les puede ser más rentable adoptar posturas que los separan de los partidos al proliferar acciones anti-partido que tienden a complicar la relación del poder ejecutivo con el poder legislativo.³⁶ Si bien es cierto que cuentan con amplios apoyos sociales al inicio de los periodos de gobierno, no es suficiente para emprender las acciones de gobierno ya que el órgano legislativo es fundamental para apoyar las políticas del presidente.

²⁹³Inclusive advierte Rospligiosi que estas acciones fueron secundadas por los ciudadanos peruanos que estaban desconsolados por el sistema de partidos y por el desprestigio del funcionamiento del parlamento. Sin embargo, el resultado fue la instalación de un gobierno de corte autoritario, cuyo régimen era apoyado por el ejército. En Rospligiosi, Fernando, "Perú: elecciones entre 1992-1996", Rial, Juan y Zovatto, Daniel, (editores), *Elecciones y democracia en América Latina*, IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica, 1998, pp. 409-417

²⁹⁴ Por ejemplo, durante los gobiernos de León Febres Cordero (1984-1988), Sixto Durán Ballén (1992) y Jamil Mahuad (1998-2000) integraron sus gabinetes con personajes que no tenían afiliación partidista, lo que quizá, minó la relación del poder ejecutivo con el legislativo y los partidos, ya que los titulares de los ministerios eran técnicos y empresarios que se les dificultaba el ámbito de lo político. Fredenberg, Flavio, "Partidos y gobierno en Ecuador (1979-1998): gobiernos anti-partidos y partidos contra gobiernos", en Alcántara, Manuel y Barahona, Elena (editores), *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*, UI-IFE-FLACSO, México, 2003, pp. 409-418.

Por supuesto que una de las consecuencias de por qué el presidente de la República cuenta con minoría parlamentaria y obstáculos para tener un rendimiento público institucional en su desempeño es la falta de un parlamento sometido a la elección de segunda vuelta por calendario electoral simultáneo y el establecimiento de un régimen semipresidencial. No es favorable que el diseño institucional del *ballottage* en la elección presidencial no implique rentabilidad para la integración del parlamento y menos que el candidato triunfador en el *ballottage* garantice estabilidad, eficiencia y legitimidad en el régimen político por un largo periodo. La trascendencia radica en que ambas elecciones sean por segunda vuelta de manera que el efecto dominó del candidato presidencial se transmita en votos para los candidatos a un escaño en el parlamento. Este efecto arrastre por segunda vuelta electoral generaría mejores probabilidades de que el presidente cuente con mayoría parlamentaria, de no lograrse, el sistema de cohabitación política bajo un sistema semipresidencial permitiría gobernar. Este contexto permite sostener que el *ballottage* vinculado a un régimen político de tipo semipresidencial puede ser más favorable para estos países latinoamericanos cuyo eje central del sistema político radica en la figura del presidente.

4.5 Fragmentación parlamentaria y legitimidad dual

Las críticas a la segunda vuelta electoral encuentran su mejor atención en los bajos efectos de estabilidad y eficiencia para los sistemas democráticos de corte presidencial. Entre éstas se encuentran las de Valadés que argumenta que el *ballottage* disminuye o elimina los incentivos para la negociación política por parte de los presidentes hacia el parlamento.³⁷ Los intereses que persiguen los grupos parlamentarios de los partidos pueden no coincidir con los del presidente, abriendo una estela de confrontación y fragmentación parlamentaria que pone en riesgo la propia dinámica política del régimen. Sin embargo, existe la conveniencia de que es mejor que el presidente tenga un partido minoritario al interior del órgano legislativo porque ello permitiría colocar determinados personajes como ministros

²⁹⁵ Valadés, Diego, *Gobierno de gabinete*, IJ-UNAM, México, 2002, pp. 12-13.

de Estado que tengan capacidad de negociación con el congreso,³⁸ ante esta situación habría que reconocer que pocas veces se logra.

Otra cuestión que se discute dentro de los regímenes presidenciales es la legitimidad dual entre el presidente y el parlamento. Estos dos poderes del Estado gozan de una legitimidad democrática cedida por el cuerpo general del electorado, ambos pueden coincidir en sus políticas cuando la legitimidad dual descansa sobre el mismo partido del presidente, pueden ser adversos y conflictiva cuando ésta descansa sobre partidos distintos, la dinámica de interrelación institucional puede ser más complicada en los sistemas multipartidistas que en los sistemas bipartidistas. En los primeros conlleva una fragmentación de la legitimidad que provoca tensión en la toma de decisión que afecte la vida pública del Estado. Para Linz no hay principio democrático que aminore este carácter de tensión en ambas legitimidades democráticas y *ésta pretensión adquiere gran importancia cuando una mayoría del legislativo representa una opción política opuesta a la que representa el presidente.*³⁹

Para los países objeto de este análisis, el multipartidismo asociado a la segunda vuelta en la elección presidencial ha generado grupos parlamentarios atomizados hacia los proyectos del presidente de la República, que pone en riesgo el sistema de gobierno y las condiciones de gobernabilidad de éste, como es el caso de Ecuador, o bien, se conforma un sistema de gobierno con apoyo del parlamento, pero acotado y controlado por el presidente, como es el caso de Perú en 1993. En ambos casos el *ballottage* en la elección presidencial no se ha vertido para alcanzar mejores estándares de calidad democrática. Una revisión histórica-cuantitativa de la integración del poder legislativo en ambos países puede arrojar una idea de la fragmentación parlamentaria y de la conflictiva legitimidad dual cuando ésta no descansa sobre un sólo partido que beneficie las tareas de gobierno.

²⁹⁶ *Ibidem*, p. 13.

²⁹⁷ Linz, Juan, "Los peligros del presidencialismo", *Op. Cit.*, p.105.

La integración parlamentaria de Ecuador en el periodo 1979-2002 destaca que ningún partido político tuvo mayoría absoluta. Los grupos parlamentarios lograron conformar solo grupos de primera minoría, pero ello, no significaba que tenían el control del parlamento. Los que tenían la posibilidad de formar coalición representaban los partidos que en verdad eran importantes. Por lo que el grado de fragmentación mantenía un vínculo indiscutible con el porcentaje de distribución de escaños parlamentarios (ver Cuadro 4.3).

Cuadro 4.3 Composición del Congreso Nacional y su relación con el partido gobernante en Ecuador

Periodo	Presidente	Partido de Gobierno	Escaños (%)	Partido mayoritario	Escaños (%)
1979-1984	Jaime Roldós Aguilera	CFE	44.9	CFP ⁴⁰	44.9
1984-1986	León Febres Cordero	PSC	12.7	ID	33.8
1986-1988		PSC	19.7	ID	23.9
1988-1990	Rodrigo Borja	ID	42.3	ID	42.3
1990-1992		ID	19.4	PSC	22.2
1992-1994	Sixto Durán Ballén	PUR	15.6	PSC	27.3
1994-1996		PUR	3.9	PSC	33.8
1996-1998	Abdalá Bucaram Fabián Alarcón	PRE	23.2	PSC	32.9
1998-2002	Jamil Mahuad Gustavo Novoa	DP	28.1	DP	28.1

Fuente: elaboración propia con datos del Tribunal Superior Electoral de Ecuador.

La integración parlamentaria de Perú durante 1990, sólo en el periodo que interesa para este análisis, estuvo marcada por una serie de atipicidades en torno al sistema político democrático que afectaron la probabilidad de establecer mejores relaciones entre los poderes ejecutivo-legislativo. Entre ellas se encuentra la convocatoria a la conformación parlamentaria en al menos cinco (5) ocasiones en diez (10) años. El primero fue en el año de 1990 y el último en 2001, ante la renuncia del presidente Fujimori, se convoca a elecciones generales. Entre éstas se observa que sólo la elección parlamentaria correspondiente a 1992 hizo posible que el presidente Fujimori obtuviera mayoría legislativa (ver Cuadro 4.4).

²⁹⁸ La relación del presidente de la República con el presidente del Congreso estuvieron marcadas por enfrentamientos que llevaron al presidente Roldós a destituir a Assad Bucaram como presidente del parlamento y líder de su partido.

Cuadro 4.4 Composición del Congreso Nacional y su relación con el partido gobernante en Perú

Periodo	Presidente	Partido de Gobierno	Escaños (%)	Partido mayoritario	Escaños (%)
1990-1995	Alberto Fujimori	C90	16.9	FREDEMO	29.9
1992-1995	Alberto Fujimori	C90	55.0	C90	55.0
1995-2000	Alberto Fujimori	C90-Nueva Mayoría	55.8	C90-Nueva Mayoría	55.8
2000	Alberto Fujimori	C90-Nueva Mayoría-Perú 2000	41.6	C90-Nueva Mayoría-Perú 2000	41.6
2001	Alejandro Toledo	Perú Posible	37.5	Perú Posible	37.5

Fuente: elaboración propia con datos de la Organización Nacional de Proceso Electorales.

Lo anterior permite apreciar que tanto en Ecuador como en Perú la disciplina partidista es fuerte y arraigada entre estas organizaciones políticas. Ello implica que los partidos guarden cierta distancia de la corresponsabilidad de gobernar, evitando cumplir con sus funciones democráticas y liberales. Al respecto Cotarelo anuncia que una de las funciones de los partidos es, precisamente, integrar órganos de gobierno y de representación parlamentaria.⁴¹ Esta función institucional es sujeta hoy día a cuestionamientos arteros que ponen en duda el sistema de partidos, sobretodo que continúen desempeñando esta función con niveles de legitimidad y coordinación que les permita realizar o participar en políticas de gobierno viables para el desarrollo económico y social.

Desde 1979 Ecuador ha experimentado siete (7) gobiernos divididos que por sus condiciones históricas y coyunturales no ha logrado obtener deseables efectos institucionales producto de la segunda vuelta en la elección presidencial. Cuando en teoría esta modalidad electoral debería generar gobiernos de coalición, instituciones democráticas fuertes, estabilidad en el régimen político y mejores condiciones de gobernabilidad. Todo lo contrario, el *ballottage* ecuatoriano a fomentado gobiernos divididos, fragmentación parlamentaria y problemas de gobernabilidad democrática. Mientras que en el caso de Perú, pudiera parecer, que la primera experiencia del *ballottage* presidencial generó un gobierno dividido

²⁹⁹ Cotarelo, Ramón, *Los partidos políticos*, Editorial Sistema, Madrid, España, 1985, pp. 105-199.

durante la instrumentación de la segunda vuelta, pero lo cierto es que la forma autoritaria de ejercer el poder político le permitió al presidente Fujimori mantener el “control” de determinadas instituciones políticas como son el parlamento, los partidos y el poder judicial a lo largo de la década de 1990. En ambos países, los efectos del *ballottage* resultaron ser desequilibrios institucionales.

4.6 Coaliciones temporales y conflictos

Las dificultades de los gobierno de Ecuador y Perú para generar condiciones de gobernabilidad residen en gran parte por sus aspectos históricos y por factores endógenos y exógenos que lesionan a diversos sectores sociales representados en los parlamentos. La falta de colaboración de los grupos parlamentarios a las políticas de gobierno genera un desajuste gubernamental que los orilla a un enfrentamiento directo e incluso hasta la destitución del presidente de la República o a la disolución del parlamento. Las coaliciones no han podido superar la temporalidad; ésta es la característica de las mismas para dar paso a otro tipo de negociaciones y acuerdos que se sumen en la subtemporalidad.

Al iniciar Alberto Fujimori su periodo de gobierno a principios de 1990 contaba con un grupo parlamentario minoritario que le representaba el 16% del total de los integrantes del parlamento frente al mayoritario partido FREDEMO que había impulsado la candidatura presidencial de Mario Vargas Llosa. Durante dos años el nivel de interlocución entre los poderes ejecutivo y legislativo estuvo marcado por un fuerte antagonismo que desencadenó una crisis institucional por la falta de apoyo parlamentario y por la posición antipartido del presidente Fujimori. Este cisma institucional entre ambos poderes determinó que el presidente pusiera en marcha la interrupción constitucional de varias instituciones fundamentales para el Estado, entre ellas, el congreso y el poder judicial, instaurando un Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional.⁴² La convocatoria y el proceso político para la integración de un nuevo congreso carecieron de la certidumbre y de la

³⁰⁰ Murakami, Yusuke, *La democracia, según C y D. Un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima*, IEP-JCAS, Perú, 2000, p. 19.

confiabilidad suficiente para que todas las fuerzas políticas participaran en la distribución de escaños parlamentarios. De hecho las fuerzas de izquierda se abstienen de participar, pese a ello las medidas tomadas por el presidente recibieron el apoyo masivo de los peruanos que fluctuaban entre un nivel de aprobación de 60 y 70%.⁴³ La constitución del nuevo congreso le fue favorable al presidente, pero no significó que existiera una real división de poderes que balanceara el funcionamiento de los poderes del Estado, todo lo contrario, el presidente se allegó de un poder político que le permitió controlar ciertas instituciones políticas (congreso, poder judicial y partidos), implementando una articulación de alianzas con menos socios y con prácticas menos democráticas.

En Perú se puede observar que en el periodo 1990-2000 se formaron pocas coaliciones parlamentarias. La de 1990 fue un experimento democrático que finalmente se desechó al convocar a la integración de un nuevo congreso. La razón fundamental consistió en la dificultad que tuvo el gobierno del presidente Fujimori de impulsar políticas de seguridad y de derechos humanos con el bloque parlamentario mayoritario, aún cuando las reformas de corte económica reunían el consenso necesario. De 1992 a 2000 el partido del presidente logró una mayoría parlamentaria acotada y limitada por el poder presidencial, que promueve más un liberalismo individualista que valores democráticos que conlleven al fortalecimiento del régimen liberal-democrático, careciendo de mecanismos de control y de fiscalización hacia el poder ejecutivo.⁴⁴ De hecho, el presidente Fujimori supera los esquemas partidarios y parlamentarios que afectan significativamente al sistema político peruano, por lo que las coaliciones formadas al triunfo de Fujimori a inicios de 1990 se fracturan al momento en que los grupos parlamentarios reclaman su condición de partidos y de representación política. La polarización y fragmentación parlamentaria no se hizo esperar y bajo la lógica de una confrontación radical y de exclusión del adversario político, lo efectos deseados

³⁰¹ *Ibidem*, p. 20.

³⁰² Tuesta, Fernando, "Las elecciones presidenciales en Perú", *Revista América Latina Hoy*, Segunda Época, número 13, Universidad de Salamanca, Madrid, España, mayo de 1996, p. 87.

del *ballottage* presidencial quedaron derruidos al descomponerse la línea de legitimidad dual entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, predominando un presidente fuerte y un apoyo social sin dimensión. Lo cierto es que a lo largo de 1990, el presidente Fujimori construyó *un liderazgo autoritario y personalista contra los partidos y toda institucionalidad democrática*.⁴⁵ Este quebranto a la vida institucional lesionó las instituciones políticas del Estado con el apoyo de amplios sectores de la población agotados del funcionamiento tradicional del sistema político.

El caso de Ecuador es, también, muy particular. Pese a su normalidad democrática a partir de que celebra elecciones libres y competidas recurrentes al *ballottage* presidencial desde 1979 carece de instituciones firmes y fuertes, situación similar al de Perú. La debilidad de sus instituciones es probable que obedezca a un déficit institucional de sus actores respecto a la estabilidad de la vida política del Estado. En esta línea, los presidentes ecuatorianos han convivido en medio del antagonismo y la polarización con el poder legislativo, mientras en Perú durante 1990 el titular del ejecutivo ejerció un presidencialismo exacerbado, en Ecuador la fragilidad del presidente mantiene en constante convulsión el sistema político presionado tanto por los partidos políticos y los movimientos sociales que son capaces de sustituir a quienes representan el poder ejecutivo. Tiene razón Alcántara cuando argumenta que los espacios presidenciales en el periodo presidencial de 1979-2002 se han caracterizado por un profundo enfrentamiento entre el poder ejecutivo y el Congreso Nacional que dificultó la consecución de una mayoría presidencial en el legislativo.⁴⁶ En este tenor, las crisis institucionales de gobierno se han vuelto comunes en el sistema político ecuatoriano y han dejado sin efecto los beneficios del *ballottage* presidencial. Las coaliciones temporales son frágiles y esporádicas, responden bien a lo que afirma Martz al señalar que la dependencia sobre la democracia simboliza la ambición y la frustración de la frágil democracia ecuatoriana.⁴⁷

³⁰³ *Ibidem*, p. 68.

³⁰⁴ Alcántara, Manuel, *Sistemas políticos de América Latina*, *Op. Cit.*, p. 378.

³⁰⁵ Martz, John D., "Ecuador: una frágil dependencia democrática", *Op. Cit.*, p. 378.

