

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



Facultad de Estudios Superiores

Acatlán

**“La segunda vuelta electoral: consideraciones generales para
la aplicación en México”**

POR:

Carlos Lenin Guerrero Medrano

ASESOR:

Mtro. Ernesto González Tenorio

MAYO DE 2009



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.



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.

“En el caso latinoamericano debe reconocerse en especial que las dificultades del gobierno presidencial están relacionadas y son poderosamente intensificadas, por el estancamiento económico, las flagrantes desigualdades y las herencias socioculturales. Sin embargo, el único instrumento que tenemos para enfrentar y resolver los problemas es la política. Ciertamente es que la política puede empeorar las cosas, pero es de la buena política que esperamos las cosas buenas que deseamos.”

(Giovanni Sartori, 2003)

Dedicada

A mis padres, a mi hermana y a Sofía con amor.

Índice

Introducción	4
Capítulo 1- Marco teórico de la segunda vuelta	13
1.1.-El nuevo institucionalismo	13
1.1.1.-El institucionalismo empírico	17
1.2.- La Democracia	20
1.2.1.-La democracia en la actualidad	22
1.3.- La gobernabilidad	27
1.4.-Los partidos políticos	30
1.5. -Sistema de partido	34
1.6-Sistema electoral	38
1.7.-Sistemas de mayoría	42
1.7.1.- La mayoría absoluta	43
1.7.2.- La segunda vuelta electoral o Ballotage	44
1.7.3.- La mayoría relativa	46
1.8.-Sistema de representación proporcional	49
1.9.- Sistema Presidencial	51
1.10.-Sistema Parlamentario	56
Capítulo 2.-El proceso de transición democrática	59
2.1.- Antecedentes del sistema político mexicano	59
2.1.1.- La consolidación del Partido Revolucionario Institucional	60
2.1.1.1.- El priísmo y el milagro mexicano	62
2.1.2.- La liberalización del sistema político mexicano (1968-1996)	63
2.1.2.1.- El proceso electoral de 1988 y la consolidación del Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional como fuerzas políticas.	70
2.1.2.2.-Continuación de la liberalización política y la crisis de gobernabilidad en el gobierno de Carlos Salinas	74
2.2.-La reforma de 1996	76
2.2.1.-Principales aportaciones de la reforma	80
2.2.1.1.-El Instituto Federal Electoral	83
2.2.1.1.1.- Efectos de la reforma de 1996 en el IFE	86
2.2.1.2.- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	87
2.2.1.2.1.-Aportaciones de la reforma electoral de 1996 al TEPJF	88
2.3.-La transición democrática	90
2.3.1.- La elección federal de 1997	96
2.3.2.- El nuevo esquema multipartidista	98
2.4.- Las elecciones federales del año 2000	100
2.4.1.- El gobierno dividido y la crisis del sistema presidencialista	105

Capítulo 3.-Revisión de cinco países latinoamericanos donde se emplea la segunda vuelta	113
3.1. El proceso democrático en América Latina	113
3.1.1.-La adopción de la segunda vuelta electoral en America Latina	117
3.2. Caso de Costa Rica	122
3.2.1.-Características del sistema electoral costarricense	122
3.2.2.-Efecto de la segunda vuelta en el sistema político costarricense	123
3.3. Caso de Brasil	125
3.3.1. - Características del sistema electoral brasileño	125
3.3.2.- Efectos de la segunda vuelta en el sistema político brasileño	127
3.4. Caso de Argentina	132
3.4.1.- Características del sistema electoral argentino	132
3.4.2.- Efectos de la segunda vuelta en el sistema político argentino	133
3.5. Caso de Perú	137
3.5.1.- Características del sistema electoral peruano	137
3.5.2. - Efectos de la segunda vuelta en el sistema político peruano	138
3.6. Caso de Ecuador	142
3.5.1.-Características del sistema electoral ecuatoriano	142
3.6.2.-Efectos de la segunda vuelta en el sistema político ecuatoriano	143
Capítulo 4.- La segunda vuelta electoral para el caso mexicano	149
4.1.-La crisis del sistema electoral	149
4.2.- El desempeño de las autoridades electorales	152
4.2.1.- El caso del Instituto Federal Electoral	152
4.2.2.- El caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	154
4.3.- Análisis de la reforma electoral aprobada en 2007	155
4.4.- Planteamiento del Ballotage para el caso mexicano	159
4.5.- Las ventajas de implementar la segunda vuelta electoral en México	161
4.6.-Análisis de los probables efectos de la segunda vuelta para su aplicación en México.	164
4.7.-Propuesta de reforma institucional	176
Conclusión	184
Bibliografía	190

Introducción

México es un país con casi 200 años de independencia, en donde hemos tenido un avance sustancial en materia de democratización hasta las últimas dos décadas del siglo pasado tomando como referencia el fin del periodo de liberalización política que culmina con el proceso electoral de 1988 y que presionó en gran medida al régimen (tras la crisis post-electoral) para iniciar una verdadera apertura del sistema político.

En consecuencia la década de los noventa trajo consigo una serie de reformas políticas y electorales, que sin duda influyeron en la alternancia de partido gobernante en el año 2000, año en que el consenso de los analistas en la materia reconoció un avance hacia la democratización de nuestro sistema político, especialmente a causa de la reforma electorales de 1996, reforma progresista que se logró al poner en la mesa de negociaciones a los tres bloque partidistas más importantes de México (PRI, PAN y PRD) y que a grandes rasgos incentivo mayores condiciones de equidad entre las fuerzas políticas.

Entre las mayores reformas al COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales) sobresale la ley electoral que modificó la estructura del IFE (Instituto Federal Electoral), la cual estableció su completa autonomía respecto al Poder Ejecutivo y Legislativo, retirando a la Secretaría de Gobernación del control del organismo. De esta manera el IFE pasó a ser presidido por un consejero presidente y ocho consejeros electorales electos en la Cámara de Diputados a propuesta de los partidos políticos. Además se dio un incremento muy importante en el financiamiento público a los partidos políticos, y se limitó el financiamiento privado buscando que este no rebasara el financiamiento público. De esta forma, con la aprobación de estas nuevas reformas se contribuyó a la democratización del sistema político, al brindar una mayor equidad financiera entre las fuerzas políticas.

En consecuencia estas reformas contribuyeron claramente a los resultados de la elección de 1997 en donde por primera vez en la historia moderna del país,

se dio un contrapeso de poderes en la Cámara de Diputados, situación que dio lugar al control de la cámara de forma colectiva por partidos opositores al gobierno.

Por primera vez, también, hubo un diputado opositor en la presidencia de la Mesa Directiva de esta cámara.

De esta manera tras las reformas político-electorales iniciadas por el Presidente Carlos Salinas, y consolidadas en la administración de Ernesto Zedillo Ponce, se establecieron las bases políticas e institucionales para la alternancia en el poder que se logró en las elecciones del año 2000.

En este contexto el candidato del Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quesada llegó a la presidencia de la república con un bono de legitimidad institucional derivada del prestigio del IFE que se consolidó como la institución pública de mayor credibilidad por su imparcialidad y limpieza en los procesos electorales que antecedieron al año 2000. De igual manera trascendió como producto de este nuevo contexto de apertura democrática y competencia electoral un descenso en el abstencionismo, que fue un claro mensaje de confianza del electorado en las instituciones del país.

Además como resultado de esta elección la Cámara de Diputados logró una pluralidad sin precedentes en la historia contemporánea, debido a la distribución de los curules que no dejó mayorías absolutas de ningún partido.

Como consecuencia de estos resultados, hubo coincidencia entre los académicos en denominar este proceso como una transición democrática por haberse dado la alternancia de partido que gobernó por más de 70 años, en un ambiente de estabilidad económica y social. Un hecho inédito en la histórica contemporánea de este país.

Seis años después de esta elección, el día dos de julio del año 2006, la apuesta por la Presidencia de la República llevó a millones de mexicanos a

tener una participación ejemplar (con uno de los porcentajes de abstencionismo más bajos de la historia contemporánea de los procesos electorales).

Esta elección fue sin lugar a duda histórica, porque tuvo como precedente las elecciones del año 2000, de modo que fue la primera en la que se eligió al sucesor del primer Presidente en la historia nacional proveniente de la oposición; por lo que el resultado de este proceso generó grandes expectativas respecto a la consolidación de nuestra democracia.

Sin embargo, esta elección no logró las expectativas creadas y en contraste fuimos testigos de un proceso electoral que desde su principio se caracterizó por una violencia verbal y una guerra sucia entre los contrincantes, llevando rápidamente a la sociedad a una polarización. Aunado a esto el Presidente de la República intervino a favor del candidato de su partido, generando un mayor encono con los partidos políticos y sin que las autoridades en materia electoral (el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) tuvieran una actuación contundente para inhibirlo.

Transcurrida la jornada electoral, al pasar a la etapa de calificación del proceso, desafortunadamente la duda sobre la limpieza de las elecciones derivó en un enfrentamiento post-electoral con lamentables rasgos de incertidumbre, descontento social y una serie de manifestaciones políticas que polarizaron aun más a la sociedad hasta nuestros días.

Como consecuencia de una mínima diferencia que dio la ventaja al candidato de Acción Nacional y un mal manejo del PREP (Programa de resultados preliminares), la "Coalición por el bien de todos" encabezada por su entonces candidato por la Presidencia de la República, Andrés Manuel López Obrador lideró un movimiento que objetaba un fraude electoral impulsado desde la Presidencia de la República. Su objetivo en principio fue presionar a los siete magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), para que realizaran un nuevo recuento de todas las casillas y así detener sus movilizaciones sociales y respetar el mandato del tribunal.

La petición de la coalición del recuento (que por cierto no tuvo eco de su contraparte de la dirigencia del Partido Acción Nacional –PAN– ni de su candidato Felipe Calderón Hinojosa, situación que aumentó la sospecha de un fraude), fue aceptada por los magistrados, mismos que el 6 de agosto resolvieron por unanimidad desechar la pretensión de realizar un nuevo escrutinio y cómputo en las 130 mil 477 casillas instaladas el 2 de julio. Al sustentar su resolución, los magistrados subrayaron que la citada fuerza política sólo había impugnado el cómputo en 230 distritos electorales. Este recuento parcial arrojó una serie de irregularidades (faltante de boletas y sobrante de votos) elementos que fueron utilizados como argumentos por la coalición, pero para impulsar un fallo del tribunal que anulara las elecciones.

El cinco de septiembre de ese año, después de restar los votos anulados por no coincidir con las actas de escrutinio, el TEPJF dio a conocer su sentencia final sobre los comicios presidenciales y tras anular 744 casillas, determinó presidente electo al panista Felipe Calderón para el periodo 2006-2012. El resultado de esta elección, marcó una diferencia entre un candidato y otro muy pequeña, la más pequeña en la historia de México por ser menor a un punto porcentual.

De esta manera, la elección como ya ha sido plasmada en la historia generó cuestionamientos sobre la equidad de la misma, en este contexto se vio en la sociedad mexicana una gran polarización, un sector inconforme por el proceso y otro en defensa del resultado.

Consecuentemente entre los simpatizantes de Andrés Manuel López Obrador se dio una tendencia reflejada en las encuestas que ponderaba un porcentaje mayor al 30% de ciudadanos que consideraba que se había hecho un fraude electoral. Este bloque inconforme inició una movilización política denunciando un fraude electoral, condición en general que comparada con seis años atrás contrastó radicalmente, al enfatizar un grave problema en la configuración de nuestro sistema electoral, situación que entre otras consecuencias dañó la credibilidad de los dos principales órganos electorales del país el IFE (Instituto

Federal Electoral), y el TEPJF (Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal) instituciones encargadas llevar a cabo la elección y la calificación de la misma.

Por otro lado, también se dio la postura de quienes consideran que las elecciones fueron limpias, y por lo tanto (para este sector de ciudadanos) el proceso electoral cumplió con las formas establecidas por la ley y además alegaron la no existencia de pruebas contundentes de un fraude que probara los dichos de la coalición inconforme.

En suma, aunque el proceso electoral del 2006 por momentos aparentó poner en riesgo la convivencia pacífica a causa del desconocimiento de los resultados del proceso electoral, al no haberse comprobado hechos ilegales que dañasen claramente la legitimidad del candidato ganador de este proceso, se sostuvo la victoria de Felipe Calderón quien en medio de la revuelta política tomó protesta como Presidente de la República.

Sin embargo y como resultado de esta experiencia política distintos actores políticos, analistas en materia electoral y amplios sectores de la sociedad, han expuesto la necesidad de fortalecer nuestra democracia incidiendo concretamente en el sistema electoral que demostró necesitar herramientas para brindar mayores condiciones de equidad, transparencia en la asignación de recursos públicos y mayor certidumbre sobre los resultados del proceso.

De esta forma se han hecho distintos planteamientos para fortalecer a nuestro sistema electoral con miras a las próximas elecciones presidenciales del año 2012. En este sentido uno de los planteamientos que se han venido haciendo en distintas legislaturas, y que actualmente ha retomado interés, es la implementación del mecanismo de la segunda vuelta electoral para la elección de Presidente de la República.

Esta reforma de gran envergadura se ha propuesto con el argumento de brindar mayor legitimidad, gobernabilidad y fortaleza a los presidentes electos, a través de la implementación de la regla de mayoría absoluta.

Este planteamiento se ha basado en la idea de que en México a pesar del gran avance que se tuvo con las reformas político-electorales de 1996, en esta reforma no se vislumbró el gran problema que emergería de la atomización de la ciudadanía en tres partidos políticos, atomización del voto que se fue acrecentando con la apertura del sistema político, condición que en la elección de 2006 se hizo aun mas evidente porque la diferencia entre un candidato y otro fue tan pequeña que aunada a la ilegal participación de grupos empresariales en spots de radio y televisión, y el apoyo desmedido del Presidente de la República hacia el candidato de su partido, más los errores, omisiones y actos dolosos en contra de uno u otro candidato en la jornada electoral, dieron un resultado muy cuestionado; especialmente porque el número de votos que pudieron haber manipulado con todo esto fue tan pequeño en comparación al total de los emitidos en la elección, pero que en esta circunstancia particular, esa pequeña porción de votos pudo haber significado el triunfo de uno u otro candidato.

Situación que en un caso hipotético de triunfo del candidato inconforme (Andrés Manuel López Obrador) también se habría dado, ya que con el margen tan estrecho, de menos de un punto con que se definió la elección presidencial, el candidato de la izquierda hubiese tenido gran dificultad para legitimarse debido a que muy probablemente hubiese ganado con el apoyo de un poco más del 30% del total de los votos, y con una diferencia de menos de un punto sobre su principal contendiente, y en consecuencia este igualmente sería presa fácil de los cuestionamientos, condición que le traería problemas similares de ingobernabilidad y de un gobierno débil similar al que encabeza el Presidente Felipe Calderón quien ha encontrado gran dificultad para gobernar y promover sus iniciativas en el Congreso, ya que además, al igual que en el sexenio de Vicente Fox, este presidente tampoco cuenta con el apoyo de una mayoría de su propio partido en el congreso, de forma que se ha visto en la necesidad de promover la negociación con la oposición para promover sus proyectos de reformas.

A este contexto se suma el hecho de que la izquierda que encabeza el excandidato presidencial, se ha convertido en una oposición que no le concede

un ápice de legitimidad al Ejecutivo Federal, condición que ha dificultado al Presidente Calderón la promoción de su programa de gobierno, dejándolo con muy poca capacidad de maniobrar políticamente para promover sus reformas que se plantea como objetivos primordiales para su sexenio, y teniendo que negociar y hacer fuertes concesiones con el PRI (tales como mantener el fuero de los Gobernadores de Oaxaca y Puebla, con todo el descrédito que esto implica), con el fin de lograr el apoyo que le permita tener un aliado en el congreso.

En este contexto distintos académicos (entre ellos el catedrático de la UNAM Luis Gustavo Arratíbel Salas y la investigadora de la UNAM Susana Pedroza) ven en la segunda vuelta electoral un mecanismo que serviría para ayudar a que el presidente obtuviese una mayoría absoluta que le daría una mayor legitimidad a su proceso electoral al ganar por un porcentaje más contundente, que alejase la tendencia de empates técnicos en la elección presidencial aunado a un mayor apoyo social que en consecuencia le daría mayor legitimidad y fuerza al gobernante.

Aunado a estos argumentos se ha tomado en consideración el hecho de que en un número importante de países de América Latina, en donde prevalece un sistema presidencial muy parecido al nuestro se ha recurrido a este mecanismo para incidir en victorias más contundentes especialmente por el alto grado de fragmentación de sus sistemas de partido, fortalecer a sus presidentes, dar una respuesta constitucional ante la situación de gobierno dividido y disminuir el problema del abstencionismo que se define como “la no participación de los ciudadanos en los diferentes eventos de la vida política de un país”, y que está ligado directamente entre otros factores por la falta de competitividad en los procesos electorales.

En este sentido es que hemos planteado la siguiente hipótesis:

La segunda ronda puede representar un beneficio real para la democracia y la gobernabilidad en México tomando como referencia los casos de países latinoamericanos.

Consecuentemente nuestro objetivo general será:

Analizar el mecanismo de la segunda vuelta electoral revisando las tendencias en países con un sistema presidencial similar al nuestro para evaluar sus probables efectos respecto a las características y necesidades de nuestro sistema electoral con miras a generar mayores condiciones de equidad y fortalecer la gobernabilidad a través de los órganos electorales.

Para nuestra metodología de investigación recurriremos a un estudio de forma deductiva y mediante una investigación documental, además de un recurrente análisis del sistema político con una visión enfocada al desarrollo de México.

Nuestro trabajo contará con cuatro capítulos:

En el primer capítulo definiré y explicaré los principales conceptos relacionados con el sistema electoral y la segunda vuelta para tener una noción más clara del tema de investigación.

En el segundo capítulo nos situaremos en el contexto histórico para tener una noción más clara del sistema político mexicano y el proceso histórico por el que ha transcurrido México para consolidar sus instituciones.

También entraré en el contexto de la reforma electoral de 1996 y sus repercusiones en las instituciones en la materia para lograr lo que ha sido calificado como *la transición democrática*. Además expondremos el estado actual de nuestro sistema de partido y electoral como consecuencia de estas reformas.

En el tercer capítulo analizaré las características del sistema electoral de cinco países en donde se emplea la segunda vuelta y su proceso histórico en el que han derivado por la adopción de la segunda vuelta electoral en sus respectivos procesos electorales; Y en el cuarto y último capítulo analizaré los elementos

que han impulsado en países de la región la adopción de la segunda vuelta electoral, aterrizándolos al contexto particular del sistema electoral y de partido que prevalece en México.

De esta forma pretendo analizar si la segunda vuelta electoral puede representar un mecanismo que beneficie el desarrollo democrático y la gobernabilidad en México, tomando como referencia los casos de países latinoamericanos y la teoría del nuevo institucionalismo y, en particular el institucionalismo empírico para analizar el efecto que ha tenido reformar las instituciones en materia electoral en la consolidación de las democracias de nuestro subcontinente.

Capítulo 1- Marco teórico de la segunda vuelta

Para el presente estudio es necesario tomar en consideración una serie de conceptos que serán la base fundamental para el análisis de la segunda vuelta electoral, por lo que se debe precisar la teoría, de la cual se partirá para ir desarrollando los conceptos.

1.1.-El nuevo institucionalismo

El nuevo institucionalismo es una teoría de la ciencia política que tiene su origen en las obras de James March y Johan Olsen.

Estos dos politólogos reaccionaron ante las dos teorías de mayor peso en el contexto de la ciencia política de su época, la elección racional y la teoría conductista, argumentando por un lado la necesidad de retomar algunos rasgos del viejo institucionalismo, que fue la base de la ciencia política para la segunda mitad del siglo XIX y la primera del XX; ya que sostenían que los supuestos individualistas eran incapaces de explicar las cuestiones más importantes de la vida política, debido a que estos no podían integrar la acción individual con la naturaleza colectiva de la actividad política de ciertos fenómenos.

En este sentido el viejo institucionalismo, del cual se desprende parte del nuevo, a grandes rasgos postulaba la necesidad de la formación de instituciones políticas para regular el comportamiento individual, y orientarlo hacia fines colectivos, este pensamiento lo vemos formulado en los trabajos de Thomas Hobbes (quien con su obra *Leviatán*, promovió la creación de instituciones fuertes para salvaguardar al hombre del mismo hombre), y Montesquieu (quien vislumbró la necesidad de la separación de poderes con el fin de inhibir la creación de gobiernos autocráticos).

Por otro lado March y Olsen criticaban el *contextualismo* de la ciencia política, esto es que en la época que ellos escribían se subordinaban los fenómenos políticos a los fenómenos contextuales, tales como el crecimiento económico,

la estructura de clase y los clivajes socioeconómicos. En este periodo hay una tendencia marcada a analizar la política desde la sociedad, condición que ellos critican por la falta de importancia que se le daba al análisis del Estado y las leyes, que son fundamentales para la definición de una sociedad, o bien, ambas dependen mutuamente para definir su existencia.

Otro elemento que March y Olsen criticaron de la ciencia política de su época es respecto al *reduccionismo* que imperaba en las teorías conductista y de la elección racional, que desde su perspectiva tendía a analizar los fenómenos colectivos desde un enfoque individual, sin que se reflejara la influencia de las normas y los valores de las instituciones sobre los individuos.

Esto lo expresan March y Olsen de la siguiente manera:

“La creencia central es que los resultados a nivel colectivo dependen sólo de las complejidades de las interacciones de los actores individuales, que los conceptos que sugieren un comportamiento autónomo en el nivel colectivo son sin duda superfluos y probablemente perjudiciales”¹

Este supuesto es precisamente el que estos dos autores ven como el gran problema del sesgo en el análisis político, al enfocarse únicamente en la conducta individual, excluyendo el análisis del impacto apreciable de las estructuras de la sociedad.

Otra elemento de crítica especialmente a la teoría de la elección racional es el *utilitarismo*, que concretamente es el fundamento de esta teoría, que expone como su eje la idea de que el individuo actúa impulsado por la finalidad de alcanzar el máximo beneficio personal.

En este sentido los institucionalistas ven una omisión de gran importancia respecto a la toma de decisiones de los individuos, ya que desde la postura institucional, el individuo al encontrarse dentro de una estructura institucional

¹ Citado por: Peter B. Guy, *El nuevo institucionalismo*, Gedisa, Barcelona 2003, p.34

este asume compromisos y valores distintos a los suyos, además de un marco normativo que lo restringe en sus decisiones.

En este sentido ellos exponen que el que las personas se apoyen en sus criterios individuales y en la búsqueda de su máximo beneficio puede generar gran incertidumbre; por lo que consideran el basar la toma de decisiones en los criterios institucionales como una forma más racional de efectuar estas mismas.

En contraste con estas críticas, March y Olsen promueven el nuevo institucionalismo para colocar la acción colectiva en el centro del análisis, en donde la colectividad política y su entorno socioeconómico son una relación recíproca, en la que la sociedad tiene la posibilidad de moldear la política y la política a la sociedad.

De esta forma tenemos que una institución desde este enfoque se define a través de las siguientes características:

“El elemento más importante de una institución sea que es, de alguna manera, un rasgo estructural de la sociedad y/o forma de gobierno. Esa estructura puede ser forma (una legislatura, un organismo dentro de la burocracia pública o un marco legal) o informal (una red de organizaciones interactuantes, un conjunto de normas compartidas).

Una institución trasciende a los individuos e implica a grupos de individuos a través de cierto conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores.

Una segunda característica sería cierta estabilidad a través del tiempo.

Algunas versiones del institucionalismo sostienen que ciertas características de las instituciones son sumamente estables y, por lo tanto, predicen el comportamiento sobre esa base, mientras otras hacen a las instituciones más cambiantes. Sin embargo todas requieren cierto grado de estabilidad.

La tercera característica de una institución es que debe afectar al comportamiento individual. En otras palabras, una institución debe, en cierto modo, restringir el comportamiento de sus miembros. Pero para que se trate de una institución, las restricciones formales o informales, deben existir.

Por último, y aunque esta característica puede no ser tan relevante como las otras, entre los miembros de las instituciones debe haber ciertos valores compartidos. Aun en las versiones de la elección racional debe haber un conjunto de valores relativamente comunes o, de lo contrario, los incentivos, tan importantes para sus modelos, no funcionarían igualmente bien para todos los participantes de la institución”²

En si el rasgo más importante que March y Olsen definen respecto a las instituciones, es su capacidad de crear una –lógica de lo adecuado- , que es la capacidad que tienen estas para moldear la acción del individuo. Esto es como lo expresa Guy Peters:

“Los individuos harán elecciones conscientes, pero esas elecciones estarán siempre dentro de los parámetros establecidos por los valores institucionales dominantes”³

De esta forma es que se pretende utilizar esta teoría para analizar a las instituciones considerando cierta estabilidad y por lo tanto constancia en las estructuras políticas, como las que se refieren a los sistemas electorales que en si son nuestro tema de investigación. En este contexto es que procederemos a enfocarnos a una de las siete versiones del nuevo institucionalismo que propone Guy Peters, y que se apega con mayor precisión al análisis de los sistemas electorales, este es el institucionalismo empírico.

² PETER B. Guy, *El nuevo institucionalismo*, Gedisa, Barcelona 2003, pp.36-37

³ PETER B. Guy, *El nuevo institucionalismo*, Gedisa, Barcelona 2003, p. 51

1.1.1.-El institucionalismo empírico

El institucionalismo empírico es una versión del nuevo institucionalismo que retomaremos para el análisis de nuestro tema debido a que esta versión en particular se ha enfocado a verificar empíricamente el impacto de las distintas instituciones en las experiencias políticas de distintos países.

A esta versión del nuevo institucionalismo se le ha criticado su metodología, por su pretensión de analizar a las instituciones en diferentes países, partiendo de sus experiencias a través del tiempo, siendo cuestionado en este sentido por la gran diversidad de factores políticos, socioeconómicos y culturales (entre otros) que pueden influir y generar un sesgo en un análisis de este tipo.

Sin embargo, lo que esta forma de nuevo institucionalismo intenta medir, es el efecto de las instituciones y sus resultados, partiendo del supuesto de que las instituciones, tales como el sistema electoral, tienen un gran impacto sobre la conducta de los individuos, es por ello que se puede llegar a comprender y hasta cierto punto pronosticar los impactos de las leyes o normas que dan forma al régimen político, que no es otra cosa que el conjunto de instituciones que regulan la lucha por el poder.

Es por esta razón que la mayor parte de la bibliografía sobre institucionalismo empírico se ha enfocado al análisis de las diferencias y el impacto de los regímenes políticos. Esto con un mayor ahínco tras la reciente creación de nuevos Estados y la redemocratización de otro tanto; generando así un gran interés en el análisis basado en observaciones empíricas, de los dos principales tipos de regímenes, el presidencial y el parlamentario.

Por un lado lo que se busca medir es el desempeño de cada uno de estos regímenes, esto es la influencia del tipo de régimen sobre la estabilidad de los gobiernos.

Por otro, se intenta medir el tipo de política que impulsa cada régimen, esto es, la forma en que el marco normativo delinea el desempeño entre los distintos poderes para alcanzar los objetivos colectivos.

Como lo ejemplifica Guy Peters:

“Los gobiernos de coalición de los modelos parlamentarios, por ejemplo pueden llegar a verse forzados a hacer más concesiones a los partidos que lo que es común en los gobiernos de un solo partido (como el Reino Unido) o de coalición con pocos miembros (como Alemania). Así, las coaliciones limitadas deben ser capaces de hacer intervenciones más creativas y radicales que las coaliciones mayores y más diversas”⁴

El último elemento que se intenta medir en este análisis es la capacidad de los regímenes para legislar; para lo cual retomaremos la explicación de Guy Peters para entender mejor este rasgo de los regímenes.

“Se argumenta, por ejemplo, que la división de poderes inherente al gobierno hace que legislar sea más difícil. Las dos ramas tendrán sus propias preocupaciones y estilos políticos, haya o no diferencias partidarias. Esos valores institucionales pueden determinar que generar la coalición necesaria para aprobar leyes en la legislatura, ya se trate de una cámara o de dos, sea mucho más difícil que cuando el poder ejecutivo surge directamente de la legislatura en un régimen parlamentario”⁵

Por otro lado, otro elemento de gran importancia dentro del institucionalismo empírico es el estudio del desempeño de las instituciones en el desarrollo político y la transición de formas de gobierno autoritarias a democráticas.

En este sentido los estudiosos de este tema han señalado la importancia de la cultura en las transiciones democráticas, esto es, se le da un gran valor al capital social y a la sociedad civil, como detonadores de esta evolución de las instituciones.

⁴ PETER B. Guy, *El nuevo institucionalismo*, Gedisa, Barcelona 2003, p126

⁵ PETER B. Guy, *El nuevo institucionalismo*, Gedisa, Barcelona 2003, p126

Sin embargo, este enfoque ha sido cuestionado por uno más estructuralista que plantea que si se instauran las instituciones adecuadas, los valores correctos se darán necesariamente.

En palabras de Guy Peters:

“La obra de Stepan, Linz y otros, han señalado la necesidad de construir instituciones que puedan promover simultáneamente la democracia y la estabilidad de regímenes que sufren cambios, sobre todo en aquellos que enfrentan al mismo tiempo el desafío de la democratización y el ingreso a una economía de mercado. Esta línea de pensamiento sostiene, aunque talvez no tan audazmente, que si se logra construir y manejar instituciones eficaces, con el tiempo (y quizás no demasiado tiempo) también se crearan los valores adecuados”⁶

En este enunciado se deja ver uno de los puntos nodales del enfoque de los institucionalistas empíricos, esto es la importancia que se les da a las élites, a quienes se les atribuye la obligación de crear los nuevos formatos institucionales, con el fin de crear instituciones eficaces que sean capaces de enfrentar los nuevos desafíos y exigencias del entorno, y así moldear valores que permeen a la sociedad.

En este sentido, los elementos que expone el nuevo institucionalismo, y en particular el institucionalismo empírico, nos servirán de base para el análisis y la comparación de los efectos políticos tras los nuevos formatos institucionales de los países latinoamericanos de reciente redemocratización, que revisaremos más adelante, para enfocarnos en particular en los efectos de estas instituciones en las democracias de América Latina que han imitado el instrumento de la segunda vuelta electoral para la configuración de sus sistemas electorales que en sí mismo representan una institución que da forma a un ámbito muy importante de la estabilidad y/o gobernabilidad de un Estado: *la lucha por el poder*.

⁶ PETER B. Guy, *El nuevo institucionalismo*, Gedisa, Barcelona 2003, p 136

1.2.- La Democracia

“La democracia es la peor forma de gobierno, excepto por todas las otras formas que se han probado de tiempo en tiempo.”

Winston Churchill

(Casa de los Comunes, 1947)

La democracia como concepto no tiene una definición universal concreta, ya que este es un concepto que ha ido evolucionando con el tiempo y además se la ha asociado a diversos significados políticos como los que se utilizaron en las “democracias populares”⁷ del Este de Europa y la “democracia orgánica”⁸ franquista, dos regímenes que emplearon este concepto para legitimar sus mandatos.

Este concepto tiene un significado poco claro no solo por las interpretaciones políticas que se le han dado, sino también por la ambigüedad que representa en sí este concepto, ya que lo que en la actualidad llamamos democracia es muy distinto a lo que en su comienzo significó en la Grecia antigua, en donde a diferencia de lo que se pretende sea una democracia en la actualidad, esta era muy diferente; ya que no existía igualdad entre todos sus habitantes, pues se diferenciaba a los esclavos de los ciudadanos, que en sí estos último solo

⁷ Democracia Popular.- Es una forma de dictadura del proletariado, formada a raíz de la liberalización contra la invasión nazi y japonesa, sobre todo en algunos países de Europa Oriental, posteriormente a 1945: Checoslovaquia, Hungría, RDA, Polonia, Bulgaria, etc. Con ayuda de la URSS, y bajo la alianza amplia entre varias tendencias, tipo frente popular, se formaron las Democracias Populares. En estos países muchas veces existen varios partidos políticos, aunque con el dominio del Partido Comunista, y a nivel exterior la mayor parte de ellos están en varios organismos internacionales como el Partido de Varsovia (de tipo militar), y el COMECON (comercial). GALLO M. Ángel, *Diccionario de Historia y ciencias sociales*, Quinto sol, México 1985 p.22

⁸ Se llama democracia orgánica o funcional al tipo de organización político-administrativa que condiciona el ejercicio de cualquier derecho individual a las decisiones tomadas en las corporaciones sociales tradicionales como la familia o el municipio, otras relacionadas con el desempeño de las actividades económicas como el sindicato, religiosas como las organizaciones eclesiásticas o el partido único en el plano estrictamente político. Es la realización política del modelo económico conocido como Corporativismo, que fue uno de los principios ideológicos de los fascismos históricos del siglo XX. <http://www.proyectosfindecarrera.com/definicion/democracia>. consultado en: 19/05/08

comprendían a una pequeña parte de la población que habitaba las ciudades griegas y romanas.

En palabras de Duverger:

“En las ciudades griegas y romanas, las decisiones políticas las tomaban las asambleas generales de ciudadanos, que es el rasgo que define la democracia directa (...)

El sistema se basaba en el pluralismo, en un respeto relativo de la oposición y en la existencia de las libertades públicas. Sin embargo, la democracia antigua no se aplicaba más que a los ciudadanos, que eran una minoría en relación con los esclavos que aseguraban lo esencial de las tareas productivas: en la Atenas del siglo V, los ciudadanos no representaban más que a unas 40,000 personas sobre 400,000 habitantes”⁹

En este sentido es evidente que este concepto ha ido cambiando con la evolución del pensamiento político, y en la actualidad en la mayoría de los escritos sobre democracia encontraremos este concepto identificando al significado con los vocablos griegos *demos* que significa gente y *kratos* que significa autoridad o poder retomando la forma original de su significado.

A grandes rasgos la democracia se define como:

La forma de gobierno en el que el control político es ejercido por el pueblo, directamente o a través de la elección de sus gobernantes.

Esto es un sistema de gobierno en el que la autoridad suprema recae en el pueblo, y es este el que pone o quita a sus gobernantes.

⁹ DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, ediciones Ariel, España, 1970, pp.83-84

1.2.1.-La democracia en la actualidad

La diferencia entre la concepción antigua y la concepción de hoy del concepto de democracia es que en la actualidad se exalta la necesidad de ciudadanos libres e iguales ante la ley para que en la práctica esta exista. A continuación se presenta una definición que lo ejemplifica con mayor claridad:

“la democracia es un proceso de organización social caracterizado por los principios de libertad, igualdad y justicia, en el acceso y elección de los satisfactores que requieren los miembros de ese grupo social”¹⁰

Para Samuel P. Huntington la democratización es un fenómeno surgido en el siglo XVIII con la revolución francesa y Americana. Desde luego es la revolución Francesa la que hace una clara separación entre la monarquía y el gobierno republicano, separación necesaria para construir la posibilidad democrática. En el caso de Estados Unidos de Americana, su gran atribución consiste en primer instancia en la creación de de la primer Carta Magna que recogió los principios del liberalismo político, estableciendo un régimen republicano y democrático.

En este sentido los dos criterios que retoma Samuel P. Huntington para dar sustento la hipótesis de que la democracia es un fenómeno surgido en el siglo XVIII, son que en este siglo se presenta con mayor frecuencia la universalidad del sufragio de los varones adultos, la elección directa o a través de la elección de parlamentarios y la elección de autoridades ejecutivas.

A continuación se presentan los periodos de democratización con base en el estudio de los hechos históricos que expone este autor como olas democráticas¹¹ y regresivas:

¹⁰ CASTELLANOS Hernández, Eduardo, *Derecho electoral en México, introducción general*, Trillas, México, 1999 p. 47

¹¹ Olas democratizadoras: Grupo de regímenes no democráticos a democráticos que ocurren en un periodo específico de tiempo y que supera significativamente al número de transiciones en la dirección opuesta durante dicho periodo.

“Primera larga ola de democratización	1828-1926
Primera ola regresiva	1922-1942
Segunda, corta ola de democratización	1943-1962
Segunda ola regresiva	1958-1975
Tercera ola de democratización	1974-...” ¹²

Por otro lado distintos investigadores importantes de la ciencia política tales como Giovanni Sartori, Arendt Lijphart y Rafael del Águila, ven a la democracia como un fenómeno que tuvo su mayor apogeo como doctrina política hasta el siglo XX, principalmente a causa de la caída del Muro de Berlín y del Bloque Socialista, consagrando a los países occidentales y su democracia liberal (considerada agente de su progreso) en claros vencedores.

En este sentido la interpretación liberal de democracia era entendida como:

“las libertades civiles son indispensables para hacer viable una participación política libre, es decir determinada por la voluntad autónoma de cada individuo”¹³

Y la interpretación socialista de democracia era entendida como:

“la democracia representativa preconizada por el liberalismo es insuficiente, puesto que la participación popular debe estar propiciada por diversas formas de democracia directa que permitan el control popular del poder no solo de los órganos de decisión política sino también de decisiones económicas en el ámbito de la sociedad civil para pasar del autogobierno a la autogestión”¹⁴

En consecuencia, a partir de 1989, por los hechos históricos antes mencionados, se puede observar un claro movimiento a nivel global hacia sistemas de gobierno republicanos con el ideal de la democracia liberal. Concretamente esto se ejemplifica en la confrontación del año 1974 con un total de 142 países y donde solo existían 39 democracias, es decir que estas

¹² Citado por: CASTELLANOS Hernández, Eduardo, *Derecho electoral en México, introducción general*, Trillas, México, 1999 p.54

¹³ CASTELLANOS Hernández, Eduardo, *Derecho electoral en México, introducción general*, Trillas, México, 1999 p.48

¹⁴ CASTELLANOS Hernández, Eduardo, *Derecho electoral en México, introducción general*, Trillas, México, 1999 p.48

solo representaban un 27.5% del total de países, contra un total de 191 países a finales del siglo XX, de los cuales a 117 se autodenominaban democracias es decir un 61.3% (aunque en la práctica no todos cumplían con los elementos esenciales que definen este concepto, mismos que más adelante analizaremos).

En este contexto lo que queda claro es que la democracia ha atravesado por un proceso histórico en el que se ha ido consolidando como la forma de gobierno con mayor fuerza en el mundo especialmente tras la caída de la URSS (Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas) y la fragmentación de esta, que derivó en la independencia de un número importante de países del Este de Europa que formaron gobiernos democráticos.

Es ante esta serie de hechos históricos que la democracia se ha ido convirtiendo en un tema cada vez más recurrente y de mucho estudio por parte de las ciencias sociales y en especial de la ciencia política con la finalidad de definir lo que hoy en día debe ser una democracia en la teoría y en la práctica (como ideología y en los hechos) tomando en cuenta la gran diferencia que plantea la democracia pura inventada en Grecia, con la que hoy en día pretende ser la forma de gobierno mas incluyente y legitimada del mundo.

De esta manera se han creado una gran cantidad de análisis y de estudios acerca del tema, siendo el estudio de Robert A. Dahl en su libro *Poliarquía*, uno de los más precisos, y que nos servirá como base para entender lo que en la actualidad significa una democracia por sus características elementales, mismas que se exponen a continuación:

- “1) El derecho de voto,
- 2) El derecho a ser elegidos,
- 3) El derecho de los líderes políticos a competir para conseguir apoyos y votos,
- 4) Elecciones libres y justas,
- 5) Libertad de asociación,

6) Libertad de expresión,

7) Fuentes alternativas de información, e

8) Instituciones para hacer que las políticas públicas dependan de los votos y otras expresiones de preferencia.”¹⁵

Consecuentemente lo que se pretende con estos elementos que definen a una democracia, es la inclusión libre de todos los ciudadanos para decidir en las políticas de su gobierno; legitimando así las decisiones del Estado haciendo al ciudadano partícipe y responsable en el manejo de las políticas públicas creando una interrelación entre el gobierno y el ciudadano en donde el ideal de este vínculo es la inclusión de la mayoría en las decisiones que competen a todos, es decir: *el gobierno del pueblo*.

Este último enunciado, es el ideal de la democracia, sin embargo, para materializarlo y alcanzar este objetivo las democracias más longevas se han caracterizado por contar con formas de gobierno y organización del Estado configuradas por un conjunto de instituciones que dan forma dentro de un Estado a la lucha por el poder.

De esta forma las democracias maduras han desarrollado instituciones que han logrado estructurar los conflictos intergrupales, para dar cabida a todos los sectores de la población en la configuración del Estado, en este sentido retomando el análisis de O’Donell, encontramos que la democracia se ha caracteriza por los elementos que a continuación se exponen:

1. “Se reconoce expresamente como una característica permanente de la actividad política la existencia de intereses antagónicos y de la organización tendiente a satisfacerlos. Esta norma implica, concretamente, que: a) múltiples grupos pueden organizarse para promover sus intereses; b) estos grupos tienen un acceso institucionalmente garantizado a las instituciones políticas, y

¹⁵Citado por: LIJPHART, Arendt, *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona, 2000. p. 59

- c) los perdedores que actúan de acuerdo con las reglas no son privados de sus derechos a seguir actuando.
2. A los conflictos se los procesa y se les pone término conforme a reglas especificadas a priori, explícitas, potencialmente familiares para todos los participantes y que sólo pueden ser modificadas de acuerdo con reglas.
 3. Ciertos cursos de acción son excluidos como estrategias admisibles, en el sentido de que en caso de que un grupo cualquiera recurra a ellos, puede usarse legítimamente la fuerza física, organizada de manera permanente. Este uso de la fuerza es regulado mediante normas que especifican las contingencias en las que puede aplacársela universalmente y ex ante.
 4. Como en cualquier otro sistema, la democracia constituye un conjunto de relaciones estables entre las acciones de grupos determinados y los efectos que estas acciones tiene sobre ellos.
 5. Dado que cada participante (individual y colectivo) puede optar entre varias estrategias, y que no todas ellas conducen al mismo resultado, en una democracia los resultados de los conflictos son, hasta cierto punto, indeterminados respecta a las posiciones que ocupan los participantes en todas las relaciones sociales, incluidas las relaciones de producción.
 6. Los resultados de los conflictos democráticos no están simplemente indeterminados dentro de ciertos límites, sino que además son inciertos¹⁶

De esta forma, lo que podemos observar de forma más concreta, es lo que implica un sistema democrático en la actualidad, en donde esta forma de gobierno cumple un papel fundamental en la configuración de los regimenes y en la estabilidad de los mismos, a través de instituciones que tienen como finalidad ordenar la lucha por el poder dentro de un marco jurídico preestablecido, sin importar distinciones de ningún tipo y en base a la decisión

¹⁶ O'DONELL, Guillermo, SCHMITTER, Philipe, WHITEHEAD, Laurence, *Transición desde un gobierno autoritario*, Barcelona, Paidós 1994 pp. 93-94

de la mayoría, que se ve reflejada por medio de los métodos de elección que más adelante revisaremos.

1.3.- La gobernabilidad

Existen varias corrientes ideológicas que le han dado una definición particular al concepto de gobernabilidad. Ante esto Xavier Arbós y Salvador Giner desarrollan un concepto que busca el denominador común de este concepto y lo expone de la siguiente manera:

“La gobernabilidad es la cualidad propia de de una comunidad política según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio de un modo considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo así el libre ejercicio de la voluntad política del poder ejecutivo mediante la obediencia civil del pueblo.”¹⁷

A partir de esta definición podemos resaltar dos elementos que son indispensables de la gobernabilidad: la legitimidad de origen y la eficacia en las políticas públicas, dos elementos que en su ausencia generan ingobernabilidad.

Concretamente, esto presupone la aceptación de la ciudadanía de un régimen político, el cual debe ser legitimado por su origen de elecciones libres y competitivas, pero también debe ser aceptado por su eficacia en el cumplimiento de sus deberes encomendados en la Carta Magna, que no es otra cosa que el alcance óptimos de sus objetivos; objetivos que brinden bienestar a los ciudadanos tales como el pleno empleo, el desarrollo económico, la educación universal y de calidad etc.

Los dos elementos tienen una relación directa en el aumento o disminución de la gobernabilidad, es decir que si un gobierno es legitimado por su origen en las urnas y por su desempeño ya como gobierno, esto es que si el candidato ya

¹⁷ ARBÓS Xavier y GINER Salvador, *La gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo XXI, Madrid, 1993 p. 7

como gobernante no cumple con las expectativas de políticas públicas, o tiene un muy mal desempeño ante los ojos de sus electores, pierde el apoyo del electorado y por ende legitimidad, entendiendo legitimidad como:

“El consenso de la mayoría del total del electorado registrado para atribuir el poder público a los sujetos, que siendo elegibles y postulados a adoptar cargos de elección popular, son electos en los procesos electorales organizados para tales efectos, asegurando la obediencia sin que medie el recurso de la fuerza”¹⁸

Caso concreto es el de la Unión Soviética en donde al darse el proceso de reformas con Mijail Gorbachov quien buscaba entre otras cosas dejar atrás los problemas de la economía socialista planificada y aumentar la eficacia y la acción del gobierno, creó dos nuevas políticas reformadoras a través de las cuales se planteaba lograr estos objetivos.

Estas políticas fueron la *perestroika* (reconstrucción) y la nueva política de apertura, la *glasnot* (transparencia), dos reformas ambiciosas que crearon grandes expectativas y que en los hechos no cumplieron con estas, y por el contrario generaron un gran descontento e inconformidad entre las bases obreras, mismas que se confrontaron al gobierno y pusieron en duda su legitimidad, hecho que lastimó gravemente a este régimen precipitándolo a su caída (sin duda alguna este no fue el único elemento que derribó a este régimen; pero sí fue esta ineptitud en el desarrollo de políticas eficaces, el detonador que dio el golpe final al régimen soviético).¹⁹

De igual forma existe un gran número de ejemplos de gobiernos que han caído drásticamente por su falta de legitimidad democrática puesta en duda por la ausencia de los elementos de elecciones libres y competitivas.

Regímenes en los cinco continentes se han desmoronado por su ineptitud y el cuestionamiento de su legitimidad, factor que ha visto caer regímenes dictatoriales, militares y civiles que han usurpado de forma fraudulenta las

¹⁸ SERRANO Migallón, Fernando, *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007, p.42

¹⁹ SANABRIA López, Juan José, *La ciencia de la administración pública*, ed. FES Acatlán, México, 2002, p.96

estructuras de poder y tras un largo periodo de control de las instituciones del Estado, sin una apertura a las demás fuerzas políticas, tarde que temprano el cansancio de la sociedad y el desprestigio internacional han llevado a la caída de gobiernos autoritarios. Casos como el chileno, argentino, español, peruano y nicaragüense son algunos ejemplos de estos regimenes, en donde la ilegitimidad de su poder ha sido el detonador de su deterioro hasta el punto de su caída en lapsos muy variados de tiempo, pero que al final han derivado indistintamente en un cambio estructural.

De esta manera podemos clasificar la legitimidad en dos grandes divisiones que a su vez se subdividen en otras dos, como lo propone Luis Gustavo Arratíbel Salas:

“A) Aquella que puede concebirse como legitimidad de origen, la cual se divide en dos premisas:

- a) El apego a la legalidad durante el desarrollo del proceso electoral; y
- b) La certidumbre que otorguen los resultados que emanen de dicho proceso.

B) La denominada la legitimidad adquirida por las autoridades en función, como consecuencia de su triunfo en los comicios, la cual se deriva en:

- a) Aquella que se obtiene en el ejercicio mismo del cargo; y
- b) La que se genera por apegarse a la legalidad durante el periodo en función del puesto público”.²⁰

En este contexto, también se puede citar el caso Mexicano para ejemplificar la importancia de la legitimidad democrática, ya que aunque en México no se vivieron dictaduras militares ni golpes de Estado, por 70 años se mantuvo un sistema de partido hegemónico, que aunque estuvo legitimado gran parte del siglo XX por emanar de la revolución mexicana y representar las causas sociales por las que se dio esta lucha, esta legitimidad al paso de 14 gobiernos priístas en 72 años se fue desgastando, y cada vez fue generando mayor oposición política (condición que se potenció con las crisis económicas por las

²⁰ SERRANO Migallón, Fernando, *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007, pp. 42-46

que paso el país, la falta de políticas públicas que dieran suficientes resultados, aunado a la corrupción cada vez más cínica del régimen).

Es por eso el grado de importancia que han dado los diputados en la agenda legislativa a la reforma electoral que a diferencia de otras reformas del Estado, esta no puede ser postergada ni relegada como sucede con otras propuestas que se exponen en la Cámara de Diputados diariamente y que son congeladas o simplemente no logran el consenso.

Caso contrario al interés que generó la reforma en esta materia, ya que esta es de primer orden si se pretende alcanzar la gobernabilidad democrática necesaria para mantener el dialogo entre los actores políticos y sociales, y así lograr los acuerdos que coadyuven a trabajar en políticas publicas y acciones de gobierno que la ciudadanía demanda, y sobre todo mantener la gobernabilidad que es un elemento esencial para el desarrollo de cualquier nación.

1.4.-Los partidos políticos

Los partidos políticos son sin duda alguna los mediadores mas importantes entre el ciudadano y la representación política, por este hecho la democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos, que difícilmente podría ser de otra forma.

“Los partidos son expresión del derecho fundamental de los ciudadanos a asociarse para defender agrupadamente ideas y objetivos políticos comunes, son una institución substancial de la democracia moderna, asegurando la marcha regular del Estado al presentar programas y candidatos en las elecciones, mismos que los hacen identificables por la opinión pública que los clasifica en: progresistas o conservadores de izquierda, de derecha o centro, estatistas o autonomistas, etc.

Son agrupaciones de ciudadanos que se organizan, con un programa ideológico y con la finalidad de llegar al gobierno y que rivalizan por obtener el apoyo popular con otro grupo que mantiene puntos de vista opuestos. En la mayor parte de los países que adoptan el régimen representativo y el sufragio, se hizo necesaria la

formación de partidos, el sufragio es una institución jurídico política por medio de la cual los electores, en representación del pueblo designan periódicamente a las personas físicas que desempeñan el gobierno, es la expresión de la voluntad individual en el ejercicio de los derechos políticos y la suma de los votos manifiestan la voluntad popular.

La democracia supone la confrontación de ideas, de opiniones, de criterios y, principalmente, la libertad para expresarlas. Democracia y partidos políticos son instituciones inseparables, sin lucha partidista no habría democracia liberal social.”²¹

En este sentido los partidos tienen una gran relevancia en el cumplimiento del régimen democrático, ya que permiten la participación política de los ciudadanos y por otro lado representan los intereses de los ciudadanos, siendo instancias intermedias entre las instituciones del Estado y la sociedad en su conjunto.

En palabras de Duverger:

“Los partidos representan un doble papel en la representación política. En primer lugar, encuadran a los electores, es decir, a los representados. Encuadran también a los elegidos, es decir, a los representantes. Son así una especie de mediadores entre elegidos y electores”²²

Sin embargo, su función no solo se limita a la representación social y la lucha institucional por el poder, como lo expone Cárdenas García²³ quien identifica dos funciones de los partidos políticos, las sociales y las institucionales que a continuación se exponen:

“Entre las funciones sociales señala la de socialización política, la de movilización de la opinión pública, la de representación de intereses y la de legitimación del

²¹ VALENZUELA Francisco Berlín, *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, Porrúa, México 1997, p.718-719

²² DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, ediciones Ariel, España, 1970, p.135

²³ CASTELLANOS Hernández, *Eduardo Derecho electoral en México, introducción general*, Trillas, México 1999 p.58

sistema político. Las funciones institucionales serían: el reclutamiento y selección de élite, la organización de las elecciones y la formación y composición de los principales órganos del Estado.”

Esta definición nos recuerda la gran importancia que tienen los partidos políticos en nuestros sistemas políticos, sin embargo cabe recordar que los partidos políticos no son ni deben ser la única fuente del poder, como lo expresa Manuel Aragón:

“La democracia de partidos no debe sustituir enteramente a la democracia de ciudadanos, pues que si así ocurre se estará pervirtiendo la propia democracia, en la que, como su nombre lo indica, es el pueblo la única fuente del poder. Los partidos cumplen una función auxiliar: son instrumentos valiosos por supuesto, pero solo instrumentos de la democracia (...)

Más aun tampoco los partidos agotan los cauces de expresión del pluralismo político, que también puede (y debe) expresarse por medio de grupos de opinión no partidistas (movimientos políticos independientes, agrupaciones de electores, etc.); como tampoco agotan los cauces de expresión del pluralismo social, que se manifiesta también a través de los sindicatos, las asociaciones profesionales y las demás formaciones colectivas que integran la diversidad de creencias e intereses que existen en una comunidad de hombres libres.”²⁴

Aquí se toma un punto muy importante que es la participación política, que no necesariamente debe estar enajenada a un partido político, como parte de nuestras garantías tenemos el derecho a la libre asociación que nos permite actuar en consecuencia con nuestras creencias políticas sin necesariamente agregarse a uno de los partidos políticos con registro formal, y así formular y hacer escuchar nuestros puntos de vista, sin tener que alienar nuestras ideas.

Es incluso necesario que existan asociaciones civiles ajenas a los partidos políticos que den cabida a las voces que no se sienten identificadas con los partidos políticos ya que estos no siempre persiguen el interés de la mayoría,

²⁴Citado por: NOHLEN Dieter (compilador), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina. Fondo de Cultura Económica*, México D.F. 2007, pp.167-170

sino el de su cúpula que a su vez puede representar a intereses particulares o el beneficio de algunos cuantos, por lo que ante la falta de partidos fuertes y competitivos que sean incluyentes y muy cercanos a la ciudadanía (ideales que se buscan), los ciudadanos unidos entorno a agrupaciones civiles o movimientos políticos independientes de partidos políticos deben hacerse presentes como grupos de presión y de apoyo para hacer más democrático el sistema político.

Este es un tema de primer orden si se pretende fortalecer la democracia ya que la utilización de organizaciones civiles en pro o en contra de políticas públicas pueden en si tener un trasfondo mas político y de interés partidista que en si la búsqueda de un verdadero beneficio a la ciudadanía, con lo que se pervierten los fines de estas organizaciones y se desgasta la credibilidad de estas por parte de las autoridades, la sociedad y además ante los otros partidos políticos, desarmando una herramienta de la democracia para hacer escuchar y valer la opinión de los ciudadanos.

Por otro lado, los partidos políticos como ya lo hemos dicho tienen un rol muy importante en el funcionamiento del Estado democrático (condición que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos esta reconocida en el artículo 41, primer apartado) ²⁵, sin embargo para que estos en verdad logre este desempeño e impulsen la democratización del Estado en todos sus ordenes, estos a su vez deben empezar por democratizar

²⁵Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. “Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinara las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del distrito federal. Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de estos al ejercicio del poder publico, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. solo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa. Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley”

su estructura interna, postulado nada fácil ante las luchas internas de los partidos, pero necesario si se busca democratizar el sistema político.

Además no solo es importante como ya se mencionó que los partidos no sustituyan al pueblo, estos no deben sustituir al Estado, esto es que los partidos, al ser el partido en el poder, siendo el caso de un Presidencialismo (caso en el que se puede apreciar más claramente este fenómeno), no se debe gobernar representando solo a sus votantes y llevar a la agenda del gobierno solo las prioridades de este partido y su clase política, porque se corre el riesgo de perder la legitimidad y la obediencia de los ciudadanos, en otras palabras, se corre el riesgo de la ingobernabilidad.

1.5. -Sistema de partido

“Por sistema de partido se entiende la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos en un Estado.”²⁶

Los sistemas de partido representan de forma más concreta la estructuración de la lucha por el poder del conjunto de los partidos políticos de un Estado que mantienen relaciones entre sí y con el resto del sistema político y la sociedad en general. Por esta razón, son un factor muy importante para el desarrollo democrático e institucional, porque en la medida en que estos desempeñan su función como fuerza política incluyente y su relación de competencia con otros partidos políticos, estos definen en gran medida la estabilidad y la gobernabilidad del Estado. En palabras de Duverger:

“En cada país durante un período más o menos largo, el número de partidos, sus estructuras internas, sus ideologías, sus dimensiones respectivas, sus alianzas, sus tipos de oposición, presentan una cierta estabilidad. Este conjunto estable constituye un sistema de partidos. El sistema de partidos existente en un país es

²⁶ NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y Partidos Políticos*. Fondo de cultura económica, México 1998, p.41

un elemento esencial de sus instituciones políticas, tiene tanta importancia como los órganos oficiales del Estado establecidos por la Constitución”²⁷

Es por esto que los investigadores comúnmente se abocan a estudiar sobre los sistemas de partidos los elementos siguientes:

1º) El número de partidos, 2º) su tamaño, 3º) la distancia ideológica entre ellos, 4º) sus pautas de interacción, 5º) su relación con la sociedad o con grupos sociales y 6º) su actitud frente al sistema político.

Elementos que nos sirven para analizar los distintos sistemas de partido que prevalecen en cada Estado.

Por su parte Leslie Lipson, afirmó que:

“En un Estado democrático (los partidos políticos) constituyen el punto de intersección donde convergen todas las fuerzas políticas; todo lo que es de importancia política encuentra su lugar dentro de los partidos y en la relación entre ellos”.²⁸

Por otro lado, Rainer M. Lepsius, define la importancia del sistema de partidos de la siguiente manera:

“No resulta necesariamente de su existencia y (del) tamaño relativo (de un partido), si no de la función que este tiene en un sistema de partidos concreto para la formación de coaliciones o de mayorías. También el comportamiento del electorado (obtiene) su peso dependiendo de la estructura del sistema de partidos.”²⁹

²⁷ DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, ediciones Ariel, España, 1970, p. 167

²⁸ Citado por: NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y Partidos Políticos*. Fondo de cultura económica, México 1998, pp. 41-42

²⁹ Citado por: NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y Partidos Políticos*. Fondo de cultura económica, México 1998, p. 42

Este concepto en particular hace énfasis en la relaciones de poder que genera pesos y contra pesos entre los partidos políticos cuando se alían en las contiendas electorales para obtener mayor numero de votos o como oposición ante el gobierno, e incluso como un alianza con el gobierno en turno para darle impulso a la agenda del ejecutivo Federal contrarrestando a los partidos opositores.

Alianza entre las distintas fuerzas políticas que normalmente esta directamente relacionada a la ideología política que prevalece en el partido, aunque esta regla no siempre se cumple y en muchas ocasiones prevalece el pragmatismo político por encima de ideologías y tendencias partidistas, sin embargo no se puede pasar por alto la ideología y los estatutos de los partidos políticos ya que representa la carta de presentación ante la sociedad y en si la razón del apoyo de los ciudadanos que sufragan por los candidatos de ese partido muchas veces sin cuestionar su historial, (lo que se conoce como el voto duro de los partidos políticos), por lo que los partidos políticos normalmente crean alianzas políticas con partidos afines a su ideología.

Tema de gran importancia para la segunda vuelta electoral donde la ideología de los partidos es aun más relevante, ya que en los casos donde se tiene que emplear este instrumento, los dos partidos con la mayor cantidad de votos buscan el apoyo de los partidos minoritarios para acrecentar sus posibilidades y en la medida en que hay más coincidencias con los partidos se puede atraer el apoyo de mas partidos, razón por la cual en el estudio de los sistemas de partidos no se puede relegar las ideologías y tendencias que prevalecen, por que aquí es donde se define el apoyo para uno u otro partido pues las coaliciones más grandes pueden llevar con mayor certeza a la victoria.

A continuación expondremos la clasificación de los sistemas de partidos por el número de partidos que es otra clasificación de análisis sobre los sistemas de partido:

“Los sistemas de partido único pueden tener diversos matices, según en efecto solamente sea permitida la existencia legal de un solo partido en el sistema

político correspondiente, o bien que la fuerza del partido gobernante sea de tal manera determinante en la formación del Gobierno y de sus decisiones, pero que la ley permita la existencia de otros partidos que, naturalmente no tendrán una presencia importante en la vida política de ese país.

Dependiendo del grado de control político que ejerza un partido tenemos según Sartori, sistemas de partido hegemónico, como sería el caso de México hasta 1988, y sistema de partido predominante, entre los cuales señala a los casos de Japón y Suecia, hasta antes de la crisis de los partidos Liberal Democrático Japonés y Socialdemócrata Sueco, respectivamente.

El bipartidismo también ofrece sus peculiaridades, puesto que en los países tradicionalmente considerados como exponentes clásicos del bipartidismo, en realidad existen otros partidos políticos pero que no alcanzan a tener una representación parlamentaria, o bien esta es mínima de tal suerte que su impacto en el sistema político es consecuente con la misma.

El pluralismo también ofrece diferentes graduaciones, por lo que Sartori habla de pluralismo moderado (Alemania y los Países Bajos); pluralismo polarizado (Italia, hasta antes de sus reformas electorales recientes), y atomización (Malasia)³⁰

Esta clasificación como lo expone Sartori respecto a los sistemas de partidos³¹, es de gran importancia, puesto que en primer instancia nos indica la medida en que el poder político está fragmentado o no fragmentado, disperso o concentrado. Arguyendo que entre el mayor es el número de partidos, mayor es la complejidad del sistema político.

En este sentido la configuración de cada sistema de partidos está directamente ligado a la configuración del sistema electoral, debido a que en este además de definir las fórmulas de transformación de votos en escaños, también se definen elementos como el umbral electoral que son determinantes para la formación de nuevos partidos políticos o la desaparición de aquellos que no

³⁰ CASTELLANOS Hernández, Eduardo, *Derecho electoral en México, introducción general*, Trillas, México 1999 p.64

³¹ SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos: Marco para un análisis*, Alianza, Madrid 1992, p.153

cumplen con los requerimientos establecidos en el sistema, en consecuencia en el próximo subtema revisaremos el sistema electoral con más detenimiento para tener una noción más clara de este tema.

1.6-Sistema electoral

Los sistemas electorales son un elemento de suma importancia en el régimen o marco legal de un Estado, ya que estos determinan el modo en que los votos se transforman en curules y consecutivamente en representación política de cualquier Gobierno que se considere Democrático.

Dieter Nohlen, define este concepto de la siguiente manera:

“El sistema electoral tiene por finalidad determinar las reglas según las cuales los electores expresan sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir votos en escaños parlamentarios (en el caso de elecciones parlamentarias) o en cargos de gobierno (en el caso de elecciones de presidente, gobernador, alcalde, etcétera)”³²

Este marco representa un elemento institucional que influye directamente en la gobernabilidad y el desarrollo democrático de un Estado, encausando la lucha política a través de las instituciones. Sin embargo su desempeño como democratizador y pilar de la gobernabilidad no está garantizado solo con un buen diseño institucional, pues este está claramente ligado a su contexto, es decir, las condiciones socioeconómicas (que se traducen por un lado en los valores democráticos que imperan en la sociedad y por otro en las condiciones económicas que en la precariedad promueven prácticas como la compra de votos y otras formas de cooptación de este), el compromiso democrático (o la falta de este) por parte de las organizaciones civiles y de los partidos políticos que al final del día son los actores que más pueden influir en la consolidación democrática en todos los niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal) al apearse (o no) al marco legal impuesto por el sistema electoral.

³² NOHLEN Dieter, compilador, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica. México 2007, p.295

Sin embargo, la falta de valores democráticos en la sociedad y en los partidos políticos, influyen en el desempeño democrático del sistema político, por lo que este es un tema de constante análisis, debate y cambio, en el que las distintas fuerzas políticas intentan influir en este, aunado a la sociedad, los académicos y especialistas en el tema y los organismos internacionales, son actores que influyen en las decisiones en esta materia presionando al sistema político para crear un sistema electoral que se apegue a las demandas y necesidades propias del sistema político que como ya se menciono previamente, esta en constante cambio.

Es por eso que este es un tema de constante debate al ver los intereses partidistas, que se ven directamente afectados por las leyes en materia elector, al incluso representa la definición del sistema electoral, la posibilidad de permanencia de algunos partidos políticos y el éxito de otros.

En consecuencia como toda fuente de poder, los sistemas electorales también son un tema de encono al confrontar a los partidos políticos principalmente en las cámaras o congresos para aprobar o frenar ciertas leyes; y esto se debe a la importancia que tiene el poder manipular los elementos que definen el sistema electoral para acceder al poder y mantenerlo.

En consecuencia, el tener el poder de influir en la designación de cualquiera de estos elementos técnicos del sistema electoral, pueden derivar en cambios consistentes para la distribución de los curules o puestos de elección en cuestión. Debido a que los sistemas electorales definen desde lo más general hasta lo más particular la forma de representación que se llevará a cabo, es decir, en primer orden define el tipo de representación que se tendrá en el sistema, el cual puede ser a grandes rasgos de tipo proporcional o mayoritario.

Ambos sistemas tienen distintos objetivos. Para los sistemas de mayoría el objetivo es como lo plantea Nohlen *“producir una mayoría parlamentaria, formada por un solo partido”*, mientras que para los sistemas de representación proporcional plantea que el objetivo es *“reproducir lo más fielmente posible en*

*el parlamento las fuerzas sociales y los grupos políticos existentes en la población*³³.

Es importante mencionar que para las elecciones unipersonales, esto es elecciones donde se elige una persona para ocupar un cargo, (un presidente un alcalde, etc.) solo puede emplearse el principio de decisión de la mayoría; mientras que para las elecciones pluripersonales, esto es se trata de nombrar a varios representantes para un mismo órgano (un parlamento) se pueden emplear ambos métodos, de mayoría y de representación proporcional.

Esto es para el caso del uso del principio de mayoría en elecciones pluripersonales como no lo describe Dieter Nohlen:

“El procedimiento empleado sólo una vez en el caso de la elección de una única persona para ocupar un único cargo disponible, tiene que ser empleado repetidamente, en el caso de la elección parlamentaria, para ocupar todos los escaños disponibles y, por cierto, tantas veces como escaños existan”³⁴

El segundo orden de prioridad es el delimitar y regular la selección de los candidatos, y la modalidad de voto, que pueden ser designados por el partido sin la votación de los ciudadanos militantes o con la apertura a estos para designar al o a los candidatos (según sea el caso de representación).

Dieter Nohlen nos explica los tres tipos de elección de los candidatos dentro de un partido político y continuación se presentan:

“a) la lista cerrada y bloqueada sólo le permite al votante dar su voto a una lista de bloque. El elector tiene que ceñirse al orden de aparición de los candidatos de la lista tal y como fue dispuesto por los gremios partidarios; no puede alterarlo; b) la lista cerrada y no bloqueada (o semiabierta) le brinda al elector la oportunidad de alterar la disposición de los candidatos en la lista del partido. Los gremios

³³ NOHLEN Dieter, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica. México 2007, pp.305-306

³⁴ NOHLEN Dieter, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica. México 2007, p. 298

partidarios solo preestructuras dicha decisión; c) la lista abierta (es decir no cerrada y no bloqueada) le ofrece al elector la oportunidad de ir más allá de los límites partidarios y elegir candidatos de listas diferentes, conformando así su propia lista. La lista de los partidos solo constituyen aquí una propuesta³⁵.

El tercer elemento que se define es la fórmula de conversión de votos en escaños, en donde según sea el caso de representación (proporcional o mayoritaria), se define el ganador.

Los sistemas electorales básicamente se dividen en estos dos tipos, por un lado están los sistemas de representación proporcional con distritos plurinominales y los sistemas de mayoría relativa y mayoría, con distritos uninominales.

Los tipos de elecciones, también se dividen en dos: las unipersonales y las pluripersonales; en las primeras, se elige a una sola persona para ocupar un cargo, mientras que en las segundas, y dependiendo del tipo de sistema político, se elige varios miembros para conformar un órgano.

Estos sistemas, con sus distintas variantes a su vez se definen a partir de los siguientes elementos técnicos:

- “1.-La distribución de las circunscripciones electorales,
- 2.-sistemas de candidatura y votación, y
- 3.- Formulas de conversión de votos en escaños.”³⁶

Elementos que generan una gran diversidad de sistemas electorales, mismos que deben ir acorde a las características y necesidades particulares de cada país. Por tal motivo representan un elemento encaminado a lograr la repartición justa que determina en gran medida la consolidación democrática.

³⁵ NOHLEN Dieter, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica. México 2007, p.300

³⁶ NOHLEN Dieter, compilador, *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica. México 2007, p.295

En el caso particular que estamos analizando, (el caso mexicano), nuestro sistema está definido como sistema presidencialista en el que se gana a través de la obtención de una mayoría relativa. Para entender con claridad los distintos sistemas electorales, en los siguientes subtemas definiremos los mecanismos de mayor difusión en las democracias occidentales.

1.7.-Sistemas de mayoría

Los sistemas de mayoría básicamente se caracterizan por dar solamente un vencedor.

En palabras de Giovanni Sartori:

“Un sistema electoral es mayoritario si la votación se hace en distritos de un solo representante, en que el triunfador se lleva todo: lo que llaman los estadounidenses el sistema del primero que cruza la meta”³⁷

La primera característica que define un sistema de mayoría es que siempre se utilizan en distritos uninominales (donde se elige a un solo representante).

Este elemento es considerado como una de las ventajas de este sistema, debido a que por la naturaleza de un candidato o representante, el elector puede tener mayor facilidad para conocer el candidato y o diputado electo y por ende mayor confianza y comunicación con su representante. De esta forma la rendición de cuentas también se ve beneficiada al conocer al representante de su distrito. Caso contrario a lo que sucede en la elección por medio de la representación proporcional, en donde al votar en un distrito plurinominales, el elector tiene que otorgar su voto a una lista cerrada de candidatos establecida por el partido (o abierta) según sea el régimen en cuestión.

³⁷ SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2001 p.16

Otra característica de los sistemas de mayoría es que estos privilegian la concentración del poder en un solo candidato ganador y en su partido, este último que se convierte comúnmente en la fuente de capital humano que se incorpora a las direcciones de las Secretarías de Estado, con lo que se influye directamente en la creación de un gobierno con una agenda política claramente influenciada por los intereses y creencias del bloque que gobierna y que impulsa su agenda a través del aparato gubernamental.

En este sentido lo que resalta de este sistema es la nula distribución de la votación entre los primeros lugares de acuerdo a los porcentajes obtenidos en las votaciones, condición que contrasta con la representación proporcional y que analizaremos en el siguiente subcapítulo.

Estos sistemas con sus respectivas variantes, básicamente se dividen en dos: los que solicitan una mayoría absoluta y los que solicitan una mayoría relativa o plural.

1.7.1.- La mayoría absoluta

En este sistema hay una exigencia de que un candidato obtenga del 50% más 1 de los votos para obtener la victoria.

Para alcanzar una mayoría absoluta se ponen en práctica básicamente dos sistemas, la segunda ronda electoral o *ballottage*³⁸, y el voto mayoritario-preferencial (también llamado voto alternativo).