La formación de coaliciones en Ecuador distan mucho de ser un estratégico apoyo y de cooperación entre los partidos y de éstos con el poder ejecutivo, asumiendo un inefectivo mecanismo para fortalecer las instituciones democráticas de una sociedad históricamente fragmentada. Los partidos políticos ecuatorianos que logran establecer algún tipo de acuerdo es el mínimo necesario para ganar, y generalmente se sostiene solo para lograr la aprobación de ciertas leyes. Los arreglos constitucionales que logran las coaliciones de gobierno en Ecuador han influido notablemente para conformar un sistema político inestable y esencialmente conflictivo. Por ejemplo, cuando León Febres Cordero asumió la presidencia de la República en 1984 se suscitó la primera crisis institucional de su gobierno. Tras la elección presidencial, el candidato electo tuvo que enfrentar una importante oposición legislativa encabezada por el Bloque Progresista que constituía casi el 60% (42 de 71) de los diputados de la cámara. El conflicto entre el ejecutivo y el legislativo estalló cuando la mayoría legislativo se opuso a los nombramientos de los nuevos magistrados de la Corte Suprema de Justicia, por lo que durante tres meses estuvieron funcionando dos cortes, la primera, reconocida por el congreso que funcionaba en la sede del parlamento, y la segunda, la que respaldaba el presidente Febres que funcionaba en la sede de la corte. La solución a este problema consistió en una adecuada distribución plural de los magistrados de la corte entre el bloque opositor y el presidente de la República.⁴⁸

La pugna de poderes entre el ejecutivo y el legislativo no ha sido producto exclusivo de la reciente etapa democrática. La pugna de poderes ha sido una situación frecuente en el sistema político ecuatoriano, que ha afectado enormemente el desarrollo y la consolidación de las instituciones democráticas del país. Inclusive, las fuerzas castrenses representan ser la institución que salvaguarda la normalidad democrática de dicha nación, es decir, actúa como poder moderador y dirimir el conflicto institucional con un gobierno de facto.⁴⁹

³⁰⁶ Mejía Acosta, Miguel, "¿Presidentes débiles o congresos débiles? en Ecuador: ¿una democracia ingobernable?", *Revista IEP*, número 16, Argentina, 1993, p. 99.

³⁰⁷ *Ibidem*, p. 194.

La aplicación constitucional del *ballottage* presidencial tanto en Perú como en Ecuador no ha logrado institucionalizar la importancia de las coaliciones de gobierno para fomentar una mejor gobernabilidad democrática. Ambos países, por razones históricas y complicaciones políticas, económicas y sociales tienen dificultades para comprender los beneficios de la segunda vuelta en la elección presidencial. Sobre todo si el sistema presidencial no se ajusta a los efectos institucionales del *ballottage*. Tanto en Ecuador como en Perú la segunda vuelta en la elección presidencial ha sido más un mecanismo de resolución electoral que de democratización. Los saldos que se evidencian son la fragmentación parlamentaria, polarización, atomización y confrontación entre los poderes del Estado.

En síntesis, pese a los rasgos parlamentarios que guardan el funcionamiento en las formas de gobierno de Ecuador y Perú, y a la integración de éstos por *ballottage* presidencial, el sistema de partidos no se adecua a los efectos del mecanismo electoral con el propósito de fortalecer coaliciones de gobierno estables, legítimas y eficientes. Lo que se tiene es un conjunto de partidos fragmentados, plurales y divergentes que ponen en riesgo la marcha del régimen presidencial. Por otro lado, la segunda vuelta en la elección presidencial mantiene desequilibrios institucionales que difícilmente pueden encontrar una solución en los sistemas presidenciales. En otros términos, los beneficios del *ballottage* no encuentran acomodo en el presidencialismo porque la segunda vuelta no está diseñada para aprovechar las ventajas en estos sistemas políticos, sino en los de tipo semipresidencial de estilo francés. Como dice Nohlen, el desarrollo de la democracia en América Latina ha observado, únicamente, el *input* (entrada) sobre la gobernabilidad, pero no se valora la importancia del *output* (salida), es decir, la efectividad de la democracia.⁵⁰

³⁰⁸ Nohlen, Dieter, "Cómo fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de la reforma a los sistemas de gobierno presidenciales de América Latina", ponencia presentada en el seminario internacional "Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática", OEA, Washington, D. C., octubre de 2004, p. 2.

Capítulo 5. El *ballottage* en México

“.....la elección de los sistemas electorales es importante porque éstos producen graves consecuencias políticas, especialmente sobre el número de partidos políticos, la composición de las asambleas y los gobiernos. Sin embargo, los sistemas electorales son una consecuencia de los partidos políticos, las asambleas y los gobiernos previamente existentes.....”¹

En las dos últimas décadas se han originado en el país una serie de cambios institucionales que no previnieron un conjunto de problemas de carácter democrático. Al grado que el régimen presidencial muestra una notable opacidad política para construir gobiernos eficaces y coaliciones estables. La tendencia a seguir manteniendo a nivel federal gobiernos sin mayoría, tensiones entre los poderes ejecutivo-legislativo, un régimen de partidos con un cáliz faccioso, déficit de legitimidad, relativa eficacia en las instituciones y una falta de cultura institucional hacen pensar en la necesidad de un cambio en el régimen de gobierno, electoral y de partidos políticos que doten al nuevo orden político de mejores condiciones de gobernabilidad. La urgencia por consolidar una vida democrática en el país obedece al análisis causal sintomático y de prueba que evidencian una luxación entre los actores políticos por institucionalizarse a la nueva realidad mexicana que desliza la confrontación mecánica entre la representación funcional con la representación política.

En este capítulo se enfatiza que la tendencia de esos obstáculos institucionales que afectan el desempeño gubernamental permite reflexionar sobre un nuevo orden normativo, es decir, la reforma del Estado debe encaminarse hacia la transición de un régimen semipresidencial cuya elección de sus órganos de gobierno sean por *ballottage* presidencial y parlamentario de tipo francés. Esta tesis trata de plantear una propuesta prudente que se incruste en el debate académico y político con el propósito de ofrecer una alternativa más de las ya existentes por un nuevo o arreglo al régimen político institucional.

³⁰⁹ Colomer, Joseph M., *Cómo votamos, los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Gedisa Editorial, España, 2004, p. 25.

5.1 Tendencia hacia el *ballottage*

El gradual proceso de transición política, la inédita composición de la Cámara de Diputados sin mayoría parlamentaria a favor del presidente de la República iniciada en 1997 y la alternancia de gobierno en el 2000 han dado lugar a una serie de fenómenos democráticos como la aparición del gobierno sin mayoría, el déficit de legitimidad entre los poderes constitucionales del Estado y la conformación de un régimen de partidos poco cooperativo con la gestión gubernamental. Estos problemas reflejan la necesidad de sentar las bases constitucionales para transitar a un nuevo régimen político y electoral institucional, puesto, que hay una real propensión crítica que induce la continuidad de dichas dificultades institucionales dentro del sistema presidencial mexicano en plazos no muy largos de tiempo.

5.1.1 Gobierno sin mayoría

La historia del México posrevolucionario, en las primicias del siglo XXI, rinde cuentas sobre la conformación de un gobierno sin mayoría, también llamado “dividido”, “minoritario”, o bien, “no unificado”, a partir de la segunda mitad de 1990. Para fines de la presente investigación, únicamente, se abordará en su perspectiva federal. A partir de esa década, el país ha experimentado tres gobiernos sin mayoría, de acuerdo al tiempo que dura el periodo parlamentario de la Cámara de Diputados: uno, bajo el PRI en la presidencia de la República (1997-2000, con Ernesto Zedillo Ponce de León) y dos, con el PAN (2000-2003, 2003-2006, con Vicente Fox Quesada). Cuyas consecuencias políticas para la estabilidad del régimen político han sido inciertas sobre la posibilidad de integrar un gobierno eficaz y legítimo, que contribuya a su respectivo fortalecimiento democrático.² Obsérvese el Cuadro 5.1 sobre la integración de la Cámara de Diputados.

³¹⁰ Una justificación encuentra su razón en que la transición mexicana no fue un cambio pactado en todos los ámbitos del arreglo institucional, menos entre las fuerzas políticas más importantes. Véase Ugalde, Luis Carlos, “México y España: transiciones a la democracia y retos para su consolidación desde una perspectiva comparada”, ponencia presentada en el Seminario de

Cuadro 5.1 Composición de la LIV-LIX Legislaturas de la Cámara de Diputados en México. Una perspectiva comparada en números absolutos y porcentuales

Partidos	1988	1991	1994	1997	2000	2003
PAN	101 (20.2%)	90 (18%)	119 (23.8%)	121 (24.2%)	207 (41.4%)	148 (29.6%)
PRI	260 (52%)	321 (64.2%)	300 (60%)	239 (47.8%)	211 (42.2%)	224 (44.8%)
PRD	139 (27.8%)	40 (8%)	71 (14.2%)	125 (25%)	51 (10.2%)	97 (19.4%)

Fuente: Jiménez Badillo, Margarita, “Relaciones de gobierno y oposición en México: rendimiento parlamentario en comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados (1997-2002)”, *Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, número 9, julio-septiembre de 2002. p. 146. Y página electrónica de la cámara baja en <http://www.hcucd.gob.mx>

El cuadro detalla, desde un enfoque cuantitativo, que la oposición fue ganando terreno, de manera gradual, en cada elección intermedia, por ejemplo, en 1988 los grupos de oposición (PAN-PRD) representaban el 48% de la composición de la Cámara de Diputados, mientras que en 1997 eran 49.2%, en 2000 la oposición (PRI-PRD) sumaba 52.4% y en 2003 representaron 64.2%, respectivamente. Esta reversión de la “oposición parlamentaria” sobre el último gobierno de ideología priísta, antes de la alternancia de gobierno de 2000, fue sintomático y simbólico, ya que marcaría una tendencia espacial de gobiernos divididos por la apertura que las propias reformas en materia electoral han influido en la dinámica del sistema gobierno y en el comportamiento del régimen de partidos, el cual denota pluralidad y diversidad ideológica pero con déficit de institucionalización al nuevo panorama político.³

Las consecuencias de un gobierno sin mayoría son inocultables en México desde la visión de diversos autores. En primer lugar, para Fiorina, estos gobiernos disfuncionales, que inauguran la era del “control dividido”, generan problemas que

“Las Perspectivas desde la Normatividad Democrática Electoral en México”, Madrid, España, noviembre de 2004, p. 3.

³¹¹ En efecto las reformas electorales han marcado los pasos de la transición política desde 1977. Su gran logro ha sido la instauración de un régimen multipartidista, elecciones competitivas, estructura electoral, dichos cambios no han corrido paralelo en la mejoría del sistema de gobierno. Ugalde, Luis Carlos, “México y España: transiciones a la democracia y retos para su consolidación desde una perspectiva comparada”, *Op. Cit.*, p. 4.

exacerban la eficacia de la arquitectura constitucional, dotándolos de directrices de inestabilidad, y amenazando la impracticabilidad del quehacer gubernamental.⁴ Mientras que para Lujambio, la línea crítica y de falta de consenso entre el poder legislativo y el poder ejecutivo se da en el espacio legislativo, fundamentalmente, sobre aquellas reformas que promueven un mejor desempeño del Estado, por esta razón *el presidente no puede producir legislación ignorando a la legislatura y la legislatura no puede producir legislando ignorando al presidente.*⁵ Para Nacif, los gobiernos de Zedillo y de Fox se ven obligados a negociar con la oposición para sacar adelante sus programas de gobierno. Aún cuando ello signifique dificultades en el ejercicio de los poderes constitucionales.⁶ En tanto para Casar, el presidente Zedillo, gradualmente, deterioró los “mecanismos metaconstitucionales”, que en la situación de gobierno minoritario, va perdiendo una serie de recursos propios de la acción política para “controlar el comportamiento de su bancada”,⁷ en tanto, el presidente Fox, con un poder ejecutivo acotado, ha formado, en detrimento, un sistema de gobierno débil frente a un parlamento fuerte en el que concurren diversas fuerzas políticas e intereses sociales diferentes, que durante décadas estuvieron prisioneros a las decisiones del presidente de la República bajo gobiernos priístas. La despresurada relación ejecutivo-legislativo se mantiene por una línea razonable de subsistencia partidista en espera de que los yerros del presidente se conviertan en rentables desconciertos ciudadanos y que en las próximas elecciones presidenciales de 2006, ellos mismos, voten por el partido que mejor capitalizó los errores y tropiezos de la administración de Fox.⁸

³¹² Inclusive, se presentan condiciones que dificultan la coordinación con el partido del propio presidente de la República. Fiorina, Morris, *Divided government*, Macmillan, EUA, 1992, p. 86.

³¹³ Lujambio, Alonso, “El acertijo constitucional, a seis años de gobierno dividido en México”, *Revista Nexos*, número 316, 20 de mayo de 2004, p. 20.

³¹⁴ Nacif, Benito, “¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México”, p. 1. Documento que se puede consultar en la página electrónica de <http://www.cide.edu>

³¹⁵ Casar, Mario Amparo, “Las elecciones del 2 de julio y la LVIII Legislatura”, en Salazar, Luis (Coordinador), *México 2000: alternancia y transición a la democracia*, Cal y Arena, México, 2001, pp. 389-390.

³¹⁶ Esta argumentación puede conducir a un acalorado debate sobre la representación por mandato y la representación por rendición de cuentas que llevan de la mano un planteamiento: ¿Hasta dónde los actores pueden comprometerse al tenor de un gobierno dividido con el sistema de representación que vele más por el interés general que por el partidista en el proceso de transición en México? La respuesta no es tan positiva cuando los partidos deciden obtener “rentas”

Desde una perspectiva institucional, los gobiernos con minoría congresional en el país adolecen de restricciones generados por los propios actores políticos, que bajo un esquema de inercia política, se resisten a construir consensos que fortalezcan el régimen democrático. Por una situación de orden pragmático que de racionalidad obedecen al mantenimiento del *statu quo* subjetivo individual o de grupo que por el mejoramiento de las instituciones políticas. En tal contexto, el “control dividido” de los partidos de oposición, el déficit institucional para aminorar los disensos y realizar concertaciones, las tensas relaciones entre el poder legislativo y el ejecutivo, la falta de políticas que mejoren el desarrollo económico y social permiten comprender la magnitud de los problemas que producen los gobiernos divididos bajo un sistema presidencial sin cohabitación política en el ejercicio del poder.⁹

Fundamentalmente, no hay normas políticas, formales e informales, que mejoren el rendimiento gubernamental, o en otros términos, se carece de una debida institucionalización que coadyuve y apoye la conformación de un gobierno sin mayoría en México. En la perspectiva del capital histórico, esta aseveración tiene su justificación en la innecesaria aparición de dicho fenómeno político y en la falta de previsión sobre el comportamiento de los actores institucionales frente a los gobiernos divididos. Bajo esta lógica sintomática, difícilmente, podrá advenir en esas condiciones ciertos equilibrios institucionales de poder que tiendan a generar una política corresponsable para la estabilidad y la legitimidad del régimen político mexicano. La incertidumbre institucional generada por los relativos o escasos resultados en el desempeño de los actores tiene impacto negativo no sólo en la

sobre la base de obstaculizar las promesas electorales del presidente de la República. Para un manejo claro sobre los conceptos de representación por mandato y representación por rendición de cuentas léase Manin, Bernard, Przeworski, Adam y Stokes, Susan, “Elecciones y representación”, *revista Metapolítica*, Vol. 8, número 37, septiembre-octubre de 2004, pp. 15-29.

³¹⁷ Los problemas de gobernabilidad son inmanentes dado los tropiezos de la transición política que no termina por diseñar una nueva esfera de mayor legitimidad y eficacia en torno a la esclerosis gubernamental y los desajustes institucionales derivados de la alternancia de gobierno. A decir de Alcántara la legitimidad y eficacia son dos condiciones esenciales para la gobernabilidad de un gobierno y del orden social. Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, FCE, México, 2004, pp. 151-157.

expectativa ciudadana, sino también en la continuidad del actual régimen presidencial.