El primer mecanismo se utiliza sólo cuando el resultado de la elección no da una mayoría absoluta, de forma que se proceda a una segunda votación para

³⁸ El Diccionario Electoral de CAPEL define el término "doble vuelta electoral" o *ballottage* como la técnica utilizada para obtener en el escrutinio la mayoría absoluta de los sufragios como condición para hacerse acreedor al cargo en disputa. En caso de que ninguno de los contendientes alcance dicho porcentaje, deberá celebrarse una segunda votación entre los dos candidatos que obtengan el mayor número de votos. <http://www.iidh.ed.cr/cape/> consultado en: 06/08/08

elegir a un ganador de entre las dos alternativas que hayan obtenido más votos en la primera votación

Mientras que en el sistema de voto mayoritario-preferencial, se toma en cuenta no solo la primera preferencia de cada votante, sino su segunda y adicionales preferencias al ser estas enumeradas, en consecuencia se elimina a los candidatos con el menor número de votos y se redistribuyen las preferencias hasta que se determina a un ganador por mayoría absoluta.

1.7.2.- La segunda vuelta electoral o Ballotage

La segunda vuelta electoral (SVE) o Ballotage se define como:

“el procedimiento 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”.³⁹

Este mecanismo surgió como característica distintiva del sistema de gobierno semipresidencial francés, que fue concebida con la Ley Electoral de 1787. Esta se logró consagrar posteriormente en las Constituciones de 1793 y 1795.

Sin embargo, esta fue eliminada poco tiempo después por Napoleón Bonaparte.

Esta vuelve a reaparecer en las Constituciones de 1815 y 1830 en Francia, y fue congelada de 1848 a 1852. Vuelve nuevamente a ser restituido por Napoleón III en 1852, funcionando hasta 1919, cuando se introduce el sistema proporcional.⁴⁰

³⁹ MOLINA Piñeiro J. Luís, *Funciones del derecho en las democracias incipientes. El caso de México*, Porrúa-Facultad de derecho UNAM, México 2005, p.352

⁴⁰ <http://www.diputados.gob.mx> consultado en: 26/08/08

De 1927 a 1940 vuelve a adquirir vigencia, aunque cabe mencionar que esta modalidad electoral se utilizaba sólo para el sistema electoral proporcional.

En 1958 con general Charles De Gaulle en la presidencia, se crean las reformas que definen las características del actual *ballotage* francés. Esto con la finalidad de reducir la fragmentación del sistema de partidos e impulsar el sistema Francés hacia un sistema de dos partidos políticos.⁴¹

Este regreso con Charles De Gaulle se dio como resultado de que en la época de 1877 a 1914, el porcentaje de casos en los que los candidatos alcanzaban la mayoría exigida en la primera vuelta era de 70%, mientras que en la V República no pasa de 20%⁴². La segunda vuelta por lo tanto se convirtió en la elección más importante, en donde no solamente se realiza la votación decisiva ampliada entre los candidatos que han pasado la primera vuelta, sino que también se decide el resultado electoral a escala nacional.

Este sistema fue imitado por otros países europeos a principios del siglo XX, países como: España (1870-1931), Holanda (1906-1918), Alemania (1906-1919), Austria (1906-1919), Noruega (1906-1921), y con distritos de varios representantes en Bélgica (hasta 1900), Italia (entre 1882-1891), Suiza (hasta 1919).

Actualmente la segunda vuelta electoral o *ballotage* en Francia funciona en la elección de candidatos a la Asamblea, si ningún candidato obtiene la mayoría absoluta, pasan a la segunda vuelta los candidatos que hayan obtenido al menos 12.5% de los votos de todos los electores inscritos, y gana quien consiga la mayoría simple.

“Para la elección del Presidente la Constitución preveía un mecanismo de sufragio indirecto por mayoría absoluta en dos vueltas. Se integraba un Colegio Electoral

⁴¹ SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2001 p.26

⁴² NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 2004 p. 242

con miembros del Senado, de la Asamblea Nacional, miembros de las asambleas legislativas de los territorios franceses en ultramar y delegados de los municipios, hasta que en 1962 se introdujo el sufragio directo con SVE, y desde 1965 casi todas las elecciones presidenciales se han definido con este mecanismo.

En 1951, Duverger afirmaba que era una fórmula poco usada y que fue abandonada por varios países europeos a principios del siglo XX, pero en la década de los ochenta, se convirtió en un firme defensor de esta regla convencido de la experiencia francesa.⁴³

A partir de 1978 fue importado a Latinoamérica, en la mayoría de los sistemas presidenciales (empezando por Ecuador) para dar una salida constitucional a la situación de gobiernos divididos y sistemas pluripartidistas, ambos elementos novedosos, surgidos a finales del siglo XX tras la redemocratización de un número importante de países latinoamericanos que rompieron con los sistemas de partido único y abrieron el sistema político a un mayor número de partidos para agrupar de forma más incluyente y democrática el pensamiento de los ciudadanos en las decisiones del gobierno.

Este sistema tuvo tanto éxito en el continente americano, que de los 18 sistemas presidenciales de América Latina, en 12 se adoptó la segunda ronda electoral.⁴⁴

1.7.3.- La mayoría relativa

Para la mayoría relativa, el mecanismo es la elección directa del candidato en una sola votación en la que gana el que obtenga el mayor porcentaje de votos entre los candidatos participantes.

Para la mayoría simple o relativa, el ganador obtiene su victoria con solo obtener el mayor número de votos de entre el conjunto de candidatos.

⁴³ <http://www.ciudadpolitica.com> consultado en: 05/09/08

⁴⁴ JAVIER Hurtado, *Sistemas de Gobierno y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. IFE, México 1999, p.57

La regla de la mayoría relativa es la regla de elección más antigua dentro de los sistemas democráticos presidenciales del continente americano. La atracción de los políticos a la adopción de esta regla se debe principalmente a dos elementos como lo expone Gabriel Negretto:

“El primero es su simplicidad. En efecto esta formula no establece umbrales, márgenes de diferencia ni segundas vueltas: quien obtiene más votos en relación a los otros contendientes gana en una única instancia. La segunda ventaja es que suele generar dos contendientes principales, como lo sugiere la llamada ley de Duverger. Esto es así, pues con la regla de mayoría relativa los partidos pequeños tienen, en general, pocas probabilidades de superar en votos al candidato favorito si no forman una coalición. Cuando esto ocurre surgen dos grandes bloques, uno que apoye al favorito y otro que apoye al principal contendiente, Esto brinda a los votantes una clara opción y hace posible que los ganadores cuenten con un amplio respaldo popular”⁴⁵

Como podemos observar en la cita anterior, el desempeño ideal de la regla de mayoría relativa se alcanza en condiciones partidistas que derivan en la confrontación de dos candidatos, de forma que el resultado permita que el ganador obtenga más del 50% de los votos y en consecuencia un gran respaldo popular.

Sin embargo este escenario, retomando el análisis empírico de Negretto sobre America Latina, se ha presentado en un bajo porcentaje de los procesos electorales; esto es:

“En una muestra de 89 elecciones presidenciales realizadas por regla de mayoría relativa en America Latina entre 1900 y 2006, sólo 13 elecciones (14.6%) fueron contiendas entre estrictamente dos candidatos, sea porque no hubo un tercer candidato o porque, de existir, obtuvo menos de 1% de los votos”⁴⁶

⁴⁵ NEGRETTO Gabriel, *Propuesta para una reforma electoral en México*, Revista Política y Gobierno, Vol. XIV, núm. 1, septiembre de 2007 p.216

⁴⁶ NEGRETTO Gabriel, *Propuesta para una reforma electoral en México*, Revista Política y Gobierno, Vol. XIV, núm. 1, septiembre de 2007 p.217

En contraste en la mayoría de las elecciones realizadas con esta regla se han presentado más de dos candidatos, de modo que los procesos electorales han generado márgenes estrechos entre los candidatos, especialmente cuando el tercer candidato muestra una tendencia ascendente, de modo tal que los procesos generan ganadores con el apoyo de los electores de la minoría mas grande, lo que deja sin efecto al resto de los votos, desperdicio de votos que puede representar más de la mitad de los mismos, dando así un ganador con un porcentaje bajo contrastado con el total de los votos, o incluso lo que se conoce como un perdedor Condorcet⁴⁷.

En palabras de Negretto:

“Si el tercer candidato es menor y se encuentra suficientemente alejado del segundo más votado, la regla de mayoría relativa sigue teniendo un desempeño favorable. El ganador mantendrá un respaldo importante y la suma de votos entre el primero y el segundo serán representativos de una amplia mayoría de la población. El problema surge cuando unos terceros candidatos crecen en importancia. Cuando terceros candidatos superan el umbral de 20% de los votos, los ganadores suelen reunir en promedio, menos del 40% de los votos. Esto hace, a su vez, que se acorten las diferencias entre el primero y el segundo candidato más votado”⁴⁸

En consecuencia tras el retorno democrático en America Latina, los clivajes de la sociedad latinoamericana se ha hecho aún más evidente y notoria en la creación de partidos políticos, impulsando en consecuencia a un número importante de países a buscar nuevas formas de configuración de sus sistemas electorales. De esta forma tenemos que en la actualidad sólo seis países de America Latina, que mantienen la regla de mayoría relativa, y estos son:

⁴⁷ Un perdedor Condorcet es un candidato que perdería con cualquier otro candidato. SOBERG Shugart, Matthew, *Mayoría relativa vs. Segunda vuelta, la elección presidencial mexicana de 2006 en perspectiva comparada*, Revista Política y Gobierno, Vol. XIV, núm. 1, septiembre de 2007 p.183

⁴⁸ NEGRETTO Gabriel, *Propuesta para una reforma electoral en México*, Revista Política y Gobierno, Vol. XIV, núm. 1, septiembre de 2007 p.217

Honduras, México, Panamá, Paraguay, Puerto Rico y Venezuela. Fuera de esta región existen otras democracias presidenciales que de igual forma utilizan la regla de mayoría relativa para elegir presidente, estas son: Corea del Sur, Filipinas, Palestina y Taiwán. Ocho países utilizan mayoría a dos vueltas: Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Perú, República Dominicana y Uruguay. Otros cuatro países utilizan alguna forma de mayoría relativa calificada que incorpora la segunda vuelta, estos son: Argentina, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua⁴⁹.

1.8.-Sistema de representación proporcional

Los sistemas de representación proporcional son muy variados en si y cada país ha dado la forma específica necesaria para su propio régimen, sin embargo todos los sistemas electorales para ser catalogados así se deben caracterizar principalmente como su nombre lo indica por transformar los votos proporcionalmente en escaños, con lo que se promueve la inclusión de todos los partidos que hayan alcanzado el umbral mínimo para tener representación en el poder legislativo.

Para lo que se han creado distintos métodos matemáticos para lograr esta representación. En primer lugar está el voto único transferible (VUT)⁵⁰ considerado la formula más pura de asignación proporcional de los escaños.

Otros métodos considerados menos puros son: el método del mayor residuo⁵¹, el método de D´Hondt⁵² o del mayor promedio y la formula Sainte-Lague⁵³.

⁴⁹ SOBERG Shugart, Matthew, *Mayoría relativa vs. Segunda vuelta, la elección presidencial mexicana de 2006 en perspectiva comparada*, Revista Política y Gobierno, Vol. XIV, núm. 1, septiembre de 2007 p.179-182

⁵⁰ VUT: En distritos con varios representantes: se pide a los votantes que numeren a los votantes que enumeren a los candidatos por el orden de su preferencia; todo por encima de la cuota (cociente electoral) se reasigna a la segunda preferencia; entonces se eliminan los candidatos con menos votos y las preferencias de sus votos son redistribuidos hasta que todos los escaños han sido asignados. SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*. Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2001 P.20

De esta forma se logra la inclusión de un mayor número de partidos en las decisiones del gobierno, condición que contrasta con los sistemas de mayoría en donde se elige de forma uninominal por cada distrito, por lo que el que gana se lleva todo.

Esto nos lleva a un punto de suma importancia en la definición de la proporcionalidad ya que los sistemas de representación proporcional, no solo se definen así por su fórmula matemática de repartición de curules, estos también se configuran como sistemas de representación proporcional por el tamaño del distrito electoral en cuestión. Es decir, entre más grande es el distrito, mayor es el número de sus representantes, y entre mayor es el número de partidos representados, mayor la proporcionalidad, para ejemplificar esto tomaremos el caso que nos presenta Sartori en su *Ingeniería Constitucional*⁵⁴:

“Holanda e Israel realizan sus elecciones basadas en el número de representantes a nivel nacional (eligen respectivamente 150 y 120 miembros), estos dos países se acercan más a la proporcionalidad pura. Por el contrario, cuanto menor sea el número de representantes, menor será la proporcionalidad.

De esta manera los países que operan con base en distritos con muy pocos representantes (2 a 5 representantes) o con un número medio (digamos hasta un máximo de 9 a 10 representantes), son países con menos proporcionalidad.”

⁵¹ Mayor residuo: después de que se asigna un escaño a una cuota completa (que se obtiene dividiendo los votos entre escaños), cualquier curul restante va al partido con el mayor residuo. SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*. Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2001 p.21

⁵² D'Hondt: es el sistema de RP más usado (Austria, Bélgica, Finlandia, Italia hasta 1993 para el senado, y varios países latinoamericanos) y es menos proporcional porque favorece a los partidos más grandes. SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*. Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2001 p.21

⁵³ Sainte-Lague: es menos proporcional que el método del mayor residuo pero más proporciona que el mayor promedio. SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*. Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2001 p.21

⁵⁴ SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, pp.21-22

Los sistemas de RP están diseñados para dar una impresión de inclusión de la opinión pública dentro del sistema legislativo ya que favorece a las minorías.

Sin embargo, esta pretensión no siempre trae buenos resultados, y en ocasiones estos sistemas por el gran número de facciones que engendra en los cuerpos legislativos conllevan a asambleas fragmentadas y gobiernos débiles y por ende a la parálisis gubernamental.

Por otro lado también promueve la creación de un gran número de partidos, que si dependen del soporte económico del Estado (por un lado) se convierten en una carga más para el contribuyente y como ya se expuso, además fragmentan y dificultan el dialogo.

Sin embargo, es por esto que existen formulas de representación proporcional que benefician a los partidos mayoritarios y a su vez se dificulta la entrada al parlamento a partidos muy pequeños. Por otro lado en distintos países con este sistema se ha incorporado un umbral electoral, con el fin de frenar la proliferación excesiva de partidos, este es muy variado por las condiciones del sistema de partido de cada país, pero en si todos tiene la misma finalidad: evitar la fragmentación del sistema de partidos.

1.9.- Sistema Presidencial

Como ya se mencionó anteriormente, los sistemas electorales se dividen en mayoritarios y proporcionales, y los sistemas políticos democráticos, se les divide en presidenciales, parlamentarios y semipresidenciales. Ahora toca el turno de analizar como ya lo hicimos con los sistemas electorales, los sistemas políticos democráticos, para dejar claro estos dos conceptos elementales para nuestro tema.

El Presidencialismo es un sistema político democrático, que ha predominado principalmente en el continente americano, desde Estados Unidos hasta Argentina (con sus respectivas variaciones).

Esta característica de predominio del presidencialismo en la región se debe a su condición de Colonias Europeas anterior a su independencia, especialmente por el régimen de monarquía Hereditaria que se seguía y que ante la ausencia de un monarca gobernante (que en la América Española se le encomendaba al virrey), se siguió con la concentración de poderes en un solo hombre⁵⁵, pero este a diferencia debía ser electo por los ciudadanos, tal y como se desprende de la Constitución de Cádiz, que fue la primer Constitución de España y en la cual se establece un régimen Democrático con una Carta Magna que rige a todos (incluido el Rey), documento que sería retomada en América Latina por los libertadores.

Consecuentemente el presidencialismo se convirtió en el sistema político más empleado en el continente americano, siguiendo como prototipo el presidencialismo estadounidense, país que desde su independencia en 1776, se convirtió a través de su política intervencionista en un elemento importante de influencia política e ideológica en toda la región, en donde además se intento imitar el sistema de este país que se convirtió rápidamente en un ejemplo de prosperidad y estabilidad política.

En el caso concreto de México, el ministro de Negocios Extranjeros y futuro Presidente James Monroe (creador de la doctrina Monroe -America para los Americanos-) ofreció apoyo económico y militar a los independentistas, bajo la sugerencia de que el México independiente adoptara una constitución semejante a la de Estados Unidos para en sus propias palabras “asegurar la felicidad”⁵⁶

⁵⁵ Algunos autores incluso relacionan esta condición con la tradición precolombina de los pueblos indígenas, en donde se practicaba un régimen parecido con un sólo líder o jerarca que dirigía las riendas de su pueblo siendo la autoridad mayor.

⁵⁶ SOBARZO Alejandro, *Deber y conciencia: Nicolas Trist, el negociador estadounidense en la guerra del 47*, Fondo de Cultura Económica, México 1996, p.337

Sin embargo, en la actualidad los países del continente Americano no son los únicos en contar con la figura del presidente y elecciones populares directas para la definición de este cargo, para ejemplificar este punto tenemos que en Austria, Islandia e Irlanda, son países con un sistema Parlamentario, y se utiliza la elección popular directa para elegir sus presidentes; sin embargo, no son países considerados presidencialistas. Es por esto que ante la confusión que se puede generar por la diversidad de los sistemas políticos con sus distintas variantes, que tomaremos como guía el estudio de Giovanni Sartori⁵⁷ de la Ingeniería constitucional, en donde el establece tres criterios elementales para considerar un sistema presidencialista y que a continuación se exponen:

1º"es la elección directa o casi directa del jefe de Estado por un tiempo determinado (que puede variar de cuatro a ocho años)".

2º"los sistemas presidenciales el gobierno, o el Ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario. Los gobiernos son una prerrogativa presidencial: es el presidente el que a su discreción nombra o sustituye a los miembros de gabinete".

3º"un sistema presidencial puro no permite ninguna clase de "autoridad dual" que se interponga entre él y su gabinete.

La línea de autoridad es clara del presidente hacia abajo. En resumen el tercer criterio es que el presidente dirige el Ejecutivo. "

En consecuencia, como ya vimos el primer criterio, de elección directa o casi directa⁵⁸ de un jefe de Estado, es un elemento importante del presidencialismo, pero no es definitorio, por que aunque en algunos países encontramos la figura

⁵⁷ SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2001 pp.97-99

⁵⁸ Casi directa es la elección que se deriva cuando las elecciones no dan un resultado claro, o ningún candidato obtiene la mayoría absoluta, en este caso en algunos países el congreso o un órgano especializado efectúa la elección en su seno para elegir al presidente, o cuando existen órganos intermedios.

del presidente que además es por el voto directo o casi directo estos no son sistemas Presidenciales.

Por lo que entra a luz el segundo punto, -el ejecutivo, no es designado o desbancado mediante el voto parlamentario-, esto es el parlamento no está por encima del Presidente, y este no puede ser destituido por este órgano, a diferencia de los sistemas parlamentarios en donde esto sí es posible.

El sistema presidencial se basa teóricamente en la división de los poderes, ejecutivo, legislativo y judicial, de tal forma que cada poder tiene sus propias atribuciones de mutuo control que sirven de peso y contrapeso para mantener el equilibrio entre los poderes, con lo que ni el presidente ni el congreso está por encima del otro.

El tercer punto,-un sistema presidencial puro no permite ninguna clase de autoridad dual que se interponga entre él y su gabinete-, esto es que el Presidente encabeza el gobierno, para lo cual designa a personal de su confianza para dirigir las secretarías de estado y otros órganos del gobierno sin que el congreso pueda destituir a algún miembro de su gabinete, con lo que se entiende que estos le deben su lealtad al Presidente que los designó en su cargo y por ende este tiene el mando de el aparato gubernamental.

En conclusión, lo que de este estudio se puede ver a todas luces es la importancia que se le da en los sistemas presidenciales a la institución Presidencial por encima del resto de las instituciones que conforman el Gobierno, denotando un poder hegemónico en la toma de decisiones y en la dirección de las naciones donde se emplea este sistema.

Como consecuencia de que el Ejecutivo Federal es la figura con más atribuciones en el sistema presidencial, su elección tiene una relevancia que incluso va por encima de las otras elecciones (de legisladores y gobernadores).

Esto es por la gran diferencia que puede representar un presidente con respecto de otro, no sólo por la influencia de su partido político (que en si ya representa una diferencia importante hablando en términos de ideología política), sino también por el proyecto de nación que el Presidente promoverá a través de las Secretarías de Estado.

En este sentido se refleja la gran cantidad de responsabilidades que el Presidente desempeña al ser jefe de gobierno y jefe de Estado. Dicho poder sin embargo, ha sido considerado como un factor detonante en la inestabilidad política que ha caracterizado a lo regimenes presidenciales, con excepción del caso de los Estados Unidos. En este sentido, como lo expone Jonathan Hartlyn, el sistema presidencial tiene dos elementos que pueden dañar la estabilidad gubernamental y que continuación se exponen:

“dos importantes temores enfrentados derivan del hecho de que el presidente disfrute o no de mayoría en el parlamento. Cuando el presidente tiene dicha mayoría, el principal temor radica en su excesivo y desenfrenado poder”⁵⁹

Por tal motivo, retomando nuestro tema de tesis, la segunda vuelta electoral se ha presentado en America Latina como un elemento que representa gran diferencia para la estabilidad de una nación con un sistema presidencial puro en donde se encomienda al titular del ejecutivo un gran número de responsabilidades que se traducen en políticas públicas y que tiene un efecto directo en la población (que se ve beneficiada o dañada según sea el caso).

Consecuentemente, el descontento por las políticas de gobierno, la falta de credibilidad institucional o legitimidad y la ruptura de un pacto social, pueden derivar en un descontento que engendre brotes de ingobernabilidad e incluso levantamientos armados de grupos que aprovechen la coyuntura para hacer escuchar sus demandas e intereses políticos.

⁵⁹ Citado por: LINZ Juan J. y VALENZUELA Arturo, *La crisis del Presidencialismo*, Madrid, Alianza 1997, p.194

1.10.-Sistema Parlamentario

“Se llama parlamento a un régimen en el cual el Gobierno esta dividido en dos elementos, uno de los cuales –el “Gabinete” o Gobierno, en el más estricto sentido de la palabra –es políticamente responsable ante el Parlamento y tiene el derecho de disolverlo”⁶⁰

El parlamentarismo es un sistema político que se expresa en formas diversas, es decir, no es lo mismo el parlamentarismo Británico al Belga o al Alemán, sin embargo, la característica o principio que define a este sistema es la soberanía del Parlamento. Este es el elemento fundamental de todo sistema parlamentario, y se refiere a que en estos sistemas las funciones del poder ejecutivo y del legislativo están compartidas por un mismo órgano: el parlamento.

Esto es en palabras de Giovanni Sartori:

“su característica primordial es que el poder Ejecutivo-Legislativo se comparte. Esto equivale a decir que todos los sistemas que llamamos parlamentarios requieren que los gobiernos sean designados, apoyados y según sea el caso, destituidos, merced al voto del Parlamento.”⁶¹

De esta forma el parlamento interviene directamente en las decisiones y acciones de los gobiernos ya que la persistencia del poder ejecutivo (o Primer ministro) está ligada a la confianza y aprobación del parlamento, sin embargo como ya se menciona existen muchas variantes de sistemas parlamentarios, y esta variedad se evidencia en las formas específicas de interacción entre el parlamento y el ejecutivo de cada régimen, pero en si los podemos encontrar en tres formas principales:

⁶⁰ DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, ediciones Ariel, España, 1970, p.198

⁶¹ SARTORI Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2001, p.116

“En un extremo está el sistema de primer ministro de gabinete, de tipo inglés, en que el Ejecutivo forzosamente prevalece sobre el parlamento; en el otro extremo esta el tipo francés de gobierno por asamblea (Tercera y Cuarta Repúblicas) que casi impide gobernar; y a la mitad del camino entre ellos encontramos la fórmula del parlamentarismo controlado por los partidos⁶².”

Las ventajas que brinda este sistema consisten en primer lugar en la mayor representación de la ciudadanía, ya que con este sistema se busca la inclusión de las distintas facciones políticas en las decisiones del gobierno, mismas que a su vez, representan a un número más grande de tendencias políticas e ideológicas de la sociedad civil.

También se le considera como un sistema más flexible ante las crisis políticas, caso contrario a los sistemas presidenciales en donde al recaer el poder en una sola figura, la de Presidente de la República, al abusar este del poder o carecer del mismo lleva a los estados a una crisis estructural de la cual es difícil salir hasta que termine el periodo del mandatario en cuestión; en contraste como lo expresa Valenzuela “las crisis de los sistemas parlamentarios son crisis de gobierno, no de régimen”⁶³, es decir que estos tiene formas más eficaces de autorregulación, derivadas de las atribuciones con las que cuenta este poder, como es la moción de censura al Primer Ministro o Presidente (según sea el caso) y o sus secretarios o ministros de Estado, de tal forma que el Parlamento incluso puede llegar a remover en un caso extremo (si el consenso así lo vota) al titular del poder ejecutivo.

Por otro lado la desventaja que ve Sartori a este sistema, es la necesidad de una disciplina ejemplar entre los miembros de los partidos políticos en el Parlamento, es necesario que estos se apeguen a los lineamientos del partido para que se logren los consensos y no se mine el diálogo situación

⁶² SARTORI Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2001, p.117

⁶³ SARTORI Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2001, p.110

que hace a este sistema vulnerable a la parálisis gubernamental ante la falta de acuerdos, condición que al igual que en los sistemas presidenciales cuando se tiene un gobierno dividido se puede presentar dificultando el cumplimiento de la agenda política.

En este sentido el sistema parlamentario tiene un elemento que pueden dañar la estabilidad gubernamental, y que continuación se exponen:

“Con respecto a los sistemas parlamentarios la ausencia de una mayoría clara puede generar una tremenda inestabilidad gubernamental e inacción política; al mismo tiempo, las minorías que posibilitan una mayoría de gobierno pueden cobrar una importancia desproporcionada respecto a su apoyo popular”⁶⁴

Hasta aquí hemos concluido con el primer capítulo, abarcando latería y los conceptos teóricos del tema de investigación. En el capítulo sucesivo, veremos las grandes transformaciones en materia político electoral que acontecieron en México durante el siglo XX y que dieron paso a la transición democrática consolidada en la alternancia en el poder.

⁶⁴ LINZ Juan J. y VALENZUELA Arturo, *La crisis del Presidencialismo*, Madrid, Alianza 1997, p.194

Capítulo 2.-El proceso de transición democrática

2.1.- Antecedentes del sistema político mexicano

México es un país con casi 200 años como país independiente. El primer siglo como país independiente se caracterizó por una lucha intestina por el poder y por definir la forma de gobierno, situación que mantuvo al país sumido en una gran inestabilidad política y en el estancamiento económico. No obstante el mayor cambio democrático de fondo que se planteó desde la base de la sociedad Mexicana tuvo su cauce en la Revolución Mexicana que inició en 1910⁶⁵, en donde por primera vez en la historia de México, los ciudadanos (en su mayoría campesinos e indígenas) luchan por su derecho a decidir e influir en las políticas del gobiernos, y en particular los derechos sobre la propiedad de las tierras que trabajaban, que hasta entonces se les había negado.

Como resultado de la revolución mexicana se creó un pacto social que incorporaba a todos los sectores de la población y que más tarde fue aceptada por todos, incluso la iglesia católica.

Este documento presentado por Venustiano Carranza, se convertiría tras el debate de sus preceptos en la Constitución definitiva de la patria mexicana.

Así la Constitución de 1917 con 136 artículos se convirtió en la base de nuestro sistema electoral, de sus fundamentos e ideales de igualdad y representatividad social, siendo la norma máxima que rige al Estado Mexicano hasta nuestros días.

De esta forma encontramos que los actuales artículos 41 y el 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son los que dan el sustento a todo el sistema electoral y al COFIPE (Código Federal de Instituciones y Procedimientos) que es la ley secundaria que materializa los

⁶⁵ ANNA Timothy, BAZANT Jan, KATZ Friedrich, WOMACK John, MEYER Jean, KNIGHT Alan y SMITH H. Peter, *Historia de México*, Crítica, Barcelona 2003, P.150

ideales de legitimidad, gobernabilidad y soberanía del pueblo que exalta nuestra Carta Magna.⁶⁶

2.1.1.- La consolidación del Partido Revolucionario Institucional

En el primer cuarto de siglo aun cuando la revolución ya había culminado en 1920⁶⁷, México seguía siendo presa de la inestabilidad política. Este episodio lo describe con más precisión el historiador Jean Meyer:

“Aunque la extrema violencia a escala nacional del periodo 1910-1920 había disminuido, la violencia local y la regional continuaban siendo endémicas. La masiva movilización de campesinos generada por la guerra de los cristeros en 1926-1929 asoló el México centrooccidental. En las localidades el terrateniente luchaba contra el campesino, el agrarista contra el cristero. Los caciques combatían por el poder; las comunidades por la tierra o por su independencia corporativa. La nave del Estado sonoreense subía y bajaba por las olas de una comunidad agitada”⁶⁸

La estabilidad política se logró con la creación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en 1929 por el presidente Plutarco Elías Calles, partido

⁶⁶ ARTICULO 41. el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regimenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal. La renovación de los poderes legislativo y ejecutivo se realizara mediante elecciones libres, autenticas y periódicas.

ARTICULO 49. El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar.

⁶⁷ ANNA Timothy, BAZANT Jan, KATZ Friedrich, WOMACK John, MEYER Jean, KNIGHT Alan y SMITH H. Peter, *Historia de México*, Crítica, Barcelona 2003, P.211

⁶⁸ ANNA Timothy, BAZANT Jan, KATZ Friedrich, WOMACK John, MEYER Jean, KNIGHT Alan y SMITH H. Peter, *Historia de México*, ed. Crítica, Barcelona 2003, P. 252

que se convertiría en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM), y finalmente en el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Este partido hizo suyo el discurso de la revolución mexicana y sus ideales, condición que le permitió cobijar a los grupos de poder más influyentes del país que aun mantenían poder tras haber concluido la revolución, y que incluía a viejos caudillos, caciques y militares.

Posteriormente en el sexenio del presidente Lázaro Cárdenas se incorporaron las grandes centrales obreras en una organización incondicional al partido hegemónico y al presidente de la República: la Confederación de Trabajadores de México (CTM).

También se crearon organizaciones para controlar los votos del sector campesinos en centrales (de la misma forma que con la base obrera), y esta se llamó: Confederación Nacional Campesina (CNC).

En suma, lo importante de este partido es que logró unir y pacificar al país al aglutinar a los líderes derivados de la revolución mexicana con sus diversas corrientes e ideologías, además ordenó el acceso al poder de forma pacífica por medio de las instituciones lo que propició un total contraste con el caótico siglo XIX. Sin embargo, el aglutinar a los grupos más influyentes y a las bases obreras y campesinas al mediano plazo derivó en que este partido se convirtiera en una fuerza política que controlaba toda la estructura del Estado sin tener oposición política alguna, fenómeno político que fue descrito por el escritor peruano Mario Vargas Llosa como una *dictadura perfecta*, que además prevaleció prácticamente todo el siglo XX si tomamos en cuenta que el último presidente de este partido (Ernesto Zedillo) gobernó hasta el día 30 de noviembre del año 2000, aunque ya no en la forma que lo hicieron sus predecesores que gozaron de poderes meta constitucionales.

2.1.1.1.- El prisma y el milagro mexicano

La estabilidad política derivada de la consolidación del Partido Revolucionario Institucional como partido hegemónico permitió que se lograra un periodo prolongado de estabilidad y desarrollo económico. Desarrollo que tuvo su auge con el llamado “milagro mexicano”⁶⁹ transcurrido entre 1940 a 1968, periodo caracterizado por un crecimiento sostenido a través de una política proteccionista que buscaba desarrollar la industria mexicana y el mercado interno aprovechando la coyuntura de guerra entre las principales potencias del orbe.

En palabras del historiador Jean Meyer:

“Juzgadas de acuerdo con algunos patrones, las medidas mexicanas encaminadas a sustituir las importaciones obtuvieron un éxito clamoroso. Entre 1940 y 1960 el PIB creció de 21,700 millones a 74,300 millones de pesos (en precios constantes de 1950, ajustándose así la inflación), lo que representa un promedio de crecimiento de anual de 6.4 por 100. Durante los años sesenta México consiguió mantener este nivel de crecimiento y, a pesar de darse en el país uno de los aumentos de población más rápidos del mundo, alcanzó una sólida tasa de crecimiento per cápita de 3.3 por 100 anual.

A finales de del decenio de 1970 las manufacturas ya representaban una casi una cuarta parte del PIB y, el sector industrial en su conjunto representaba el 38.5 por 100 de la producción nacional. A estos resultados se les llamó -el milagro mexicano-, combinación ejemplar de progreso económico y estabilidad política en una región del mundo en vías de desarrollo.”⁷⁰

De esta manera el milagro mexicano trajo consigo un poder adquisitivo creciente para la sociedad en su conjunto, y estabilidad política y social derivada de este mismo desarrollo económico, que dieron gran legitimidad al

⁶⁹ ANNA Timothy, BAZANT Jan, KATZ Friedrich, WOMACK John, MEYER Jean, KNIGHT Alan y SMITH H. Peter, *Historia de México*, Crítica, Barcelona 2003, P. 321

⁷⁰ ANNA Timothy, BAZANT Jan, KATZ Friedrich, WOMACK John, MEYER Jean, KNIGHT Alan y SMITH H. Peter, *Historia de México*, Crítica, Barcelona 2003, p.323

PRI, y que se vio reflejada en las elecciones federales de presidente y de representantes del poder legislativo, en donde el PRI mantuvo control total de estos poderes llevándose en los procesos electorales el voto completo. Sin embargo en este periodo la pluralidad política era nula, al igual que la libertad de expresión y de prensa de voces críticas al régimen.

El inicio del fin de este periodo se ha fijado por varios analistas, entre ellos a Fernando Serrano Migallón⁷¹ en 1968, año en el que el desarrollo estabilizador acabó con los recursos que subsidiaban a la industria nacional, además el contexto global ya había cambiado y los países que participaron en la segunda guerra mundial ya se encontraban recuperados al igual que sus industrias y luchaban nuevamente por ganar espacios para sus productos en los mercados internacionales.

2.1.2.- La liberalización del sistema político mexicano (1968-1996)

En el nuevo contexto de competencia por los mercados, el Presidente Díaz Ordaz se decide por mantener el mismo programa económico que en el pasado dio resultados importantes en el desarrollo económico y la estabilidad política, pero esto provocó un desequilibrio externo en las balanzas de pago que acrecentaron el déficit gubernamental; como era previsible estas políticas no pudieron revertir la desaceleración económica, y al contrario provocaron una pérdida en el poder adquisitivo y un aumento del desempleo, dos situaciones que incentivaron el crecimiento de la desigualdad social, un factor que en México siempre ha derivado en graves conflictos como la guerra de Independencia y la revolución mexicana.

En consecuencia en este caldo de cultivo se dio un aumento del descontento social y de conflictos políticos en donde la participación de una importante población universitaria crítica del sistema se hacía presente demandando al gobierno apertura a las distintas voces y grupos políticos.

⁷¹ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa. México 2007. p. 306

De esta manera el gobierno de Díaz Ordaz fue el primero que tuvo que encarar a importantes grupos de presión, y este se inclinó por la represión armada para frenar estos grupos, lo cual fue un descalabro político que evidenció la crisis del sistema político, incapaz de dar cauce a las presiones sociales y que terminó con el largo letargo de la sociedad Mexicana e inició un cambio histórico en la estructura rígida de las instituciones del Estado. Mario Ojeda describe este episodio de la siguiente manera:

“Aun cuando todos estos actos de violencia quedaron lejos de poner en peligro la estabilidad del gobierno en sí, la paz pública se vio por primera vez alterada en alto grado después de un largo periodo de estabilidad política de más veinticinco años.

Por otra parte, los movimientos surgidos en 1968 pusieron al descubierto el malestar social que había venido acumulándose como consecuencias de las deformaciones y desviaciones del sistema y pusieron en tela de juicio su efectividad. Fue como el despertar brusco a una realidad subyacente al espíritu triunfalista que caracterizó a los primeros años sesenta, cuando el “milagro mexicano” se ponía de ejemplo –en el país y en el extranjero- a los demás países latinoamericanos.”⁷²

Como una consecuencia de estos hechos históricos, y con el afán de recuperar la legitimidad perdida, el gobierno promovió reformas electorales, con lo que el 29 de enero de 1970 se reformó la Ley Federal Electoral⁷³, esta reforma incluyó la revisión, conservación y perfeccionamiento del Registro Nacional de Electores con la finalidad de relacionar el Registro Nacional de Electores con el Registro Civil, para así tener un control de los nuevos ciudadanos que hayan recibido la nacionalidad mexicana.

También se cambió la edad para votar a 18 años, una reforma encaminada evidentemente a beneficiar a los estudiantes universitarios que fue un sector directamente agraviados por la masacre de 1968.

⁷² Citado por: SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa. México 2007. p. 306

⁷³ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa. México 2007. p. 307

A pesar de que estas reformas fueron incipientes, fueron las primeras consecuencias de la terrible represión del movimiento estudiantil que evidenció el rostro autoritario del régimen, y que marcó a la sociedad mexicana impulsándola a organizarse para protestar y luchar por un México plural e incluyente.

De esta manera Luís Echeverría se convirtió en el sucesor de Díaz Ordaz, siendo electo al igual que sus antecesores, por el Presidente en turno.

Su sexenio comenzó con un avance en la economía, sin embargo la rigidez del sistema se mantenía casi intacta, no había canales de expresión o crítica de la sociedad hacia el gobierno.

En este sentido Echeverría planteó los dos ejes de su gobierno: la apertura democrática y una nueva política económica.

En consecuencia Echeverría promovió una nueva reforma electoral, y el 5 de enero de 1973⁷⁴ se promulgó un nuevo ordenamiento. Esta ley permitió la participación de los partidos políticos en la Comisión Federal Electoral, brindándoles un representante asignado por ellos, con voz y voto.

También se modificó el proceso electoral, a los partidos se les permitió la organización de las mesas directivas de casilla, y se hicieron amplias prerrogativas para que los partidos pudieran acceder en los medios de comunicación. De esta forma se buscó fortalecer a los partidos políticos y así dar respuesta a las exigencias de la sociedad mexicana que exigía espacios.

Sin embargo, el predominio del partido de Estado aun era contundente, este seguiría dominado la escena política por un largo periodo.

Al final de su sexenio Echeverría tuvo que enfrentar numerosos problemas económicos, sin embargo este no perdió el control de la sucesión presidencial.

⁷⁴ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 p. 309

Esta vez se eligió abiertamente entre varios candidatos dentro del partido, dando como vencedor a José López Portillo, quien tras unas elecciones sin oposición (por que el PAN no presentó candidato por una crisis interna que implico una seria división del partido) llegó a la presidencia de la república.

Ya en el poder López Portillo encontró por un lado el apoyo del sector empresarial y con ella gran parte de las clases medias. Pero por otro lado, el hecho de que no hubiese habido más candidatos en la contienda aunado al aumento del abstencionismo, fueron señales obvias de que una nueva reforma electoral era necesaria.

En consecuencia el 28 de diciembre de 1977 se creó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y procesos Electorales, que continuó con la misma estructura pero que anexó el establecimiento del Tribunal de lo Contencioso Electoral⁷⁵.

Además destaca el señalamiento del sistema de partidos, en sus prerrogativas de su proceso de asociación política y de de su posible integración para cuestiones políticas (coaliciones) y para asociaciones no políticas (frentes).

Esta reforma también dio mayores prerrogativas a los partidos políticos para que tuvieran un acceso permanente en los medios de comunicación, y por primera vez se proveyó de subsidios cuyos montos dependían del número de votos obtenidos en las elecciones anteriores.

De esta ley además destaca el proceso de las circunscripciones plurinominales en donde se establecen 300 Diputados Uninominales y 100 plurinominales, los cuales se elegirían de acuerdo al porcentaje de votos obtenidos por los Partidos Políticos conforme a la división territorial de cinco circunscripciones.

También destaca que se establecen los recursos de Aclaración y de inconformidad contra las resoluciones de la Cámara de Diputados constituida

⁷⁵ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 p. 312

en Colegio Electoral y ante esta resolución se impondría el recurso de Reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Esta reforma política impulsada en el gobierno del Presidente López Portillo en 1977 es considerada por el politólogo César Cansino como el inicio de la etapa de liberalización del sistema político, debido a que aunque desde el gobierno del Presidente Díaz Ordaz se dieron reformas electorales, ninguna de las anteriores reformas a la ley fue de la envergadura de esta reforma que modificaba las leyes vigentes en materia de de organizaciones políticas, por lo que sería conocida como la Reforma Política de 1977⁷⁶.

Entendiendo liberalización como:

“Una apertura calculada y dosificada del sistema político por parte de la élite autoritaria para prolongar su dominación con ciertas dosis de legitimidad democrática”⁷⁷

En palabras de César Casino:

“La apertura política iniciada a finales de los setenta en México bien puede ser interpretada como un proceso a través del cual el gobierno ha venido concediendo gradualmente algunos derechos políticos y civiles en dirección democrática, pero aun en línea de organización controlada de la sociedad civil, y mediante el cual se busca conservar o incrementar las bases de legitimidad del régimen”⁷⁸

Como resultado casi inmediato del inicio de este proceso de liberalización, un grupo de intelectuales formaron una organización civil: el Comité Nacional de Auscultación y Coordinación (CNAC), mismo que posteriormente convertiría en

⁷⁶ CANSINO Cesar, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, Porrúa. México 1995 p. 33

⁷⁷ CRESPO José Antonio, *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano*, Cuadernos de Metapolítica, México DF 2006, p. 80

⁷⁸ CANSINO Cesar, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, Porrúa. México 1995. p. 29

un partido político con el nombre de Comité Nacional de Auscultación y Organización (CNOO) que se puso en marcha pero que rápidamente derivó en dos consecuencias, por un lado la separación de los intelectuales que no estaban de acuerdo con este procedimiento y por otro la creación de una serie de nuevos partidos como lo fueron:

El movimiento de acción y unidad socialista (MAUS), el Partido Socialista de los Trabajadores (PST), y el Partido Mexicano de los Trabajadores (PMT). En consecuencia se creó un número importante de partidos, sin embargo esto provocó una mayor atomización del voto, con lo que se fortaleció de primera instancia al partido oficial.⁷⁹

Para 1982 se elige a Miguel de la Madrid como presidente de México, su elección se caracteriza por presentar el mayor número de partidos situación que no se veía desde 1929, obteniendo la oposición de manera histórica, el mayor porcentaje de votos hasta entonces (25%)⁸⁰.

A este Presidente le tocó afrontar una severa crisis económica heredada del gobierno de José López Portillo y el terremoto de 1985, ambos factores que provocaron que la sociedad se uniera en protesta ante la incapacidad del gobierno de solucionar por un lado la catástrofe del terremoto (condición que llevó a los ciudadanos a organizarse para rescatar a los sobrevivientes y apoyar a las personas que lo perdieron todo) y por otro la gran crisis económica que se vivía y que trajo como consecuencia la formación de agrupaciones políticas que se convirtieron en importantes grupos de presión del gobierno.

Ante tal escenario Miguel de la Madrid impulsó una reforma electoral encaminada a mejorar la representación ciudadana.

De esta reforma es importante resaltar los siguientes cambios:

⁷⁹ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 p. 315

⁸⁰ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 p.315

Se aumentó el número de diputados a 500. Se establecieron mecanismos para asegurar mayoría en la Cámara, se estableció que el partido que tuviese más votos debía tener de cualquier forma el 50% de los diputados más 1, lo que se conoce como la cláusula de gobernabilidad. También se estableció un límite a la mayoría con lo que ningún partido podía obtener más del 70% de las curules⁸¹.

Este proceso de liberalización dio claros resultados en las elecciones presidenciales de 1982 en donde surgieron y resurgieron nuevas fuerzas políticas que obtuvieron un respaldo relativamente significativo como fue el caso de el Partido Socialista Unificado de México (la fusión de diversas agrupaciones de izquierda incluido el antiguo Partido Comunista Mexicano) y el Partido Acción Nacional (partido fundado en 1939 por el ex-rector de la UNAM, Lic. Manuel Gómez Morín⁸², descendiente de la Unión Nacional Sinarquista, con la bandera de los valores religiosos, la familia, la propiedad privada, la jerarquía y la solidaridad social) que siguió en claro ascenso en el número de sus adeptos.

Las consecuencias de la liberalización del sistema político en el corto plazo en palabras de Cesar Cansino fueron las siguientes:

“Por lo que respecta al primer momento, salvo en casos aislados en los ámbitos municipal y regional, las principales elecciones federales se desarrollaron pacíficamente. La ampliación del Espectro de los partidos alentó un ligero ascenso de la participación ciudadana y motivo a las diversas organizaciones de oposición a perfeccionar sus formas de organización social en busca de apoyos. El pluralismo político consentido por el régimen permitió el surgimiento de una vida política más intensa.

En síntesis, la Reforma Política fue funcional a los objetivos del régimen. Al tiempo que el incremento electoral y la existencia de oposición reforzaron la

⁸¹ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007. p 317

⁸² ANNA Timothy, BAZANT Jan, KATZ Friedrich, WOMACK John, MEYER Jean, KNIGHT Alan y SMITH H. Peter, *Historia de México*, Crítica, Barcelona 2003, p.295

legitimidad de las instituciones, la liberalización en cuanto limitada y controlada, no puso en mayores aprietos al gobierno”⁸³

2.1.2.1.- El proceso electoral de 1988 y la consolidación del Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional como fuerzas políticas.

Para las elecciones de presidente de la República en 1988, la situación de estabilidad característica de los anteriores procesos electorales no fue para nada similar.

Tras el largo periodo de recesión económica que prevalecía fue inevitable un enorme descontento social y la crítica hacia el gobierno por su alto grado de corrupción y falta de respuestas a las demandas sociales.

Para reconquistar algunos sectores de la sociedad que en el pasado fueron parte del partido dominante, se implementó la nacionalización de la banca en el sexenio de López Portillo en septiembre de 1982, hecho que provocó nuevas fricciones entre el gobierno y los empresarios aunque el gobierno sí logró atraer el apoyo popular. En el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988) con la finalidad de ganar nuevamente la confianza de los sectores financieros y obtener liquidez para hacer frente a la deuda externa, se reprivatizó la banca y se puso en práctica una política económica de corte neoliberal⁸⁴.

Sin embargo, esta política no mejoró los niveles de austeridad del gobierno, ni frenó el agravamiento de las condiciones de vida de sectores cada vez más amplios de la población. Además generó el disgusto de sectores dentro del partido que vieron en estas políticas la traición de los ideales del Partido Revolucionario Institucional.

⁸³ CANSINO Cesar, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. Porrúa. México 1995. p35

⁸⁴ CANSINO César, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. Porrúa. México 1995.37

En este contexto, como lo expresa César Cansino, la liberalización política tuvo resultados contraproducentes para el régimen, como fue en las elecciones de gobernador en Chihuahua en donde el triunfo del candidato del partido oficial fue puesto en entredicho por el PAN que organizó movilizaciones sociales contra las practicas fraudulentas y desconociendo el resultado del proceso, con lo que se generó un grave conflicto político. Pero Chihuahua no fue el único estado impugnado por la oposición, lo mismo sucedió en Baja California Norte y Sinaloa en 1984; en Sonora, Nuevo León y San Luis Potosí en 1985⁸⁵.

Otro elemento que ha sido identificado como factor que deterioró gravemente la legitimidad y el apoyo del PRI, fue el grave desastre de los terremotos de 1985 en la Ciudad de México, en donde la sociedad civil tuvo que organizarse para rescatar a los sobrevivientes y brindar apoyo a los que lo perdieron todo; ya que el gobierno de Miguel de la Madrid se vio claramente rebasado en sus funciones y atribuciones al no tener este ningún plan de acción para ayudar a las victimas por lo que fue duramente criticado.

Por otro lado, a pesar del avance que había logrado el PAN y el PSCM, aun no se tenían partidos fuertes que representasen una competencia real al partido oficial hasta entonces. Tuvo que ser una escisión del mismo partido oficial, que junto con distintas agrupaciones civiles y partidos políticos formó la coalición llamada Frente Democrático Nacional que postuló como candidato a la presidencia de la República al Ing. Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano que en su propuesta reclamaba la recuperación del proyecto social original de la revolución mexicana⁸⁶.

Esta coalición rápidamente se convirtió en una fuerza política importante con posibilidades de acceder a la presidencia, condición que inauguro las elecciones competidas que en el pasado no se habían dado a nivel federal.

Por su parte el Partido Acción Nacional, tras una fuerte lucha interna postuló a Manuel J. Clouthier.

⁸⁵ MEYER Lorenzo, REYNA José Luis, *Los Sistemas Políticos en América Latina*, siglo XXI, México 2005, p. 323

⁸⁶ CANSINO Cesar, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. Porrúa. México 1995 p.39

Para este proceso electoral de 1988 el PAN ya era una fuerza relativamente importante con 700 regidores, 54 diputados locales y 41 diputados federales⁸⁷, aunque aún sin posibilidades reales de acceder a la presidencia.

En consecuencia la jornada electoral tuvo un resultado cuestionado por las fuerzas políticas, manchada por acusaciones de irregularidades que fueron denunciadas a la Comisión Federal Electoral.

El punto más crítico de esta jornada fue cuando el Secretario de Gobernación y presidente de la Comisión Federal Electoral (CFE), Manuel Bartlett , anunció que los resultados electorales no podrían ser entregados en ese momento y el entonces representante del PAN, Diego Fernández de Cevallos, denunció que el sistema se había caído.

Finalmente los resultados se entregaron de la siguiente manera:

Carlos Salinas del PRI, 9, 641,329; Cuauhtémoc Cárdenas del FDN, 5, 956,988; y Manuel Clouthier del PAN, 3, 267,159.⁸⁸

De esta manera el candidato del FDN alcanzó el segundo lugar con un poco más del 30% de los votos situación inédita en una elección presidencial; y para el Partido Acción Nacional, aunque en tercer lugar mantuvo su tendencia histórica ascendente.

Sin embargo la duda se quedó en el aire, ya que por la poca claridad en los resultados que emitió la autoridad electoral, que además era parte de la estructura del gobierno federal; provocó que el frente opositor que encabezaba Cuauhtémoc Cárdenas desconociera este resultado que además atribuía a un fraude electoral y por el cual exigían la anulación de las elecciones, llevando acabo multitudinarias manifestaciones que no lograron impedir que Salinas tomara protesta y se convirtiera en Presidente; sin embargo estas movilizaciones sí convencieron a un gran sector de la sociedad de que había

⁸⁷ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 p.319

⁸⁸ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 p321

habido un fraude, condición que dañó claramente la legitimidad del gobierno de Carlos Salinas, y esto se vio reflejado en la crisis política más importante de la década de los noventa: el levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional EZLN. Que entre sus demandas exigía la renuncia del Presidente Salinas por considerarlo ilegítimo por su origen fraudulento en las urnas.

Por otro lado, las movilizaciones sociales derivadas de este proceso, dejó claro que la sociedad mexicana ya estaba organizada y lista para una nueva etapa de transición política. En esta época Enrique González Pedrero analizando la sociedad mexicana y las movilizaciones políticas, advertía este cambio y lo expresó de la siguiente manera:

“Es claro que a partir del 6 de julio se ha iniciado una etapa de transición hacia la plena democracia mexicana... Pienso que se trata de modernizar el pacto social y político que nos une desde el primer cuarto de siglo... Los partidos políticos, sin excepción, están llamados a romper inercias. Tienen que adaptarse y ponerse a la altura de un pueblo que votó, sobre todo, por la democracia... El tránsito democrático que demanda el pueblo de México consistirá, en buena medida, en ajustar los métodos de la política con las necesidades y las expectativas concretas de la sociedad...”⁸⁹

Por su parte Cuauhtémoc Cárdenas y el grupo de partidos que lo apoyaron, consolidaron el Partido de la Revolución Democrática que se constituyó de manera formal el 5 de mayo de 1989, día de gran movilización social, civil y política que se desarrolló a escala nacional y que movilizó a millones de mexicanos inconformes por los resultados que dio el triunfo nuevamente al partido oficial.

⁸⁹ GÓNZÁLEZ Pedrero, Enrique, *La Cuerda Tensa. Apuntes sobre la democracia en México 1990-2005*, Fondo de cultura económica, México 2005, p. 242

2.1.2.2.-Continuación de la liberalización política y la crisis de gobernabilidad en el gobierno de Carlos Salinas

Como resultado de la crisis pos-electoral de 1988, fue clara la necesidad de continuar por el camino de las reformas políticas en un sentido democratizador para brindar a las instituciones la credibilidad necesaria para organizar y dirigir las elecciones, pero sobre todo para darle una mayor legitimidad al presidente emergido de este polémico proceso electoral.

De tal manera que en el sexenio de Carlos Salinas en un afán de legitimarse ante la sociedad y la oposición, impulsó varias reformas a la ley electoral en donde destacan:

Cambio de la regla de asignación de curules, para dar a todos los partidos igualdad de condiciones, en el sentido que según fuese el número de votos este sería igual al porcentaje de curules para su representación.

Las reglas de financiamiento de los partidos se modificaron para que fueran mas claras y transparentes. También se hizo más rígidas las reglas del financiamiento por parte de aportaciones o donativos⁹⁰.

Se incrementó considerablemente el tiempo oficial de los partidos en los medios de comunicación.

El elemento considerado de mayor avance fue la creación del Instituto Federal Electoral IFE, que se creó como organismo público autónomo, con carácter permanente, personalidad jurídica y recursos propios. Este órgano con la función de autoridad electoral y de organización de los procesos de carácter Federal, representó un gran avance en el desarrollo de los procesos electorales, pues se estableció un órgano profesional con autonomía que sin duda abonó a la equidad en las contiendas electorales. Además se le dio al

⁹⁰ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007. p.323

instituto la capacidad de invitar a observadores internacionales⁹¹ para hacer más transparentes las elecciones esto con el fin de recuperar la confianza de los electores y disminuir el abstencionismo.

Este presidente logró un gran respaldo social y de la oposición política al impulsar estas leyes, pero especialmente por el reconocimiento del triunfo del PAN en la elección para gobernador de Baja California en 1989.

Además, logró legitimarse en un amplio sector de la población al implementar medidas populistas como fue el programa Solidaridad que daba apoyos a las clases más necesitadas.

Su periodo sexenal se vislumbraba como uno muy exitoso pues había logrado reconsolidar a su partido y sobre todo fortalecer la figura presidencial, especialmente considerando el gran escándalo político que significó el proceso electoral con la caída del sistema que generó graves dudas sobre el proceso.

Sin embargo, ya casi al final de su sexenio se dio la crisis más grande para el régimen autoritario que generó división y desintegración al interior del PRI, en un contexto de levantamiento armado en el estado de Chiapas, iniciado el día 1 de enero de 1994, en marzo del mismo año el proceso de sucesión presidencial quedó marcada por el asesinato del candidato presidencial del todavía presidente, Luís Donaldo Colosio Murrieta, hecho que conmocionó a todo el país.

Posteriormente en septiembre, fue asesinado el secretario general del PRI José Francisco Ruiz Massieu quien era una figura de gran importancia en el partido y que había ocupado diversos cargos políticos, y provenía de una familia con arraigo y poder dentro del partido, generando en consecuencia una de las peores crisis políticas que para muchos influyó en la grave crisis económicas de los últimos tiempos que heredó Carlos Salinas al finalizar su sexenio, como efecto de la incertidumbre que generaron estos hechos sobre

⁹¹ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 pp. 322-323

los inversionistas que retiraron del país su capital por el miedo a las graves consecuencias que se podían suscitar de todo esto.

Sin embargo, el proceso electoral de 1994 se llevó a cabo en orden y la tendencia como era de esperarse después del asesinato del candidato presidencial y la crisis política que propició el levantamiento armado del EZLN, fue a favor del candidato del PRI, Ernesto Zedillo Ponce.

2.2.-La reforma de 1996

En el sexenio de Ernesto Zedillo se dio una reforma electoral, la reforma política de 1996, considerada por muchos analistas como “una auténtica reforma estructural”⁹² que fue producto de las críticas de los partidos de oposición que exigían una mayor equidad para competir por los puestos de elección popular, ya que a pesar de que se había dado muestras de apertura y voluntad política en los sexenios anteriores el recuerdo de la elección de 1988 en donde se dejó una impresión de un fraude electoral impulsado desde la presidencia de la república, además de múltiples acusaciones de fraudes electorales a nivel municipal y estatal, hacían pensar que la alternancia política y la competencia en igualdad de condiciones aun estaba muy distante.

Además, aunque el proceso electoral de 1994, se llevó a cabo en relativa calma y sin mayores impugnaciones sobre un proceso con un resultado contundente que dio el triunfo al candidato Ernesto Zedillo, en los hechos, este mandato también reflejaba la necesidad de un cambio, especialmente ante la gran desigualdad en la que se llevó a cabo este proceso, concretamente respecto a la repartición de recursos que se otorgaban (que en este proceso concretamente representó solamente para el Partido Revolucionario Institucional el 71.4%⁹³ de todo el dinero gastado en los comicios presidenciales) la imposibilidad de revisar los casos polémicos en las

⁹² SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 p.326

⁹³ BECERRA Ricardo, SALAZAR Pedro, WOLDENBERG José, *La mecánica del cambio político en México*, cal y arena, México 2005, p. 371

elecciones locales (como los conflictos de sucesión estatales de 1990 a 1995 en Guanajuato, Michoacán, San Luis Potosí, Yucatán y Tabasco donde se vivieron procesos sumamente cuestionados), y finalmente, la consolidación de la autonomía de los órganos electorales (que en este contexto, concretamente, el Instituto Federal Electoral, aun era presidido por el Secretario de Gobernación, cargo que era designado por el Presidente de la República).

Además, aunque el resultado de la elección dio al candidato ganador el 50.13% de los sufragios, muy por encima de sus competidores, para muchos analistas políticos, este mandato en las urnas, también reflejaba la exigencia de la otra mitad de los electores de una alternancia política, en palabras del ex consejero Presidente del IFE, José Woldenberg:

“Los ciudadanos habían mostrado una clara división, prácticamente a la mitad. Una primera parte refrenó su adhesión al Partido Revolucionario Institucional y a su gobierno. Pero la otra mitad, diecisiete millones de votantes, habían votado fuera de la propuesta del ganador o aun en contra de ella. Era una lógica política, de escala nacional, que debía asumirse sin ambigüedad: el nuevo gobierno debía incorporar las demandas y las expectativas de la otra mitad, debía terminar de abrir las compuertas de la competencia política a esa enorme franja y abrir el gobierno mismo a esas preocupaciones y demandas diversas”⁹⁴

Aunado a esto el levantamiento armado del autodenominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que desconocía como Presidente a Salinas de Gortari y de igual manera al Tratado de Libre Comercio (TLC) firmado por este presidente con los Estados Unidos y Canadá, atrajeron los reflectores de todo el mundo dañando la imagen de país democrático y de promotor de los derechos humanos que se mantuvo durante el gobierno de Salinas, quien además hizo un gran esfuerzo por mantener esta imagen a nivel internacional.

En este contexto, la situación política y social del país exigía de este presidente un cambio del sistema electoral, que brindase al gobierno una mayor legitimidad para así revertir los brotes de ingobernabilidad y de

⁹⁴ BECERRA Ricardo, SALAZAR Pedro, WOLDENBERG José, *La mecánica del cambio político en México*, cal y arena, México 2005, p. 366

incertidumbre que se habían vivido en el pasado; y consecuentemente ante estos hechos el Presidente Zedillo tuvo la sensibilidad política para comprender la importancia de estas reformas, si tomamos en cuenta su postura reflejada en sus discursos, como fue el caso de una conferencia de prensa durante una visita de Estado que realizó a Inglaterra, en donde se le hizo la pregunta –Si el gobierno mexicano considera las elecciones de 1994 y 1995 como libres y justas, entonces ¿Por qué hay que hacer tanto énfasis a la reforma electoral?- a lo que el Presidente contestó:

“Es cierto que las elecciones de 1994, es decir, las elecciones federales, así como las elecciones locales en 1995 se han aceptado en términos generales como elecciones legales y que se llevaron a cabo en una forma ordenada. Sin embargo quiero decirles que cuando a mí me eligieron, hasta el mismo día de las elecciones había un gran debate, la gente se preguntaba si iban a ser elecciones limpias; la oposición, los medios, la prensa, consideraban que tal vez no fueron elecciones limpias, por las menciones tradicionales que existen acerca de nuestro sistema político. Sin embargo cuando me eligieron, los observadores nacionales y extranjeros consideraron que había sido legal, que cumplía plenamente con el marco legal. Pero después surgió otro argumento, dijeron: sí bueno, fueron legales las elecciones, sin embargo no fueron equitativas. Y tal vez haya algo de cierto en eso, es por eso que yo he dicho desde el primer día que estoy dispuesto a fomentar nuevas reglas electorales, y ser equitativos tiene que ver con dos sentidos: uno, el financiamiento de los partidos políticos, el financiamiento de las campañas políticas y también el acceso a los medios... Yo diría que estos son los dos temas básicos que quedan pendientes, para alcanzar lo que yo he descrito como la reforma electoral definitiva, eso es lo que estamos haciendo ahora con todos los partidos políticos”⁹⁵

Esta respuesta evidenció la posición del Presidente Zedillo; sin embargo, en la opinión de muchos analistas, entre ellos José de Jesús Covarrubias Dueñas⁹⁶, la situación política del país no fueron los únicos motivos que impulsaron esta reforma; considerando como factores de gran importancia los efectos de los

⁹⁵ Citado por: BECERRA Ricardo, SALAZAR Pedro, WOLDENBERG José, *La mecánica del cambio político en México*, cal y arena, México 2005, p. 373

⁹⁶ COVARRUBIAS Dueñas, José de Jesús, *Derecho Constitucional Electoral*, Porrúa, México 2002 p.44

procesos conocidos como geopolitik o geopolítica⁹⁷ y la geoeconomía⁹⁸ que no es otra cosa que el nuevo liberalismo *laissez faire, laissez passer*, que influyó en la ideología del Estado como consecuencia de la apertura que tuvo México hacia los mercados externos y que se intensificó en los gobiernos de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo, influyendo en un sentido democratizador, al abrir y permitir la competencia equitativa de las fuerzas políticas dejando al ciudadano ser el factor decisorio quién a través de su elección racional elije al partido o candidato que más le convenga.

Contextualizando esta explicación para el caso mexicano, a lo que Covarrubias hace referencia principalmente es al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) que influyó en la apertura de la economía mexicana, pero también influyó en el cambio de régimen de partido hegemónico que se mantuvo durante setenta años hasta el año 2000, (año en que se logro la alternancia del Ejecutivo Federal).

De esta manera la exigencia de la sociedad que estaba deseosa de un cambio, y la lucha de los partidos políticos (principalmente del PAN y PRD), e intelectuales mexicanos que igualmente lucharon por la democratización del sistema, aunado a la presión del exterior; crearon las condiciones para que el sistema político en el sexenio de Ernesto Zedillo alcanzara acuerdos que permitieran este cambio estructural, y se fortalecieran las instituciones para generar las condiciones de competitividad que eran necesarias para fomentar la lucha equitativa entre los partidos políticos.

⁹⁷ Geopolítica: termino internacional creado durante la I guerra mundial por el pangermanista sueco R. Kjellen, que debía explicarla estricta relación entre las condiciones geográficas del Estado con su política; los geopolíticos del III Reich abusaron del termino para explicar su "necesidad" imperialista de ampliar su espacio vital (lebensraum). OSMANCZYK Edmund Jan, *Enciclopedia mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, Fondo de Cultura Económica, México 1976 p.345

⁹⁸ Geoeconomía: La expresión geoeconomía fue usada, por primera vez, con fines de estrategias aéreas, por George T. Rennes, profesor de la Universidad de Columbia, aunque la popularización del término se debe a Edward Luttwak quien, a finales de los 1990, describió el nacimiento de un nuevo orden mundial, en el que el arma y los instrumentos económicos reemplazarían a las armas militares como instrumentos al servicio de los Estados en su voluntad de potencia y afirmación en el sistema u orden internacional. <http://www.sem-wes.org> consultado en: 23/09/08

En consecuencia, en este sexenio, el ejecutivo federal se vio en la necesidad de negociar con los partidos opositores una nueva reforma electoral que brindara mayor credibilidad y certidumbre sobre los procesos electorales a través de las instituciones del Estado, y así dar una respuesta a las exigencias de la sociedad mexicana al igual que a los críticos del régimen en el exterior.

Consecuentemente entre el 1 de diciembre de 1994 y el 1 de agosto de 1996 se dieron las discusiones y negociaciones de esta reforma entre los dirigentes nacionales del PRI (María de los Ángeles Moreno, quien al final de la negociación fue remplazado por Santiago Oñate), del PAN (Carlos Castillo Peraza quién al final de la negociación fue remplazado por Felipe Calderón), del PRD (Porfirio Muñoz Ledo quién al final de la negociación fue remplazado por Manuel López Obrador) y del PT (Alberto Anaya).⁹⁹

Las conclusiones de la mesa de discusión se dieron a conocer el día 22 de abril de 1996.

Posteriormente en la Cámara de Diputados estos acuerdos fueron discutidos y aprobados en su redacción final; redacción que posteriormente sería firmada por el Presidente de la República.

2.2.1.-Principales aportaciones de la reforma

La reforma lograda en 1996 fue considerada por muchos analistas políticos como *definitiva*, ya que en esta se lograron los mayores avances en materia de equidad entre los Partidos Políticos y la Independencia del órgano rector de las elecciones federales: el IFE.

Esta reforma significó modificaciones en la Constitución, el Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales (COFIPE), la Ley reglamentaria del artículo 105 constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Código Penal

⁹⁹ SÁENZ López Karla, *Sistema Electoral Mexicano*, Trillas, México 2003.p.184

A continuación se exponen los cambios por artículo y una pequeña explicación del efecto de la reforma:

En el artículo 35 se hicieron cambios en su fracción tercera, respecto a las prerrogativas de los ciudadanos mexicanos, que antes de la reforma decía: “Asociarse libre y pacíficamente para formar parte de los asuntos políticos del país”. Con la modificación quedó: “Asociarse individual y libremente para formar parte en forma pacífica de los asuntos políticos del país”¹⁰⁰

Este nuevo reacomodo lo que modifica es la libertad que se le reconoce a los ciudadanos de elegir libremente si desean participar en asociaciones sin ser obligados a hacerlo de forma colectiva como se acostumbraba con el voto corporativo.

En el artículo 36, con respecto a la fracción tercera, relativo a las obligaciones de los ciudadanos, que decía: “Votar en las elecciones populares en el distrito electoral que le corresponda”, con las modificaciones quedó de la siguiente forma: “Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley”. Lo que destaca es la intención que se tenía de incluir en las elecciones en un mediano plazo a los mexicanos que residen en el extranjero. Reforma que fue aprobada el miércoles 23 de febrero de 2005¹⁰¹.

En el artículo 41 se hizo una de las mayores reformas, ya que esta ley a partir de esta reforma garantiza el apoyo con los medios necesarios para que estos se sostengan. Lo único que se les pide a cambio es que predomine el financiamiento público sobre el privado en sus finanzas.

Esto no sólo sirvió para dar equidad en la competencia electoral a los partidos políticos, sino también para prevenir el financiamiento de particulares con fines

¹⁰⁰Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 35

¹⁰¹ <http://www.jornada.unam.mx/2005/02/23/> GARDUÑO Roberto y MÉNDEZ Enrique, *Aprueba reforma para garantizar el voto de mexicanos en el extranjero*. consultado en: 28/09/08

ilegítimos que pongan en entredicho los principios de los partidos, y haciendo menos equitativa la competencia electoral.

De esta manera la ley establece entregar 30% del total a los partidos repartido de manera igualitaria entre todos ellos, y 70% se entregaría dependiendo del porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados en la elección inmediata anterior.¹⁰²

De esta manera se mantiene a todos los partidos, pero se le da un mayor apoyo (70%) a los que obtuvieron más votos.

Otro aspecto importante que fue reformado es que se llevo a rango constitucional el establecimiento de tope de gasto de campaña por parte del *COFIPE*, con lo que este se convierte en vigilante del origen, y del uso de los fondos entregados y las sanciones en caso de incumplimiento de las disposiciones.

En el artículo 63, respecto a la elección de representantes en las cámaras de diputados y de senadores, se eleva el umbral de asignación de escaños de 1.5 a 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales¹⁰³.

De esta manera se dificulta la creación de nuevos partidos, pero a la vez se mantiene a los partidos minoritarios al mantener un umbral muy pequeño que les permite mantener su registro.

Por otro lado también se modifica el porcentaje máximo de representación en la cámara, pasando de 315 a 300, es decir que los partidos solo pueden tener en su máximo un 60% de los escaños contra los 63% anteriores a la reforma.¹⁰⁴

¹⁰² SÁENZ López Karla, *Sistema Electoral Mexicano*, Trillas, México 2003.p.194

¹⁰³ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 p.327

¹⁰⁴ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 p. 327

De esta manera lo que se promueve es una verdadera representación proporcional y en el contexto que se dio preveía el control de la cámara por parte del partido hegemónico.

De esta forma se da cabida a las distintas fuerzas, y si en el mandato de las urnas un partido tiene mayoría, queda bien representado, ya que teniendo mayoría en la cámara con el 60% de los votos puede aprobar o frenar cualquier ley.

Además como ya lo mencionamos con esta reforma se dio un gran impulso a la credibilidad de los procesos electorales al desvincular al poder ejecutivo del órgano encargado de llevar a cabo las elecciones: el IFE; es por esto que en los próximos subtemas veremos que es el IFE hoy en día y los cambios que tuvo gracias a la reforma político-electoral de 1996.

2.2.1.1.-El Instituto Federal Electoral

El Instituto Federal Electoral es la autoridad responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, la elección del Presidente de la república y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión.

El IFE empezó a funcionar el 11 de octubre de 1990 como resultado de una serie de reformas a la Constitución Política.

Desde su creación ha pasado por diferentes reformas que le han ido transformando paulatinamente a través de su marco legal.

En este sentido tenemos tres importantes procesos de reformas:

- “La reforma de 1993 facultó a los órganos del Instituto Federal Electoral para la declaración de validez y la expedición de constancias para la elección de

diputados y senadores así como para establecer topes a los gastos de campaña de las elecciones.

- La reforma de 1994 incrementó el peso e influencia de los consejeros ciudadanos en la composición y procesos de toma de decisiones de los órganos de dirección, confiriéndoles la mayoría de los votos y amplió las atribuciones de los órganos de dirección a nivel estatal y distrital.
- La reforma de 1996 reforzó la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral al desligar, por completo, al Poder Ejecutivo de su integración y reservar el voto dentro de los órganos de dirección, exclusivamente a los consejeros ciudadanos¹⁰⁵

En la actualidad el IFE está definido por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) como:

“Depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones”¹⁰⁶

Los fines del instituto son los siguientes:

- “a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión;
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; y

¹⁰⁵ http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acerca_del_IFE/?jsessionid=DwVhLYWb2CCft1CFppkb4Qt9bcPkR4vJrp0hWQT3SdGRg0yy2P6n!1910035077!-1191194563 consultado en: 03/10/08

¹⁰⁶ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, libro tercero, título primero, artículo 68

g) Llevar acabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.”¹⁰⁷

Como se expuso en el subtema anterior, el Instituto está compuesto por 17 miembros del Consejo General, de los cuales solamente 9 tiene derecho a voz y voto, que son: 1 consejero Presidente (que dura en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez) y 8 consejeros electorales (que durarán en su cargo nueve años y son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes la Cámara de Diputados).