En el tenor de esta lectura, el gobierno sin mayoría que experimenta la administración del presidente Fox ha tenido obstáculos considerables en el diseño y en la instrumentación de políticas públicas que incentiven un mejoramiento en la calidad de vida de la sociedad mexicana. Las escasas bases socioeconómicas, la crítica inseguridad pública y los bajos estándares sociales son muestra de ello. Tras la descentralización del ejercicio del poder por parte de los gobernantes del PRI, por la pérdida de la figura presidencial en las elecciones de 2000, el endurecimiento de la oposición y la falta de cooperación institucional, el gobierno de Fox sólo ha podido sacar adelante reformas que no trascienden en el mejor funcionamiento del Estado como lo demuestran las reformas en materia de acceso a la información, servicio civil de carrera y derechos humanos en detrimento de las reformas estructurales como la laboral, energética, fiscal y del Estado. Esto no significa parálisis legislativa, puesto que el país sigue su marcha aún con problemas de estabilidad, si no todo lo contrario, hay una seria dificultad para poner en marcha un sistema de cohabitación política que se adapte al medio ambiente institucional de un gobierno democrático sin mayoría que decida construir un mejor desarrollo institucional y social para el régimen político, siendo responsables de ello el poder ejecutivo y el legislativo, los partidos y los demás actores políticos del sistema.¹⁰

La imperiosa necesidad de un nuevo arreglo institucional que supere las dificultades axiomáticas del gobierno dividido en México son una tarea imprescindible para fomentar una mejor capacidad para gobernar. El sistema presidencial mexicano no soporta gobiernos sin mayoría, porque su diseño constitucional e institucional manifiesta como eje central la fuerte figura del

³¹⁸ Para compenetrarse al estudio del poder y las instituciones en sistemas democráticos es recomendable la lectura de March, James y Olsen Johan, "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional", *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. VI, número 1, primer semestre de 1997, pp. 41-71.

presidente de la República y durante décadas ésta ha sido clave en la conducción política del régimen. Paradójicamente, el gobierno de Fox, ungido democráticamente por el voto de los electores, se enfrenta a prácticas y creencias autoritarias arraigadas, producto del capital histórico, en el patrón de comportamiento de los actores políticos. El régimen marcha sobre las llantas del vehículo del régimen que no deja su pasado autoritario e impide una consolidación democrática en sus instituciones.¹¹

En suma, la tendencia a mantener un nuevo gobierno dividido, incluso en el 2006, es latente y menos, aún, que las políticas autoritarias sean superadas. No se avizora una mejor cooperación entre los poderes ejecutivo y legislativo ni mayores consensos entre los partidos políticos sobre mejores políticas públicas y las pertinentes reformas del Estado. Probablemente, estas sean ideas un tanto pesimista, pero es mejor creer en la realidad que en los discursos sustantivos que prometen un mejoramiento subjetivo del *statu quo* que llevan, por último, a la conservación de la actual forma de pensar y comportamiento de sus actores al interior del régimen presidencial. Finalmente, se quedan en el incumplimiento de las expectativas ciudadanas y en un déficit de compromiso institucional con la población y con las instituciones. Este escenario vislumbra el probable final de un régimen y la necesidad de un nuevo diseño institucional en la forma de gobierno que comparta el principio de cogobierno con un Congreso fragmentado y un régimen plural de partidos que hagan más gobernable el régimen.¹²

5.1.2 Déficit de legitimidad

Indudablemente, los gobiernos sin mayoría adolecen de mayores estándares de legitimidad, máxime si es en un contexto de nulo arreglo de conflictos que

³¹⁹ Para Marván en "México no se ha podido romper con la cultura política heredada del corporativismo que ha trasferido a la nueva realidad política viejas formas de negociación y de organización de la vida política". En Marván Laborde, María, "Constitución y legitimidad", *Revista Metapolítica*, Vol. 4, número 15, julio septiembre de 2000, p.158.

³²⁰ Sirvent, Carlos, "Sistema político débil y legislativo fuerte", en Béjar Algazi, Luisa y Walkman, Gilda, *La representación parlamentaria en México*, Gernika-UNAM, México, 2004, p. 28-29.

causan la opacidad y disfuncionalidad del régimen presidencial. A los ojos de Linz los sistemas presidenciales mantienen constante un problema de legitimidad dual,¹³ como es el caso de México. La voluntad popular se encuentra encarnada en dos órganos de gobierno: el poder ejecutivo y el poder legislativo, que como se ha mencionado, no necesariamente, a la sombra de un gobierno dividido, contribuyen a generar condiciones de gobernabilidad. Todo lo contrario, al no propiciarse coaliciones de gobierno, cada poder constitucional busca imponer sus iniciativas o preferencias políticas como “reflejos de la voluntad popular”. Lo anterior permite dos puntuaciones: 1) el *quantum* de legitimidad, producto del proceso electoral, donde el electorado votó por el candidato triunfador, se deteriora paulatinamente sobre el curso de la acción pública, ya sea por la insatisfacción de las demandas sociales, o bien, por un precario ejercicio del poder político; y, 2) el *quantum* de legitimidad, producto del consenso de las diversas fuerzas políticas.¹⁴ Ambos son esenciales para el sostenimiento legítimo del ejercicio de los poderes ejecutivo-legislativo.

En México se observa que los presidentes de la República que encabezan gobiernos divididos emanan con una amplia legitimidad fincada en el cuerpo del electorado, pero que al paso de sus años de periodo de gobierno la falta de apoyo parlamentario y los problemas sociales terminan por minar la legitimidad popular no sólo de la institución presidencial, sino también del poder legislativo. Otra lectura interpreta que los grupos parlamentarios de oposición se resisten a ser partícipes en las reformas que afecten la conducción del Estado y no desean formar parte del gobierno en funciones; en segundo lugar, tanto el poder ejecutivo como el legislativo son rígidos para hacer frente a las circunstancias cambiantes. En otros términos, tanto el poder ejecutivo como el poder legislativo se han sumido en un proceso de pérdida gradual de legitimación, simple y llanamente, porque no

³²¹ Linz, Juan, “Los peligros del presidencialismo”, *Op. Cit.*, pp. 111-112.

³²² Pérez Fernández del Castillo, Germán, “La gobernabilidad en México: una materia de ingeniería constitucional”, *Op. Cit.*, p. 5.

quieren comprender la importancia que tienen las instituciones para abrir escenarios flexibles de cambio y legitimar las políticas de gobierno.¹⁵

Es cierto que no existe una fórmula política que propicie una mejor legitimidad. Tampoco lo hay para mejorar las relaciones de los poderes ejecutivo-legislativo en el actual régimen presidencial. De hecho este aspecto constituye un gran desafío para el sistema democrático en México (inclusive en América Latina), puesto que han generado, como lo señala Dieter, desconfianza, falta de fe en las instituciones y patrones de comportamiento que van a contracorriente de una democracia representativa.¹⁶ La alternancia de gobierno, a raíz de las elecciones presidenciales de 2000, no han podido corregir las relaciones tensas entre ambos poderes ni generar nuevas formas de pensamiento democrático. Este proceso, como dice Woldenberg, ha constituido nuevos problemas, entre ellos, el advenimiento al sistema político de una división de poderes que hacen compleja y difícil las acciones de gobierno.¹⁷

Antes de la alternancia de gobierno, la legitimidad del presidente de la República era sólida entre las fuerzas políticas poderosas, ya que la figura presidencial mantenía una preeminencia impecable sobre el poder legislativo.¹⁸ El postulado “estatocentrismo”, la centralidad de las decisiones, mantenía legítima la dinámica del propio régimen a la sombra de un gobierno unificado de partido único hegemónico, aún cuando en el terreno social entrara en un proceso de deslegitimación, el sistema era gobernable. Ello no significa defender el antiguo régimen semidemocrático, sino lo contrario, se carece de un nuevo diseño institucional que fortalezca el régimen democrático dada la alternancia en la presidencia de la República. A la caída del prisma en la presidencia se estableció

³²³ Manin, Bernard, Przeworski, Adam y Stokes, Susan, “Elecciones y representación”, *Op. Cit.*, p. 20.

³²⁴ Nohlen, Dieter, “Desafíos de la democracia contemporánea”, *Revista Justicia Electoral*, número 18, TEPJF, México, 2003, p. 42.

³²⁵ Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*, Plaza y Janés, México, 2002, p. 64.

³²⁶ Mendoza Barrueto, Eliseo, *El presidencialismo mexicano, una tradición ante la reforma del Estado*, FCE-CFN, México, 1998, pp. 168-174.

un “presidencialismo acotado”, un “multipartidismo naciente”, una Cámara de Diputados plural y fuerte, elecciones competitivas, falta de reglas del juego y pocas fuentes de cooperación en el ejercicio del poder político. En otros términos, los cambios institucionales en las últimas dos décadas en materia electoral no se orientaron a la construcción de un nuevo régimen, sino a la fase inicial de un proceso gradual de transición política que promete cambios a largo plazo.

El déficit de legitimidad tanto en el poder ejecutivo como en el poder legislativo tienen un serio impacto sistémico no sólo en el ámbito político, sino también en lo social que repercute en la estructura política institucional, a decir de Habermas, se tiene una doble crisis: de racionalidad y la sociocultural.¹⁹ Es evidente que en el primer punto, se adolece de coaliciones políticas responsables con el trabajo legislativo y presidencial, hay una deteriorada base de apoyo hacia el presidente de la República y se carece de mecanismos institucionales que impulsen las iniciativas presidenciales. En el segundo punto, las políticas públicas no tienden a resolver los problemas sociales más apremiantes y los procesos de elaboración de estas políticas tienen dificultades para incluir el mayor número de intereses, inclusive hasta para tomar la decisión y diseñar las políticas. Los gobiernos divididos transcurridos en los últimos ocho (8) años en México se corroen de un déficit de legitimidad que disminuye los niveles de estabilidad y eficacia pública en el régimen político.

En suma, la experiencia de tres gobiernos divididos abre la posibilidad de discutir una nueva fórmula institucional que permitan mejorar las relaciones entre poderes, construir acuerdos legislativos, institucionalizar los procesos de negociación e impulsar políticas públicas razonables que atiende al grueso de la población. Superar, los principales desafíos del presidencialismo mexicano para dotar al régimen político de estabilidad, eficacia y legitimidad se convierte en una

³²⁷ La crisis de racionalidad se origina por problemas de carácter político, mientras que la crisis sociocultural se manifiesta por problemas de carácter económico. Ambas crean la esfera que se denomina déficit de legitimidad. Habermas, Jürgen, *Los problemas de la legitimidad en el capitalismo tardío*, Amorrouro, Argentina, 1989, pp. 63-66.

ardua tarea que los socios del poder deben comprender para transitar a otro régimen político porque la *democratización está desgastando lentamente el marco del autoritarismo en México, creando el modelo político híbrido del futuro.*²⁰

5.1.3 Multipartidismo sin institucionalidad

El proceso de transición durante más de dos décadas, sobretudo en materia electoral, la aparición de gobiernos divididos y la alternancia de gobierno en el 2000 han engendrado un sistema multipartidista complejo, diferenciado y competitivo que no está en su interés institucionalizarse a las reglas del juego democrático ni a producir nuevas, además de la incapacidad para crear acuerdos que detonen una eficacia democrática. El régimen multipartidista juega sus propias reglas, persigue y defiende sus propias preferencias (intereses) y no legitima a la institución presidencial en contraposición a un gobierno que busca eficacia y efectividad en sus políticas.²¹ Esta perspectiva asola la legitimidad de los partidos, aún más, si se le agrega la negativa de estos a impulsar mecanismos institucionales que sirvan para concluir con éxito el largo proceso de transición democrática en México.

Quizás una argumentación que explique el cáliz faccioso del régimen de partidos se encuentra en su propia mecánica del cambio, es decir, por un lado, la existencia por años de un partido dominante implicó una serie de reformas electorales que abriera paso a la participación de más partidos y al diseño de instituciones electorales que diriman la competencia por el poder por una situación de oxigenación al sistema político,²² por el otro, la derrota del PRI en las elecciones de 2000 y la falta de la figura presidencial como líder nato de este partido dislocó el sistema de recursos intercambiables que permitían la

³²⁸ Ai Camp, Roderic, *La política en México*, Siglo XXI Editores, México, 2000, p. 327.

³²⁹ Para Cansino en el periodo de 1977-2000 el sistema de partidos en México ha experimentado grandes cambios, pero ningún cambio ha sido capaz de crear consensos que se traduzcan en nuevas reglas e instituciones en sustitución del "ordenamiento largamente dominante". En Cansino, César, *La transición mexicana 1997-2000*, CEPC, México, 2000, p. 297.

³³⁰ Woldenberg, José, Ricardo Becerra y Salazar, Pedro, *La mecánica del cambio en México*, Cal y Arena, México, 2000, pp. 19-33.

coexistencia de distintos grupos políticos en torno al presidente de la República e influían en el comportamiento relativo estable del régimen político. La falta de previsión sobre el reordenamiento del régimen a la luz de los nuevos problemas institucionales que han traído consigo los procesos políticos en las últimas dos décadas, hace pensar que se favoreció más la instauración de un sistema multipartidista que bipartidista, pese a las dificultades que ello ocasionaría al momento de gobernar.²³ En México se cuenta con un régimen multipartidista fuerte en la acción política, pero débil desde la perspectiva institucional con gobiernos efímeros y coaliciones temporales, multipartidismo y fragmentación moderada. Una muestra de ello fue la alianza presidencial PAN-PVEM en la elección de 2000 y las dificultades del gobierno de la alternancia para establecer coaliciones estables.

No se descarta que el sistema electoral tiene injerencia directa en el comportamiento del sistema de partidos en México. El sistema mixto para elegir a los miembros del Congreso de la Unión fomenta una mayor rigidez partidista a la hora de formar gobierno. Simplemente, porque los legisladores electos por la vía plurinominal responden más a las preferencias de los líderes de los partidos que a los ciudadanos en general.²⁴ De los 500 miembros de la Cámara de Diputados, por ejemplo, el 40% de los diputados son designados por lista proporcional cerrada. Lo que implica que ese porcentaje de escaños se distribuya entre los partidos representados en ese órgano parlamentario y constituyan un factor de decisión o peso al momento de discutir, aprobar o desechar alguna iniciativa de

³³¹ Chasquetti elabora un interesante ensayo que demuestra que los presidencialismo multipartidistas extremos gobernados sin coaliciones de gobierno son verdaderamente problemáticos e ineficaces para el mantenimiento de la estabilidad democrática. Aún cuando en México no se tiene un multipartidismo extremo, las condiciones para concertar acuerdos aterrizan primero en el nivel del conflicto que en la capacidad para conciliar disensos. En Chasquetti, Daniel, "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación", ponencia presentada en Latin American Studies Association, marzo de 2000, pp. 1-20.

³³² Existen autores que están sumidos en un debate sobre que principio de representación política es idónea para representar los diversos intereses, fundamentalmente en las democracias más desarrolladas. En este sentido Lijphart argumenta que la representación proporcional es más eficaz que el sistema de elecciones de pluralidad, ya que favorece la representación de los grupos minoritarios y de presión en un sistema político de corte parlamentario. En Lijphart, Arend, "Opciones constitucionales para las nuevas democracias", en Diamond, Larry, *El resurgimiento global de la democracia*", IIS-UNAM, México, 1996, pp.141-153.

ley, reforma o punto de acuerdo. Con este no se quiere decir que se esté en contra del principio de representación proporcional, se enfatiza que no existen reglas democráticas para que esta vía de representación sea útil en la generación de acuerdos y negociaciones que induzcan mejores condiciones de estabilidad y legitimidad en la representación política.

El sistema mixto de elección popular para los integrantes del poder legislativo exagera los ímpetus facciosos entre aquellos que buscan llevar soluciones a sus distritos uninominales y de aquellos que tratan de sobrevivir beneficiando a sus respectivos grupos de interés.²⁵ Este conflicto es patrocinado por una frágil institucionalización de los partidos a los procesos de transición democrática, al respecto del comportamiento de otros actores y a las reglas del juego. Tiene razón Mainwaring cuando analiza el nivel de institucionalización de los partidos en las nuevas democracias al señalar que una mayor institucionalización de los partidos significa mejores condiciones de estabilidad, legitimidad y una fuerte raíz de los partidos en la sociedad.²⁶ En efecto, el multipartidismo en México tiene dificultades para institucionalizarse al sistema democrático, más aún en forma específica, al gobierno dividido. Es probable que tal contexto obedezca a la lógica planteada por Lujambio al advertir que los partidos no forman gobierno porque bajo la conformación de un sistema tripartidista las otras dos opciones prefieren ser oposición (PRI y PRD) y no “cogobierno” ya que ambas tienen posibilidades de “ambición presidencial” en un futuro inmediato.²⁷

La “difícil combinación” entre el sistema presidencial y el régimen multipartidista en México no sólo parece afectar el ambiente institucional, sino además el funcionamiento, en si, del propio gobierno. Un gobierno sin mayoría

³³³ Para Espinoza esa tensión permanente marca los límites de la representación política, es decir, entre la llamada representación funcional (de intereses o corporativa) y la representación política que vela por el interés más general. En Espinoza Toledo, Ricardo, “Representación de intereses y representación política en México”, véase en Béjar Algazi, Luisa y Walkman, Gilda, *La representación parlamentaria en México*, Gernika-UNAM, México, 2004, p. 31.

³³⁴ Mainwaring, Scott, “Political parties y challenges to democracy”, *Op. Cit.*, p. 4.