Los integrantes con voz pero sin voto son:

- “Los Consejeros del Poder Legislativo, que actualmente son seis. Cada grupo parlamentario con afiliación de partido en cualquiera de las dos Cámaras del Congreso tiene derecho a designar uno por igual.
- Los representantes de los partidos políticos nacionales, en razón de uno por cada partido que cuenta con reconocimiento legal. Actualmente son seis los representantes partidistas en el Consejo General.
- El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, quien es nombrado por las dos terceras partes del Consejo General a propuesta del Consejero Presidente y funge como Secretario.
- Actualmente, el Consejo General se integra por un total de 26 miembros, de los cuales nueve concurren con derecho a voz y voto y 17 con voz pero sin voto”¹⁰⁸

¹⁰⁷ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, libro tercero, título primero, artículo 69

¹⁰⁸ http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acerca_del_IFE/?jsessionid=DwVhLYWb2CCft1CFppkb4Qt9bcPkR4vJrp0hWQT3SdGRq0yy2P6n!1910035077!-1191194563 Instituto Federal Electoral, *Marco de referencia*. consultado en: 03/10/08

2.2.1.1.1.- Efectos de la reforma de 1996 en el IFE

No hay duda de que las tres grandes reformas por las que pasó el IFE fueron de gran importancia para el fortalecimiento y la consolidación de este órgano; sin embargo la reforma de 1996 tiene una mayor connotación en la historia de este instituto, al ser considerada como un factor de gran importancia en el proceso de alternancia (que se dio en el año 2000 y que comenzó con las elecciones de diputados de 1997), al atribuirle un efecto directo en la equidad de los procesos electorales posteriores a esta reforma, y que se logró al reforzar la autonomía e independencia del Instituto Federal Electoral al desligarlo del Poder Ejecutivo, y reservar el voto de los órganos de dirección exclusivamente a los consejeros ciudadanos; ya que hasta antes de esta reforma la presidencia del Consejo General correspondía al Secretario de Gobernación que era designado por el Presidente de la República.

Las modificaciones que se hicieron al IFE, pasan por un cambio de régimen jurídico, con lo que el IFE quedó definido por la ley como:

“un organismo público, autónomo de carácter permanente independiente en sus decisiones y funcionamiento con personalidad jurídica y patrimonio propios.”¹⁰⁹

Al convertirse en un organismo autónomo es cuando se le empieza a llamar Instituto Federal Electoral, con lo cual toma identidad propia y deja de ser un organismo para ser un instituto, pero ahora establecido en la ley máxima que es la Constitución.

También se establece que el Consejo General será el órgano superior de dirección y que este estará manejado por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, además de los consejeros del Poder Legislativo y representantes de los partidos políticos quienes tendrán voz, pero no voto.¹¹⁰

¹⁰⁹ Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, libro tercero, título primero, artículo 70

¹¹⁰ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 p.327

De esta manera los consejeros electorales y el consejero presidente quedó estipulado deberán ser propuestos y elegidos por la cámara de diputados con dos terceras partes de los votos.

Los consejeros del poder legislativo serán nombrados por los grupos parlamentarios de las dos cámaras con afiliación de partido, de esta forma todos los partidos tendrán un representante del legislativo, sin embargo como ya se hizo mención estos solo tendrán voz pero no voto.

El secretario ejecutivo, será nombrado por dos terceras partes de los miembros del consejo con derecho a voto en el mismo consejo.¹¹¹

2.2.1.2.- El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación está definido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como:

“la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación”¹¹²

Su composición esta definida por la Constitución de la siguiente manera:

“La Sala Superior se integrará por siete Magistrados Electorales. El Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años”¹¹³

Este instituto cuyo primer antecedente se remonta a la reforma política de 1986, con la creación del denominado Tribunal de lo Contencioso Electoral, que dio el primer paso en la consolidación de un sistema electoral regido por el

¹¹¹ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 p.327

¹¹² Artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

¹¹³ Artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

derecho. De esta manera este órgano del Poder judicial se fue consolidando a través de un proceso evolutivo en distintas reformas que han aportado a la consolidación de su autonomía.

2.2.1.2.1.-Aportaciones de la reforma electoral de 1996 al TEPJF

Con la reforma de 1996 se sustituyó al Tribunal Federal Electoral por el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación; y se le dieron nuevas atribuciones.

En este sentido el TEPJF se le encomendaron las siguientes funciones:

“La ampliación sustancial de la jurisdicción del Tribunal al reconocerle competencia para resolver los juicios de revisión constitucional electoral, por actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que violen un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conocer sobre los juicios para la protección de los derechos político - electorales del ciudadano, que se promuevan por violación a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.

Con la modificación al sistema de elección de los Magistrados Electorales de la Sala Superior y Regionales, ahora la Suprema Corte de Justicia de la Nación los propone a la Cámara de Senadores; anteriormente el Poder Ejecutivo tenía esta facultad y presentaba su propuesta a la Cámara de Diputados.

El otorgar la facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para conocer, por primera vez en la historia política de nuestro país, de acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre

una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electora”¹¹⁴

En este sentido fueron reformados los artículos 60 y 74, que tuvieron un gran efecto en la fortaleza del TEPJF y en la credibilidad en la calificación de los resultados de los procesos electorales que ahora tendrían un juez imparcial para la calificarlos en todo el país y que a continuación exponemos con más precisión:

En el artículo 60 se desprende lo que se refiere a la declaración de validez y las impugnaciones que se hagan a esta, por que a partir de esta reforma lo que cambio es que anteriormente sí un partido impugnaba una elección después de la declaración de validez, se disponía a las salas del Tribunal Federal Electoral resolver el conflicto; ahora se hace ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

A partir de esta modificación, es el tribunal el encargado de resolver de forma definitiva e inatacable las impugnaciones contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores, a demás se le confirió a su Sala Superior la facultad de realizar una vez resueltas las impugnaciones contra los resultados de las elecciones presidenciales, habiendo hecho el computo final de las elecciones presidenciales, el procedimiento de validez de la elección, retirándole esta atribución de la cámara de diputados.

De esta forma lo que resalta es la ausencia de órganos de carácter político en el control y calificación de las elecciones Federales. Con esto se avanzó en la justicia electoral, dando un mayor grado de confianza a los ciudadanos respecto a los procesos electorales.

En la reforma al artículo 74 se establece la desaparición de los Colegios Electorales que eran formados por diputados para la calificación de las elecciones presidenciales, de esta forma se contribuye a la separación de los

¹¹⁴ <http://www.trife.gob.mx/todo.asp?menu=1> Tribunal Federal Electoral por el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, *Atribuciones*. consultado en: 03/10/08

órganos de carácter político con relación a las elecciones Federales, encomendando a los órganos judiciales la atribución de resolver los conflictos electorales.

En opinión de Leonel Castillo, magistrado del Tribunal Electoral sobre la reforma de 1996 comenta:

“logró subsanar grandes vacíos sobre la tutela de los derechos políticos, al establecer bases constitucionales para su protección, y dar lugar a la creación del juicio para la protección de los derechos políticos- electorales para garantizar el respeto a los derechos de votar, de ser votado y de asociarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país”¹¹⁵

En conclusión, el proceso lento y paulatino que comenzó con los trágicos hechos de 1968, iniciaron una liberalización del sistema político mexicano impulsado por los presidentes posteriores a este evento con el fin de mejorar su imagen y legitimarse hacia el exterior al promover una imagen democrática de nuestro país y hacia adentro dando la percepción a la ciudadanía de un interés democratizador del gobierno pero sin ceder el control de las instituciones.

2.3.-La transición democrática

La transición política se define como:

“el intervalo entre un régimen político y otro, entendiendo por régimen el conjunto de patrones, explícitos o no, que determinan las formas o canales de acceso a los principales posiciones gubernamentales, las características de los actores que son admitidos y excluidos de este acceso y los recursos y estrategias que pueden usarse para tener acceso”¹¹⁶

¹¹⁵ Citado por: SÁENZ Liébano, *La presidencia Moderna*, Taurus, México 2006, p.393

¹¹⁶ CANSINO Cesar, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. Porrúa. México 1995 p.17

En la interpretación de César Cansino:

“la transición de un régimen autoritario a uno democrático supone el cambio de un conjunto de arreglos institucionales y prácticas políticas definidos y controlados discrecionalmente por la élite en el poder por otro acuerdo en el que la definición y el funcionamiento de las estructuras y prácticas políticas se sometan a la discusión, estén garantizadas por la Constitución y estén respaldadas por la participación ciudadana. De esta manera, los momentos de transición están definidos por el cuestionamiento de los arreglos institucionales y prácticas políticas; esto es, por la ausencia de consenso sobre ellos y la lucha por la definición y establecimiento de unos nuevos”¹¹⁷

Los estudios de política comparada han dado algunas hipótesis sobre los procesos de transición en donde se plantean algunas constantes que continuación se exponen:

“-las posibilidades de una transición democrática son mayores cuando la crisis autoritaria del régimen en cuestión alcanza niveles elevados. Es decir, cuando se presenta una fractura o división irreconciliable en la coalición o coaliciones dominantes que apoyan y sostiene el régimen, lo cual se traduce en inestabilidad y transferencia (movilidad) de recursos políticos hacia actores emergentes.

-Los indicadores de la crisis política o del nivel de deterioro del régimen quedan evidenciados por la presencia de una crisis de legitimidad, la pérdida de eficacia decisional del gobierno y por un incremento considerable de la movilización social conflictiva o de signo antirrégimen. -La correlación de fuerzas sufre entonces un vuelco, abriéndose la posibilidad previo hundimiento del régimen autoritario, de una negociación hacia la democracia entre los diversos actores políticos en escena”¹¹⁸

¹¹⁷ CANSINO César, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. Porrúa. México 1995 p.17

¹¹⁸ CANSINO César, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. Porrúa. México 1995 p.19

El esquema anterior, claramente se puede reconocer en los procesos de transición democrática de España, Portugal y Grecia en la década de los setenta; y Argentina, Brasil y Uruguay en la década de los ochenta.

Sin lugar a dudas nuestra transición democrática es un proceso muy singular que no se parece a los procesos antes mencionados, especialmente por el hecho de que el partido que se mantuvo hegemónico por más de setenta años en México, no lo hizo a través de las armas o de un golpe de Estado como si paso en Argentina, Brasil y Uruguay. César Cansino define la forma en que funcionó nuestro sistema político con mayor claridad:

“mantuvo el funcionamiento regular de las instituciones con procedimientos que mucho distaban de ser democráticos pero que tampoco eran dictatoriales... más inclusivo que exclusivo, basado más en el consenso y la negociación que en la represión abierta y permanente, poseedor de una constitución ampliamente aceptada y de un arreglo institucional formalmente democrático”¹¹⁹

Como consecuencia y a diferencia de lo que han sido los procesos de transición en otras latitudes, en el nuestro el PRI, después de la reforma política y la apertura plural de las fuerzas políticas, el partido gobernante no dejó de ser un actor importante en la escena política, al contrario mantuvo una gran representación a nivel regional y en el poder legislativo.

En ese sentido lo que hemos calificado como transición democrática basados en el concepto anterior es el intervalo que en el caso mexicano inició con la reforma electoral de 1996 tras lograr el consenso entre las fuerzas políticas más importantes del país para modificar el sistema electoral.

En consecuencia se reformaron un conjunto de normas en materia electoral para generar mayores condiciones de equidad y transparencia en los procesos electorales para todas las fuerzas políticas, consolidando la autonomía y ciudadanía el Instituto Federal Electoral, la autoridad encargada de llevar

¹¹⁹ CANSINO Cesar, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. Porrúa. México 1995 p.14

acabo los comicios. Además se dispuso de una autoridad imparcial para dar el calificativo final a los procesos electorales, teniendo como base elementos meramente jurídicos.

De esta manera el proceso de liberalización que inició en 1977 y que fue cediendo derechos civiles y políticos, paulatinamente, aunque en principio solo tuvo la intención regresar la legitimidad al partido en el poder; por distintas causas que empeoraron la percepción del partido gobernante de un número importante de ciudadanos (como fue la grave crisis económica que inició en 1982), esta liberalización provocó cambios irreversibles en la sociedad y en los partidos políticos, provocando que sectores tradicionales de apoyo del partido de Estado (como fue la iglesia Católica, grupos empresariales y la corriente de izquierda priista que encabezaba Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano) fueran asimilados por los partidos de oposición que en el proceso electoral de 1988 demostrando así que estos partidos (PAN y PRD) habían llegado para quedarse.

De esta forma y como resultado de los avances en la equidad en las contiendas electorales se ha dado inicio a un nuevo contexto de pluralidad política en los tres niveles y ordenes de gobierno, al igual que una mayor competitividad en los procesos electorales, condición que el consenso académico ha coincidido en llamar como proceso de transición democrática.

Esta afirmación la podemos reforzar con el planteamiento que emplea Guillermo O'Donnell, quien expone dos procesos esenciales para considerar una transición de un régimen autoritario a un sistema democrático, estos procesos son:

“Un proceso de desintegración del régimen autoritario, que a menudo asume la forma de una “liberalización”, y un proceso de instauración de las instituciones democráticas. Aunque estas dos transformaciones son plasmadas, ambas, por los

rasgos particulares del antiguo régimen, en algún momento deben establecerse instituciones específicamente democráticas”¹²⁰

En este contexto se puede considerar al proceso de apertura política que vivió México, como resultado una liberalización si tomamos en consideración el estudio empírico que efectúa Guillermo O'Donnell, quien expone en primer lugar un proceso de liberalización que comienza con una pérdida de legitimidad y conflictos internos dentro de la élite gobernante, lo que O'Donnell llama la teoría de la “pérdida de legitimidad” y que reza de la siguiente manera:

“1) Todo régimen necesita “legitimidad”, “apoyo” (dentro de ciertas distinciones establecidas por Easton), o por lo menos “aceptación”, para sobrevivir; 2) si un régimen pierde legitimidad, debe reproducirla o de lo contrario se derrumba”¹²¹

Este fenómeno claramente lo vemos reflejado en la búsqueda de legitimidad de los regímenes priistas en las numerosas reformas que se hicieron al sistema electoral durante la segunda mitad del siglo XX, una condición directamente proporcional con la pérdida paulatina de su legitimidad reflejada en mayor medida en la elección federal de 1988, que trajo entre otras consecuencias la incisión de una corriente importante de este partido, y que como lo expone O'Donnell, representa un primer umbral crítico en la transición hacia la democracia.

De esta manera inicio este proceso de instauración de las instituciones que representan el segundo elemento para considerar una transición hacia un régimen democrático, y que además se han caracterizado por generar un proceso de institucionalización de la incertidumbre. Esto es:

“En una democracia, ningún grupo puede intervenir cuando los resultados de los conflictos perjudican sus intereses, tal como el los percibe. La democracia significa que todos los grupos deben someter sus intereses a la incertidumbre. Es

¹²⁰ O'DONNELL Guillermo, SCHMITTER Philippe, WHITEHEAD Laurence, *Transición desde un gobierno autoritario*, Barcelona, Paidós 1994 p.93

¹²¹ O'DONNELL Guillermo, SCHMITTER Philippe, WHITEHEAD Laurence, *Transición desde un gobierno autoritario*, Barcelona, Paidós 1994 p. 85

precisamente este acto de enajenación del control de los resultados de los conflictos el que constituye el paso decisivo hacia la democracia”¹²²

En este sentido, el proceso de pérdida de control del Instituto Federal Electoral, plasmado en la reforma de 1996, es un elemento que implicó la aceptación del PRI de la pérdida del control que mantenía sobre los procesos electorales, y por ende paso a un nuevo escenario de incertidumbre, en donde tendría que medirse con sus competidores cercanos, en condiciones más equitativas. Aunado a un conjunto de reformas institucionales que han derivado en una nueva configuración de nuestro sistema electoral, y que han incidido claramente en la repartición de los puestos de elección popular en los tres niveles de gobierno.

De esta manera basados en estos fundamentos, podemos concluir que en México hemos transitado hacia un sistema democrático, sin embargo es importante tener presente que nuestro proceso como ya se expuso es muy particular, por las condiciones en que se desempeñó el partido de Estado durante todo el siglo XX, por lo cual lo diferencian de otras transiciones democráticas.

En este sentido si bien hoy nos encontramos en un escenario muy distinto al que se tenía en la década de los noventa, no podemos tener un discurso triunfalista, puesto que la democracia es mucho más que la alternancia en el poder, que sin menospreciar este elemento (que sin duda es indispensable para concebir un sistema de este tipo) es importante retomar el hecho de que nuestras instituciones democráticas autónomas, como las conocemos hoy en día; aun son muy jóvenes y poco experimentadas, y en los procesos electorales transcurridos desde el año 2000 a la fecha, nos hemos encontrado con una serie de fallas respecto a enunciados elementales de la democracia, tales como la equidad en las contiendas (que implica la no intervención de servidores públicos para favorecer a un candidato), la pluralidad de las fuentes de información (con la finalidad de evitar los sesgos informativos), y la

¹²² O'DONELL Guillermo, SCHMITTER Philippe, WHITEHEAD Laurence, *Transición desde un gobierno autoritario*, Barcelona, Paidós 1994 p. 96

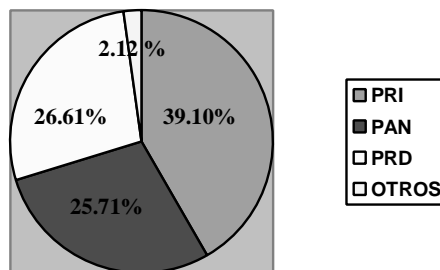
transparencia en los fondos privados que reciben los partidos para las campañas; elementos que entre otros, necesitan ser revisados para consolidar a las instituciones en la materia y así poder pasar de una transición democrática a un verdadero sistema democrático.

2.3.1.- La elección federal de 1997

Tras la reforma electoral de 1996 el próximo proceso electoral federal se llevo acabo en el año 1997 para elegir a los Diputados que conformarían la LVII legislatura.

De esta forma los resultados de las elecciones federales de diputados de 1997 dieron al PRI 11, 427,246, el 39.10%; al PAN 7, 775,401, el 26.61%; al PRD 7, 514,650, el 25.71% y a los paridos pequeños (PVEM, PT, PFCRN, PDM, PPS) 3.81%, 2.58%, 1.12%, .66% y .34%¹²³, respectivamente.

GRAFICO 1



En consecuencia este proceso se convirtió en un parteaguas histórico en la vida reciente de México, especialmente por que el resultado de esta elección ocasionó que el PRI por primera vez en la historia reciente perdiera la mayoría

¹²³ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 p.329

absoluta, lo que ocasionó que el partido que se mantuvo como hegemónico en el Congreso de la Unión por casi 70 años, ahora tuvieron que adaptarse a un nuevo contexto y buscar alianzas con las otras minorías para impulsar la agenda del Ejecutivo Federal perteneciente a su mismo partido. De esta forma la mayoría conformada por los partidos de oposición (PAN, PRD, PVEM Y PT), eligieron como Presidente de la Cámara de Diputados al perredista Porfirio Muñoz Ledo quien encabezó esta legislatura histórica, que en números concretos tuvo un mayor desempeño que otras legislaturas, al presentar 677 iniciativas contra 180 de la legislatura anterior, siendo resultados en el caso de la LVII legislatura el 33.6% contra un 52.3%¹²⁴ de la legislatura anterior.

En suma, la elección de forma democrática de la LVII legislatura fue el principio del proceso de transición democrática, por ser el primer efecto claro la reforma electoral de 1996, en donde el partido gobernante perdió el control absoluto que mantenía del Congreso de la Unión, dando paso a una nueva configuración de forma pacífica y ordenada de los poderes que conforman este poder. De esta manera se posibilitó la conformación de la primera legislatura con una verdadera pluralidad política, demostrando así un avance sustancial de los procedimientos electorales.

¹²⁴ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 p.329

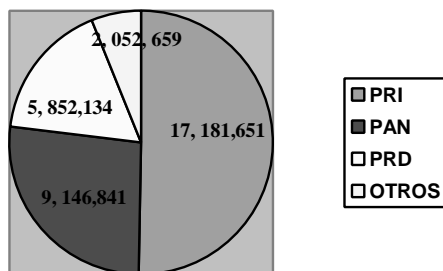
2.3.2.- El nuevo esquema multipartidista

El sistema de partidos en México se ha ido consolidando paulatinamente a partir del proceso electoral de 1988. En este proceso el PRI alcanzó el 9, 641, 329; el FDN (que más tarde se convertiría en el PRD) 5, 956, 988; y el PAN 3, 267, 159¹²⁵.

Con los resultados de este proceso federal podemos ver que desde entonces el sistema de partido se configuro como un tripartidismo.

En la elección presidencial de 1994 los resultados del proceso arrojaron: Para el PRI 17,181, 651; PAN 9, 146, 841; PRD 5, 852, 134; y para los partidos pequeños: 2,052, 659 ósea, 8.85% del total de los votos.¹²⁶

GRAFICO 2



En palabras del ex Consejero Presidente José Woldenberg:

“El rostro electoral de México después de agosto de 1994 mostró el perfil de la competencia electoral mexicana rumbo al fin del siglo: un sistema de partidos integrado por tres grandes formaciones pero claramente dividido en dos áreas, en

¹²⁵ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 p.321

¹²⁶ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007, p.329

la mitad norte del país una competencia bipartidista PRI-PAN, y en la mitad sur un bipartidismo PRI-PRD¹²⁷

En el proceso electoral federal para elección de representantes del Congreso de la Unión en el año 1997, como ya lo vimos los partidos grandes PRI, PAN y PRD obtuvieron juntos el 91.42% de los votos.

En suma, los resultados de los procesos electorales desde finales de los ochenta han ido demostrando la configuración de un sistema de partido en donde los tres partidos grandes (PRI, PAN Y PRD) han mantenido un porcentaje alto de votos en comparación con el resto de los partidos pequeños, que en su mayoría han tenido grandes dificultades para alcanzar el umbral mínimo de votos establecido en la reforma de 1996 de 2% necesario para mantener el registro. De esta forma sumando los votos de los tres partidos grandes se han mantenido por arriba del 90% del total de los votos validamente emitidos en los últimos procesos electorales, consolidando esta tendencia con el resultado del proceso electoral del año 2006.

De esta forma estas tres fuerzas políticas con posibilidades reales de competir y acceder al máximo mandato que se otorga en nuestro país: la Presidencia de la República; han propiciado elecciones con un alto grado de competitividad en donde incluso el resultado más reciente, el del año 2006 el resultado entre el primero y segundo lugar fue solamente de 0.58%¹²⁸.

¹²⁷ BECERRA Ricardo, SALAZAR Pedro, WOLDENBERG José, *La mecánica del cambio político en México*, cal y arena, México 2005, p. 368

¹²⁸ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 pp.335-336

2.4.- Las elecciones federales del año 2000

El cuatro de julio del año 2000 aconteció un hecho definitorio en la historia de los mexicanos, las elecciones de Presidente de la República y de los miembros de las cámaras de Senadores y Diputados.

Esta elección fue histórica, porque por primera vez se logró la alternancia de partido en el poder, dando la victoria al candidato panista Vicente Fox Quesada, después de más de setenta años de gobierno del Partido Revolucionario Institucional.

Este hecho lo expresaba el diario europeo *Neue Zürcher Zeitung*, que se mostraba sorprendido por el logro en materia electoral que se había dado en México, y que lo planteaba de la siguiente manera:

“¿Cómo fue posible esta transición casi mágica? ¿Cómo fue que un partido con setenta y un años en el poder, el más longevo de su tipo de cuantos han existido en el mundo, haya cedido la presidencia del país, sin pactos especiales, sin problemas...mediante una elección democrática, asombrosamente normal?”¹²⁹

Consecuentemente en México se consideró esta elección como una transición democrática por haberse dado en un ambiente de estabilidad económica y social en donde el partido que gobernó por más de 70 años reconoció el triunfo del candidato de otro partido.

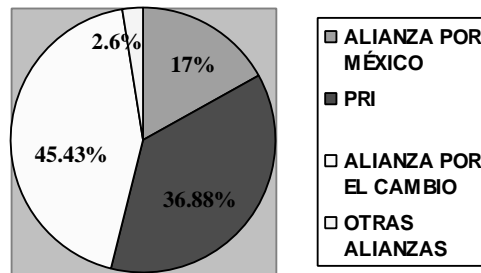
En este sentido no hubo mucho que impugnar, ya que la diferencia entre los resultados de los candidatos punteros dio una amplia ventaja al candidato ganador y que continuación se expone:

- “Alianza por México (PRD, PT, PAS, C, PSN) Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano= 6, 259 048; 17.00%

¹²⁹ BECERRA, Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg José, *La mecánica del cambio político en México*, cal y arena, México 2005, p. 485

- Partido Revolucionario Institucional, Francisco Labastida Ochoa= 13, 576 385; 36.88%
- Alianza por el cambio (PAN, PVEM) Vicente Fox= 15, 988 740; 43.43%
- Democracia Social, Partido Político Nacional, Gilberto Rincón Gallardo= 592, 381;1.6%
- Partido de Centro Democrático, Manuel Camacho Solís=206,589;0.5%
- Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Porfirio Muñoz Ledo= 156, 896; 0.4%
- Otros=31, 461; 0.1%¹³⁰

GRAFICO 3



¹³⁰ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 pp.332-333

Para la elección de diputados que se llevó a cabo ese mismo día los resultados fueron más cerrados, quedando de la siguiente manera¹³¹:

Partido/ Coalición	Mayoría relativa			Representación proporcional			Total Curules
	Votos	%	Curules /Distrito	Votos	%	Curules/ Lista	
<i>Alianza por México (PRD, PT, PAS, C, PSN)</i>	6, 942,844	18.7	26	6,984,126	18.7	40	66
<i>Partido Revolucio nario Institucion al</i>	13,722, 188	36.9	132	13,800,145	36.9	79	211
<i>Alianza por el cambio (PAN, PVEM)</i>	14,212, 032	38.2	142	14,321,975	38.3	81	223
<i>Democra cia Socia, Partido Político Nacional</i>	698,904	1.9	0	429, 426	1.9	0	0
<i>Partido de Centro Democrát ico</i>	427,233	1.1	0	272,968	1.1	0	0
<i>Partido Autentico de la Revolució n Mexicana</i>	271,781	0.7	0	271,968	0.7	0	0
<i>Otros</i>	27,526	0.1	0	27,606	0.1	0	0

En consecuencia el presidente Vicente Fox inició su sexenio con un gran apoyo de los ciudadanos que ansiaban el cambio que él prometió en su campaña

¹³¹ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 pp.333-334

electoral. Sin embargo, muchas de las promesas de campaña (como fue el crecimiento del PIB al 7% anual, la generación de 1, 300,000 empleos por año, o la Eliminación del impuesto por Tenencia de Automóviles, etc.) no se lograron ni a corto ni mediano plazo.

Es evidente que la mayoría de los ciudadanos esperaban con impaciencia la llegada de un gobernante elegido libremente por el pueblo y que una vez que esto fuese posible, el buen desempeño del nuevo gobierno haría crecer nuevamente la economía del país y resolvería en el mediano plazo un sin número de problemas que se arrastraban del antiguo régimen. Sin embargo, esto no fue así y en contraste “el gobierno del cambio” desilusionó rápidamente con sus escándalos políticos que fueron la constante de todo el sexenio, desde los amigos de Fox, pasando por el *toallagate*, hasta el “*comes y te vas*”, una de las tantas frases con las que este presidente pasó a la historia.

Aunado a estos escándalos, su ineficacia e impericia para gobernar y dialogar con actores políticos le provocó múltiples críticas de la oposición y de amplios sectores de la sociedad.

En contraste el Presidente para responder a las críticas justificó la falta de resultados por dos factores:

Por un lado acusó a la Cámara de Diputados de frenar el desarrollo de su agenda. Situación que como podemos observar en el cuadro anterior, tenía sentido hasta cierto punto ya que el partido del Presidente no obtuvo mayoría en el congreso, frente a una oposición que frenó sus llamadas reformas estructurales, condición que para el Presidente significó la obstrucción permanente y sistemática de los proyectos que mandaba para su aprobación a esta Cámara.

Por otro lado el Presidente culpó a los factores externos, específicamente a la desaceleración de la economía de Estados Unidos a partir del segundo semestre del año 2000, que provocó la reducción de las exportaciones mexicanas a ese país.

Para el proceso electoral federal del año 2003, a pesar de una fuerte campaña en medios electrónicos para convencer a los ciudadanos de apoyar al partido del Presidente para que este lograra alcanzar la mayoría en el congreso; esta tendencia de congreso dividido se mantuvo como resultado de este proceso electoral, e incluso se agudizó reduciéndole curules al partido en el gobierno.

A continuación se presentan los resultados de este proceso electoral¹³²:

Partido/ Coalición	Mayoría relativa		Curules /Distrito	Representación proporcional			
	Votos	%		Votos	%	Curules /Lista	Total Curules
Alianza para todos PRI-PVEM	10,867,784	40.8	163	10,902,577	40.8	76	239
PAN	8,189,699	30.7	80	8,219,649	30.7	71	151
PRD	4,694,365	17.6	55	4,707,009	17.6	41	96
PT	640,724	2.4	0	642,290	2.4	5	5
Convergen cia	602,392	2.3	0	605,156	2.3	0	0
PARM	271,781	0.7	0	272,968	0.7	5	5
MP	242,280	0.9	0	243,361	0.9	0	0
PAS	197,488	0.7	0	198,075	0.7	0	0
Fuerza Ciudadana	123,499	0.5	0	124,022	0.5	0	0
PLM	108,377	0.4	0	108,844	0.4	0	0
PSN	72,029	0.3	0	72,267	0.3	0	0
Otros	16,359	0.1	0	16,447	0.1	0	0

Como consecuencia de este proceso, se continuó con la depuración de los partidos que no alcanzaron la representación suficiente para mantener el registro, una tendencia que se puede apreciar desde el proceso anterior en el año 2000, como resultado de una mayor competencia entre los tres partidos grandes.

¹³² SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 pp.335-336

Por otro lado también tenemos un aumento en el abstencionismo que alcanzó un porcentaje que no se conocía en México desde hace muchos procesos electorales federales. Este fue de 58.32% del total de electores empadronados.

Este fenómeno puede tener múltiples explicaciones, como el hecho de que los procesos electorales del poder legislativo siempre tienen menor afluencia de votantes que los procesos donde se elige al Ejecutivo federal. Además, si tomamos en cuenta que el proceso electoral anterior (el del año 2000) fue el año en que se tenían mayor probabilidad de lograr la alternancia, por la coyuntura que ya hemos mencionado.

Todas estas son posibles explicaciones sobre este fenómeno; pero lo que no podemos dejar de lado, es el hecho de que el abstencionismo es un tema que da mucho para la retroalimentación del gobierno y los partidos políticos, pero lo importante es entender sus razones y ver la forma de revertir este fenómeno que daña la legitimidad de las instituciones y en consecuencia puede incidir negativamente en la gobernabilidad.

2.4.1.- El gobierno dividido y la crisis del sistema presidencialista

Como resultado de la transición democrática se dio la alternancia en el año 2000, y además se dio un reacomodo de las fuerzas políticas en las dos Cámaras del Poder legislativo, hecho que como ya mencionamos tuvo un primer antecedente en las elecciones para renovar la Cámara de Diputados en 1997 en donde el PRI pierde la mayoría calificada. Para el año 2000 el resultado de la composición de la Cámara de diputados como era previsible presentó un escenario político de gobierno dividido, esto es:

“Un gobierno dividido se da cuando el gobierno y congreso son dominados por partidos diferentes (completamente improbable en el parlamentarismo y absolutamente imposible en el gobierno de gabinete)” ¹³³

¹³³<http://www.altillo.com/EXAMENES/uba/ubaxxi/cs%20politicas/cspoliticas2007resu2p.asp>
consultado en: 05/10/08

En palabras de José Antonio Crespo:

“Un gobierno dividido es un desenlace posible (e incluso, frecuente) en un sistema presidencial que opera en condiciones de competitividad real. Pero eso mismo puede generar un creciente debilitamiento del presidente a favor del Congreso (y en particular, de las bancadas opositoras). Lo cual puede generar fuertes conflictos entre el poder Legislativo y el Ejecutivo y, en ciertas circunstancias una parálisis legislativa total o parcial”¹³⁴

En este nuevo escenario el gobierno dividido se convirtió en un tema de gran debate en el sexenio de Vicente Fox, quien llegó al poder con un amplio apoyo de las masas reflejado en las urnas, y que se enfrentó con un Congreso de la Unión conformado en el año 2000 por 277 curules de partidos de oposición y 223 de su propio partido; y para el año 2003 conformado por 345 curules de partidos de oposición y 153 curules de su propio partido, en un contexto en el que para que un partido obtenga la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados necesita 250 curules.

En este contexto el Presidente llegó al extremo de culpar a la Cámara de Diputados de ser un freno para su administración, principalmente ante la imposibilidad de sacar adelante varias reformas importantes las llamadas “reformas estructurales”, reformas que eran, según el PAN y la administración Fox, de suma relevancia para la transformación política y económica de México.

Esta condición de gobierno dividido aunque frecuente en las democracias occidentales, en el caso de México representó un fenómeno de freno y freno para el desarrollo de la agenda del Ejecutivo federal durante este sexenio; ya que en general, durante este periodo no se lograron alcanzar acuerdos para lograr un mayor número de reformas constitucionales como las que acontecieron en la década de los noventa y que dieron paso a la transición democrática, por mencionar alguna.

¹³⁴ CRESPO José Antonio, *El fracaso histórico del Presidencialismo*, Cuadernos de Metapolítica, México D.F. 2006 p.82

En el caso mexicano nunca tuvimos problemas de gobierno dividido como los que se dieron en el sexenio de Vicente Fox (aunque en el gobierno de Zedillo el PRI perdió la mayoría absoluta en 1997, este logró maniobrar a través de los acuerdos con los partidos de oposición para librar los últimos tres años de su sexenio). En este nuevo contexto el Presidente Vicente Fox quiso impulsar reformas (como el impuesto a medicinas y alimentos, acompañado de un apoyo para los sectores más desprotegidos de la población) que no tuvieron un buen recibimiento de los partidos opositores, condición que aunado a la impericia política del Presidente y de su gabinete para lograr un diálogo constructivo y alcanzar acuerdos con los grupos parlamentarios que permitiera reconfigurar la propuesta en el estirar y aflojar común al proceso de negociación, pero que al final permitiera avanzar en objetivos mayores como el aumento de la recaudación impositiva, que al final del día no fue posible.

En consecuencia al no llegar a acuerdos, hubo una constante recriminación y un bloqueo mutuo que fomentó el ataque entre los dos poderes.

En este contexto hubo un gran interés en los círculos académicos para analizar este nuevo escenario, en donde distintos estudiosos del tema han definido como imperante una reforma de Estado en formas muy variadas, pero con los mismos objetivos: fomentar la gobernabilidad democrática a través de las instituciones, impulsar los objetivos del desarrollo y flexibilizar el sistema político para que este no se convierta en rehén los caudillismos personalizados al frente de los poderes, o de la ingobernabilidad por la ausencia de personajes que ejerzan de forma paternalista el poder del Estado.

En lo que la mayoría coincide es en el diagnóstico, como lo expresa Giovanni Sartori:

“Lo que prevalece actualmente es la tendencia a recortar las alas de las presidencias, por que se considera, equivocadamente, que las pasadas tomas dictatoriales del gobierno son resultado de su poderío.

Sea como fuere, en última instancia el problema reside en el principio de la separación de poderes, el que mantiene a los presidencialismos de América Latina en una perenne e inestable oscilación entre el abuso del poder y la falta del mismo.”¹³⁵

Esto es, que nuestro sistema por si solo tiende a gobiernos muy fuertes o a gobiernos muy débiles; y esto se ejemplifica claramente con la forma en que se mantuvo un partido en el poder por más de setenta años en nuestro país, en donde el Presidente era el centro del sistema político, de forma que no conoció nunca contrapeso alguno de los poderes legislativo y judicial que estaban incorporados al sistema de forma horizontal. De esta forma los gobiernos durante este prolongado periodo pudieron gobernar e impulsar sus agendas sin mayor dificultad, hasta finales de la década de los ochenta que el régimen presenció una grave crisis de legitimidad.

Sin embargo en el nuevo contexto de competitividad multipartidista que ha concluido su primer sexenio, nos hemos encontrado con las dificultades para gobernar que se deriva de la configuración de origen de nuestro sistema presidencialista basado en la división y contrapeso de los poderes, retomado del sistema presidencial de los Estados Unidos.

Aunado al precedente de origen, la configuración de nuestro sistema de partidos, que es de tres grandes formaciones partidistas, complica aún más la legislación al dificultarse la formación de acuerdos que permitan al menos tener 50% más 1 de mayoría.

Es importante resaltar que las crisis políticas y la parálisis gubernamental han sido una constante en toda América Latina, aunque no necesariamente por el sistema electoral o el descrédito de las elecciones, las crisis han sido en gran medida desde el punto de vista de distintos analistas como Juan Linz¹³⁶,

¹³⁵ SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2001 p.110

¹³⁶ Citado por: SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2001 p.110

Giovanni Sartori, José Antonio Crespo¹³⁷ y Jonathan Hartlyn (entre otros) por el sistema presidencialista en sí, y que se ejemplifica claramente por los constantes patrones que se han visto repetidos en todo el subcontinente, con gobiernos autoritarios muy fuertes, pero que no permiten la pluralidad política, y otros muy débiles en condiciones de democráticas y de pluralidad política que han generado presidentes que no tienen el poder para impulsar sus agendas políticas.

Como lo expresa Jonathan Hartly en el análisis del presidencialismo:

“Por lo menos pueden identificarse cuatro factores inherentes o empíricamente asociados al presidencialismo en Latinoamérica que pueden tener consecuencias negativas para la consolidación política del régimen. Dichos factores son: los efectos de las tentativas de control del abuso de poder presidencial en paralelo con el paradójico intento de reforzar el poder presidencial; la ausencia de un poder moderador; la naturaleza de ganador único de las elecciones presidenciales, con su potencial de serio estancamiento ejecutivo-legislativo; y el potencial polarizador de dichas elecciones”¹³⁸

En palabras de José Antonio Crespo:

“El presidencialismo resta capacidades al sistema para adecuarse a condiciones cambiantes o para enfrentar la ineptitud del presidente en funciones”¹³⁹

De esta manera lo que ha quedado claro es la debilidad del sistema presidencial que se puede ejemplificar con un gran número de crisis políticas, golpes de Estado y gobiernos militares que se han dado en casi todos los países de América Latina en donde al igual que México han estado en el vaivén de presidentes con poderes casi dictatoriales o dictatoriales y gobiernos divididos y débiles.

¹³⁷ CRESPO José Antonio, *El fracaso histórico del Presidencialismo*, Cuadernos de Metapolítica, México D.F. 2006 p.30

¹³⁸ LINZ Juan J. y VALENZUELA Arturo, *La crisis del Presidencialismo*, Madrid, Alianza 1997, p.193

¹³⁹ CRESPO José Antonio, *El fracaso histórico del Presidencialismo*, Cuadernos de Metapolítica, México D.F. 2006 p.30

Como lo expone Jonathan Hartlyn:

“Sea cuales fueren los meritos del presidencialismo durante el siglo XIX o en los primeros años del siglo XX, la lógica inherente a los sistemas presidenciales ha contribuido a crear o a exacerbar las crisis de los regimenes democráticos en la America latina contemporánea. Según aporta Riggs, con la excepción de Estados Unidos, ninguna país que siga un modelo presidencialista ha sido capaz de evitar una crisis o una ruptura significativa, mientras que un tercio de los países del Tercer Mundo que han adoptado constituciones parlamentarias han tenido problemas similares”¹⁴⁰

Esta excepción de estabilidad del sistema norteamericano se ha presentado en principio por que este país siempre se ha caracterizado por un bipartidismos y en consecuencia se ha logrado lo que Sartori llama “mayorías consonantes”¹⁴¹, en donde el partido que obtuvo más votos en la elección presidencial también obtuvo más votos en el Congreso; aunado a un común acuerdo bipartidista en la política exterior, dos situaciones que ha permitido la estabilidad política y el buen desempeño legislativo.

Por otro lado, José Antonio Crespo arguye esta estabilidad del presidencialismo norteamericano, además de los argumentos anteriores, a la flexibilidad y laxitud de sus partidos, además de una corta distancia ideológica.

En contraste, en América Latina tras el retorno a la democracia, la gran mayoría de los países han encontrado un panorama similar al de México con un multipartidismo, incluso mucho más exacerbado que el nuestro, lo que ha dificultado aun más el consenso en los acuerdos políticos.

En este nuevo contexto importante un número de países ha recurrido a reformar su sistema electoral incluyendo la segunda vuelta electoral que se ha presentado como una salida a estos conflictos políticos, impulsando la hipótesis

¹⁴⁰ LINZ Juan J. y VALENZUELA Arturo, *La crisis del Presidencialismo*, Madrid, Alianza 1997, p.192

¹⁴¹ SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2001 p.104

de que este mecanismo electoral arroja a los presidentes emanados por mayorías absolutas o mayorías calificadas con porcentajes altos con una mayor legitimidad y apoyo popular, y el apoyo de las coaliciones que se logran con los partidos de oposición para trabajar en el congreso, condición que busca fortalecer al presidente. De esta forma se ha tratado de contrarrestar los gobiernos débiles o divididos que son una condición constante en los gobiernos de America Latina que en el último cuarto del siglo XX han logrado una mayor pluralidad en sus sistemas políticos.

En el caso mexicano como consecuencia del nuevo esquema de gobierno dividido que atestiguamos y que se espera se siga dando por la configuración de las instituciones y del sistema electoral, se han presentado distintas propuestas para reformar las instituciones, que básicamente se resumen en tres diferentes tipos de propuestas y que a continuación las presentamos retomando el trabajo Liébano Sáenz:

- “Las que se refieren al sistema de representación, particularmente a la integración de las cámaras mediante la facilitación de mayorías, bajo el supuesto de que con ello se propicia la gobernabilidad del órgano legislativo.
- Las que tiene como objetivo el sistema electoral, estableciendo la reelección consecutiva como mecanismo para la rendición de cuentas con los electores y desde allí crear incentivos hacia el ejercicio responsable del cargo legislativo.
- Las que se centran en el Ejecutivo mediante la “parlamentarización” del gobierno a través de una mayor presencia del Congreso en la integración y desempeño del gabinete.” ¹⁴²

Además de estas propuestas, se ha expuesto en la Cámara de Diputados, el instrumento de la segunda vuelta electoral como una solución del gobierno dividido; sin embargo todos estas propuestas no han tenido éxito entre los legisladores, muy probablemente por que en el análisis respectivo hecho por cada grupo parlamentario, han visto pocas o nulas ventajas para acrecentar sus respectivas posiciones en el congreso y sus posibilidades en la elección

¹⁴² SÁENZ Liébano, *La presidencia Moderna*. Taurus, México 2006, p.378

presidencial, y por otro lado, talvez no han visto una necesidad tan marcada de recurrir a reformas de tal índole, para fomentar la gobernabilidad y el buen desempeño legislativo, considerando que por un lado el primer sexenio de la alternancia política, si bien dejó un mal sabor de boca por la falta de acuerdos, este fenómeno también puede ser explicado por la impericia ante este novedoso escenario entre los miembros de la Cámara de Diputados y en especial, de los interlocutores del poder ejecutivo, que en su gran mayoría provenían a sectores distintos e incluso ajenos al ámbito político.

Hasta aquí hemos concluido el segundo capítulo, habiendo analizado el proceso de transición política, para situarnos en el contexto actual de nuestras instituciones y de las motivaciones para implementar nuevas reformas a estas.

De esta manera procederemos a la revisión de cinco países de América Latina, para comprender el proceso por el que han transitado para adoptar la segunda vuelta electoral, y los resultados que este instrumento les ha traído.

Capítulo 3.-Revisión de cinco países latinoamericanos donde se emplea la segunda vuelta

3.1. El proceso democrático en América Latina

América Latina ha vivido un proceso histórico distinto al de el resto del mundo desde el comienzo de su independencia en el siglo XIX, ya que en esta región se establecieron regímenes republicanos. De esta forma en casi toda América Latina (con excepción de Brasil que siguió siendo una monarquía), se decretaron gobiernos constitucionales que se establecían a través de un sistema electoral aunque en un comienzo estas eran estructuras jurídicas muy frágiles.

En palabras de Lorenzo Meyer y José Luis Reyna:

“Con la ruptura del pacto colonial, la nueva élite política de la antigua América española optaron por imponer a sus sociedades alguna variante del modelo de organización más moderno entonces disponible, el modelo republicano, representativo –y muchas veces federal- surgido de la Revolución francesa y del establecimiento de Estados Unidos como nueva nación. Cuando años después Brasil también abandonó de manera incruenta su relación colonial con Portugal, no tardó mucho en seguir el mismo camino”¹⁴³

Es en este proceso histórico el presidencialismo se fue convirtiendo en el sistema político mas adoptado por los países latinoamericanos, principalmente porque este se ligaba claramente a conductas conocidas por la población latinoamericana desde antes de la conquista donde se tenía jefes máximos o Tlatoanis como se les conocía a los reyes aztecas, hasta las guerras de independencia caracterizadas por el caudillismo; en consecuencia el presidencialismo se convirtió en un recurso político que permitió la formación de Estados-nación tras la independencia de las colonias europeas.

¹⁴³ MEYER Lorenzo, REYNA José Luis, *Los Sistemas Políticos en América Latina*, siglo XXI, México 2005, p.17

En principio los procesos electorales incluían combinaciones de loterías para elegir a los candidatos y elecciones por mayoría relativa inspiradas en las elecciones de la Junta Central de España.

Para 1812 con la aprobación de la Constitución de Cádiz, se establecieron elecciones indirectas de representantes populares.

Estas fueron retomadas con gran aceptación en América Latina porque incentivaban la permanencia de las elites políticas manteniendo el control de los resultados electorales.

Sin embargo, este sistema electoral caracterizado por bajísima representación social y la concentración del poder de decisión en un pequeño colegio electoral (situación que facilitaba la compra de las elecciones, como lo señaló un diputado liberal mexicano: “la intriga, el soborno y la coerción son muy fáciles en los colegios electorales, al estar formados por un pequeño número de personas”¹⁴⁴), fueron los dos principales detonadores que llevaron al sistema a numerosos conflictos entre los grupos de poder que se disputaban el control del gobierno.

Consecuentemente en casi toda América Latina se dieron procesos de lucha constante y violenta por el poder.

Posteriormente, ya entrado el siglo XIX, influenciado por el modelo Norteamericano en la mayor parte de los países latinoamericanos se establecieron elecciones directas para el poder legislativo, y se promovió la división de poderes que permitiría dar un contrapeso al poder ejecutivo, cambio igualmente inspirado en el sistema electoral de los Estados Unidos que representaba el sistema más novedoso de su tiempo por desterrar de forma absoluta a los poderes monárquicos e impulsar un verdadero sistema republicano.

¹⁴⁴ COLOMER M. Josep, *Como votamos, Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Gedisa, España 2004, p.177

Sin embargo, en América latina a pesar de haber imitado el modelo norteamericano a diferencia de este país, se siguieron presentando múltiples conflictos políticos, situación que explica con mayor precisión el historiador Lorenzo Meyer de la siguiente manera:

“Desgraciadamente, hubo una gran falla en todo este proyecto modernizador y libertario que muy pronto lo hizo caer por tierra en medio del desorden provocado por cruentas guerras internas: la ciudadanía –es decir la base social indispensable de la democracia republicana- era en toda América ibérica más un proyecto que una realidad.

El resultado de esta contradicción entre una estructura social y cultural arcaica y un proyecto político modernizante fue la existencia de una tensión política crónica en los países latinoamericanos durante todo el siglo XIX y que, en buena medida, continua hasta el día de hoy, pues esa contradicción inicial ha evolucionado pero no ha desaparecido”¹⁴⁵

A comienzos del siglo XX se dio una clara evolución en las leyes y procedimientos electorales de América Latina, este avance se dio con la implantación de la representación proporcional en los sistemas electorales para los poderes legislativos, reforma que buscó incentivar la competencia electoral y la existencia de múltiples partidos que a su vez significaron una mayor representación de la sociedad, principalmente tomando en cuenta los distintos *clivajes* esto es las distintas divisiones sociales por razones culturales, de idioma, religión etc.

De esta manera la nueva tendencia para América Latina fue inaugurada por Costa Rica en 1913 (país con la tradición democrática mas añeja de la región), después por Uruguay en 1918, Chile en 1925, Colombia en 1931, Cuba en 1940, Brasil en 1945, Ecuador, Guatemala y Venezuela en 1946, Bolivia desde 1952, Argentina y El Salvador desde 1963, Honduras, Republica Dominicana desde 1966.

¹⁴⁵ MEYER Lorenzo, REYNA José Luis, *Los Sistemas Políticos en América Latina*, siglo XXI, México 2005, p.17

Sin embargo, a pesar de este impulso democratizador que se vivió a principios del siglo XX en la región, la mayoría de las democracias fracasaron y fueron interrumpidas por golpes de Estado, dictaduras y una serie de luchas intestinas.

En consecuencia la inestabilidad política de la región se convirtió en una constante de la lucha por el poder en casi todos los países de América latina. Aunque hubo algunas excepciones como Costa Rica y Venezuela en donde se logró un viraje hacia un sistema más democrático, dejando atrás los regímenes autoritarios a partir de 1958, caso contrario al de casi todos los países de Centro y Sudamérica en donde se vivieron golpes de estado gobiernos militares y en general autoritarios.

El caso mexicano fue similar a la del resto de las naciones latinoamericanas en el siglo XIX ya como naciones independientes, en donde se dio un fenómeno de lucha intestina por el poder y por establecer la forma de gobierno, lucha violenta que mantuvo en caos total a la economía hasta principios del siglo XX.

Al igual que el resto de los países de la región, también tuvo un comienzo de siglo XX con un impulso democratizador; en donde la Revolución Mexicana jugó un papel muy importante en la reconfiguración del sistema político. Sin embargo, fue hasta el primer cuarto del siglo XX, que el sistema político mexicano se diferenció completamente del resto de Latinoamérica, ya que en México se logró una estabilidad política y económica que se basó en la lucha por el poder a través de un partido hegemónico: el Partido Revolucionario Institucional (partido que en principio estuvo legitimado por representar los ideales de la revolución mexicana y las exigencias sociales que emanaron de este movimiento); de esta forma como ya lo sabemos este partido se mantuvo en el poder por mas de setenta años, siendo el partido que logró la estabilidad política y social sin golpes de estado, que mantuvo en un principio una estructura bastante rígida que por la presión de la sociedad fue flexibilizando para mantener su legitimidad; pero sin ceder el control del sistema político a otras fuerzas para tomar posiciones en el gobierno.

En palabras de Cesar Cansino:

“en contraste con otros países de Sudamérica lo que llamaba mayormente la atención era la capacidad del sistema político mexicano para mantener el funcionamiento regular de sus instituciones políticas, con estilos y procedimientos que mucho distaban de ser democráticos, pero que tampoco eran dictatoriales”¹⁴⁶

En lo que coincidió México con el resto de países de América Latina, fue en su lento procesos de redemocratización de los sistemas políticos, condición que en centro América fue detonador de numerosas crisis políticas y de levantamientos armados que se convirtieron en elemento característico de la región, (como sucedió con la revolución sandinista en Nicaragua, la guerra civil de Guatemala y la guerra civil de El Salvador). En la mayoría de los países de esta región se ostentaban gobiernos impopulares que solo representaban a grupos minoritarios, que culminaron con la negociación de procesos de transición democrática, prácticamente hasta la década de los ochenta y principios de los noventa.

3.1.1.-La adopción de la segunda vuelta electoral en America Latina

Tras los procesos de transición a la democracia doce países latinoamericanos introdujeron la segunda vuelta electoral en sus constituciones, con la finalidad de lograr mayor gobernabilidad al impulsar la formación de pactos o alianzas estratégicas para ganar en la segunda vuelta con mayorías absolutas que apoyaran la gestión del presidente electo por este proceso.

Eliminando en muchos casos el método de mayoría relativa que como ya se ha mencionado, que tendía y tiende en los países que se aplica actualmente (México desde 1917, Venezuela desde 1958, Honduras desde 1981, Panamá y

¹⁴⁶ CANSINO Cesar, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*. Porrúa. México 1995 p.14

Paraguay desde 1989) a producir ganadores con una minoría de votos como ha ocurrido en un 70% ¹⁴⁷ de las elecciones presidenciales con esta regla.

Esta regla se mantuvo en regímenes en donde existía un sólo partido dominante o con dos partidos fuertes y nunca generó controversia, claro está que estos eran gobiernos en donde el control del partido hegemónico o los gobiernos autoritarios, gozaban de poderes metaconstitucionales que les permitieron mantenerse en el poder a través de la manipulación de los órganos electorales por un largo periodo sin competencia política.

De esta forma con la redemocratización del subcontinente, se dio un fenómeno de pluralización de los sistemas políticos, contexto en que el sistema de mayoría relativa ha sido criticado al ser tildado de obsoleto ante sistemas multipartidistas, ya que el ganador es el que obtiene la minoría más grande y en consecuencia este se convierte en un representante popular que solo representa los intereses y la ideología de un pequeño porcentaje de la población que votó por él.

Esta situación la define más claramente Josep M. Colomer en unos párrafos de su libro *Cómo Votamos* y que citaremos a continuación:

“Las democracias presidenciales más duraderas en América Latina durante el siglo XX han sido aquellas en las que de acuerdo a la expectativa habitual de los constituyentes un sólo partido solía conseguir un apoyo mayoritario en votos populares para el elegido, aunque se usaran reglas como la mayoría relativa que no requieren la mayoría absoluta para ganar.

Entre los casos se incluye Costa Rica, con el partido de liberación Nacional (PLN) en el gobierno durante la mayor parte del tiempo desde 1953, Colombia, con los liberales dominantes durante un largo periodo, y Venezuela con un papel comparable de los socialdemócratas, en ambos casos desde 1958. Situaciones como estas dieron apoyo a la introducción y al mantenimiento de reglas de mayoría relativa o que no requirieran una mayoría absoluta para las elecciones presidenciales.

¹⁴⁷ COLOMER M. Josep, *Como votamos, Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Gedisa, España 2004, p179

Sin embargo, el establecimiento o restablecimiento de regímenes democráticos en otros países, así como la evolución política más reciente de los que se acaban de mencionar, se ha caracterizado por un florecimiento más pluralista de partidos políticos. Las asambleas constituyentes multipartidistas o las negociaciones políticas entre múltiples partidos favorecieron la sustitución de la regla de la mayoría relativa para las elecciones presidenciales por reglas más incluyentes, especialmente la regla de la mayoría con una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados, por razones parecidas a como se introdujo la representación proporcional para las elecciones congresuales.¹⁴⁸

La idea tras este mecanismo es posibilitar que quienes resulten electos cuenten con una cuota de legitimidad asegurada por el voto favorable de la mayoría absoluta de los votantes.

En consecuencia en ocho países se adoptó la forma clásica del *ballotage*, es decir se mantuvo el requerimiento de mayoría absoluta para ganar en la primera elección.

Estos países son: Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay.

En cuatro países de la región se adoptó la norma de mayoría relativa calificada, que es otra variante de segunda vuelta en la que se requieren mayorías especiales menor a la cantidad de los votos es decir que no se requiere más del 50% para ganar, si no un porcentaje preestablecido por las autoridades en la materia.

De esta manera tenemos en esta situación a los siguientes países:

Argentina que exige para ganar en la primera vuelta más del 45% de los votos válidos, o al menos 40% de los votos válidos y una ventaja de 10 puntos sobre el siguiente candidato; Nicaragua requiere al menos el 45% de los votos válidos para ganar en la primera vuelta; Ecuador requiere, para ganar en la primera

¹⁴⁸ COLOMER M. Josep, Como votamos, *Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Gedisa, España 2004, p182

vuelta, una votación superior al 40 % de los votos válidos con una ventaja de diez puntos de porcentaje sobre el segundo. Costa Rica exige para ganar en la primera vuelta el 40% de los votos válidos.

El ejemplo de Perú es un caso especial, ya que aunque en este país se celebra segunda vuelta por mayoría relativa calificada, el cociente electoral necesario para ganar se ha utilizado como herramienta política, manipulando el cociente y la interpretación jurídica de las leyes según la conveniencia del Presidente en turno.

Es importante destacar que aunque este grupo de países se aleja crecientemente del ballottage en su noción clásica, que buscaba una mayoría absoluta, en el sistema electoral de estos países también se busca un umbral de legitimidad como condición previa al ejercicio de la Presidencia, condición que permite una mayor legitimidad y gobernabilidad en el mandato del Ejecutivo Federal, según ha sido planteado en el objetivo de la SVE.

En este sentido, cabe resaltar los resultados de las elecciones presidenciales en América latina:

“Para 88 elecciones presidenciales en nueve países (toda Sudamérica excepto Bolivia, donde las elecciones presidenciales las elegía el Congreso, y el Paraguay no democrático, más Costa Rica como más estable democracia) desde 1945 a 2000 los resultados comparativos pueden resumirse así: menos de 60% (16/54) de los presidentes elegidos por mayoría relativa obtuvieron el apoyo del votante mediano y pudieron formar una mayoría política consistente, mientras que más de un 85% (29/34) de los elegidos por reglas de mayoría absoluta o mayoría relativa calificada con segunda vuelta obtuvieron el apoyo del votante mediano en la primera vuelta.

En todos los países en que se cambió la regla- Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú y Uruguay- los resultados han sido mejores desde este punto de vista que con la regla de mayoría relativa en los periodos anteriores”¹⁴⁹

¹⁴⁹ COLOMER M. Josep, Como votamos, *Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*,. Gedisa, España 2004, p182

En este contexto de desarrollo histórico de los sistemas electorales han dado mejores resultados en la transparencia y en la aceptación social hacia los regimenes. En resumen podemos concluir que el desarrollo del multipartidismo derivado de la representación proporcional para el congreso y la adopción de sistemas electorales mas incluyentes como son los de mayoría absoluta y de mayoría relativa calificada con una segunda vuelta electoral para la elección presidencial, son dos factores que han mejorado la aceptación de los resultados electorales y por ende han posibilitado una mayor duración de los regimenes democráticos en América Latina.

En los últimos años en la región no se puede definir claramente hasta qué punto la segunda vuelta electoral ha contribuido a fortalecer la gobernabilidad. Sin embargo, algunos autores, como Mainwaring¹⁵⁰ y Scully¹⁵¹, afirman que cuando la elección se decide por mayoría relativa los electores tienden a concentrar sus votos en los candidatos principales y esos votos tienden a trasladarse a los partidos que los apoyan en la elección del Congreso, cuando la elección es simultánea.

Esto haría que la fórmula de la mayoría relativa aparezca vinculada positivamente con la gobernabilidad, sin embargo esto no ha venido ocurriendo en la práctica, esto se ejemplifica más claramente con el proceso electoral del año 2000 en México que dio como resultado un gobierno dividido en donde el partido del Presidente electo no alcanzó la mayoría de los curules en el congreso.

En los hechos en los últimos años en América Latina, en los sistemas que se ha empleado la segunda vuelta, la participación de los partidos eliminados en la primer ronda se han convertido en parte importante del sistema al crear pactos y alianzas que han sido muy importantes, no sólo para la aceptación de los

¹⁵⁰ MAINWARING Scott, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires 2002

¹⁵¹ SCULLY Timothy R., *Building democratic institutions : party systems in Latin America*, Stanford California : Stanford University, 1995

resultados de la elección, sino también para impulsar la gobernabilidad por las coaliciones que ha motivado.

Sin embargo esta relación está claramente ligada a las condiciones del sistema político y de partido de cada país, es por esto que este sistema no ha sido benéfico para todos los países que lo han llevado a la práctica. Es por esto que en los siguientes subcapítulos revisaremos algunos de los países que han empleado este mecanismo para tener una noción más clara de los efectos que ha tenido y sus razones.

3.2. Caso de Costa Rica

3.2.1.-Características del sistema electoral costarricense

Como ya se mencionó Costa Rica es el país con la tradición democrática ininterrumpida más antigua de la región, al ser el único país del subcontinente que ha tenido procesos electorales democráticos desde 1949¹⁵².

En su sistema electoral se contempla un sistema que prohíbe la reelección de ejecutivo y legislativo. Además de que las elecciones presidenciales y legislativas se celebran el mismo día, pero con votos distintos es decir que se da la posibilidad de **split voting o voto cruzado**¹⁵³, un voto ejercido de tal forma que se vota a favor de un partido para Presidente y de otro distinto para diputados e incluso de un tercero, para diputados distritales.

El presidente es electo por el voto directo para un mandato de 4 años.

¹⁵² SARTORI, Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2001 p.108

¹⁵³ NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y Partidos Políticos*, Fondo de cultura económica, México1998,p.351

El poder legislativo es unicameral y sus 57 miembros son electos por el voto directo, para un periodo de 4 años.¹⁵⁴

Su sistema electoral es de mayoría relativa ya que para la elección presidencial se exige un 40% de los votos (a diferencia del Ballottage original Francés de mayoría absoluta) y en caso de que no se alcance este porcentaje o no sea alcanzado por ningún partido se establece una segunda vuelta electoral que se debe llevar a cabo dos meses después del primer proceso electoral. En la segunda ronda electoral la participación está restringida a los dos candidatos que obtuvieron la mayor cantidad de votos en la primera votación.

3.2.2.-Efecto de la segunda vuelta en el sistema político costarricense

El requisito de la mayoría calificada establecido en el sistema electoral de este país nunca fue obstáculo para los candidatos presidenciales que emanaban de los dos partidos PLN (Partido Liberación Nacional) también conocidos como socialdemócrata y PUSC (Partido Unidad Social Cristiana) generalmente definidos como demócrata cristianos y conservadores, y que definieron el sistema de partido por casi dos décadas, encabezando las preferencias de los electores desde 1983 (año en que se crea el PUSC), hasta los comienzos del siglo XXI. Siendo estos dos partidos los dos partidos mayoritarios que controlaban la política nacional¹⁵⁵.

De esta forma el bipartidismo símbolo del sistema político costarricense empezó a ver mermado su capital político ante la consolidación de nuevas fuerzas políticas que le empezaron a disputar los cargos de elección popular principalmente a nivel local. De esta manera el Partido Acción Ciudadana y el Movimiento Libertario, han sido lo protagonistas de un cambio estructural que

¹⁵⁴ <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/systems.html> *Overview of Latin American Electoral Systems*, This page contains a brief summary of the electoral systems in Latin America. (source: Inter-American Dialogue)consultado en: 08/10/08

¹⁵⁵ NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y Partidos Políticos*. Fondo de cultura económica, México1998, pp. 350-351

refleja el descontento social ante las crisis económicas y el cambio de modelo proteccionista a uno liberal que se ha vivido en toda Latinoamérica.

Consecuentemente, la influencia de las nuevas fuerzas políticas fue tal que en el proceso electoral del 2002 ninguna de las fuerzas obtuvo el 40% exigido con lo que esta elección se convirtió en una excepción de todas las elecciones desde que se estableció el umbral mínimo de más del 40% en 1936¹⁵⁶.

Es decir, que de doce elecciones que se han llevado a cabo desde 1953, todas se han decidido en la primera ronda, hasta la histórica elección presidencial del 2002 donde por primera vez en un nuevo contexto de competencia, especialmente por el auge de nuevas fuerzas políticas como el PAC (Partido Acción Ciudadana) y el ML (Movimiento Libertario).

De esta manera quedó consolidado un nuevo mapa político de Costa Rica a partir del 2002, dejando un sistema pluripartidista donde los cuatro partidos políticos más importantes son el PLN, el PAC, el ML y el PUSC.

Para el 5 de febrero de 2006 se llevó a cabo la elección para renovar los cargos de Presidente y Vicepresidentes de la República.

Esta contienda tras el contexto multipartidista se definió por un estrecho margen de votación, no así la elección parlamentaria, cuyos resultados arrojaron un Congreso sin mayoría y con representación de ocho fuerzas políticas.

¹⁵⁶ <http://cariari.ucr.ac.cr/~anuario/fsanchez.pdf> por Fernando F. Sánchez C. *SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS: INCENTIVOS HACIA EL BIPARTIDISMO EN COSTA RICA*, Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica. consultado en: 08/10/08

En consecuencia por primera vez en muchos años un partido político cuestionó la limpieza y transparencia de los resultados y un 35% de los electores se abstuvo de participar, siendo esta proporción la más alta desde 1958¹⁵⁷.

A pesar de este escenario multipartidista el sistema costarricense ha demostrado fortaleza tras un proceso electoral con un alto abstencionismo y críticas sobre la limpieza de las elecciones, ya que a pesar de haberse definido con un margen tan estrecho, el resultado finalmente fue respetado por el candidato perdedor sin llegar a una crisis política.

Sin embargo, es probable que en un futuro cercano nuevas reformas se tengan que dar en la legislación electoral de este país, si es que al igual que en el caso México, la prevalencia de gobiernos divididos comunes en los presidencialismos con sistemas multipartidistas, se convierten en un problema de parálisis gubernamental. Por otro lado, se evidencia que la segunda vuelta no siempre blinda a las elecciones de la duda popular, ni del abstencionismo, que entre otras razones se propicia por la falta de credibilidad en la limpieza de los procesos electorales o el desinterés de los ciudadanos sobre los procesos políticos nacionales.

3.3. Caso de Brasil

3.3.1. - Características del sistema electoral brasileño

Tanto el gobierno federal como los gobiernos de los 26 estados de Brasil se componen de ramas ejecutiva, legislativa y judicial; asimismo, el Distrito Federal, en donde se encuentra la ciudad capital de Brasilia, cuenta con gobierno y legislatura propia.

¹⁵⁷ <http://cariari.ucr.ac.cr/~anuario/fsanchez.pdf> por Fernando F. Sánchez C. SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS: INCENTIVOS HACIA EL BIPARTIDISMO EN COSTA RICA, Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica. consultado en: 09/10/08

El poder ejecutivo es ejercido por el Presidente de la República, quien es electo de forma directa y mediante sufragio universal por un término de cuatro años. El presidente, quien puede ser re-electo para un solo término subsiguiente, es escogido por mayoría absoluta de votos, descontando los votos en blanco y los nulos. Si ningún candidato alcanza la mayoría absoluta en la primera vuelta, se celebra una segunda vuelta entre los dos candidatos con mayor número de votos, y se considera electo al que obtenga la mayoría de los votos válidos¹⁵⁸. El poder legislativo es ejercido por el Congreso Nacional, el cual consiste de la Cámara de Diputados y el Senado Federal.

La Cámara de Diputados se compone de 513 miembros electos de manera directa para un término de cuatro años por representación proporcional en cada estado y el Distrito Federal. Los escaños de la Cámara se distribuyen entre las unidades federativas en proporción a la población, pero ninguna unidad puede contar con menos de ocho ni más de setenta escaños. Cada unidad federativa forma una circunscripción electoral, en las cuales los partidos políticos y las coaliciones de dos ó más partidos presentan listas de candidatos; los electores pueden escoger a un candidato y a un partido.

Los escaños en la Cámara de Diputados se distribuyen en cada circunscripción mediante un cociente electoral, el cual se obtiene al dividir el total de votos válidos por el número de escaños en la circunscripción. Entonces, el número de votos que cada partido o coalición ha obtenido se divide por el cociente electoral. El resultado de esta división, sin tomar en cuenta las fracciones, es el cociente partidario, y cada partido o coalición elige tantos diputados como su cociente indique; si quedan escaños por repartir tras la aplicación de cocientes partidarios, éstos se distribuyen según el método de la media mayor. Dentro de cada partido, los mandatos se asignan a los candidatos en su lista con mayor número de votos, hasta llenar todos los escaños¹⁵⁹.

¹⁵⁸ NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y Partidos Políticos*. Fondo de cultura económica, México1998, p. 358

¹⁵⁹ http://electionresources.org/br/index_es.html consultado en: 09/10/08

Los 81 miembros del Senado Federal son electos de manera directa para un término de ocho años, pero las elecciones al Senado se celebran cada cuatro años, alternadamente para un tercio (27) o dos tercios (54) de los escaños. Cada estado y el Distrito Federal escogen a tres senadores por el método de mayoría simple, bajo el cual resultan electos a los cargos los candidatos con mayor número de votos.

El alistamiento electoral y el voto son obligatorios para las personas mayores de dieciocho años de edad; no obstante, ambos son opcionales para los analfabetos y los mayores de setenta años, así como para los mayores de dieciséis y menores de dieciocho años.¹⁶⁰

3.3.2.- Efectos de la segunda vuelta en el sistema político brasileño

La democracia se suspendió entre 1937-1946 y 1964-1985 y fue gobernado por militares¹⁶¹.

El gobierno militar presentó características conservadoras o reaccionarias, y a pesar de que la Constitución que regía desde 1946 no sufrió modificaciones importantes, prácticamente quedó sin vigencia.

Durante este periodo la legislación electoral solo servía para garantizar de todas las formas posibles la supremacía del partido oficial, el cual recibía todo tipo de apoyos por parte del aparato gubernamental. El sistema electoral estaba orientado a distorsionar el voto ciudadano para ofrecer una fuerte mayoría en las cámaras, pero esto no reflejaba de ningún modo las cantidades de votos obtenidas por los partidos en las urnas. Se exigía a los partidos demasiados requisitos para poder tener acceso al registro y de esta forma se garantizó la sobrerepresentación de los dos partido gubernamental en las

¹⁶⁰ http://electionresources.org/br/index_es.html Álvarez, Rivera Manuel *Recursos Electorales en la Internet: Elecciones Federales en Brasil*. consultado en: 12/10/08

¹⁶¹ NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y Partidos Políticos*. Fondo de cultura económica, México1998, p.352

cámaras. En 1979, el sistema artificial de dos partidos que habían impuesto los militares en 1965 quedó disuelto, permitiéndose la formación de nuevos partidos políticos.

En 1966, el Acta Institucional núm. 4 invitó al Congreso a aprobar el proyecto de un nuevo texto constitucional presentado por el gobierno, documento que expresó solamente la voluntad de los militares para terminar de consolidar el régimen autoritario que se mantuvo hasta 1985, cuando se restauró el gobierno civil.

Después de las elecciones de 1985 se instauró la Tercera República. Esta fue la primera elección que dio la victoria a un candidato civil, condición que generó una gran expectativa a los brasileños de romper con el esquema arbitrario y corrupto de los militares.

Pero el camino para lograrlo no fue tan fácil. El primer presidente civil, José Sarney, permitió un avance en la transición democrática de Brasil, específicamente al impulsar la legalización de todos los partidos políticos. Como consecuencia el número de partidos se elevó a doce, su sistema de partidos políticos se caracterizó por ser sumamente fragmentado.

Al año siguiente, el recién electo Congreso Nacional que incorporó a todos estos partidos, se transformó en Asamblea Constituyente, e inició con la redacción de una nueva constitución que reemplazaría los instrumentos autoritarios de gobierno heredados del régimen militar.