³³⁵ Lujambio, Alonso, “El acertijo constitucional, a seis años de gobierno dividido en México”, *Op. Cit.*, p. 24.

legislativa y con un multipartidismo fragmentado, poco, puede hacer para garantizar su capacidad institucional de atender las demandas económicas, políticas y sociales de la estructura institucional. O en otros términos, las políticas de gobierno que requieren una reforma constitucional o secundaria y una partida especial del presupuesto federal se ven restringidas por la falta de apoyo parlamentario. Precisamente, porque el Congreso plural en México continúa en una dinámica de disputa por los intereses orgánicos y de partido que por una mayor deliberación política y mejor rendimiento del Estado.²⁸

En esta perspectiva, a ocho años de inaugurarse la situación de gobierno dividido paralelo a un aumento gradual en el déficit de legitimidad del sistema y la dinámica de un sistema multipartidista moderado y fragmentado con escasos incentivos para cooperar con el poder ejecutivo son elementos sintomáticos que apuntan a un cambio en el modelo electoral que conlleve repercusiones en la forma de gobierno, la configuración del sistema de partidos y dotar de una estructura de incentivos para generar principios de cogobierno. Esta tesis de investigación propone, dada la tendencia de continuar con esos problemas de carácter institucional en México, una reforma del Estado que promueva la incorporación del *ballottage* presidencial y parlamentario bajo un régimen semipresidencial de tipo francés. Como se expondrá más adelante. La imperiosa necesidad de reflexionar sobre una serie de reformas políticas que incentiven una ingeniería constitucional y un nuevo diseño institucional en el régimen político es cada vez más apremiante, no sólo para dotar al régimen de condiciones de estabilidad democrática, sino también para mejorar la misión social del aparato estatal.

³³⁶ Espinoza Toledo, Ricardo, "Representación de Intereses y representación política en México", *Op. Cit.*, p. 39.

5.2 Reforma del Estado

La extenuación del régimen presidencial mexicano a la óptica de un análisis causal retrospectivo arroja una noble luz para proponer una reforma de Estado que propulse la transición política de un régimen presidencial hacia un régimen semipresidencial donde sus órganos de gobierno sean elegidos por segunda vuelta electoral. Esta reforma pretende destacar el modelo semipresidencial y el modelo electoral de tipo francés como propuesta de adopción a la estructura constitucional de México.

5.2.1 Régimen político: de presidencial a semipresidencial

Con anterioridad se ha señalado que los problemas institucionales paralelos a los procesos de transición como la aparición del gobierno minoritario y el régimen multipartidista permite reflexionar a inicios del siglo XXI el imperativo de emprender una ingeniería institucional que afecte el régimen electoral, la forma de gobierno y el sistema de partidos.²⁹ Desde su vertiente endógena, el actual régimen muestra incapacidad para reproducir valores, actitudes, reglas y acuerdos suficientes para modernizar las estructuras institucionales, en otros términos, dice Woldenberg, la transición mexicana *no generó una idea nueva, un sistema nuevo, una propuesta nueva del arreglo político que debe regir a su sociedad: lo que creó fue una realidad nueva.*³⁰ En efecto, no se han consolidado bases institucionales (consensos o amplio interés) que permitan autopropulsar un mejoramiento en el funcionamiento del régimen político. La gran dificultad es que no se pueden mantener la perdurabilidad eficiente de las instituciones y de la praxis política bajo la obra teatral existente.

³³⁷ Para Schedler la transición política refiere un cambio de régimen y nuevas reglas democráticas. No hacerlo se advierte un doble escenario: se evita una ruptura con el pasado y continúan actuando los vestigios arraigados de un sistema autoritario que guarda distancia con la vía de la democratización. Véase Schedler, Andreas, "¿Porqué seguimos hablando de transición democrática en México?", en Labastida, Julio, Camou, Antonio y Luján Ponce, Noemí (Coordinadores), *Transición democrática y gobernabilidad: México y América Latina*, Plaza y Valdés-FLACSO, México, 2000, pp. 21-33.

³³⁸ Woldenberg, José, *La construcción de la democracia, Op. Cit.*, pp. 66-67.

En su vertiente endógena, la inflexión por una nueva arquitectura institucional se sustenta no sólo en la necesidad de una mayor apertura política, crecimiento con justicia y una eficaz inserción de México en el mundo global,³¹ sino además de apostarle a aminorar los problemas de gobernabilidad y desorden de la política dentro del supuesto orden político del sistema presidencial en México. La reforma del Estado se abre como la posibilidad de generar cambios institucionales que promuevan un rediseño normativo conjunto del ordenamiento político mexicano, con el propósito de adecuarlo a la lógica de la democracia institucional³² y funcional en la relación de los poderes del Estado constitucional con la sociedad. En este tenor, la construcción de una nueva institucionalidad se han concentrado en cuatro (4) propuestas que pretenden mejorar el actual orden político: 1) arreglar el sistema presidencial; 2) introducir rasgos parlamentarios al sistema presidencial; 3) transitar hacia un régimen parlamentario; y, 4) transitar hacia un régimen semipresidencial. Cada propuesta anuncia en el fondo el planteamiento: qué tipo de reforma se debe proyectar para mejorar la legitimidad y eficacia del régimen político.

En esta perspectiva mucha es la literatura escrita por varios académicos que han propuesto una serie de ajustes institucionales o mejorías al sistema presidencial con el propósito de racionalizar más su funcionamiento acorde a los nuevos tiempos. Así que se citarán las más significativas. Tal es el caso de las argumentaciones de Cansino que propone una adecuación al diseño institucional a efecto de incentivar la cooperación entre el Congreso y el poder ejecutivo, además de establecer reglas institucionales que favorezcan un eventual cambio de régimen.³³ Valdés propone rasgos parlamentarios como el establecimiento de un “gobierno de gabinete” presidencial en donde un primer ministro (jefe de gabinete) sea el responsable de evitar que las tareas de gobierno se dificulten. Esta propuesta reduce la concentración del poder en el presidente para trasladarlo

³³⁹ Rebolledo, Juan, *La reforma del Estado en México*, FCE, México, 1993, pp. 16-17.

³⁴⁰ Cansino, César y Valdés Ugalde, Francisco, “La reforma del Estado en México: qué, cómo, cuando y porqué”, *Revista Nexos*, número 161, agosto de 2004, p. 30.

³⁴¹ Cansino, César y Valdés Ugalde, Francisco, “La reforma del Estado en México: qué, cómo, cuando y porqué”, *Op. Cit.*, pp. 32-33.

al primer ministro, fortalece el sistema representativo y los procesos de estabilización institucional.³⁴ Para Zebadúa el equilibrio del régimen se encuentra primero en una serie de cambios que mejoren el funcionamiento del Estado, más que, en un cambio de régimen, entre ellos, “lograr que las tareas del Congreso tengan un sentido eficaz”, impulsar la fiscalización de procesos electorales y rendición de cuentas públicas, modernizar los aparatos de seguridad, derechos humanos y procuración de justicia y administración de justicia.³⁵

Se hace énfasis que esta tesis no busca proponer una reforma “ampliada”, sino más bien, una reforma “ramificada” que prometa crear consensos y efectos políticos sobre los futuros cambios institucionales y la conducción del nuevo régimen sobre la forma de gobierno y el sistema de partidos.³⁶ Ello no significa que las reformas serán extensamente aceptadas en virtud de que la propia dialéctica del cambio genera conflictos y perseverancia para mantener el actual orden político. No es tarea fácil. Tampoco se propone sumarse a la discusión teórica-empírica sobre que sistema es mejor si el presidencial o el parlamentario que tanto han enriquecido las discusiones académicas entre Linz, Valenzuela y Lijphart (a favor del parlamentarismo), Mainwaring, Dieter, Shugart y Carey (a favor del presidencialismo) y Sartori (a favor del semipresidencialismo). Si no más bien, esta tesis presta su atención en la discusión de que la reforma del Estado debe encaminarse hacia un cambio de régimen político en México, es decir, debe orientarse hacia un sistema semipresidencial que inculque una nueva cultura institucional, ya que la democracia electoral no es la única fuente de estabilidad y legitimidad, sino también la redefinición de un nuevo régimen que contribuya a

³⁴² Valadés, Diego, “El gobierno de gabinete en el sistema presidencial mexicano”, *Revista Este País*, número 164, noviembre de 2004, pp. 18-22.

³⁴³ Zebadúa, Emilio, “reforma del Estado: las tareas previas”, *Revista Este País*, número 164, noviembre de 2004, p. 25.

³⁴⁴ Estos conceptos los trabaja Huntington para definir que una reforma puede ser amplia (blitzkrieg) o ramificada (fabiana). En el primer caso se refiere a que se presiona para introducir todas las reformas en paquete, pero esta estrategia puede no obtener el máximo factible. En el segundo caso, se introducen las reformas gradualmente hasta que el cambio político se haya dado. Dada la experiencia de sistemas que han promovido cambios políticos, el método “más eficaz de reforma es una combinación de la estrategia fabiana con la táctica de blitzkrieg”. En Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, España, 1997, p. 305.

ello, respetando las argumentaciones teóricas e históricas de la política constitucional de México.

Sartori, en una visión general, ha señalado con tal puntualidad que los sistemas presidenciales deben girar hacia sistemas semipresidenciales porque éstos *pueden enfrentar mejor a las mayorías divididas* que el primer sistema de gobierno,³⁷ o bien para Valenzuela, la región latinoamericana tiene posibilidades de pensar *en una especie de semipresidencialismo* porque haría que la mayoría parlamentaria gobierne con el presidente de la República.³⁸ En el caso de México, el debate sobre un nuevo régimen se ha colocado en el primer nivel político por un evidente “agotamiento del sistema presidencial mexicano” con la alternancia de gobierno, la falta de apoyo mayoritaria hacia el presidente Fox y el déficit de incentivos de colaboración con el Congreso. El actual diseño constitucional e institucional crea una disonancia, entre el sistema de gobierno, el poder legislativo y el régimen de partidos, que obstruye la construcción de acuerdos.³⁹

En esta óptica es poca la literatura existente que aborde de manera sistemática una propuesta de transitar hacia un régimen semipresidencial. Hay algunos autores, entre ellos nos sumamos, que sostienen la idea de que el sistema presidencial en México debe transitar hacia un sistema semipresidencial a fin de generar equilibrios institucionales entre coalición parlamentaria estable, gobierno efectivo y partidos responsables.⁴⁰ Para Amorim, México es una de las tres naciones latinoamericanas, después de Argentina y Brasil, que reúne las condiciones para considerar una reforma que apunte hacia “un ejecutivo de tipo

³⁴⁵ Sartori, Giovanni, *Ingeniería constitucional comparada*, *Op. Cit.*, p. 154.

³⁴⁶ Valenzuela, Arturo, en respuesta a la ponencia de Porfirio Muñoz Ledo, “Hacia un régimen semipresidencial”, Foro Reforma del Estado, Congreso Local del Estado de Baja California, México, agosto de 1997, p. 2.

³⁴⁷ Camacho Solís, Manuel, “México: presidencialismo agotado”, ponencia presentada en el Democratic Governance Forum Georgetown, USA, 2004. Este documento puede ser consultado en los sitios de internet: <http://www.ddpa.oas.org>, o bien, en <http://www.georgetown.edu/pdba>

³⁴⁸ Dentro de esta literatura se destaca la de Aziz Nassif y Castañeda que se suman a la propuesta de girar hacia un semipresidencialismo. Véase Aziz Nassif, Alberto, “¿Qué reforma?”, p. 5, y Castañeda, Jorge, “Reformas institucionales”, p. 3, ambos artículos en *Gobernabilidad democrática: ¿qué reformar?*, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados-IIJ-UNAM, 2004.

semipresidencial”. Entre estas condiciones se encuentran: 1) los militares solo influyen en temas de defensa nacional; y, 2) el sistema de gobierno no propicia nuevos roles para los partidos ni la legislatura.⁴¹ Para Muñoz Ledo el semipresidencialismo sería una garantía de estabilidad y continuidad institucional en virtud de que la mayoría parlamentaria haría viable la conducción del gobierno.⁴² En tanto que para Rodríguez Saldaña la instauración del sistema semipresidencial en el país favorecería el ejercicio del poder presidencial ante la estela de mayores incentivos partidarios no sólo en la integración del gobierno, sino también en la gestión gubernamental.⁴³

Dentro de estas propuestas hacia un sistema semipresidencial pocas son las consideraciones que se abordan para modificar el sistema electoral tanto para la elección presidencial como parlamentaria parecida al modelo francés. Lo paradójico del caso es que hay otros académicos y políticos que proponen el *ballottage* sin semipresidencialismo como veremos más adelante. Hay una especie de falta de acuerdo sistemático y racional, o quizás, se piense que significaría una reforma de corte ampliada para el régimen.

Ahora bien, dentro del marco institucional la propuesta hacia un nuevo régimen de tipo semipresidencial en México permite dilucidar cuatro tareas complementarias que compartirán el impulso de un mejor desarrollo político e institucional, que por supuesto, implican una serie de reformas constitucionales.

Primero. Instaurar un “ejecutivo dual”.

El presidente de la República sería electo por voto universal directo y secreto por *ballottage* para un periodo de seis años. Representaría al Estado y las

³⁴⁹ Amorim Neto, Octavio “En defensa del semipresidencialismo, pero solamente para algunos países”, ponencia presentada en el Democratic Governance Forum Georgetown, USA, 2004, pp.1-3.

³⁵⁰ Muñoz Ledo, Porfirio, “Hacia un régimen semipresidencial” ponencia presentada en Foro Reforma del Estado, Congreso Local de Baja California, agosto de 1997, pp. 1-6.

³⁵¹ Rodríguez Saldaña, Marcial, “Perspectivas del parlamentarismo en México”, p. 312. Artículo que puede ser consultado en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://www.juridicas.unam.mx>.

instituciones que lo rigen. Las funciones primordiales se consagrarían en la atención de asuntos de defensa nacional y política exterior. No significa que esté impedido de tomar decisiones coordinadas con los secretarios o ministros. El “Jefe de Gobierno”, “Jefe de la Administración Pública”, también llamado, “Primer Ministro” estaría representado por el líder de la mayoría parlamentaria en el Congreso, o bien, en el caso de una cohabitación política por una coalición mayoritaria.⁴⁴ Las funciones esenciales serían los asuntos de política interior y las propiamente competentes al gobierno en si. La funcionalidad legítima de la dualidad ejecutivo tendría mayor eco en la conformación del “Consejo de Ministros”, o secretarios, sea el caso. Este órgano estaría presidido por el presidente pero coordinado por el jefe de gobierno, como órgano colegiado las decisiones consensuadas mejoraría la efectividad del gobierno. Este nuevo régimen impulsaría una mayor institucionalización hacia las reglas del juego, ya que de la permanente estabilidad de las mismas depende del funcionamiento democrático del poder ejecutivo dual.

Segundo. Instaurar reglas de equilibrio institucional

Las reglas de equilibrio hacen referencia a la adaptabilidad del nuevo sistema. Pero también abre el panorama sobre la importancia de compartir el poder político y de incentivar mecanismos de cooperación, no hacerlo significaría incrustarse en espacios de inestabilidad institucional. Entre ellas, son importantes el voto de censura y el voto de confianza,⁴⁵ y la disolución del parlamento.⁴⁶ En el primer

³⁵² El Primer Ministro sería nombrado por el presidente de la República a propuesta de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso mexicano. Esto posibilitaría el principio de cogobierno y la responsabilidad mutua entre el poder ejecutivo y el legislativo de dotar al régimen semipresidencial de condiciones de gobernabilidad. En otros términos, se patrocinaría una cultura de respeto institucional al nuevo orden político.

³⁵³ En la región latinoamericana el voto de censura o de confianza se ha extendido en nueve países, con modalidades diversas, por ejemplo, en Perú la censura hacia el Primer Ministro no significa su renuncia. En Ecuador la censura es producto de la resolución de juicio político. En cambio en Guatemala, el Congreso puede emitir un voto de falta de confianza que puede causar la remoción del ministro. En Rodríguez Saldaña, Marcial, “Perspectivas del parlamentarismo en México”, *Op. Cit.*, p. 301.

³⁵⁴ En América Latina poco son los países que han adoptado este mecanismo institucional como son Perú, Uruguay y Paraguay. En Perú la disolución de la Cámara de Diputados se da cuando se emiten tres censuras al Consejo de Ministros (artículos 227-229). En Quiroga Lavie, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, UNAM, México, 1991, pp. 287-290.

caso, por ejemplo, la falta de negociación del jefe de gobierno puede motivar una censura y su destitución por acuerdo de las dos terceras partes del cuerpo legislativo, o bien, una nueva oportunidad para orientar las acciones de gobierno motiva un voto de confianza por el Congreso. Ambos votos son promovidos por el parlamento mexicano. Esta situación aplica en virtud de que el Primer Ministro es responsable ante el Congreso de México. En el segundo caso, la disolución del congreso puede ser determinada por el presidente de la República si los miembros del parlamento impiden las acciones de gobierno o por la falta de acuerdos institucionales que mejoren la relación con el poder ejecutivo. Lo que implica una nueva convocatoria de elecciones para integrar el parlamento. Es un círculo institucional que busca garantizar la continuidad institucional.