Esta constitución estableció que:

“Las elecciones presidenciales se celebran cada cinco años. En el nivel nacional se elige también al Congreso. La misma Constitución establece que el sufragio es directo, secreto y universal.

Tienen derecho a ejercerlo todos los ciudadanos brasileños mayores de 18 años; es obligatorio para todos aquellos alfabetizados, y facultativo para los analfabetas y ciudadanos entre 16 y 18 o mayores de 70 años.

Asimismo, se estableció un método de elección presidencial indirecto, para las elecciones presidenciales de 1985, que pretendió infructuosamente establecer una sobrerrepresentación del candidato oficial en el colegio electoral.

Sin embargo, con la derrota del Partido Democrático Social (PDS) en los comicios presidenciales y la subsecuente redacción de una nueva Constitución, los partidos y fuerzas emergentes decidieron cambiar radicalmente las disposiciones en materia de elecciones.

Se estableció un sistema electoral proporcional puro para la composición de la Cámara de Diputados del Parlamento federal, que evitaría a toda costa la sobrerrepresentación de cualquier partido.

Se pretendía establecer una nueva cámara plural que reflejara fielmente la composición partidista del país. Por otra parte, se dispuso que los comicios presidenciales se disputaran de manera directa bajo el sistema de dos vueltas. Es decir, si ningún aspirante lograba obtener 50% de los votos en la primera ronda se celebraría una segunda vuelta exclusivamente con los dos aspirantes más votados.¹⁶²

Para 1988 la reforma electoral hizo que la elección de presidente y vicepresidente se hiciera directa.

Para la elección presidencial, hasta 1988 el candidato que obtuviera la mayoría relativa de votos llegaba a la presidencia, pero a partir de ese año el presidente es electo por mayoría absoluta. En el caso de que ninguno de los candidatos obtenga dicha mayoría se celebra una segunda vuelta entre los dos contendientes con mayor número de votos.

¹⁶² <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/brasil.htm> AGUIRRE Pedro (Coordinador de la colección), *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos BRASIL*. consultado en: 13/10/08

Para ser elegido el candidato necesita mayoría absoluta de no alcanzar ningún candidato esta mayoría habrá una segunda vuelta con los dos candidatos mas votados.¹⁶³

Un factor que generó equidad a los partidos políticos de Brasil es la reglamentación sobre el uso de medios de comunicación. Esta ley contiene los siguientes elementos:

“Cada partido cuenta, para la primera vuelta, con un total de 590 minutos gratuitos en los mejores horarios de las cadenas de televisión, lo que representa un importante subsidio si se considera que, por ejemplo, la cadena O’Globo vende en 46,000 dólares un anuncio de tres minutos.

Para la segunda vuelta, los dos finalistas tienen derecho a 20 minutos diarios (divididos en dos bloques) en televisión y, además, los noticieros tienen la obligación de dedicar diez minutos de cobertura a cada una de las dos campañas.

Estas disposiciones legales sobre el uso gratuito de los medios de comunicación por parte de los partidos en temporada electoral son de las más avanzadas en América Latina, y representan una contribución importante a los intentos por atenuar las ventajas que tienen los partidos más ricos en detrimento de las organizaciones políticas más pobres.

No obstante, es importante señalar que los partidos no tienen restricciones en cuanto a la cantidad de tiempo que pueden comprar con sus propios recursos a las cadenas de radio y televisión.”¹⁶⁴

Las elecciones presidenciales de 1989 fueron las primeras elecciones para presidente de la república celebradas por votación popular desde 1960 y en estas se presentaron 21 candidatos.

¹⁶³ NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y Partidos Políticos*. Fondo de cultura económica, México 1998, p.353

¹⁶⁴ <http://www.ife.org.mx/documentos/DECEYEC/brasil.htm> AGUIRRE Pedro (Coordinador de la colección), *Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos BRASIL*. consultado en: 13/10/08

En la primera vuelta, Fernando Collor de Mello, candidato del pequeño y centro-derechista Partido de Reconstrucción Nacional (PRN), salió de la nada para terminar en primer lugar (pero sin mayoría absoluta), seguido de Luiz Ignacio Lula da Silva Partido de los Trabajadores (PT); Leonel Brizola Partido Demócrata Laborista (PDT) quedó tercero, escasamente por debajo de Lula. Mário Covas del Partido Social Democrata Brasileño (PSDB) logró un respetable cuarto puesto, por encima de Paulo Maluf del Partido Demócrata Social (PDS), mientras que los candidatos presidenciales del Partido del Movimiento Democrático Brasileño (PMDB) y el Partido de Frente Liberal (PFL) sufrieron un descalabro. En la segunda vuelta, Collor se impuso sobre Lula, convirtiéndose en el presidente más joven de Brasil. ¹⁶⁵

Sin embargo el desempeño de Collor fue decepcionante, y tras un escándalo de corrupción terminó renunciando a su cargo en 1992, dejando en su lugar al vice-presidente Itamar Franco, quien ocupó la presidencia por el resto de su mandato inconcluso.

Después de la presidencia interina de Itamar Franco llegó a la presidencia Henrique Cardoso en 1994, quien con el apoyo de un número importante de partidos políticos logrando la mayoría absoluta en la primera vuelta

A partir de 1994, como resultado de una enmienda constitucional se redujo el mandato del presidente y de los gobernadores a cuatro años. También se hizo que todas las elecciones federales, estatales y parlamentarias coincidieran en la misma fecha (elecciones concurrentes).

En suma la redemocratización iniciada en 1988 ha sido eje de la estabilidad política y el desarrollo económico de este país, además su sistema se ha convertido en otro buen ejemplo de democracia representativa en América latina y un caso de estudio por sus innovaciones como es su ley de medios factor de gran importancia que ayudado a equilibrar a las fuerzas políticas en su condición económica.

¹⁶⁵ http://electionresources.org/br/index_es.html ÁLVAREZ, Rivera Manuel, *Recursos Electorales en la Internet: Elecciones Federales en Brasil*. consultado en: 13/10/08

Otro elemento que hay que destacar sobre Brasil es que desde 1990 ha habido no menos de dieciocho partidos con representación en la Cámara de Diputados, y ninguno de éstos alcanzaba una cuarta parte de los escaños¹⁶⁶. No obstante, se destacan cuatro partidos principales: PT, PSDB, PMDB y PFL. En lo tocante a ideología política, al PT se le considera como partido de izquierda y al PSDB de centro a centro-izquierda, mientras que el PMDB es centrista y el PFL se ubica en el centro-derecha.¹⁶⁷

En este contexto el elemento característico de su sistema y que justifica la implementación de la segunda vuelta es su exacerbado multipartidismo, elemento que fue considerado para su implementación por primera vez en Francia, y que en ambos casos ha dado importantes resultados, si vemos que estos partidos han tenido que alcanzar acuerdos políticos y han formado coaliciones exitosas que han permitido gobiernos fuertes como fue el del Presidente Cardoso.

3.4. Caso de Argentina

3.4.1.- Características del sistema electoral argentino

En Argentina al igual que el resto de los países analizados prevalece un Sistema Presidencialista, en donde se elige al presidente de forma directa o semidirecta. El presidente, quien es jefe de estado y cabeza del gobierno, es electo directamente por un término de 4 años por sufragio universal.

El sistema electoral argentino es de Representación Proporcional. Es decir, para la integración de los órganos de representación popular (Cámara de Diputados y Senadores) se privilegia la representatividad del mandato de los electores sobre el principio de gobernabilidad.

¹⁶⁶ NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y Partidos Políticos*. Fondo de cultura económica, México 1998, p.358

¹⁶⁷ http://electionresources.org/br/index_es.html, ÁLVAREZ, Rivera Manuel *Recursos Electorales en la Internet: Elecciones Federales en Brasil*. consultado en: 13/10/08

El Poder Legislativo lo conforman dos Cámaras: la cámara de diputados y la de senadores. La primera cuenta con 257 miembros electos para 4 años con la posibilidad de ser reelectos. Estos se eligen por medio de Representación Proporcional, la cual renueva la mitad de sus escaños cada 2 años; y la segunda esta compuesta por 72 senadores, que son electos indirectamente por un período de 9 años por las legislaturas provinciales. Después de la reforma se les elige en 25 distritos electorales de 3 escaños (24 provincias y la ciudad de Buenos Aires) por un término de 6 años y se renueva por tercios cada 2 años. Cada uno de los 25 distritos electorales escoge 3 senadores directamente. 2 escaños son otorgados al partido con más votos y uno al partido que le sigue.¹⁶⁸

Los diputados son electos por medio de listas cerradas, lo cual significa que los ciudadanos no pueden cambiar el orden de los candidatos o borrar nombres de la lista. Además, la mayoría de los partidos realizan elecciones primarias cerradas para seleccionar y ordenar sus listas. Por ello, las élites partidarias que definen los puestos y el orden en las listas, influyen de manera importante en la conducta del legislador.

En la Argentina, el voto es obligatorio. Esto quiere decir que si un ciudadano no se presenta a votar, deberá tener una justificada para no hacerlo.

3.4.2.- Efectos de la segunda vuelta en el sistema político argentino

El 10 de diciembre de 1983 el presidente Raúl Alfonsín asumió el cargo de presidente de la república por un periodo de seis años. Argentina retornó a la democracia después de siete años y poco más de seis meses de gobierno militar.¹⁶⁹

A partir de esta fecha comenzó un proceso de redemocratización.

¹⁶⁸ <http://www.senado.gov.ar/> consultado en: 16/10/08

¹⁶⁹ MAINWARING Scott, *Presidencialismo y democracia en América latina*, Paidós, Buenos Aires 2002 p.106

Dos elementos que contribuyeron al éxito de la democracia Argentina desde 1983 hasta la reforma constitucional de 1994 fueron por un lado, el bipartidismo, factor que al igual que en el caso de Costa Rica fue de gran importancia pues facilitó a los partidos la obtención de victorias claras alcanzando mayorías absolutas sin dificultades. Además este bipartidismo permitió que los presidentes lograsen tener bloques mayoritarios de legisladores en el Congreso.

Otro factor que ayudó a coadyuvar la democracia fue el elevado nivel de disciplina de los legisladores quienes aprobando con relativa facilidad las propuestas presentada por los presidentes. .

En abril de 1994, hubo elecciones para formar una Asamblea Constituyente.

Dentro de las reformas que se hicieron a la constitución de 1853 estaban:

- “las normas relativas a la reelección presidencial
- la reducción del período presidencial
- la abolición del sistema electoral colegiado
- la adopción de una segunda ronda de votación, bajo ciertas circunstancias”¹⁷⁰

El período presidencial fue reducido de 6 a 4 años.

También se estableció la segunda vuelta electoral por mayoría relativa calificada, estableciendo de 45% mínimo del voto en la primera ronda o si el ganador obtenía el 40% del voto y su contrincante más cercano obtuviese 10% menos que el primero.

Por otro lado el periodo del bipartidismo llegó a su final concretamente en la elección presidencial de mayo de 1995, en donde el presidente Menem logró asegurar su reelección con el 49.8% del voto, esto como consecuencia de la aparición de una tercera fuerza política, el Frente País Solidario (FREPASO),

¹⁷⁰ www.argentina.gov.ar consultado en: 16/10/08

partido que alcanzó el segundo lugar con el 29.3% del voto, dejando a los Radicales en un histórico tercer lugar con 17% de los votos¹⁷¹.

Para las elecciones legislativas de 1997, se formó una coalición llamada "Alianza" integrada por los Radicales en la oposición y el FREPASO. Con esta coalición lograron vencer al partido Peronista en las grandes provincias, y también la capital Buenos Aires, donde se concentra casi el 40% de los votantes Argentinos

Estas elecciones legislativas de Octubre de 1997, se convirtieron en la pauta para entender el nuevo mapa político Argentino.

Al igual que Costa Rica, Argentina también se convirtió en un sistema de tres partidos.

Para 1999 en vísperas de la elección presidencial Menem intentó postularse a la presidencia nuevamente. Los eventos de ese año fueron el precedente de un periodo de crisis política en Argentina que culminaría en el 2002 con una grave crisis económica y social. El afán de Menem por participar nuevamente en las elecciones fue impedido por la Suprema Corte que resolvió su candidatura era inconstitucional.

En las elecciones de 1999 los dos candidatos punteros fueron Fernando De la Rúa por la Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación (ATJE), una coalición de centro izquierda integrada por su partido Radicalita y el FREPASO, por el Partido Justicialista se postuló Eduardo Duhalde, quien representaba una oposición política a Menem. De la Rúa obtuvo el 48.50% de los votos, un porcentaje que se acercaba al obtenido por Menem en la elección de 1995, y un 10.41% más que Duhalde, quien obtuvo el 38.09% de la votación y alcanzó a evitar la segunda vuelta.

En los dos primeros años de gobierno las políticas de De la Rúa sumieron a la Argentina en una profunda crisis económica que fue acrecentada por su

¹⁷¹ www.argentina.gov.ar consultado en: 16/10/08

incapacidad para negociar con las diversas fuerzas políticas y mantener en el Ministerio de Economía a Domingo F. Cavallo, uno de los principales operadores de Menem durante sus último periodo presidencial, lo que fue visto como una forma de continuismo. Esta situación fue agravándose y terminó por dimitir en diciembre del 2001 esto a pesar la legitimidad obtenida en las urnas por Fernando De la Rúa.

Durante dicha crisis política Argentina tuvo cinco presidentes en menos de una semana.

“En mayo de 2003 se llevaron a cabo elecciones presidenciales, en las cuales participaron los candidatos más fuertes del mismo Partido Justicialista bajo una argucia denominada neolemas. Néstor Kirchner del Frente para la Victoria, y Carlos Saúl Menem por el Frente por la Lealtad, y gracias a que una nueva resolución de la Corte de Justicia le permitió presentarse como candidato por tercera vez.

En la primera vuelta participaron 17 partidos en total, incluidas la neolemas del Justicialista, siete opciones más que en 1999 de los cuales sólo cuatro obtuvieron más del 10% del total de votos. Los resultados dieron por seguro que por primera vez se llevaría a cabo una segunda vuelta electoral desde que se implantó en 1994. Menem obtuvo el 24.45% de la votación y Kirchner el 22.24%, apenas una diferencia de 2.21% respecto del primero”¹⁷².

Durante los días que siguieron se presentó una situación inédita, pues ante los datos de las encuestas que daban por ganador absoluto a Néstor Kirchner, Menem renunció a su candidatura entre fuertes críticas, argumentando que se iba con mayor legitimidad de origen que la que obtuvo su más cercano contrincante y que regresaría para las siguientes elecciones. A pesar de ello en los primeros meses de gobierno, Kirchner logró aumentar su legitimidad gracias a su capacidad y desempeño político en el gobierno.

Para septiembre de 2003 las encuestas indicaban que contaba con un 70% de popularidad a nivel nacional.

¹⁷² <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news> consultado en: 17/10/08

En este caso podemos observar un fenómeno en donde el desempeño del Presidente (Néstor Kirchner) se convirtió en el mayor impulsor de su legitimidad sin haber necesitado una segunda vuelta.

En suma esto demuestra que la legitimidad está directamente relacionada con la calidad de las elecciones pero el detonador fundamental de su permanencia es el desempeño que tengan los gobernantes en su cargo. Sin embargo es más difícil que un gobernante con una ausencia de legitimidad de origen pueda librar la dura oposición social y política con la que tendrá que enfrentarse durante su mandato especialmente si este violenta los pactos políticos entre los distintos grupos de poder. Pero sin lugar a dudas la condición mas óptima para ejercer el mandato popular es basar este en la legitimidad de origen (de las urnas) y en la eficacia y eficiencia de sus políticas publicas dos condiciones que garantizan la gobernabilidad democrática.

3.5. Caso de Perú

3.5.1.- Características del sistema electoral peruano

En Perú el Presidente es electo por el voto directo, para un periodo de cinco años y puede ser reelecto para otro periodo consecutivo de cinco años.¹⁷³

El poder legislativo es unicameral, y este congreso se compone de 120 miembros electos para un periodo de cinco años, pudiendo ser reelecto para otro periodo de cinco años. Para las elecciones de diputados se usa el método de representación proporcional con lista cerrada y no bloqueada¹⁷⁴

¹⁷³ <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/systems.html#peru>, *Overview of Latin American Electoral Systems*, This page contains a brief summary of the electoral systems in Latin America. (source: Inter-American Dialogue) consultado en: 20/10/08

¹⁷⁴ NOHLEN Dieter. *Sistemas electorales y Partidos Políticos*. Fondo de cultura económica, México1998, p.358

3.5.2. - Efectos de la segunda vuelta en el sistema político peruano

En Perú desde la constitución de 1979 se estableció que para ganar se necesitan más de la mitad de los votos válidamente emitidos es decir el 50% más 1 y de no alcanzarse se recurría al ballottage. Para las mismas elecciones en 1980 se hizo una disposición transitoria de la misma constitución y se bajó el mínimo al 36%¹⁷⁵. Para las próximas elecciones AP y PPC interpretaron la constitución respecto a votos válidamente emitidos y concluyeron que se debían contar también los votos nulos y blancos, con lo que se hacía aun más difícil alcanzar la mayoría absoluta, condición que se buscaba por el régimen para impedir una victoria en la primera vuelta del APRA y así ganar tiempo para desacreditarlo y levantar una coalición anti APRA para la segunda vuelta.

Esta interpretación se mantuvo y para 1990 ninguno de los candidatos se acercó en su votación¹⁷⁶.

En consecuencia hubo dos vueltas electorales; en las cuales participaron ocho partidos de los cuales tres obtuvieron más del 10% de la votación en la primera vuelta. El candidato más fuerte era en ese entonces Mario Vargas Llosa del Frente Democrático (FREDEMO), quien obtuvo el 27% de la votación. Seguido de Alberto Fujimori del movimiento Cambio 90 con el 24% de los votos.

Fujimori había irrumpido sorpresivamente, pues de tener un nivel de aceptación en las encuestas del 1%, logró que la disputa por la presidencia se dirimiera en una segunda vuelta. En la segunda vuelta este obtuvo 64% de los votos, por encima de Vargas Llosa, quien era favorito en las encuestas, pero que apenas alcanzó el 33% de la votación. Hasta antes de dichas elecciones, Fujimori era casi un desconocido en Perú; llegó al poder favorecido por circunstancias tales como el desprestigio de los partidos, el desgaste de los gobiernos de transición de 1980 y 1985, y por enarbolar una propuesta llamativa e integradora.

¹⁷⁵ NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y Partidos Políticos*. Fondo de cultura económica, México1998, p.360

¹⁷⁶ NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y Partidos Políticos*. Fondo de cultura económica, México1998, p.361

Fujimori ganó con un amplio margen de votación, pero su partido Cambio 90, que se creó en ese mismo año ante la coyuntura electoral, sólo obtuvo de 14% de los 60 escaños en la Cámara de Diputados. Condición que llevó a una grave confrontación y parálisis en el gobierno Peruano.

Ante tal circunstancia Fujimori apoyándose en la legitimidad adquirida en las urnas, en 1992 encabezó el denominado *autogolpe de Estado*.¹⁷⁷

De esta manera suspendió la Constitución de 1979, disolvió el Congreso de la República, ordenó la intervención del Poder Judicial, del Ministerio Público, la disolución del Tribunal de Garantías Constitucionales, del Consejo Nacional de la Magistratura y la Contraloría General de la República, e instauró el autodenominado Gobierno de Emergencia y Reconstrucción Nacional. Posteriormente conformó un nuevo Congreso y a través de este promulgó una nueva Constitución que le permitió postularse por segunda vez en 1995.

En 1995 participaron 14 partidos en las elecciones presidenciales, y sólo dos obtuvieron más del 10% de la votación. Fujimori ganó nuevamente la presidencia, esta vez en primera vuelta con un 64% de los votos. Esta elección se caracterizó por una fuerte sospecha de fraude electoral, situación que fue acallada por un fuerte respaldo social. Para 1997 tres años antes de la siguiente elección presidencial, reinterpretó la constitución para convertirse nuevamente en candidato.

Ante estas modificaciones tres jueces constitucionalistas se opusieron y concluyeron que no podía postularse por tercera vez, ante lo cual Fujimori reacciono destituyéndolos.

En las elecciones del año 2000 participaron 9 partidos, de los cuales sólo dos obtuvieron más del 10% de la votación en la primera vuelta. Fujimori alcanzó el 49% de los votos, y en segundo lugar quedó Alejandro Toledo de Perú Posible,

¹⁷⁷ NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y Partidos Políticos*. Fondo de cultura económica, México1998, p.367

con el 40% de los sufragios. Esta elección mostró una sociedad dividida situación alarmante por el fuerte riesgo de ingobernabilidad que representó.

También fue evidente el autoritarismo de Fujimori que utilizaba el aparato del Estado para reprimir y desaparecer a sus enemigos políticos. Viendo esta situación Alejandro Toledo renunció a participar en la segunda vuelta y llamó a anular las boletas.

En consecuencia Fujimori obtuvo el 73% de los votos, pero las dudosas circunstancias en las que se llevaron a cabo las elecciones dividieron a la sociedad peruana y fueron muy criticadas por la comunidad internacional.

Esta situación de descrédito al interior y del exterior presionaron tanto a Fujimori que este tuvo que renunciar tras un corto periodo de gobierno de cincuenta días, además de verse en medio de graves acusaciones de corrupción y de haber dejado al país en peores condiciones de cuando accedió al poder.

En este contexto de crisis política se instaló un gobierno de transición en manos del Valentín Paniagua, quien llamó nuevamente a elecciones que se celebraron en el año 2001.

Para el proceso electoral siguiente (post –Fujimori), como resultado de la fuerte crítica por el distrito nacional único, se impulsó una nueva reforma que implicó el empleo de la representación proporcional en 25 circunscripciones plurinominales, y se estableció una cuota del 30% de mujeres en cada lista de partido y se eliminó la elección presidencial inmediata¹⁷⁸.

Para las siguientes elecciones participaron 8 partidos de los cuales sólo tres obtuvieron más del 10% de la votación total. Los candidatos más votados fueron Alejandro Toledo de Perú Posible, con el 36% de los sufragios, y Alan García del Partido Aprista Peruano (PAP) quien obtuvo el 25%; con estos

¹⁷⁸ NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y Partidos Políticos*. Fondo de cultura económica, México1998, p.369

resultados la segunda vuelta electoral fue necesaria. En la segunda vuelta electoral Alejandro Toledo ganó con el 53% de la votación, apenas un 6% arriba de Alan García quien obtuvo el 46%.¹⁷⁹

Por otro lado, los resultados del 2001 presentaron una situación de gobierno dividido, en el Congreso Perú Posible que obtuvo 41 escaños, seguido del Partido Aprista Peruano con 26 y Unidad Nacional con 18.

En este año Alejandro Toledo asumió el poder con un importante respaldo social, mismo que fue perdiendo producto de sus políticas públicas que no marcaron una gran diferencia con los gobiernos anteriores a este.

Condición que en este caso hecho abajo la legitimidad que a través del proceso electoral de segunda vuelta se había logrado ya que como se demostró en este caso, la legitimidad de origen obtenida en el ballottage puede ser tan o igual de endeble que la obtenida en mayoría simple, pero es importante resaltar que una legitimidad como la que se obtiene en la segunda vuelta es de gran utilidad para la estabilidad y el desarrollo de los Estados; sin embargo esta no es infalible al descrédito de la ciudadanía por causa de la ineficiencia y la ineficacia del gobierno en la aplicación de políticas públicas.

Este caso también muestra cómo el ballottage optimiza las condiciones para que figuras ajenas al sistema político accedan al poder. Estos personajes denominados "outsiders", son actores políticos que se insertan en sistemas políticos en los que prevalece un gran descontento popular y con campañas políticas de corte populista que prometen resolver todos los problemas del país.

Esta situación sin embargo se debe frenar a través de la regulación del margen de aceptación de nuevos partidos, es decir que se debe elevar el umbral de asignación de escaños del total de la votación como se ha hecho en México y en otros países del continente. De esta manera se dificulta la creación de nuevos partidos.

¹⁷⁹ <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/> consultado en: 20/10/08

Otro problema que es importante rescatar de este caso de Perú en donde el Presidente Fujimori contaba con una representación muy pequeña de su partido en el congreso, situación que se convirtió en un estorbo para su mandato ante lo cual implementó un *auto golpe de Estado*.

Esto resalta la necesidad de la segunda vuelta para las elecciones legislativas ante la formación de gobiernos divididos con una casi nula participación en el congreso en casos donde el candidato a presidente llega con una gran aceptación tras la segunda vuelta, pero su partido que sólo se queda con la votación del primer sufragio, es decir se queda solo con el voto fraccionado de esa elección, y un bajo porcentaje de escaños, condición que puede llevar a la creación de gobiernos divididos con una pequeña representación en el congreso del partido del Presidente.

3.6. Caso de Ecuador

3.5.1.-Características del sistema electoral ecuatoriano

El presidente es electo para un periodo de cuatro años sin la posibilidad de la reelección consecutiva. Sin embargo, si puede postularse nuevamente a la presidencia al concluir un periodo presidencial.

Su elección es por el voto directo, y es a través de la segunda vuelta electoral con mayoría absoluta.

El congreso es unicameral. Este se compone por 82 diputados de la Cámara Nacional de Representantes, electos son el sistema de representación proporcional. En la cámara hay 12 diputados de nivel nacional electos para un periodo de 4 años, y los 70 restantes diputados de provincia, son electos para periodos de 2 años. Todos los diputados pueden reelegirse.¹⁸⁰

¹⁸⁰ <http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/systems.html> *Overview of Latin American Electoral Systems*, This page contains a brief summary of the electoral systems in Latin America. (source: Inter-American Dialogue) consultado en: 22/10/08

3.6.2.-Efectos de la segunda vuelta en el sistema político ecuatoriano

Tras la dictadura militar, el ejército pidió la participación de diferentes grupos políticos para elaborar una nueva constitución, la cual fue ratificada posteriormente, por medio del voto popular a través de un referéndum en 1978 y el electo presidente Roldós, tomó posesión en 1979.

“El nuevo sistema electoral fue diseñado con ciertas finalidades específicas: reducir el número de partidos, promover la disciplina y la lealtad en la actividad política y estimular la participación popular. La ley electoral incluyó el sufragio de los analfabetas, las normas para crear los partidos nacionales (con distritos a lo largo de la nación) y un umbral para eliminar aquellos partidos que no obtuvieran por lo menos el 5% de los votos válidos, en dos elecciones consecutivas.”¹⁸¹

Para cumplir estos objetivos en la nueva constitución, se estableció la segunda vuelta electoral para la elección presidencial, con la doble finalidad de reducir el número de partidos y la de endosar el mandato presidencial con más legitimidad electoral.

A pesar de esta reforma no se logró disminuir el exceso de partidos. Por el contrario, fomentó la proliferación de organizaciones políticas nuevas, las cuales estaban renuentes a formar coaliciones pre-electorales en la primera ronda y preferían probar su suerte compitiendo solas. El Sistema de Dos Vueltas también engendró la aparición de forasteros políticos quienes basaban su campaña en atributos personales, lejos de la ideología del partido.

La reelección legislativa fue prohibida por la constitución "para evitar la fosilización" de la élite política. Hasta 1994 cuando se permitió la reelección de nuevo, ya que esta regla desestimulaba el desarrollo de las carreras políticas. Sin embargo, sólo un 10% de los Congresistas regresaron a servir por lo menos por un período más. Esto ha provocado que el congreso esté compuesto por un cuerpo legislativo inexperto y altamente volátil.

¹⁸¹ <http://www.ciudadpolitica.com/modules/news/article> consultado en: 22/10/08

La regla de distribución es un sistema representación proporcional de lista cerrada, que se basa en una fórmula combinada de cuota y residuos más grandes (Hare y D'Hondt). Tiende a recompensar partidos grandes, esta regla ha dado resultados bastante proporcionales al convertir votos en escaños.

El problema ahora no es la distribución de los escaños, sino la calidad de los legisladores ya que el sistema de lista cerrada otorga escaños a las primeras personas en una lista de partido, por lo que los candidatos contendientes que deseaban mejorar sus probabilidades de nominación tenían que cultivar lazos personales con líderes del partido en lugar de estar más preocupados por mejorar su imagen ante la ciudadanía.

Por otro lado, la sincronización de las elecciones ha alimentado la producción de un sistema multi-partidista fragmentado, en el congreso; que nunca ha producido un contingente de mayoría legislativa del partido gobernante. Condición que ha provocado un constante estancamiento entre el legislativo y el ejecutivo.

Por tal motivo, en 1983 se introdujeron las elecciones de medio término, con la expectativa que esta reforma permitiría al electorado evaluar al gobierno con más frecuencia al elegir una composición legislativa "fresca" cada dos años.

Esta reforma por otro lado tuvo un efecto adverso ya que estas elecciones intermedias, a menudo han probado ser un terreno fértil para la proliferación de partidos opositores, por ejemplo, en las elecciones a medio de término en 1994, el partido del presidente Duran Ballen el Partido Unión Republicana (PUR) sólo consiguió cuatro por ciento de los escaños.

Todos estos factores han sido detonadores de graves conflictos sociales en este país, desde la crítica a la partidocracia hasta la falta de representatividad por parte de los partidos políticos.

Por tal motivo el sistema representación proporcional de lista cerrada ha sido abolido. En su lugar se ha instaurado un sistema de "lista libre" con lo que ahora cada votante tendrá la libertad de escoger de cualquier candidato dentro de la lista de partido y entre listas, sin importar las nominaciones de partido.

En este contexto Ecuador ha vivido cuatro elecciones desde su redemocratización, en tres se aplicó la segunda vuelta electoral y el ganador a la presidencia obtuvo la mayoría simple también en la primera. Sólo una tuvo un resultado diferenciado. Y las últimas dos que fueron las más competidas no generaron el suficiente consenso para mantener la gobernabilidad democrática.

En 1992 se dieron las elecciones presidenciales en donde participaron 12 partidos, de los cuales sólo tres obtuvieron más del 10% de la votación.

Los punteros fueron Jaime Nebot Saadi quien obtuvo en la primera vuelta el 25% de los sufragios, y Sixto Durán Ballén quien obtuvo el 31%. En la segunda vuelta electoral Durán Ballén obtuvo la presidencia con el 57%, sobre el 42% de Nebot, pero su partido sólo obtuvo el 12% de la votación para diputados en el Congreso.

Para 1996 participaron 10 partidos y sólo 4 obtuvieron más del 10% de la votación. La disputa por la presidencia fue entre Abadala Bucaram y Jaime Nebot; en la primera vuelta quedaron empatados con el 22% de los votos cada uno.

Para la segunda vuelta los dos candidatos polarizaron a la sociedad Ecuatoriana. Finalmente en la segunda vuelta electoral Jaime Nebot obtuvo apenas el 40% de los sufragios, mientras que Abdalá Bucaram ganó con el 47%. Pero su gobierno no duró mucho y tras los excesos de Bucaram el país se vio inmerso en una nueva crisis política, y unos meses después en 1997, fue depuesto por el Congreso tras declararlo incapacitado mentalmente para gobernar.

En su lugar fue designado Fabián Alarcón, quien asumió la presidencia de forma interina hasta que se llevaron a cabo las elecciones de 1998.

Para estas elecciones se presentaron seis partidos, de los cuales cuatro obtuvieron más del 10% de la votación. Los candidatos más votados fueron:

Jamil Mahuad con el 35% y Álvaro Novoa con el 26% del total de los sufragios respectivamente. En la segunda vuelta Mahuad superó apenas con el 51% de los votos a Novoa, quien obtuvo casi el 49%. Pero Mahuad tuvo que dejar el poder en enero de 2000 ante un grave descontento popular a causa de una de las peores crisis económicas del Ecuador, que llevaron a un golpe de estado encabezado por el Coronel Lucio Gutiérrez. Tras el golpe no se eliminó el poder civil y se instaló un triunvirato que apenas duró 24 horas, asumiendo después el poder el Vicepresidente Gustavo Noboa.

Para noviembre de 2002 se llevaron a cabo elecciones constitucionales. En éstas participaron 11 partidos, de los cuales seis obtuvieron cada uno más del 10% de la votación total. En esta elección los candidatos más fuertes fueron el exgolpista Lucio Gutiérrez, quien obtuvo en la primera vuelta casi el 21% de la votación, y Álvaro Novoa, quien se presentaba por segunda vez como candidato a la presidencia y obtuvo el 17%. En la SVE Lucio Gutiérrez ganó con el 54% del total de sufragios, casi 10% más de votos que Noboa, quien obtuvo el 45%.

En suma en Ecuador podemos ver un caso en el que el ballottage muchas veces no produce resultados diferentes a los que se hubieran obtenido con la regla de mayoría simple. Ya que aunque la Segunda vuelta electoral que se introdujo con la Constitución de 1979 para elecciones presidenciales, se pretendía brindar a los presidentes la mayor legitimidad y respaldo ciudadano posible, esto no se ha logrado, principalmente por la falta de instituciones sólidas en dicho país, condición que ha provocado que las elecciones presidenciales sigan siendo un motivo de incertidumbre y de discordia entre la clase política.

En este contexto las elecciones con Segunda Vuelta Electoral no han sido garantía de fortaleza de los gobiernos, y los resultados se han mantenido muy estrechos manteniendo la polarización y el encono social; problemas que desde mi punto de vista no se deben exclusivamente a la ineficacia de este mecanismo en este país, sino a la falta de disciplina partidista y la falta de la segunda vuelta para las elecciones del congreso condición que ha provocado

gobiernos divididos y una representación minoritaria en la cámara de representantes.

También es importante retomar como en el caso anterior (de Perú) la necesidad de políticas públicas efectivas, por que como se ha visto en ambos casos no importa que la democracia tenga un avance (en su legislación y procedimientos) la percepción social sobre el desempeño de su gobierno es mala, entonces la legitimidad de este se verá mermada aun y cuando se haya logrado un gran respaldo en las urnas. Ante estas circunstancias no habrá mecanismo electoral que revierta el descontento social que devenga.

A continuación se mostrarán en el siguiente cuadro los sistemas electorales y la forma específica de segunda vuelta a los países analizados anteriormente.

Año	Años de elección	Término	Regla
Ecuador		4	Mayoría Relativa calificada 40% +10% / 2ª vuelta entre dos
1998	1998, 2002		
Costa rica	1936, 1940, 1944,	4	Mayoría Relativa calificada 2/5 (40%) /2ª vuelta entre dos
1936	1948, 1953, 1962,		
	1966,1970,1974,197		
	8,1982,1986,1990,1		
	994,1998,2002		
Brasil			Mayoría /2ª vuelta entre 2
1993	1994	4	
1997	1998,2002	4+4	
Perú			Mayoría /2ª vuelta entre 2
1978	1980,1985, 1990,	5	
	1995		
1993	1995, 2000	5+5	
2001	2001	5	
Argentina			May. Relativa calificada (45% ó 40%+ 10) /2ª vuelta entre dos
1994	1995, 1999	4+4	

Hasta aquí hemos revisado cinco países de America Latina que han llevado a la practica el mecanismo de la segunda vuelta electoral tras un proceso histórico de redemocratización similar al que se ha dado en México, de esta forma damos por concluido este capítulo, y en el siguiente nos adentraremos en el planteamiento de la segunda vuelta electoral aterrizado a las condiciones específicas de México.

Capítulo 4.- La segunda vuelta electoral para el caso mexicano

4.1.-La crisis del sistema electoral

Trascurrido el proceso electoral del año 2000, el Instituto Federal Electoral todavía dirigido por el consejero presidente José Woldenberg, inició una investigación sobre los esquemas de financiamiento privado paralelos al financiamiento público que beneficiaron al candidato Vicente Fox del PAN y al candidato por el PRI, Francisco Labastida.