Tercero. Ajuste al modelo electoral

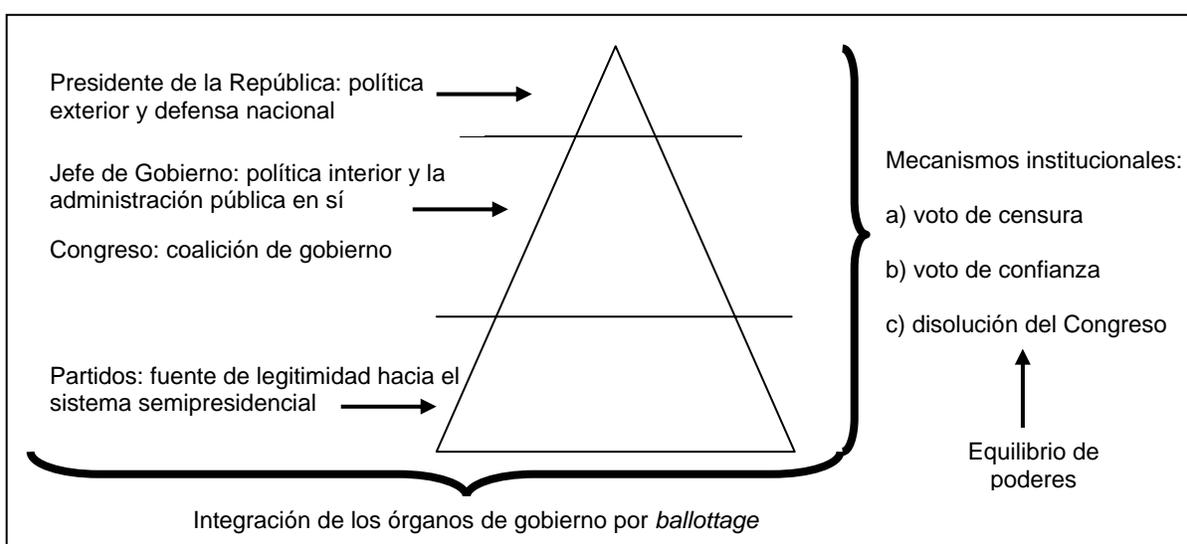
El modelo electoral de México tanto en su elección presidencial como parlamentaria debe sufrir arreglos institucionales. Ambas elecciones serían por segunda vuelta electoral con fórmulas y especificaciones electorales que se comentan más adelante. Esta adaptación constitucional fortalecería el sistema semipresidencial, pues, dotaría de legitimidad a “toda prueba” tanto al presidente como al primer ministro, además de una fuerte estructura de gobierno al favorecer el apoyo parlamentario al jefe de gobierno y respaldo al programa de gobierno del presidente. El *ballottage* puede influir no sólo en la moderación de la competencia política, sino también en aminorar la exacerbación de la misma.

Cuarto. Institucionalización del régimen de partidos al nuevo sistema

El multipartidismo moderado en México puede contribuir a la institucionalización no sólo del sistema semipresidencial, sino también sobre el modelo electoral. En efecto, la transición política hacia un nuevo régimen puede influir en la conformación de un “bipartidismo coaligado”, en virtud de que el sistema electoral obliga a los partidos a someterse a una segunda vuelta en caso de que no alcancen la mayoría de votos necesarios para declararlos triunfadores en las elecciones, al pasar, la naturaleza del *ballottage* los hace conformar

alianzas electorales y posteriormente de gobierno. De la adaptabilidad de este régimen depende de la legitimación que el sistema de partidos le dé al nuevo orden político. Los partidos, dice Ugalde, *en los regímenes democráticos organizan el gobierno moderno, de manera que el régimen partidista es la agencia primordial de la legitimación institucional.*⁴⁷ La incidencia sobre un nuevo patrón de comportamiento entre los partidos políticos estaría en función de la subsistencia institucional al interior del régimen semipresidencial. Véase Gráfica 5.2

Gráfica 5.2 Modelo de régimen semipresidencial en México



Fuente: elaboración propia

En suma estas cuatro fases permiten enfatizar que el cambio institucional hacia un régimen semipresidencial debe ser en conjunto con la introducción del *ballottage* presidencial y parlamentario.⁴⁸ Este cambio tendría mejor consenso si se da a través de una reforma ramificada, acordada y negociada, que busque superar los problemas que conllevan la transición y la alternancia de gobierno con

³⁵⁵ Ugalde, Luis Carlos, "Partidos sólidos, una necesidad para la gobernabilidad", *Revista Este País*, México, número 164, noviembre de 2004, p. 4.

³⁵⁶ Para Martínez y Garrido en el caso de América Latina los países de Perú, Colombia, Costa Rica y República Dominicana tienen actualmente algunos elementos institucionales del sistema semipresidencial, pero no reúnen los requisitos para ser considerados regímenes semipresidenciales. Véase Martínez, Rafael y Garrido, Antonio, "Sistemas mixtos de gobierno de tendencia semipresidencial", *Working Papers*, número 184, Institut de Ciències Polítiques i Socials, Universitat de Barcelona, España, 2000, p. 42.

el propósito de instaurar un poder ejecutivo dual, un sistema de partidos plural y representativo, coaliciones de gobierno estables, aún en situaciones de cohabitación política. En este tenor, las elecciones generales de 2006 hacen pensar en la aparición de fenómenos que dificultan las tareas de gobierno: gobierno dividido, volatilidad del voto, fragmentación partidista, déficit de legitimidad y estabilidad, por lo que vale la pena reflexionar sobre un nuevo orden político-normativo que se adapte a las nuevas condiciones políticas, económicas y sociales predominantes.

5.2.2 *Ballottage* presidencial y parlamentario: las reglas del juego

Una ingeniería institucional que estimule un cambio de régimen político en México, dice Colomer, no puede estar dissociada su forma de gobierno de las reglas electorales. La vinculación entre ambos regímenes crea condiciones de gobernanza democrática satisfactoria para los actores políticos de las instituciones.⁴⁹ En efecto, el tránsito hacia un régimen semipresidencial debe correr paralelamente con la incorporación de la segunda vuelta en la elección presidencial y parlamentaria. Se hace énfasis en la trascendencia de que la reforma del Estado se encamine hacia un diseño institucional en el tipo de gobierno semipresidencial cuyos órganos de autoridad sean elegidos por segunda vuelta electoral, no emprenderlo de este modo, se corre el riesgo de experimentar los mismos problemas institucionales que padecen otros regímenes políticos latinoamericanos al incorporar únicamente el *ballottage* sin considerar la conveniencia de adaptar el sistema semipresidencial a sus respectivas ingenierías constitucionales.

En el caso de México varios son los círculos académicos y políticos que, paulatinamente, han despertado el interés por discutir la incorporación del

³⁵⁷ Colomer, Joseph M., "Reflexiones sobre la reforma política en México", en Carbonell, Miguel, Concha Cantú, Hugo, Córdova, Lorenzo y Valadés, Diego, *Estrategias y propuestas para la reforma política del Estado*, IJ-UNAM, México, 2002, pp. 175-176.

ballottage y sus reglas en los últimos diecisiete (17) años,⁵⁰ pero sin transitar hacia un régimen semipresidencial. Lo que resulta paradójico dada algunas experiencias negativas del *ballottage* en los sistemas presidenciales de América Latina. Particularmente, se observa que existe una mayor tendiente discusión entre los actores por reformar el modelo electoral que la forma de gobierno. Entre ellos destacan, por ejemplo, Aguilar Camín, quien sostiene que el *ballottage* presidencial y parlamentario por mayoría absoluta le permitiría al presidente de la República integrar un gobierno fuerte con mayoría.⁵¹ Para Pedroza de la Llave la elección sería definida por una mayoría especial cualificada (45% de los sufragios o 10% de diferencia entre ambos competidores) en virtud de los bajos puntos porcentuales que se acentúan en las elecciones y que, desde luego, imposibilitan un resultado de mayoría absoluta.⁵² Por lo que el *quantum* de legitimidad derivado del proceso electoral alojaría una estela de fragmentación partidista y social con serias dificultades para la gestión gubernamental. En ambas propuestas no se destaca ningún mecanismo institucional que permita enfrentar con eficiencia y legitimidad la aparición de un gobierno con minoría parlamentaria.

Las iniciativas que se han presentado para reformar el artículo 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al interior de la Cámara de Diputados por distintos parlamentarios son, relativamente, pocas. Hasta el

³⁵⁸ A nivel local, el Estado de San Luis Potosí es la primera entidad federativa que introduce la segunda vuelta en la elección de la presidencia municipal mediante una reforma a la constitución estatal realizada el 30 de octubre de 1996. El principio electoral establece que en caso de que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta se convocará a una segunda vuelta, salvo dos excepciones: cuando el candidato alcance el 45% de los sufragios y que ese porcentaje mantenga una diferencia de 15% de los votos con respecto al segundo competidor (artículos 15 y 37 de la Ley Electoral). Sin embargo, a decir de Emmerich, la segunda vuelta en San Luis Potosí ha arrojado más saldos negativos que positivos como una baja participación electoral y conflictos poselectorales. Véase Emmerich, Gustavo Ernesto, “La segunda vuelta: modalidades, experiencias y consecuencias políticas”, en Becerra, Pablo Javier, Alarcón, Víctor y Bardán, Cuitláhuac (coordinadores), *Propuestas para una agenda de reforma electoral en México*, IILSEN-UAM, México, 2003, pp. 91-93.

³⁵⁹ Aguilar Camín, Héctor, “Cambios deseables”, en Camacho Solís, Manuel y Valadés Diego, *Gobernabilidad democrática: ¿qué reformar?*, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados-IIJ-UNAM, 2004, p. 2.

³⁶⁰ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “El sistema electoral de la presidencial de la República. Un estudio comparado sobre la segunda vuelta”, en Orozco Henríquez, J. Jesús (Compilador), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, IIJ-UNAM, 1999, pp. 294-295.

momento se han propuesto seis (6) iniciativas que intentan introducir, en su mayoría, el *ballottage* presidencial con el propósito de mejorar la gobernabilidad del régimen político, sin embargo, no se han examinado ni dictaminado alguna de ellas en comisiones parlamentarias. Lo que denota una relativa discusión sobre dicha iniciativa de reforma constitucional. Son más las discusiones que se han dado en el plano académico que en el plano político. Aparte que ninguna de estas iniciativas induce un cambio de régimen político. Se tiende a conservar el sistema presidencial. En otras palabras, no se propone algún tipo de arreglo institucional para adaptar adecuadamente el *ballottage* al sistema presidencial mexicano (véase Cuadro 5.3).

Cuadro 5.3 Iniciativas parlamentarias que introducen la segunda vuelta electoral en México 1980-2005

Partido	Diputado	Fecha	Tipo de elección	Umbral electoral	Celebración del <i>ballottage</i>
PVEM	Jorge Emilio González Torres (LIV Legislatura, 1988-1991)	19/09/1998	Presidencial	50+1	No se especifica plazo
PAN	Juan Antonio García Villa (LIV Legislatura, 1988-1991)	31/05/1989	Presidencial	50+1	No se especifica plazo
PAN	Rafael Castilla Peniche (LVII Legislatura, 1997-2000)	17/03/1998	Presidencial	50+1	No se especifica plazo
PRI	Fernando Ortiz Arana (LVIII Legislatura, 2000-2003)	19/04/2001	Presidencial	50+1/ o bien -5	En un plazo de 30 días
PRD	Luis Miguel Barbosa Huerta (LVIII Legislatura, 2000-2003)	21/08/2002	Presidencial Diputación Senaduría	50+1 50+1 50+1	Ambas elecciones en un plazo de 30 días
PC	Jesús Martínez Álvarez (LIX Legislatura, 2003-2006)	22/02/2005	Presidencial Gubernatura	50+1 50+1	En un plazo de 45 días

Fuente: Elaboración propia a partir de las iniciativas de reforma constitucional.

Del cuadro se desprende que sólo el PRD y el Partido Convergencia (PC) buscan una reforma que abarque más que la elección presidencial por *ballottage*, puesto, que incluyen la elección parlamentaria y la de las gubernaturas. Todos los

iniciadores proponen que la elección presidencial sea directa y por mayoría absoluta, a excepción, de la del PRI que abre la opción de bajar el umbral electoral, en caso de que ninguno de los dos candidatos obtenga el 50+1, puede ser declarado triunfador si alcanza una mayoría cualificada, es decir, 5 puntos porcentuales más con respecto al segundo candidato competidor. En cuanto a los plazos para celebrar la segunda vuelta electoral no en todas las iniciativas se especifica, salvo, las del PRI, PRD y PC.⁵³

En esta tesis se proponen algunas reglas del juego que probablemente mantengan diferencias con respecto a las ya presentadas y algunas ventajas correlacionadas a ellas. Así, se muestran determinadas reglas institucionales que pueden ser el ideal de *ballottage* presidencial y parlamentario en México.

Primero. La elección presidencial

La elección del presidente de la República en México tiene una larga tradición por mayoría relativa. La dificultad de los candidatos por obtener una mayoría absoluta de sufragios se fue complicando, a raíz de la crisis política de 1988 y en la medida en que la pluralidad política fue ganando más espacios políticos con déficit de legitimidad para el presidente. Hoy día, y ante esta tendencia, se propone que el *ballottage* presidencial no sea por mayoría absoluta, sino por mayoría especial cualificada, esto, se fija un umbral electoral específico que marque determinado porcentaje de diferencia entre el candidato triunfador y el perdedor, en este aspecto se coincide con Pedroza de la Llave.⁵⁴

Segundo. Fórmula electoral

La mayoría especial cualificada deberá fluctuar entre una tasa porcentual de 45% o 35% de los sufragios emitidos, es decir, el candidato será declarado

³⁶¹ Evidentemente todas estas propuestas al contrastarlas con el diseño institucional francés únicamente en las reglas de elección presidencial varían notablemente.

³⁶² En caso de que ninguno de los candidatos participantes en la elección presidencial obtenga la mayoría especial cualificada, pasarán a la segunda ronda, las dos primeras mayorías relativas. El candidato triunfador será aquel que obtenga el mayor número de votos en la jornada electoral.

ganador de la contienda presidencial si obtiene el 45% de los votos válidamente cedidos por el cuerpo del electorado, o bien, si la distancia de este candidato con respecto al segundo candidato hay una diferencia de 10% de los sufragios. Con esta tasa porcentual fluctuante se busca incentivar la conformación de coaliciones en la primera vuelta en virtud de que no todos los candidatos de los partidos tendrán oportunidad de ganar, pero si de formar gobierno bajo el régimen semipresidencial. La elección por *ballottage* presidencial y parlamentario se realizaría en un plazo de quince (15) días. La importancia del plazo debe reflejar la certidumbre en el proceso electoral, razón por la cual no debe ser amplio.

Tercero. La elección parlamentaria

Con anterioridad se ha comentado que el modelo electoral francés incluye el *ballottage* parlamentario, cosa que en América Latina ningún país que incorporó la segunda vuelta lo ha hecho. En los efectos institucionales del *ballottage* parlamentario puede subsistir, incluso, en momentos de cohabitación política.⁵⁵ En esta propuesta no se afecta el sistema electoral mixto de “nominación mayoritaria”, aplicado a la integración de los miembros del Congreso mexicano, pese a la desproporcionalidad y discrecionalidad que predomina en la designación de los candidatos por el principio de representación proporcional. Estos vicios de origen se pueden subsanar al momento de conformar un gobierno de coalición, por la baja rentabilidad política que ocasionaría no contribuir en las tareas gubernamentales.

Cuarto. Fórmula electoral

Para la elección parlamentaria se aplicará el mismo umbral propuesto para la elección presidencial. En caso de que ningún candidato alcance la mayoría especial cualificada, pasarán a la segunda ronda los candidatos que hayan

³⁶³ Este mecanismo puede aminorar los problemas de gobierno dividido con un primer ministro proveniente de un partido distinto al del presidente. Por ejemplo, la elección intermedia de la cámara de diputados puede y no generarle una mayoría parlamentaria a las políticas del presidente en virtud de que la elección acontece a la mitad de periodo de gobierno presidencial. Aquí la cohabitación política es favorable para moderar la praxis política.

obtenido más del 10% de los sufragios válidamente emitidos por cada distrito de mayoría uninominal.⁵⁶

Cinco. Elección simultánea o concurrente

La propuesta de incorporar el *ballottage* presidencial y parlamentario en el sistema de elección simultánea responde a la necesidad de prevenir futuros escenarios de gobierno dividido y cohabitación política. La unificación del ciclo electoral tiene como propósito la formación de alianzas mayoritarias, duraderas y estables, ya que la virtud del sistema semipresidencial, como eje esencial del comportamiento del régimen político, es permitir la rotación de la jefatura de gobierno que aminoren los riesgos de una vulnerabilidad en la continuidad del sistema institucional. Por ejemplo, la elección de la Cámara de Diputados, que se renueva en su totalidad cada trienio coincide con la presidencial y la de la Cámara de Senadores en la segunda mitad del periodo del gobierno federal permitiría, en caso, de que el partido del presidente no ganará las elecciones experimentar la cohabitación política, ya sea con el partido mayoritario distinto al suyo, o bien si no sucede, entonces, con una alianza parlamentaria. Lo adecuado sería que el ciclo electoral se unificara tanto en la elección presidencial como parlamentaria (véase el Cuadro 5.4).

Cuadro 5.4 Tipo ideal del *ballottage* en México

Forma de elección	Presidencial y parlamentaria
Fórmula electoral	Mayoría especial cualificada
Realización del <i>ballottage</i>	En un plazo de 15 días
Elección simultánea	Si
Régimen político	Semipresidencial

Fuente: elaboración propia

En síntesis, el *ballottage* presidencial y parlamentario trae consigo una serie de ventajas: 1) el presidente gozará de mayor legitimidad no sólo popular, sino

³⁶⁴ Solo incluye a los diputados y senadores por el principio de elección mayoritaria.

además entre las diversas fuerzas políticas por la dualidad del poder ejecutivo; 2) la formación de coaliciones de gobierno son imperativas para el sostenimiento del régimen semipresidencial; 3) los partidos responderán a una lógica de institucionalización hacia las nuevas reglas electorales y comportamiento del régimen político por un principio de sobrevivencia política; 4) se fomentará una cultura de respeto a las instituciones; y, 5) gradualmente se superarán las prácticas de centralización del poder político.⁵⁷ Estos son algunos de los efectos institucionales que la introducción del régimen semipresidencial y la elección por *ballottage* pueden producir en México.

5.3 Órgano electoral

El órgano encargado constitucionalmente de la organización de las elecciones federales tendría que sufrir una serie de modificaciones estructurales que le permitan organizar y planear la segunda vuelta en la elección presidencial y parlamentaria. La reforma institucional al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) establecería las nuevas reglas del juego que autoricen la celebración del *ballottage*.

5.3.1 Organización y planeación del *ballottage*

Los cambios institucionales que se proponen al sistema electoral deben ir acompañados de una reforma al sistema de organización y planeación del *ballottage* presidencial y parlamentario, es decir, a la institución que tiene como función la administración electoral a nivel federal. En el caso de México, el órgano autónomo y público encargado de organizar las elecciones presidenciales y parlamentarias es el Instituto Federal Electoral (IFE), cuyas normas constitucionales constituyen la vertiente legal de la democracia electoral en ambas elecciones.⁵⁸ Singularmente, es el portavoz de la validez y transparencia del

³⁶⁵ Esta aseveración responde a la lógica de la prueba y de sosteniendo del nuevo régimen. Tal cambio significaría entrar al proceso de renovación de reglas e instituciones.

³⁶⁶ Artículos 1 y 68 del COFIPE.

proceso electoral presidencial y parlamentario, pero, en el fondo, de la legitimidad democrática del mismo. Las reformas que cumplan con el objetivo de organizar y planear la segunda vuelta electoral deben comprender las siguientes consideraciones.

Primero. Sobre la declaratoria del ballottage

Al transcurrir la primera vuelta electoral, en el actual esquema de distribución distrital, el IFE convocará en un periodo de dos semanas, a más tardar, la celebración de la segunda vuelta entre los dos candidatos, en el caso presidencial, o más candidatos, en el caso de las parlamentarias de mayoría uninominal más votados de acuerdo al principio de mayoría especial cualificada. Esta Propuesta sugiere reformar los artículos 9, 11 y 19 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE).

Segundo. Sobre el material electoral

El IFE se encargará de definir los tiempos oportunos para la emisión del modelo de boleta electoral, lista nominal, urnas necesarias y tinta indeleble para la realización del *ballottage* presidencial y parlamentario. El contenido de la misma especificará el formato del partido, de la posible coalición y los tiempos de entrega formal a los trescientos (300) consejos distritales. Lo anterior implica una reforma institucional a los artículos 205-211 del COFIPE.

Tercero. Sobre la formación de coaliciones

El órgano electoral se encargará de reglamentar las formas de coalición por *ballottage* presidencial y parlamentario, especificando el registro de candidatos por partido, la validación de la coalición, el convenio de coalición entre más de dos partidos, los motivos de la coalición nacional y la conservación del registro de los partidos coaligados. Esta propuesta se direcciona a reformar los artículos 58, 59, 59-A, 60-64 del COFIPE.

Cuarto. Sobre el financiamiento de la segunda vuelta

El IFE debe prever la posibilidad de celebración del *ballottage* presidencial y parlamentario. De darse, deberá liberar los recursos necesarios previstos por ley para el financiamiento de la segunda vuelta electoral que no sólo entraña recursos humanos y materiales, sino también la difusión en medios impresos y electrónicos. Esta propuesta se orienta a reformar el artículo 49 del COFIPE.

En este tenor, la incorporación de la segunda vuelta en la elección presidencial y parlamentaria requiere un conjunto de reformas al interior del IFE con el objetivo de organizar y planear el *ballottage* en ambas elecciones, las cuales se orientan hacia los plazos para la celebración de la segunda vuelta, la documentación y el material electoral, la formación de coaliciones electorales y el financiamiento del proceso electoral. Tal reforma institucional inmiscuye la posibilidad de tomar decisiones que mejoran la administración electoral de la vida democrática del país.

Los problemas para consolidar un gobierno efectivo pueden encontrar respuestas en una reforma del Estado que promueva un nuevo arreglo institucional patrocinado por todos los actores clave del régimen político presidencial. Reitero, no es tarea fácil afectar el patrón de comportamiento autoritario que el capital histórico del país continúa arrastrando. Sin embargo, la mejor permanencia estable del régimen dependerá de un cambio institucional que apunte en una transición hacia un sistema semipresidencial.

La introducción constitucional del *ballottage* en México bajo un sistema presidencial no produciría los efectos institucionales deseados, Perú y Ecuador, aún con rasgos parlamentarios, así lo confirman. Simplemente, porque el *ballottage* obedece a una lógica de dualidad legítima y poder compartido, responsabilidad y rendición de cuentas, partidos institucionales y régimen relativamente estable que los sistemas presidenciales no pueden sopesar ni garantizar. La dinámica de estos es a la inversa. El saldo: problemas de

legitimidad y estabilidad, en si de gobernabilidad. La reforma del Estado debe centrar su atención en un cambio de régimen con reglas del juego que sean claras e institucionalizadas por los actores del sistema político. De no hacerlo se corre el riesgo de continuar manteniendo un régimen político con un bajo rendimiento en la gestión de los asuntos de gobierno.

Conclusiones generales

1. Hacia una yuxtaposición institucional del ballottage latinoamericano. Una lectura breve de las consecuencias de una limitada visión mimética.

La segunda vuelta electoral es un mecanismo constitucional que resuelve en un proceso electoral (presidencial o parlamentario) el acceso al poder político entre los dos candidatos con mayores probabilidades de obtener el triunfo ya sea por mayoría relativa o mayoría relativa cualificada. Este mecanismo electoral tiene su origen en Europa, particularmente en Francia, a mediados del siglo XIX con el propósito de mejorar las condiciones de estabilidad del gobierno. Dada su naturaleza política, la proporción de mayor legitimidad al candidato triunfador deviene de una elección de tipo directa donde el cuerpo del electorado lo reconoce como gobernante electo, y no de manera indirecta a través del voto parlamentario como suele experimentarse en América Latina, tal es el caso de Bolivia. El *ballottage* solo es posible realizarse en los regímenes democráticos que dan garantía de que los efectos institucionales de este mecanismo electoral tendrán aceptación en la integración de los órganos de gobierno y de representación parlamentaria de tipo semipresidencial.

La expansión de la tercera ola democrática incentivó en América Latina durante la década de 1980 una onda de modernización política que buscó concentrarse en revestir al presidente de la República de un manto legítimo, entre la población y las diversas fuerzas políticas, con el propósito de generar óptimas condiciones de apoyo al programa político del gobierno. Tal situación provocó la introducción constitucional de la segunda vuelta en la elección presidencial de trece (13) países de la región latinoamericana. El diseño institucional entre cada sistema electoral varía notablemente. Las reglas son distintas, incluso, cuando se sujetan dichos modelos electorales a un análisis comparativo se observa que no es posible hacer referencia a un *ballottage* único en su conjunto, sino a distintos *ballottage* s latinoamericanos. Por lo que, tampoco, es posible pretender analizar el diseño institucional del *ballottage* en la elección presidencial como un modelo homogéneo, puesto, que lo que caracterizan las reglas de elección para dirimir una competencia presidencial en estos países es precisamente su diversidad

institucional en las reglas del juego, entre estos mismos, y con el *ballottage* francés.

La expansión del *ballottage* presidencial en América Latina, en los dos últimos decenios, no encuentra mejor justificación que dotar al presidente de la República de una legitimidad demostrable, sin embargo, no ha superado la lógica de la prueba en el terreno de la acción política. Ha generado más problemas de legitimidad y eficacia que ponen en riesgo constante la estabilidad de los regímenes latinoamericanos. Lo que hace pensar que la segunda vuelta en la elección presidencial ha respondido más a un compromiso en el proceso de democratización del sistema institucional, atendiendo razones político-históricas exógenas, que a la búsqueda de una fórmula que genere efectividad democrática en su ambiente endógeno. En otros términos, el *ballottage* ha tenido dificultades para adaptarse al ambiente técnico e institucional de los sistemas presidenciales de América Latina.

Al contrastar el *ballottage* francés con los *ballottage*'s latinoamericanos se observa que la incorporación de la segunda vuelta en la elección presidencial guarda pequeñas o grandes diferencias, dependiendo del país que se pretenda comparar con el modelo europeo. Tal perspectiva comparada permite advertir que al consumarse el arreglo institucional e introducir el *ballottage* presidencial sólo se copió una parte del modelo francés sin ponderar las consecuencias que pudieran generarse en los regímenes presidenciales. En otras palabras, la segunda vuelta en la elección presidencial de América Latina no produce equilibrios institucionales deseados porque se importó una parte del modelo electoral francés sin considerar las ventajas inherentes que el propio régimen semipresidencial le reserva al *ballottage* presidencial y parlamentario. Pese a las limitadas ventajas que trae consigo la segunda vuelta en la elección presidencial, existe una tendencia en el resto de los demás países, que aún no aplican este mecanismo electoral, por incorporar el *ballottage* presidencial sin transitar a un régimen de tipo semipresidencial.

2. Segunda vuelta electoral sin régimen semipresidencial.

El *ballottage* tiene un propósito sustancial que consiste en construir alrededor del presidente de la República y del Primer Ministro una aureola de condiciones de gobernabilidad, es decir, el *ballottage* dota de una mayor legitimidad al poder ejecutivo dual de un régimen semipresidencial. Los efectos institucionales que el *ballottage* genera en el semipresidencialismo francés denotan que el sistema electoral se ha adoptado al régimen político y el régimen se ha adaptado a las consecuencias institucionales que la segunda vuelta en la elección presidencial y parlamentaria produce en los distintos órganos de gobierno. La fórmula institucional del poder ejecutivo dual resulta ser la sustancia política necesaria que determina que sólo el *ballottage* hace posible garantizar indicadores suficientes de estabilidad y legitimidad en el funcionamiento del sistema de gobierno.

Por ende, el respeto hacia las reglas del juego en el régimen semipresidencial francés ha permitido que los partidos políticos se hayan sujetado a un proceso continuo de institucionalización hacia un “bipartidismo coligado”, “cohabitación política” y hacia un sistema de gobierno que puede destituir al jefe de gobierno sin producir problemas de racionalidad política. Estos mecanismos institucionales permiten la sobrevivencia del régimen semipresidencial y al *ballottage* como la mejor fuente de legitimidad de quienes habrán de ejercer el poder político dentro del propio régimen. En otras palabras, el diseño institucional del sistema semipresidencial asociado a la segunda vuelta electoral es la combinación idónea que mantiene incólume la estabilidad del régimen político francés.

Al importarse el *ballottage* a América Latina a finales de la década de 1980 como un proceso continuo de modernización política ha dejado mucho que desear. Simplemente, porque la segunda vuelta electoral no se adapta a los sistemas presidenciales por su carácter unipersonal. La importancia del *ballottage* radica en la posibilidad de conformar alianzas estables y gobiernos duraderos, incluso con miembros que no son del propio partido político del presidente de la República, para poner en marcha el conjunto de políticas del gobierno. Sin

embargo, en el caso de los regímenes presidenciales de América Latina no surte efectos estas condiciones de estabilidad porque las alianzas hacen lo posible por restarle éxito al presidente en sus políticas, o bien, se generan constantemente bloqueos parlamentarios que impiden el quehacer gubernamental. Precisamente, porque la arquitectura institucional del presidencialismo latinoamericano no admite compartir el poder ejecutivo, menos buscar afanosamente la necesidad de formar alianzas de gobierno, ya que el diseño institucional no da oportunidad de descentralizar las funciones que la ingeniería constitucional le otorga al presidente de la República. En este tenor, la consolidación del *ballottage* se da dentro del marco institucional de compartición del poder político, cosa que en los sistemas presidenciales no acontece por la existencia institucional del principio de separación de poderes del Estado.

Por lo que la expansión de la ingeniería institucional del *ballottage* en América Latina ha sido objeto de críticas que redundan sobre la incapacidad para que los representantes populares cumplan con sus programas de gobierno. Por tal razón, a efecto de aminorar los problemas de estabilidad y legitimidad, la discusión se centra en los límites del arreglo institucional del presidencialismo latinoamericano o de incorporar algunos elementos del parlamentarismo sin modificar el régimen político y el sistema electoral de segunda vuelta, cuando la dificultad radica en el actual régimen presidencial que no se adapta en la perspectiva institucional con el *ballottage*. En otros términos, el carácter unipersonal del ejercicio del poder político en los regímenes presidenciales latinoamericanos no aprovecha los efectos que el *ballottage* puede incidir en el sistema de partidos y en la relación ejecutivo-legislativo con el propósito de generar condiciones de gobernabilidad en sus regímenes. Evidentemente, para aprovechar las ventajas institucionales del *ballottage* los regímenes presidenciales de América Latina deben emprender una ingeniería institucional que les permita transitar hacia un régimen semipresidencial de tipo francés.

3. *Los problemas de carácter institucional de los ballottage´s latinoamericanos. Una revisión equivalente entre Ecuador y Perú.*

La crítica que se sostiene en la presente tesis es que el carácter unipersonal del presidencialismo latinoamericano motiva una baja institucionalización de sus actores en la aplicación del *ballottage* y a los efectos de este mecanismo electoral en la elección presidencial, circunstancia que afecta el desempeño institucional del gobierno. Aún cuando, Ecuador y Perú, guardan en el diseño institucional de sus formas de gobierno elementos institucionales parlamentarios, lo cierto, es que continua predominando el papel del presidente de la República como eje central del sistema político de ambos países. Pese que estos países mantienen una tradición en la instrumentación de la segunda vuelta en cada elección presidencial, no se refleja un cambio institucional que influya sobre el patrón de comportamiento de las estructuras de gobierno y de relación de poderes políticos que conduzcan hacia mejores indicadores de gobernabilidad.

Entonces, los rasgos parlamentarios de dichos regímenes no son suficientes para ajustarse al *ballottage* presidencial. Simplemente, porque los elementos parlamentarios tienen mayor incidencia en la inestabilidad del régimen político que en su propia estabilidad, muestra de ello es la disolución del parlamento peruano en 1992. La evidencia empírica expresa que tales elementos parlamentarios han sido un problema más que se suman al déficit de adaptabilidad entre presidencialismo-*ballottage*. Fundamentalmente, porque la forma de gobierno presidencial obstaculiza los efectos que puede producir la compartición del poder político propio del parlamentarismo. Tal situación indica que el *ballottage* tampoco puede funcionar adecuadamente con limitados elementos parlamentarios donde la figura del presidente de la República ejerce centralmente el poder político. Esta aseveración conduce a pensar que no debe experimentarse con modelos limitados que no tengan como objetivo mejorar la gobernabilidad del régimen político.

La implementación recurrente de la segunda vuelta en la elección presidencial tanto en Ecuador y Perú han representado escasos resultados institucionales sobre el sistema de partidos, en el aumento de la colaboración entre los poderes

ejecutivo-legislativo, la conformación de gobiernos estables, y con probabilidades de que la tendencia continúe así en futuras elecciones. En el primer caso, el *ballottage* no ha logrado permear en la configuración del sistema de partidos. Ambos países cuentan con un sistema multipartidista que no se institucionaliza responsablemente a los efectos de *ballottage*. Aún más, los partidos gozan de una línea amplia de desacreditación que pone en riesgo la posición de esta institución política. Quizá obedezca al agotamiento del sistema de partidos en el cumplimiento de las expectativas ciudadanas y de los grupos poderosos del sistema político, sumado al ejercicio autoritario del poder político. Los presidentes Bucaram, Mahuad y Gutiérrez en Ecuador y Fujimori en Perú así lo evidencian.

Los sistemas multipartidistas conducen a parlamentos fragmentados. Y la combinación entre presidencialismo y sistema multipartidista observa serias dificultades para generar estabilidad institucional en el régimen. La conjugación de ambas instituciones produce poco, si no es que nulo, apoyo al poder ejecutivo. Por lo que la fragmentación parlamentaria construye varias legitimidades que enfrentan la legitimidad del presidente de la República. Las dificultades aumentan cuando entra en acción el *ballottage* en la elección presidencial, que crea una democracia dividida, ante el panorama difícil de conformar una mayoría parlamentaria a favor del presidente. En otros términos, en Ecuador y Perú el *ballottage* ha generado parlamentos fragmentados que no aceptan el compromiso institucional de cogobernar. La historia política en la relación ejecutivo-legislativa en las dos últimas décadas en Ecuador y en Perú así lo demuestran.

Por supuesto que la incorporación del *ballottage* presidencial sumado a los rasgos parlamentarios en Ecuador y Perú, el déficit institucional hacia los efectos de la segunda vuelta y el funcionamiento de un sistema multipartidista con un parlamento fragmentado ha construido un gobierno débil como es el caso de Ecuador o bien un gobierno fuerte de corte autoritario como es el caso de Perú. Ambos casos de estudio denotan que el *ballottage* no produce los efectos deseados bajo sistemas presidenciales, pero que los problemas de carácter

institucional influenciados por el sistema electoral son muy parecidos. Lo paradójico del *ballottage* tanto en Ecuador como en Perú es que ambos países introducen este mecanismo electoral para dotar al presidente de mayor legitimidad en el ejercicio del poder político, cuando en realidad, la segunda vuelta en la elección presidencial le ha dado mas problemas institucionales que estabilidad institucional, simplemente, por la importación mimética del modelo electoral francés a un régimen político presidencial que ve en el *ballottage* un mecanismo de resolución electoral y no como una institución que puede influir en las actitudes y comportamientos socio-políticos de los actores institucionalizados.

4. Propensión hacia el ballottage en México. Los elementos desinstitucionales que posibilitan una ingeniería institucional que afecte al régimen político.

Al menos durante más de dos décadas se empezó a discutir un pequeño conjunto de iniciativas que tratan de reformar el artículo 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el propósito de introducir el *ballottage* presidencial. Dichas iniciativas de reforma constitucional abundan en sus exposiciones de motivos la oportunidad de dotar al presidente de la República de una fuerte legitimidad que provea mejores posibilidades de ejecutar sus políticas de gobierno. Sin embargo, el espíritu de los iniciadores reformadores adolece de un análisis empírico-analítico, claro y certero, sobre las consecuencias políticas que el *ballottage* ha originado en los sistemas presidenciales donde se implementa este mecanismo electoral en la región latinoamericana, y más aún del caso francés. Es decir, los distintos parlamentarios mexicanos que han presentado estas iniciativas de reforma tienen un limitado examen sobre los efectos institucionales de la segunda vuelta electoral en los sistemas presidenciales sin considerar comparativamente los efectos en el sistema semipresidencial francés.

México, recientemente, abrió la puerta a una serie de fenómenos políticos que no tenía previsto en el comportamiento institucional del régimen presidencial, cuyos costos han conducido hacia la confrontación bipolar en las relaciones de los poderes ejecutivo-legislativo y de un sistema de partidos que se resiste,

culturalmente, a la institucionalización del advenimiento de un cambio en la arquitectura institucional del régimen político. Tal situación, denotó, la inexistencia de reglas del juego para entender los nuevos patrones y procesos que significaba la alternancia de gobierno de 2000 y el aún constante proceso de transición política. La necesidad de emprender una ingeniería institucional que dote al régimen presidencial mexicano de mejores condiciones de estabilidad, legitimidad y eficacia descansa sobre la base de una discusión que acentúe un cambio institucional en el régimen, es decir, impulsar una reforma de Estado que reoriente el funcionamiento en la forma de gobierno, el sistema de partidos y el sistema electoral. Estas tres instituciones políticas son pilares elementales para avanzar asiduamente en el proceso de modernización política que incentive mejores indicadores de eficacia democrática al interior del sistema político.

La tendencia de continuar experimentando fenómenos políticos no previstos como la conformación de un gobierno sin mayoría, la estructuración constitucional de un parlamento fragmentado y el funcionamiento de un sistema de partidos que no se limita a asumir su función institucional y social es latente, es decir, el actual diseño institucional del sistema presidencial no posibilita la construcción de acuerdos y negociaciones entre el presidente y el parlamento. Lo que se logra son tensiones y confrontaciones que no ayudan a incentivar estabilidad política, desarrollo económico y desarrollo social. El escenario de 2006 no está lejos de repetir la historia política de 2000. El déficit de colaboración entre los poderes del Estado, el comportamiento orgánico-grupal faccioso de los actores, el agotamiento del régimen presidencial y el descontento social hacia los pilares de la democracia hacen pensar en la oportunidad de realizar una discusión institucional que promueva un cambio constitucional de régimen político.

En atención a las razones históricas, políticas y simbólicas del presidencialismo mexicano, debe transitar hacia un sistema semipresidencial de tipo francés que permita la generación de equilibrios institucionales entre la forma de gobierno y el parlamento, entre el parlamento y el sistema de partidos en la

atribución responsable de cogobernar, teniendo como fuente de legitimidad de toda autoridad pública la segunda vuelta en la elección presidencial y parlamentaria. El tipo semipresidencial respetaría el predominio de la figura del presidente en torno a la vida política institucional del Estado, mientras que el Primer Ministro operaría alrededor de la política interna del Estado. La conformación de un poder ejecutivo dual contaría con mayor legitimidad y racionalidad política-administrativa si la fuente de acceso al poder es el *ballottage* para los cargos de elección uninominal por mayoría específica.

Girar, entonces, desde una perspectiva institucional, al tipo semipresidencial constituye la distribución del ejercicio del poder político entre el presidente de la República y el Primer Ministro, surgido de la mayoría parlamentaria. Tal mecanismo constitucional permitirá que los partidos hagan esfuerzos por institucionalizarse a las nuevas reglas del juego por la rentabilidad que ello significaría no conformar alianzas de gobierno. La fórmula institucional del voto de confianza, voto de censura y la disolución del parlamento sujetan a los actores a una dinámica de colaboración y coadyuvancia con el propósito de mantener condiciones de gobernabilidad en el régimen político. Un sistema semipresidencial con *ballottage* resulta ser una propuesta institucional que puede contribuir en la generación de cambios institucionales en la forma de gobierno, el parlamento y el sistema de partidos. En otro tenor, la discusión de la segunda vuelta electoral en México se debe conducir en el marco de un cambio de régimen político que vire hacia el semipresidencialismo.

Tal discusión de un posible cambio de régimen institucional debe darse no en los términos de un compromiso sustantivo, que es muy común entre sus actores institucionalizados, sino en los términos de un compromiso institucional que busque velar por la estabilidad, legitimidad y eficacia del régimen político. El debate sobre los ajustes al sistema presidencial o de voltear hacia formas parlamentarias finca su atención en ciertos elementos necesarios, pero que probablemente no logran los efectos deseados, para mantener una relativa

estabilidad en el régimen. Estas ideas comprimen cualquier impulso por emprender una ingeniería institucional razonable que promueva una evolución institucional. No es cosa fácil hacer que los actores del régimen mexicano incentiven un cambio en la reglas del juego, sin embargo, la discusión sobre un nuevo orden político y normativo cada vez es más imperativo y necesario, el cual debe sustentarse sobre una fuerte estructura de incentivos y un pacto social que salvaguarde y dé rumbo al nuevo orden constitucional. De otra manera, se estaría lejos de un cambio institucional que afecte al sistema político mexicano.

Bibliografía

- Aguilar Camín, Héctor, "Cambios deseables", en Camacho Solís, Manuel y Valadés Diego (Coords.) *Gobernabilidad democrática: ¿qué reformar?*, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados-IIJ-UNAM, 2004.
- Aguilar Villanueva, Luis F., *El estudio de las políticas públicas*, Primera Antología, Porrúa, México, 2003.
- Aguirre, Pedro (Coord.), *Sistema políticos y electorales contemporáneos, Australia*, IFE, México, 2001.
- _____, *Sistemas políticos y electorales contemporáneos, Francia*, IFE, México, 2001.
- _____, *sistema políticos y electorales contemporáneos, Perú*, IFE, México, 2001.
- Ai Camp, Roderic y Mattiace, Shannan, "Democracia y desarrollo: un panorama general", en Ai Camp, Roderic, (Comp.), *La democracia en América Latina*, Siglo Veintiuno Editores, México, 1997.
- Ai Camp, Roderic, *La política en México*, Siglo XXI Editores, México, 2000.
- Alcántara, Manuel, *Gobernabilidad, crisis y cambio*, FCE, México, 2004.
- _____, *Sistemas políticos de América Latina*, Tecnos, España, 1999.
- Amorim Neto, Octavio "En defensa del semipresidencialismo, pero solamente para algunos países", ponencia presentada en el Democratic Governance Forum Georgetown, USA, 2004.
- Anderson, Malcolm, *Government in France, an introduction to the executive power*, Pergamon Press, N.Y., 1970.
- Arblaster, Antony, *Democracia*, Editorial Nueva Imagen, México, 1991.
- Ardouin, Sébastien, "Parties and the improvement of democracy: a framework for análisis", ponencia presentada en PILAS, Tyne, Inglaterra, diciembre de 1998.
- Aziz Nassif, Alberto, "¿Qué reforma?", ponencia presentada en el Foro Gobernabilidad Democrática: ¿qué reformar?, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados-IIJ-UNAM, 2004.
- _____, *Partidos y elecciones*, en *Léxico de la Política*, FLACSO-CONACYT-FCE, México, 2000.
- Baguenard, Jacques, Maout, Jean-Charles y Muzellec, Raymond, *Le président de la V République*, Librairie Armand Colin, París, 1970.
- Bartolini, Stefano, "Metodología de la investigación política", en Pasquino, Gianfranco (Comp.), *Manual de Ciencia Política*, Alianza Editorial, España, 1996.
- Berlín Valenzuela, Francisco, *Teoría y praxis. Política-electoral*, Porrúa, México, 1983.
- Blondel, Jean y Müller-Rommel, Ferdinand (edited), *Cabinets in Westwrn Europe*, ST. Martin´S Press, N.Y., 1997.
- Bobbio, Norberto y Nicola, Matteucci, *Diccionario de política*, Vol. L-Z, Siglo XXI Editores, México, 1985.
- Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, FCE, México, 1989.

- _____, *Liberalismo y democracia*, FCE, México, 2002.
- Borja, Rodrigo, "Balotaje", *Enciclopedia de la Política*, FCE, México, 1997.
- Buquet, Daniel, "Reformas electorales y democracia en América Latina: el dudoso éxito de la ingeniería institucional", Segundo Congreso Latinoamérica de Ciencia Política, "Los desafíos de la gobernanza en América Latina", México, octubre 2004.
- _____, *Reformas electorales y democracia en América Latina: el dudoso éxito del balotaje*, CAPEL, Costa Rica, 2001.
- Camou, Antonio (Comp.), *Los desafíos de la gobernabilidad*, IIS-UNAM, México, 2000.
- Cansino, César, *La transición mexicana 1997-2000*, CEPC, México, 2000.
- Carey, John, "Los efectos del ciclo electoral sobre el sistema de partidos y el respaldo parlamentario hacia el ejecutivo", ponencia presentada en el "Seminario simultaneidad y no simultaneidad de las elecciones presidenciales y parlamentarias", Santiago de Chile, 14 de enero de 1994.
- Casar, Mario Amparo, "Las elecciones del 2 de julio y la LVIII Legislatura", en Salazar, Luis (Coordinador), *México 2000: alternancia y transición a la democracia*, Cal y Arena, México, 2001.
- Castañeda, Jorge, "Reformas institucionales", ponencia presentada en el Foro Gobernabilidad Democrática: ¿qué reformar?, LIX Legislatura de la Cámara de Diputados-IIJ-UNAM, 2004.
- Catherine, "Partidos débiles, políticos indecisos y tensión institucional: el presidencialismo en Ecuador, 1979-1988", en Linz, Juan y Valenzuela, Arturo, *La crisis del presidencialismo. El caso de Latinoamérica*, Vol. 2, Alianza Universidad, España, 1998.
- Charlot, Jean, *Los partidos políticos y el sistema de partidos en Francia*, Instituto de Estudios Políticos, París, Francia, 1993.
- Chasqueti, Daniel, *Balotaje, coaliciones y democracia en Sudamérica*, Instituto de Ciencia Política, Universidad de la República de Montevideo, Uruguay, 1999.
- _____, "Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación" ponencia presentada en Latin American Studies Association, marzo de 2000.
- Cockcroft, James D., *AL y EU, Siglo Veintiuno Editores*, España, México, 2001.
- Coigaud, Jean-Marc, *Legitimidad y política*, Homo Sapiens Ediciones, México, 2000.
- Colomer, Joseph M., "Reflexiones sobre la reforma política en México", en Carbonell, Miguel, Concha Cantú, Hugo, Córdova, Lorenzo y Valadés, Diego, *Estrategias y propuestas para la reforma política del Estado*, IIJ-UNAM, México, 2002.
- _____, *Cómo votamos, los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Gedisa Editorial, España, 2004.
- Cotarelo, Ramón, *Los partidos políticos*, Editorial Sistema, Madrid, España, 1985.
- Cotteret, Jean Marie y Emeri, Claude, *Los sistemas electorales*, Oikos-Tau Editores, España, 1973.
- Crespo, José Antonio, *Elecciones y democracia*, Cuadernillo 7, IFE, México, 1995.
- Dahl, Robert, *La Poliarquía, participación y oposición*, Tecnos, España, 1997.

- Diamond, Larry, "Tres paradojas de la democracia", Diamond, Larry y Plattner, Marc (Comps.), *El resurgimiento global de la democracia*, IIS-UNAM, México, 1996.
- Dimaggio, Paul y Powell, Walter, "Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales", en el libro Dimaggio, Paul y Powell, Walter, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizativo*, CNCPyA-UNAM-FCE, México, 2000.
- Durán Barba, Jaime, "El triunfo de un nuevo caudillismo", en Rial, Juan y Zovatto, Daniel, (editores), *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996*, IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica, 1998.
- Duverger, Maurice, *Instituciones políticas y derecho constitucional*, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1986.
- Emmerich, Gustavo Ernesto, "La segunda vuelta: modalidades, experiencias y consecuencias políticas", en Becerra, Pablo Javier, Alarcón, Víctor y Bardán, Cuitláhuac (coordinadores), *Propuestas para una agenda de reforma electoral en México*, IILSEN-UAM, México, 2003.
- Espinoza Toledo, Ricardo, "Representación de Intereses y representación política en México", véase en Béjar Algaza, Luisa y Walkman, Gilda, *La representación parlamentaria en México*, Gernika-UNAM, México, 2004.
- Fiorina, Morris, *Divided government*, Macmillan, EUA, 1992.
- Franco, Rolando, *Los sistemas electorales y su impacto político*, CAPEL, Costa Rica, 1987.
- Fredenberg, Flavio, "Partidos y gobierno en Ecuador (1979-1998): gobiernos anti-partidos y partidos contra gobiernos", en Alcántara, Manuel y Barahona, Elena (editores), *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*, UI-IFE-FLACSO, México, 2003.
- Habermas, Jürgen, *Los problemas de la legitimidad en el capitalismo tardío*, Amorrouto, Argentina, 1989.
- Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Ediciones Ariel, España, 1971.
- Huntington, Samuel, *El orden político en las sociedades en cambio*, Paidós, España, 1997.
- Hurtado, Javier, *El sistema presidencial mexicano, evolución y perspectiva*, FCE, México, 2001.
- Lardeyret, Guy, "El problema de la representación proporcional (RP)", en Diamond, Larry y Plattner, Marc F., *El resurgimiento global de la democracia*, UNAM-IIS, México, 1996.
- Lijphart, Arend, *Modelos de democracia*, Editorial Ariel, España, 2000.
- _____, *Las democracias contemporáneas*, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1999.
- Linz, Juan, "Los peligros del presidencialismo", en Diamond, Larry y Plattner, Marc (Comp.), *El resurgimiento global de la democracia*, IIS-UNAM, México, 1996.
- Linz, Juan y Stefan, Alfred, "Towards consolidated democracies", *Journal of democracy*, número 2, abril de 1996.
- Lions Signoret, Monique, *Las recientes elecciones presidenciales en Francia 1974-1981*, IJ-UNAM, México, 1982.

- Luhmann, Niklas, *Sociedad y sistema: la ambición de una teoría*, Paidós, España, 1990.
- Lujambio, Alonso, comentarios a la ponencia de Giovanni Sartori, "Sistemas electorales en perspectiva comparada", TEPJF, México, 29 de enero de 2001.
- _____, "Sistema electoral", en *Léxico de la Política*, FLACSO-CONACYT-FCE, México, 2000.
- Mayorga, René, "Gobernabilidad democrática y el reto de reformas las reformas", ponencia presentada en el Seminario Internacional "Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática: situación y perspectivas del presidencialismo y el parlamentarismo en América Latina", Washington, octubre de 2004.
- Marsteintredet, Leiv, "¿Cómo fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de la reforma de los sistemas de gobierno presidenciales en América Latina? El caso de República Dominicana", ponencia presentada en el seminario internacional Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, OEA, Washington, D. C., octubre de 2004.
- Martínez Marín, Antonio, *Sistema político-administrativo y administración consultiva en Francia*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, España, 1986.
- Martz, John D., "Ecuador: una frágil dependencia democrática", en Wiarda, Howard J. y Kline, Harvey F. (Edited), *Latin American politics and development*, Westview, E.U., 1990.
- Mendoza Barrueto, Eliseo, *El presidencialismo mexicano, una tradición ante la reforma del Estado*, FCE,-CFN, México, 1998.
- Mény, Yves, "Francia: la institucionalización del liderazgo", en Colomer, Joseph María (director), *La política en Europa, introducción a las instituciones de quince países*, Editorial Ariel, Barcelona, España, 1995.
- _____, *El sistema político francés*, Institut International d'Administration Publique, París, Francia, 1998.
- Michelangelo Bovero, "Lugares clásicos y perspectivas contemporáneas sobre política y poder", Bobbio, Norberto y Bovero, Michelangelo, *Origen y fundamentos del poder político*, Grigalbo, México, 1985.
- Mitterrand, Francois, *Aquí y ahora*, Editorial Argos-vergara, Barcelona, España, 1982.
- Montabes Pereira, Juan, "Representación y participación en el sistema electorales español". En Valencia Saiz, Ángel (Coord.), *Participación y representación política en las sociedades multiculturales*, Universidad de Málaga, España, 1998.
- Muñoz Ledo, Porfirio, "Hacia un régimen semipresidencial" ponencia presentada en Foro Reforma del Estado, Congreso Local de Baja California, agosto de 1997.
- Murakami, Yusuke, *La democracia, según C y D. Un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima*, IEP-JCAS, Perú, 2000.

- Nava Treviño, Félix Ponce. "Democracia y representación. El ballotage en la elección presidencial de México", Segundo Congreso sobre Derecho Electoral, Porrúa, México, 1998.
- Navarro Fierro, Carlos, *Elecciones presidenciales y legislativas en América, estudio comparado de 20 países*, IFE, México, 2001.
- Nohlen, Dieter, "Cómo fortalecer la gobernabilidad democrática a partir de la reforma a los sistemas de gobierno presidenciales de América Latina", ponencia presentada en el seminario internacional Hacia el fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, OEA, Washington, D. C., octubre de 2004.
- Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico empírico*, IJ-UNAM, México, 2003.
- _____, *Elecciones y sistemas electorales*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 1995.
- _____, *Sistemas electorales del mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1981.
- _____, *Sistemas electorales y partidos políticos*, FCE, México, 2004.
- North, Douglass, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, 2001.
- Núñez Rivero, José María, "El régimen político francés", en Ferrando Badía, Juan (Coord.), *Regímenes políticos actuales*, Tecnos, España, 2001.
- O'donnell, Guillermo, "América Latina: Reflexiones sobre algunas democracias problemáticas", ponencia pronunciada en la Casa de América, Buenos Aires, Argentina, mayo de 2003.
- Paz, Octavio, "La democracia en América Latina", en colección sobre América Latina: desventuras de la democracia, Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1984.
- Pedroza de la Llave, Susana Thalía, "El sistema electoral de la presidencial de la República. Un estudio comparado sobre la segunda vuelta", en Orozco Henríquez, J. Jesús (Compilador), *Democracia y representación en el umbral del siglo XXI*, Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral, IJ-UNAM, 1999.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán, "La gobernabilidad en México: una materia de ingeniería constitucional", en Pérez, Germán y Martínez, Antonia (Comp.), *La cámara de diputados en México*, FLACSO-Porrúa-Cámara de Diputados, 2000.
- Pérez Liñan, Aníbal, "La reversión del resultado de la doble vuelta electoral: una evaluación institucional del ballotage", ponencia presentada en el Tercer Congreso Internacional de Latinoamericanistas en Europa, julio de 2002.
- Pérez-Bustamante, Rogelio, *Los estados de la unión europea, historia política y constitucional*, Editorial Dykinson, Madrid, 1994.
- Pierce, Roy, *Choosing the chief presidential elections in France and the United States*, The University of Michigan Press, E.U., 1998.
- Popper, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, Paidós, México, 1994.
- Przeworski, Adam, "La democracia como resultado contingente", en Elster, Jon y Slagstad, Rune (Coords.), *Constitucionalismo y democracia*, FCE, México, 2001.
- Quiroga Lavie, Humberto, *Derecho constitucional latinoamericano*, UNAM, México, 1991.

- R.A.C., Parker, *El siglo XX, Europa, 1918-1945*, Siglo Veintiuno Editores, España, 1991.
- Rangel, Carlos, "La inestable Latinoamérica", en colección sobre América Latina: desventuras de la democracia, Joaquín Mortiz/Planeta, México, 1984.
- Rebolledo, Juan, *La reforma del Estado en México*, FCE, México, 1993.
- Reif, Karlheinz, "Party government in the Fifth French Republic". En Katz, S. Richard, (Edited), *party goverments: european y american experiences*, Vol. 2, Walter de Gruyter and Co., Berlin, Alemania, 1987.
- Rials, Stéphane, *Textos políticos franceses*, FCE, México, 1987.
- Roncagliolo, Rafael, "El primer Ministro en Perú: ¿institución o retórica?", en Nohlen, Dieter y Fernández, Mario, *Presidencialismo versus parlamentarismo*, Nueva Sociedad, Caracas, Venezuela, 1991.
- Rospigliosi, Fernando, "Perú: elecciones entre 1992-1996", Rial, Juan y Zovatto, Daniel, (editores), *Elecciones y democracia en América Latina*, IIDH-CAPEL, San José, Costa Rica, 1998.
- Sabsay, Daniel, *El ballottage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*, CAPEL, Costa Rica, 1991.
- Sánchez Agesta, Luis, *Curso de derecho constitucional comparado*, Universidad de Madrid, España, 1977.
- Sartori, Giovanni, *Elementos de teoría política*, Alianza Editorial, España, 2002.
- _____, *Ingeniería constitucional comparada*, FCE, México, 1996.
- _____, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza Editorial, España,
- Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuaderno No. 3, IFAI, México, 2005.
- _____, "¿Porqué seguimos hablando de transición democrática en México?", en Labastida, Julio, Camou, Antonio y Luján Ponce, Noemí (Coordinadores), *Transición democrática y gobernabilidad: México y América Latina*, Plaza y Valdés-FLACSO, México, 2000.
- _____, "Neoinstitucionalismo", en *Léxico de la Política*, FLACSO-CONACYT-FCE, México, 2000.
- _____, "¿Cómo observar la consolidación democrática?", *Revista Metapolítica*, número 15, julio-septiembre de 2000.
- Schlesinger, Joseph A. y Schlesinger, Mildred S. "The stability of the french party system: the enduring impact of the two-ballot electoral rules". En Lewis-Beck, Michael S. (Edited), *How France votes*, Seven Bridges Press, N.Y., 2000.
- Scott, W. Richard, "Retomando los argumentos institucionales", en Dimaggio, Paul y Powell, Walter, *El nuevo institucionalismo en el análisis organizativo*, CNCPyA-UNAM-FCE, México, 2000.
- Shugart, M. S., "Frenos y contrapesos en una era de globalización". En Carrillo Flores, Fernando (Comp.), *Democracia en déficit*, BID, Washington D. C., 2001.
- Sirvent, Carlos, "Sistema político débil y legislativo fuerte", en Béjar Algaza, Luisa y Walkman, Gilda, *La representación parlamentaria en México*, Gernika-UNAM, México, 2004.
- Stuart Mill, John, *Consideraciones sobre el gobierno representativo*, HHS, México, 1966.

- Schumpeter, Joseph, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Tomo II, Ediciones Folio, España, 1996.
- Thiébaud, Jean-Louis, "France: cabinet decision-making under the Fifth Republic", en Blondel, Jean y Müller-Rommel, Ferdinand (Edited), *Cabinets in Western Europe*, St. Martin's Press, N.Y., 1997.
- Ugalde, Luis Carlos, "México y España: transiciones a la democracia y retos para su consolidación desde una perspectiva comparada", ponencia presentada en el Seminario de las Perspectivas desde la Normatividad Democrática Electoral en México, Madrid, España, noviembre de 2004.
- Valadés, Diego, *Gobierno de gabinete*, IJ-UNAM, México, 2002.
- Valdés, Leonardo, "Las instituciones de la transición y la consolidación en América Latina. Una aproximación desde la sociología política", ponencia pronunciada en el II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Ciudad de México, septiembre-octubre 2004.
- _____, *Sistemas electorales y de partido*, Cuadernillo 7, IFE, México, 1996.
- Valenzuela, Arturo, en respuesta a la ponencia de Porfirio Muñoz Ledo, "Hacia un régimen semipresidencial", Foro reforma del Estado, Congreso Local del Estado de Baja California, agosto de 1997.
- Valenzuela, Raúl, "Transformaciones del sistema político peruano", en Hofmeister, Wilhelm y Thesing, Josef (editores), *Transformaciones de los sistemas políticos de América Latina*, CIEDLA, Argentina, 1995.
- Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*, Plaza y Janés, México, 2002.
- Woldenberg, José, Becerra, Ricardo y Salazar, Pedro, *La mecánica del cambio en México*, Cal y Arena, México, 2000, pp. 19-33.
- Wolfgang, Berz y Graml, Hermann, *El siglo XX. Europa después de la segunda guerra mundial 1945-1982*, Siglo Veintiuno Editores, España, 1986.
- Zolo, Danilo, *La democracia difícil*, Alianza Editorial, México, 1994.
- Zovatto, Daniel, "Las instituciones de la democracia directa a nivel nacional en América Latina: un balance comparado, 1978-2004", ponencia pronunciada en el II Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Ciudad de México, septiembre-octubre 2004.

Revistas

- Cabrera, Ernesto, "Ballotage versus colegio electoral. Sistemas electorales y elecciones presidenciales en Argentina", *Revista América Latina Hoy*, número 13, Universidad de Salamanca, Madrid, España, mayo 1997.
- Cansino, César y Valdés Ugalde, Francisco, "La reforma del Estado en México: qué, cómo, cuando y por qué", *Revista Nexos*, número 161, agosto de 2004.
- Cavarozzi, Marcelo, "El sentido de la democracia en la América Latina contemporánea", *Revista Perfiles latinoamericanos*, número 2, junio de 1993.
- "Costos y beneficios del ballottage en México", ensayo elaborado por el Centro de Capacitación Judicial Electoral, *Revista Justicia Electoral*, número 12, TRIFE, México, 2000.

- Jiménez Badillo, Margarita, "Relaciones de gobierno y oposición en México: rendimiento parlamentario en comisiones ordinarias de la Cámara de Diputados (1997-2002)", *Revista del Instituto Electoral del Estado de México*, número 9, julio-septiembre de 2002.
- Lujambio, Alonso, "El acertijo constitucional, a seis años de gobierno dividido en México", *Revista Nexos*, número 316, 20 de mayo de 2004.
- _____, "Presidentes y congresos. Estado Unidos y el futuro mexicanos", *Revista Foro Internacional*, número 35, Colmex, México, 1993.
- Manin, Bernard, Przeworski, Adam y Stokes, Susan, "Elecciones y representación", *Revista Metapolítica*, Vol. 8, número 37, septiembre-octubre de 2004.
- March, James y Olsen Johan, "El ejercicio del poder desde una perspectiva institucional", *Revista Gestión y Política Pública*, Vol. VI, número 1, primer semestre de 1997.
- Martínez, Rafael y Garrido, Antonio, "Sistemas mixtos de gobierno de tendencia semipresidencial", Working Papers, número 184, Institut de Ciencies Politiques y Socials, Universidad de Barcelona, España, 2000.
- Marván Laborde, María, "Constitución y legitimidad", *Revista Metapolítica*, Vol. 4, número 15, julio septiembre de 2000.
- Mejía Acosta, Miguel, "¿Presidentes débiles o congresos débiles?", en Ecuador: ¿una democracia ingobernable?, *Revista IEP*, número 16, Argentina, 1993.
- Molina, José Enrique, "Consecuencias políticas del calendario electoral en América Latina: ventajas y desventajas de elecciones simultáneas o separadas para presidente y legislatura", *Revista América Latina Hoy*, número 29, Universidad de Salamanca, Madrid, España, diciembre de 2001.
- Nohlen, Dieter, "Desafíos de la democracia contemporánea", *Revista Justicia Electoral*, número 18, TEPJF, México, 2003.
- Olsen, Johan, "Unidad, diversidad e instituciones democráticas", *Revista Gestión y política pública*, volumen XIV, número 1, CIDE, México, primer semestre de 2005.
- Ramos, Limberg, "Gobernabilidad, política pública y poder público", *Revista IAPEM, Perspectiva Multidisciplinaria*, número 58, México mayo-agosto 2004.
- Rojas Bolaños, Manuel, "Procesos electorales recientes y representatividad de los partidos: el caso centroamericano", *Revista América Latina Hoy*, número 13, Universidad de Salamanca, Madrid, España, 1996.
- Rosemberg, Tina, "Para superar los legados de la dictadura", *Revista Foreign Affaire* en español, julio-septiembre de 2004.
- Salazar Elena, Rodrigo, "Las elecciones bolivianas de 2002: los límites del reformismo institucional", *Revista Mexicana de Sociología*, número 1, México, enero-marzo 2004.
- Smith, Meter, "Los ciclos de democracia electoral en América Latina, 1900-2000", *Revista Política y Gobierno*, volumen XI, número 2, CIDE, México, segundo semestre de 2004.
- Tuesta, Fernando, "Las elecciones presidenciales en Perú", *Revista América Latina Hoy*, Segunda Época, número 13, Universidad de Salamanca, Madrid, España, mayo de 1996.

- Ugalde, Luis Carlos, "Partidos sólidos, una necesidad para la gobernabilidad", *Revista Este País*, México, número 164, noviembre de 2004.
- Valadés, Diego, "El gobierno de gabinete en el sistema presidencial mexicano", *Revista Este País*, número 164, noviembre de 2004.
- Zebadúa, Emilio, "reforma del Estado: las tareas previas", *Revista Este País*, número 164, noviembre de 2004.
- Zovatto, Daniel, "Instituciones de democracia directa en América Latina. Un balance comparado: 1978-2001", *Revista Justicia Electoral*, número 16, México, 2002.

Documentos y leyes

- Diccionario Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro Interamericano de Asesoría y Promoción Electoral, Costa Rica, 1989.
- "Participación electoral en América Latina 1978-2002", Apéndice 2, en el libro *La política importa, democracia y desarrollo en América Latina*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D. C., 2003.
- "Parlamentarismo: ¿una salida a la crisis de gobernabilidad de América Latina?", documento de debate elaborado por Corporación Escenarios, II Encuentro del Grupo Biarritz, Punta Cana, República Dominicana, octubre de 2004.
- "The shrinking state governance and sustaintable human development", documento elaborado por UNDP, New York, julio 1997.
- "Sistemas de elección presidencial y gobernabilidad democrática", en *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*, BID, Washington, D.C., 2003.
- Constitución Política de Argentina
- Constitución Política de Bolivia
- Constitución Política de Brasil
- Constitución Política de Colombia
- Constitución Política de Costa Rica
- Constitución Política de Chile
- Constitución Política de Ecuador
- Constitución Política de El Salvador
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política de Francia
- Código Electoral de Francia
- Código Federal de instituciones y Procedimientos Electorales
- Constitución Política de Guatemala
- Constitución Política de Nicaragua
- Constitución Política de Perú
- Constitución Política de República Dominicana
- Constitución Política de Uruguay

Páginas electrónicas

- <http://www.georgetown.edu/pdba> (base de Datos Políticos de las Américas. En esta se pueden consultar las constituciones políticas y códigos de referencia).
- <http://www.conseil-constitutionnel.fr> (Consejo Constitucional de Francia).
- <http://www.asamblee-nationale.fr> (Asamblea Nacional de Francia).
- <http://www.senat.fr> (Cámara de Senadores de Francia).
- <http://www.hcucd.gob.mx> (Cámara de Diputados en México).
- <http://www.ife.org.mx> (Instituto Federal Electoral).
- <http://www.georgetown.edu> (Universidad de Georgetown).
- <http://www.cide.edu> (Nacif, Benito, “¿Qué hay de malo con la parálisis? Democracia y gobierno dividido en México”).
- <http://www.ciudadpolitica.org.mx> (Monte Barrientos, Fernando, “El *ballottage* en los países latinoamericanos”).
- <http://www.nd.edu> (Scott, Mainwaring and Torcal, Mariano, “Party system institutionalization and party system theory after the third wave of democratization”, Working Paper number 319, april 2005).
- <http://www.observatorioelectoral.org> (Zovatto, Daniel, “Avanza la reelección presidencial en América Latina”).
- <http://www.ddpa.oas.org> o <http://www.georgetown.edu/pdba> (Camacho Solís, Manuel, “México: presidencialismo agotado”, ponencia presentada en el Democratic Governance Forum Georgetown, USA, 2004).
- <http://www.juridicas.unam.mx>. (Rodríguez Saldaña, Marcial, “Perspectivas del parlamentarismo en México”, artículo que puede ser consultado en la página electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM).
- <http://www.tse.gov.ec> (Tribunal Supremo Electoral de Ecuador).
- <http://www.onpe.gob.pe> (Organización Nacional de Procesos Electorales de Perú).