Estos dos escándalos conocidos como “Pemexgate” y “Amigos de Fox” fueron casos de financiamiento con dinero por un lado del Sindicato de Petróleos Mexicanos y por otro de particulares, pero ambos ilegales por estar al margen del financiamiento público y sin ninguna fiscalización de las autoridades. Esta investigación puso a prueba la fortaleza del IFE que tras una exhaustiva investigación, finalmente llegó al fondo de los hechos e impuso dos sanciones históricas: mil millones de pesos al Partido Revolucionario Institucional y 545 millones a los partidos de la coalición Alianza por el Cambio (Partido Acción Nacional y Partido Verde Ecologista de México).

Como consecuencia de estas investigaciones también se hizo evidente que la autoridad electoral carecía de facultades para fiscalizar los recursos donados por particulares en cuentas bancarias, tomando en cuenta que estos no pudieron acceder a toda la información de las contribuciones ya que se toparon con la ley del secreto bancario que significó uno de los grandes obstáculos que sobrellevó este IFE en sus investigaciones

Por otro lado, este escándalo permitió tener una explicación de cómo mantuvieron las campañas políticas los candidatos punteros del PRI y el PAN en una contienda electoral que tuvo una larga precampaña y una campaña presidencial intensa en publicidad en medios masivos de comunicación, situación que evidentemente implicó un gran flujo de recursos económicos.

Además también fue criticado el largo proceso político que se convirtió en un gran distractor por muchos meses de temas importantes de la agenda nacional, además de ser un tema agotante para los ciudadanos.

Por otro lado el desempeño de este IFE, generó una gran confiabilidad por parte de la ciudadanía que premió el desempeño de este instituto calificándolo como la institución pública con mayor prestigio y credibilidad entre la ciudadanía, e incluso fue elogiado a nivel internacional.

Sin embargo, este IFE que tras haber logrado demostrar gran autonomía y credibilidad en sus decisiones inéditas hasta entonces; en el año 2003 este consejo llegó a su fin pero tenía la posibilidad de reelegirse y así mantener los resultados, sin embargo los partidos sancionados por sus escándalos por financiamiento privado castigaron a sus consejeros al impedir que estos fuesen reelectos, y en octubre del 2003 se integró un consejo con el apoyo de las dos fuerzas más importantes en ese momento en la cámara de diputados: el PRI y el PAN, excluyendo al resto de los partidos políticos en esta decisión.

En este contexto los partidos excluidos (principalmente el Partido de la Revolución Democrática y el Partido del Trabajo) y analistas políticos cuestionaron la cercanía de los consejeros electos con los dos partidos que se encargaron de elegirlos. En consecuencia este órgano se vio dañado en su credibilidad al ser tildado como parcial y poco transparente.

Como era de esperarse las reformas para mejorar la fiscalización de los partidos y acortar las campañas y prohibir las precampañas no se llevaron a cabo.

Para el año 2006 los graves eventos que se suscitaron tras el proceso electoral, prendieron los focos rojos sobre diferentes temas que se tienen que revisar, principalmente respecto a la legislación electoral y la actuación de las autoridades electorales en este proceso.

En primer lugar durante este proceso fuimos testigos del gran derroche de dinero en las contiendas electorales al invertir los candidatos sumas estratosféricas para la compra de tiempo en los medios masivos de

comunicación, que sólo en medios electrónicos representó el 56 por ciento de todo el dinero invertido en las campañas, como lo subraya el especialista Raúl Trejo Delarbre¹⁸².

Además, el tiempo aire que compraron los partidos políticos en radio y televisión se usó en gran medida para impulsar una guerra de spots durante toda la campaña electoral, situación que además de dañar el tejido social, desacredita a la política como forma de alcanzar acuerdos al dañar los lazos entre los partidos políticos.

En este tema sobresale la crítica a los principales órganos electorales del país, en primera instancia al IFE porque guardo silencio por mucho tiempo y no se posicionó en forma para contener la guerra sucia, al igual que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que tampoco tuvo un pronunciamiento categórico para inhibir estos ataques entre los candidatos.

Además, en esta lamentable carrera por la presidencia intervinieron actores particulares ajenos a este proceso, como fue la participación de organismos empresariales a través de la compra de tiempo en los medios masivos de comunicación, para influir a favor del candidato oficialista, situación que daño aun más la equidad, y tensó el proceso electoral; sin que estos grupos tuvieran consecuencias por sus actos ilegales, y sin que la autoridad hiciera un llamado enérgico hacia estos. También el alto clero mostró su apoyo al candidato oficial y hasta el ex presidente español José María Aznar hizo proselitismo a favor de Felipe Calderón en México. Además la televisión y la radio pública también tuvieron una participación con una marcada parcialidad a favor del candidato oficial, pues sus contenidos fueron carentes de pluralidad.

Otro grave problema que se vio en este proceso fue la ilegal participación del Presidente de la República en eventos públicos y privados para impulsar el voto a favor del candidato de su partido, dañando claramente la equidad que debe prevalecer en la contienda.

¹⁸²http://www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/2007/05/17/TREJO_Delarbre_Raúl_El_gasto_en_medios_electrónicos, consultado en: 27/10/08

También se habló de desvío de recursos públicos de programas sociales a la candidatura de Felipe Calderón, en fin elementos que aunque no fueron claramente evidenciados, si dejaron la duda en el aire incentivada por la cínica actuación del Presidente tratando de favorecer a su candidato, y actuando más como jefe de su partido que como titular del poder ejecutivo.

Todas estas ingerencias fueron el preámbulo de lo que sería este proceso que desde el inicio de la campaña reflejó una clara inequidad en todo el desarrollo de la contienda y que posteriormente se tomarían en cuenta para la reforma electoral que se debatió en el año 2007.

4.2.- El desempeño de las autoridades electorales

4.2.1.- El caso del Instituto Federal Electoral

El Instituto Federal Electoral, como ya lo mencionamos, es un organismo público, autónomo, con más de 15 años de historia en los cuales paulatinamente fue tomando relevancia en la medida que se fue independizando del poder ejecutivo y posterior a la reforma del 96 inició una gestión con una clara tendencia de distanciamiento del poder ejecutivo y del partido que se mantuvo como hegemónico hasta el año 2000.

En estos años sin embargo este órgano ha mostrado grandes aciertos y también desaciertos. Pero el IFE que fue electo en la cámara de diputados para el periodo 2003-2009 y que ha sido paulatinamente desmantelado iniciando por el consejero presidente Luis Carlos Ugalde, tuvo un cuestionable desempeño en el proceso electoral del año 2006, contrastando con el IFE predecesor (de 1996-2003) que llevó al instituto a índices muy altos de credibilidad y aceptación.

Este descrédito del IFE en gran parte se debió sus omisiones sobre las acciones que tenía que tomar por sus facultades establecidas en la ley, este

órgano como ya se mencionó, no tuvo un posicionamiento enérgico y oportuno respecto a la guerra sucia, la intervención del presidente y grupos empresariales como fue el caso del Consejo Coordinador Empresarial (CCE).

Otro elemento que generó graves dudas sobre la limpieza del proceso electoral y el trabajo imparcial del IFE, fue a causa del inusual desempeño del programa de resultados preliminares (PREP).

Este instrumento tiene la función de:

“difundir a la opinión pública el mismo día y momento a momento la información sobre la votación en cada circunscripción electoral y en cada mesa de votación”¹⁸³

El PREP que había tenido gran credibilidad por su desempeño en procesos anteriores, esta vez mostró graves inconsistencias; esto se debe a que el programa fue dando información incompleta sobre los resultados, dejando fuera un gran número de mesas receptoras de votos.

Sus resultados eran lineales y parecían solo favorecer al candidato oficial, sin mostrar las altas y bajas del conteo de los votos, esto mostraba un desempeño atípico ya que no reflejaba las preferencias electorales que varían según el estado en cuestión.

En consecuencia la autoridad no pudo dar el día 2 de julio el resultado de la elección, y se tuvo que proceder a un recuento que inició hasta el día 5 de julio.

¹⁸³ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 p.137

4.2.2.- El caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Este órgano perteneciente al poder Judicial de la Federación fue creado en 1996, y en sus doce años de existencia ha tenido etapas muy grises y otras como garante activo de la justicia electoral.

Se hace memoria de este desempeño del TEPJF en el periodo 2000-2003 que se destacó básicamente por 3 tipos de resoluciones:

“a) Las que determinaron la causal abstracta de nulidad electoral en elecciones locales y por violación a los principios constitucionales de carácter electoral; b) Las pronunciadas con motivo de las investigaciones PEMEX y Amigos de Fox; 3) Las referentes a la profundización de la democracia interna en los partidos políticos.”¹⁸⁴

Sin embargo para distintos analistas jurídicos la decisión tomada en el proceso electoral del año 2006 fue lamentable y desconcertante por ser contraria a las resoluciones que en condiciones similares había concluido.

En palabras del jurista y ex consejero del IFE durante el periodo de 1996-2003, el Dr. Jaime Cárdenas:

“En elecciones pasadas, el tribunal aplicó lo que se conoce en la teoría electoral mexicana causal abstracta de nulidad y con ella anuló tanto elecciones de gobernadores como de alcaldes y de diputados. Esa causal estima que un proceso electoral es inválido si no se respetan los principios constitucionales de libertad de sufragio, equidad en los procesos electorales, certeza e independencia de las autoridades electorales”¹⁸⁵

En este caso particular la causal de equidad en el proceso electoral fue evidentemente violentada por la injerencia abierta de diferentes actores y por

¹⁸⁴ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 p.154

¹⁸⁵ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 p.141

este motivo la elección debió ser anulada como sucedió en los casos de Tabasco y Colima en donde el Tribunal anuló ambos procesos de elección de gobernadores, en el primer caso por la intervención desmedida de los medios de comunicación a favor de un candidato, y en el segundo por la intervención del gobernador en turno igualmente favoreciéndola candidato de su partido.

Por otro lado el Jaime Cárdenas habla de que el Tribunal debió al no anular la elección pedir el recuento de los votos para abonar a la certidumbre del proceso electoral. En sus palabras:

“En esta ocasión el Tribunal no hizo uso de la misma (causal) y, lo que es peor, se olvido de preceptos legales secundarios que le obligan a allegarse de elementos probatorios y de suplir la deficiencia de las impugnaciones, dado el carácter de orden público y la trascendencia que los procesos electorales tienen para presumir la existencia de un Estado de derecho y la vigencia de la democracia”¹⁸⁶

En consecuencia las críticas hacia este órgano del poder judicial no se hicieron esperar, y la institución por lo tanto perdió en gran medida la credibilidad y la legitimidad que alguna vez alcanzó por su mismo desempeño.

4.3.- Análisis de la reforma electoral aprobada en 2007

Como era previsible tras el proceso electoral del año 2006, como consecuencia del descontento de un gran sector de la población y la coalición de partidos que impulsaron al candidato perdedor, se inició en la cámara de diputados con la discusión de las propuestas para reformar las leyes electorales.

En el año 2007 se negoció una nueva reforma electoral encaminada a resarcir la equidad y la transparencia de las elecciones, además de brindarle una nueva composición al IFE para que esta mejorara su percepción ante la sociedad y ante los partidos políticos que se sintieron agredidos por su desempeño

¹⁸⁶ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 p. 154

catalogado de parcial en el proceso electoral de 2006; y también con la intención de retomar las condiciones de credibilidad especialmente ante la coyuntura de elecciones federales intermedias en el año 2009.

En este sentido se plantearon como ejes de esta reforma dos puntos nodales:

1º Impulsar la regulación y limitación el financiamiento a los partidos y a las campañas por parte de particulares, para inhibir la presencia de dinero de organismos privados, ya que esta situación además de dañar la equidad de las contiendas y convertir el tema del dinero en un punto nodal para la victoria de los candidatos, hace que los servidores públicos emanados de estos procesos privilegien a los grupos que los apoyaron por encima del interés nacional y del marco legal, corrompiendo y dañando la credibilidad de las instituciones del Estado.

2º Frenar la intervención de particulares en la compra de medios electrónicos para apoyar a un candidato, acto que ya estaba prohibido por el IFE pero que en el marco legal no exponía sanciones, por tal motivo este se convirtió en otro tema nodal de la reforma electoral para lograr la equidad en las contiendas.

En este sentido, después de ser discutida en la cámara de diputados una nueva reforma electoral, el miércoles 12 de septiembre de 2007 es aprobada por la cámara de senadores, y el día 6 de noviembre de 2007 se convirtió en decreto.

De esta forma se declaran reformados los artículos: 6o, 41, 85, 99, 108, 116 Y 122; adicionado el artículo 134 y derogado un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁸⁷.

En consecuencia la nueva de reforma electoral establece como sus principales aportaciones los elementos que continuación se exponen a manera de resumen:

¹⁸⁷ http://www.diario_o.com Diario Oficial de la Federación, 13 de noviembre de 2007.

“Se escalonan los nombramientos de los consejeros del IFE

Se establece que, durante los procesos electorales, los partidos políticos, sus precandidatos y candidatos tendrán acceso a la radio y la televisión a través de los tiempos oficiales (tiempos de estado y tiempos fiscales).

Se limita la influencia del dinero en el resultado de las elecciones (los partidos destinaban el 60% de sus recursos a comprar espacios en radio y televisión), se establece una nueva relación entre la radio y la televisión y los partidos y candidatos.

Entre 2008 y 2012 se ahorrarán más de 3,500 millones de pesos.

Se prohíben las campañas y mensajes que denigren instituciones, partidos políticos, candidatos o personas.

Se prohíbe que la propaganda de los poderes públicos de los tres órdenes de gobierno promuevan la imagen, la voz o los nombres de servidores públicos.

Se eliminan dudas sobre el origen y el destino del dinero de los partidos y candidatos. Se fortalecen las facultades de fiscalización del IFE sobre las finanzas de los partidos.

Se crea la contraloría general del IFE, cuyo titular será designado por la Cámara de Diputados a propuesta de las universidades públicas.

Se rompen los secretos bancario, fiduciario y fiscal de los partidos políticos.

Se pone fin a las campañas adelantadas.

Se disminuye la duración de las campañas electorales (90 días cuando se elija al Presidente de la República y 60 días cuando sólo se elijan diputados federales).

Se establece que todas las elecciones estatales, municipales y delegacionales que se celebren en las entidades federativas cada año, ocurran en la misma fecha.”¹⁸⁸

Sin duda estos cambios en la legislación mejorarán las condiciones de equidad de las próximas contiendas electorales destacando los cambios hechos al artículo 41 en donde se establecen nuevas reglas para el uso de medios electrónicos, concretamente al prohibir a los partidos políticos al igual que a los particulares contratar publicidad en radio y televisión, quedando el IFE como la única autoridad para la administración del tiempo que corresponda al Estado.

De esta manera se atacó el problema de la inequidad por la intervención de particulares a favor de un candidato, sin violentar la libertad de expresión, considerando que esta posibilidad no es extensiva a la mayoría de los ciudadanos, sino solo a un pequeño grupo de particulares que cuentan con los recursos para comprara estos espacios. Por otro lado, además se disminuye la necesidad excesiva de recursos en las campañas sí recordamos que sólo el gasto en medios electrónicos representó el 56% de todo el dinero invertido en las campañas del año 2006.

En este mismo artículo reformado, también se estableció la prohibición a la propaganda gubernamental de cualquier nivel de gobierno durante las campañas electorales, esto con el fin de inhibir la ingerencia de los servidores públicos en la competencia electoral; y se prohíben las llamadas “campañas negras”.

En suma, en esta nueva reforma se evidencian cuatro objetivos primordiales: mejorar la equidad y la transparencia en la contienda electoral, disminuir los costos de los procesos electorales y recuperar la credibilidad por parte los partidos agraviados y de un sector importante de la sociedad hacia el principal órgano encargado de dirigir los procesos electorales en México: el IFE

¹⁸⁸ <http://www.senado.gob.mx/reformaelectoral/> Senado de la República, *Reforma electoral*, consultado en: 30/10/08

En contraste, el instrumento de nuestra investigación (la segunda vuelta electoral) como era de esperarse por el poco éxito que tuvo esta propuesta en el poder legislativo no se incluyó en el paquete de reformas, muy probablemente por la incertidumbre que genera entre los diputados el promover un mecanismo de esta envergadura que representaría un gran cambio a un sistema electoral que se viene utilizando de forma institucionalizada desde el primer cuarto del siglo XX, por lo que hacer una modificación de este tamaño representa un gran reto pues nuestro sistema político se ha caracterizado por procesos muy lentos de cambio.

Es en este contexto es que revisaremos el planteamiento de la segunda vuelta para tener una noción mas clara de lo que este mecanismo electoral podría significar para la consolidación de nuestra democracia.

4.4.- Planteamiento del *Ballotage* para el caso mexicano

En este subcapítulo analizaremos la propuesta de la implementación del ballotage o segunda vuelta electoral, sus pros y sus contras tomando en cuenta las características específicas del sistema político, de partido y electoral vigente en México, ya que como se vio en el capítulo anterior del análisis de los 5 casos de sistemas presidenciales en América latina que implementaron la segunda vuelta electoral para fortalecer los procesos electorales en un contexto de mayor pluralidad para contrarrestar las desventajas de los gobiernos débiles y o divididos, hemos encontrado que este mecanismo no siempre ha dado los resultados esperados y o pretendidos tomando como referencia el sistema semipresidencial francés que fue el primero en aplicarlo y que ha tenido un efecto importante en la gobernabilidad y el desarrollo democrático de ese país.

Actualmente en México existe un caso de este procedimiento electoral en San Luís Potosí, en donde se aprobó una reforma constitucional el día 30 de octubre de 1996¹⁸⁹ que ordena realizar la segunda vuelta en caso de que

¹⁸⁹ MOLINA Piñeiro J. Luís, *Funciones del derecho en las democracias incipientes. El caso de México*, Porrúa-Facultad de derecho UNAM, México 2005, p.352

ninguna planilla alcance la mayoría absoluta para la renovación de los ayuntamientos y en dicha planilla solo competirán las formulas con las dos mas altas votaciones.

Para este caso podemos decir que aunque es importante su implantación para mejorar la mayor aceptación de los candidatos a la presidencia municipal de esa entidad, este escenario no se puede trasladar tal cual a las elecciones de Ejecutivo Federal por un hecho muy simple que cambia todo, en el nivel municipal no existe un congreso como tal que haga contrapeso con el cargo de Presidente Municipal, el mecanismo de elección por planillas que se aplica a nivel municipal en toda la república, otorga al partido vencedor casi la totalidad de los espacios de representación política en disputa, lo que trae como consecuencia un bajo grado de pluralismo político en la composición de los cabildos, y en consecuencia el Presidente Municipal se convierte en la máxima autoridad sin contrapeso de otro poder; situación que contrasta con la constitución de los poderes a nivel federal, en donde el ejecutivo si necesita el apoyo o el acuerdo con el poder legislativo para impulsar su programa de gobierno.

En este sentido el análisis de este mecanismo para su implementación en la elección de Ejecutivo Federal requiere contextualizar los efectos hipotéticos de su aplicación a las condiciones específicas que prevalecen en el sistema político y de partido de nuestro país.

No se debe simplemente proponer un mecanismo electoral e impulsarlo solo con el argumento de la tendencia en un número importante de países con un sistema presidencial similar al nuestro. En este sentido, aunque es de suma importancia el análisis empírico a través de la revisión de las experiencias de otros países, es necesario evaluarlas las probables ventajas que hay en la aplicación de este sistema respecto a las características y necesidades de nuestro sistema electoral con miras a generar mayores condiciones de equidad y fortalecer la gobernabilidad a través de los órganos electorales.

En este orden de ideas en el siguiente subtema analizaremos estas ventajas o efectos de la segunda vuelta y posteriormente lo relacionaremos a las condiciones de nuestro país para tener una perspectiva más clara sobre este tema.

4.5.- Las ventajas de implementar la segunda vuelta electoral en México

El implementar una segunda vuelta electoral en las elecciones presidenciales puede aparentar ser un cambio muy simple en los procesos electoral. Sin embargo, este mecanismo puede tener múltiples efectos que no necesariamente incidan benéficamente en la gobernabilidad democrática como se ha pretendido en sistemas presidenciales en contexto de pluralidad política similares al de México.

En este sentido analizaremos las ventajas o beneficios que distintos analistas ven en la implantación de este mecanismo para la elección del Presidente de la República.

En primer lugar se dice que la segunda vuelta es indispensable para superar un resultado de empate técnico, o una muy pequeña diferencia entre dos candidatos (menor a un punto porcentual) en una elección presidencial, casos como la elección del 2 de julio del 2006 en México donde se dio una diferencia de medio punto entre el primer y segundo lugar.

También se considera benéfico el ballotage para lograr el respaldo social mayoritario para el presidente surgido de la segunda ronda al contar el 50% más 1 de los electores, condición que brinda legitimidad y respaldo popular, ambos factores que inhiben los brotes de ingobernabilidad derivados del desconocimiento de la autoridad del Ejecutivo Federal por grupos inconformes.

Retomemos el primer ejemplo donde el candidato ganador obtiene solamente con el 30% de la votación dejando en el olvido al 70% de los votos emitidos. En

este sentido la crítica que se hace a los sistemas presidenciales de mayoría relativa es que estos generan vencedores de suma cero, en el que el vencedor se lo lleva todo, y este puede ser electo por un pequeño porcentaje del voto del total de la población.

Con la segunda vuelta, cuando no se obtiene una mayoría calificada o absoluta se convoca a una segunda vuelta en donde se obtendrán más votos, ya que los votos del electorado se habrían dividido entre dos opciones de las cuales una tendría la mayoría absoluta, haciendo más legítima la llegada al poder, de esta forma se dota de una mayor fuerza y respaldo popular al gobernante.

Otro elemento considerado por Giovanni Sartori como ventajosa de la segunda vuelta electoral “fuerte”¹⁹⁰ es que castiga la política ideológica y recompensa a la política pragmática, esto se debe a que, al solo llegar dos candidatos con sus partidos a la calificación final, normalmente las alianzas con los partidos se dan entre partidos con una visión más flexible y pragmática para llegar a un acuerdo e ir juntos en la elección definitiva; caso contrario a lo que sucede con los partidos muy distinto o de extremo (derecho o izquierda) no solamente son más difíciles los acuerdos, sino también la transferencia del voto de uno y otro candidato.

Por lo que este sistema presiona a los partidos a tener una moderación en sus diferencias ideológicas.

En palabras de Giovanni Sartori:

“ningún sistema electoral puede asegurar, per se, gobiernos con poderes para gobernar. Pero este sistema al castigar a los partidos más izquierdistas y a los

¹⁹⁰ SVE Fuerte, cuando requiere una mayoría absoluta, y acceso cerrado a la segunda votación. GIOVANNI Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2001, p.226

mas derechistas, es ante todo un sistema que facilita la gobernabilidad en condiciones adversas¹⁹¹

De hecho como lo vimos en el primer capítulo, una de las razones por la que este mecanismo se instauró en Francia fue para golpear el multipartidismo y en especial al partido de extrema izquierda: el Partido Comunista Francés.

En este punto es importante resaltar dos situaciones, primero como ya se mencionó la segunda ronda también propicia acuerdos entre los partidos, ya que estos a partir de la primera ronda se ven la necesidad de negociar con los partidos que se quedaron en este primer sufragio, con lo que se da un intercambio racional. Sin embargo esto es más probable entre partidos semejantes.

Por otro lado, al impulsar la segunda vuelta coaliciones políticas con fines electorales, puede promover coaliciones de gobiernos que den fortaleza al presidente desde el Congreso, eludiendo así al problema de gobiernos divididos.

Un elemento que ha atraído a un gran número de países de América Latina, es la hipótesis de que este mecanismo inhibe el multipartidismo, ya que los partidos que no logran obtener ninguna alianza y se quedan eliminados en el primer sufragio pierden el apoyo de sus seguidores, quienes transfieren sus votos en la segunda vuelta a los candidato punteros, y de esta forma paulatinamente estos partidos van perdiendo adeptos al no ver en estos partidos posibilidades reales de acceder al poder, y estos finalmente terminan desmoronándose o perdiendo el registro.

De esta manera, el Ballotage, también sirve como una limitante a la proliferación de los partidos políticos como un negocio, ya que estos al verse impedidos a acceder a los puestos de elección popular se ven en la necesidad

¹⁹¹ GIOVANNI Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2001 p.227

de concordar fusiones o coaliciones para tener un mayor número de seguidores, o en el caso contrario desaparecer del mapa político.

Aunado a los efectos anteriores la segunda vuelta electoral, también puede ayudar a combatir el abstencionismo, ya que este mecanismo tiende a aumentar la competitividad de las elecciones debido a que de todos los candidatos que participan solo llegan a la segunda vuelta aquellos que cuenten con el respaldo de una parte importante de la población. En consecuencia la segunda votación se hace de forma más racional por que los electores saben que su voto es decisivo en la elección y por lo tanto es más importante acudir a las urnas. En este sentido la SVE, puede ayudar a reducir el abstencionismo al promover un voto racional que tiene peso en la definición de los resultados.

4.6.-Análisis de los probables efectos de la segunda vuelta para su aplicación en México.

En este subtema analizaremos los elementos considerados como ventajosos de la segunda vuelta en las condiciones específicas del sistema de partido, político y electoral de México.

En el primer punto que habla sobre el empate técnico hemos encontrado que en las elecciones con segunda vuelta también se han dado resultados con empate técnico, es decir, elecciones entre dos candidatos punteros en segunda vuelta también derivan en la polarización del electorado y en diferencias muy pequeñas entre uno y otro candidato, condición que como ya lo vimos puede agravar las suspicacias y cuestionamientos sobre los resultados del proceso.

Casos concretos:

“Francia en 1974 y en 1981 la elección presidencial se definió por un .7% y un 1.7% respectivamente y en las últimas elecciones de Colombia, Ecuador,

Guatemala, y República Dominicana el cargo en disputa se definió por un 2%, 1.3%, 1.2% y 2.4% respectivamente.”¹⁹²

Por lo que este mecanismo no garantiza que no tengamos conflictos similares a los que se dieron en México en el año 2006 tras la calificación del proceso electoral; y contrario a lo que se pretende sea una virtud de este mecanismo, en el contexto mexicano, podría fomentar una mayor polarización de la sociedad en dos partidos políticos.

Por otro lado cuando la “SVE es débil”¹⁹³ esto es en elecciones con un umbral muy bajo o sin umbral, esta no tiene razón de ser para lograr claros vencedores del proceso electoral, en palabras de Giovanni Sartori:

“tiene el efecto no representativo, y posiblemente también reductor de la Regla en una medida menor y mas incierta”¹⁹⁴

Sobre el respaldo social que representa la segunda ronda para un presidente electo con el 50% mas 1 de los votos, o con una mayoría calificada, dependiendo de las necesidades del sistema de partido de cada país que puede variar con distintos porcentajes de votación, (caso concreto de Argentina, en donde la segunda vuelta se lleva a cabo cuando ningún candidato logra más del 45% de los votos, o bien cuando el candidato más votado logra al menos el 40% de los votos y la distancia con el segundo competidor no es superior a 10 puntos) dos formulas que tienen la misma finalidad, y que pretenden aportar a los presidentes surgidos de este proceso un gran apoyo de los electores brindándoles así una mayor legitimidad y respaldo popular, dos elementos que fomentan la gobernabilidad, según se ha planteado como elemento principal de este sistema.

¹⁹² HURTADO Javier, *Sistemas de Gobierno y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. IFE, México 1999, p.57

¹⁹³ SVE Débil, es cuando no hay un umbral o cuando la doble ronda se realiza en distritos de varios representantes. SARTORI Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México. 2001, p.227

¹⁹⁴ SARTORI Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México. 2001, p.227

En este sentido tenemos que la gobernabilidad, factor directamente relacionado con la legitimidad no necesariamente se gana por obtener la mayoría absoluta de los votos como pretenden distintos autores¹⁹⁵, ya que como lo vimos en el concepto de gobernabilidad en el primer capítulo, en primer orden la legitimidad proviene de la legalidad y la calidad del proceso electoral, que igualmente se puede cuestionar en un proceso de segunda vuelta, en especial si no se tiene un órgano electoral autónomo aceptado por el consenso de los partidos políticos que además haga la calificación del proceso de forma transparente y confiable, y con total apego al marco jurídico vigente.

Caso concreto en la elección del año 2000, el candidato Vicente Fox obtuvo 42.52% de los votos, seguido por el candidato del PRI que obtuvo 36.11%, y el PRD 16.64%¹⁹⁶, resultado que evidentemente le dio una importante ventaja sobre sus competidores, situación que aunada a la gran aceptación con la que contaban los órganos encargados de organizar las elecciones y calificarlas (el IFE y el TEPJF) dieron al candidato de Acción Nacional una clara victoria que le brindó legitimidad y un respaldo indiscutible de los ciudadanos al inicio de su mandato.

En este orden de ideas, la mayoría absoluta no es elemental para que un gobierno cuente con una gran legitimidad y apoyo de la ciudadanía, sin embargo entre mayor es la ventaja del candidato vencedor sobre el resto de los candidatos, mayor es la certeza sobre el resultado del proceso electoral, y en consecuencia mayor es la legitimidad del candidato.

Por otro lado es importante recordar que el segundo elemento de gran importancia que concede legitimidad a los gobernantes es su desempeño ya al frente de su cargo público, condición determinante del apoyo (o la falta de este) de la ciudadanía hasta el final de su mandato.

¹⁹⁵ Entre ellos Luis Gustavo Arratibel Salas Serrano y Fernando Migallón.

¹⁹⁶ SERRANO Migallón, Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007 p.44

Respecto a la consideración de Giovanni Sartori como ventaja de la SVE que castiga la política ideológica y recompensa a la política pragmática, que consiste en que normalmente las alianzas con los partidos se dan entre partidos con una visión más flexible y pragmática para llegar a un acuerdo e ir juntos en la elección; dejando fuera de la contienda a los partidos muy distinto o de extremo, condición que en sus palabras “*facilita la gobernabilidad en condiciones adversas*”¹⁹⁷. Tenemos que esta característica de la segunda vuelta podría ser benéfica para un sistema de partido sumamente fragmentando. Sin embargo, aunque en México la creación de partidos políticos como negocio no es ajeno a nuestro sistema, hay que decir que desde las elecciones de 1994 de presidente de la república se ha mantenido por arriba del 90% el voto del electorado que se atomiza en tres grandes partidos, situación que prevalece hasta nuestros días.

Esta situación se puede apreciar con mayor claridad en el cuadro siguiente:

Votos obtenidos por cada partido en los procesos electorales federales¹⁹⁸

año de elección	PRI	PAN	PRD	OTROS
1993-1994	17,181651/ 48.69%	9,146841/ 25.92%	5,852134/ 16.59%	6.2%
1999-2000	13,579718/ 36.11%	15,989636/ 42.52%	6,256780/ 16.64%	2.55%
2005-2006	9,301441/ 22.26%	15,000284/ 35.89%	14,756350/ 35.31%	3.66%

Por lo que no es fácil que nuevos partidos mantengan con mucha facilidad y holgura su registro oficial, para el cual se pide actualmente el umbral de asignación de escaños de 2% del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales. Sin embargo este fenómeno

¹⁹⁷ SARTORI Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México. 2001 p.227

¹⁹⁸ Se tomo como base, los cuadros del libro de SERRANO Migallón Fernando (coordinador), *Proceso electoral 2006*, Porrúa. México 2007.pp. 43,44 y 45.

también se puede reducir aun mas elevando este umbral para obtener el registro oficial y así dificultar la proliferación de partidos políticos si esa es la prioridad del sistema político, tomando en cuenta que en la democracia se busca la participación plural de la ciudadanía por lo que hay que ser sensibles a las necesidades de la sociedad y no pensar en los nuevos partidos políticos solamente como una carga más para el erario público.

De esta manera como lo expresa Dieter Nohlen respecto a la implementación de la SVE en Francia el efecto de este mecanismo en la reducción del multipartidismo fue contundente, en sus palabras:

“En la situación de decisión ante la que se encuentra el elector en la segunda vuelta ha cambiado drásticamente, ya que las elecciones de este país hasta 1958 se daba una multipolaridad (es decir se presentaban mas de dos candidatos). Posterior a esta fecha en más de dos tercios de los casos únicamente se han presentado dos candidatos convirtiendo a esta decisión en bipolar”¹⁹⁹

Ahora bien, si planteamos estos efectos para el sistema de partido que prevalece en México, encontramos que la implementación de una SVE, no necesariamente traería los resultados que se dieron en Francia. En primer lugar, la intención de eliminar a los partidos extremistas no se aplica a nuestro sistema donde tenemos que prevalecen tres grandes partidos y un número cambiante de partidos pequeños que básicamente luchan por mantener su registro oficial. En este sentido tenemos que de los tres partidos importantes de México, PRI, PAN y PRD; el primero se denomina de centro, el segundo de derecha y el tercero de izquierda, esta configuración del sistema de partido no incorpora a partidos extremistas.

¹⁹⁹ NOHLEN, Dieter, *Sistemas Electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 2004 p. 242

De esta forma tenemos que en caso de implementar la SVE, esta tendría como consecuencia natural, retomando el análisis de Gary W. Cox²⁰⁰ y Giovanni Sartori, las alianzas y negociaciones para alcanzar el mayor porcentaje de votos en la contienda final, alianzas que pueden ser muy útiles para fortalecer al presidente surgido de este procedimiento al contar con el apoyo de un sector de la oposición de su lado para impulsar su agenda desde el Congreso.

Sin embargo el empleo de este mecanismo generaría en el escenario de nuestro sistema de partido un fortalecimiento a los partidos semejantes; esto es en caso hipotético de que dos partidos lleguen a la segunda votación, por un lado el PRI y el PRD; el PAN tendría un efecto definitorio al apoyar al partido con el que más coincide de los dos, que natural e históricamente es y ha sido el PRI, ya que estos dos tienen más semejanzas entre el uno y el otro, que con el PRD, lo mismo sucedería si llegasen el PAN, y el PRD a la contienda final; en consecuencia el PRD iría perdiendo adeptos al no ver los electores posibilidades reales de triunfo en este partido, de esta forma lo que se crearía a largo plazo sería algo similar a lo que sucedió en Francia, se tendría dos partidos fuertes, o un bipartidismo conformado por PAN y PRI.

En este sentido, no considero que este escenario beneficiaría a la ciudadanía, ya que esta perdería una opción importante que representa una corriente ideológica y a un amplio sector de la población, con lo que se golpearía la pluralidad que actualmente tenemos, y a la larga eso podría tener graves consecuencias para nuestro sistema político al darle fundamento a la existencia de grupos inconformes que busquen formas radicales de presionar a las autoridades al no encontrar un cause oficial a sus demandas políticas.

Además esta reforma podría ser interpretada por el PRD, como un ataque directo contra este partido, de forma que esto podría generar conflictos políticos como lo expone Shugart:

²⁰⁰ COX W. Gary, *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*, ed. Gedisa, España 2004, p.414

“El riesgo político para un partido o para una coalición de partidos gobernante por manipular las reglas en su propio beneficio seguramente es mucho mayor, ya que otro partido que se oponga al cambio tiene la capacidad de promover una movilización popular y fracturar el orden político, como parece ser el caso del PRD”²⁰¹

Retomando el análisis de Sartori, como ya se mencionó la segunda ronda también propicia acuerdos y alianzas entre los partidos principalmente entre partidos con una ideología más cercana para lograr el triunfo en la segunda vuelta, con lo que se da un intercambio racional.

Este punto puede ser benéfico para impulsar la agenda política del gobierno en turno. Esto es que si el partido del Presidente hace una alianza para ganar en la segunda vuelta, si esta alianza se mantiene (que en la mayoría de las veces solo se mantiene durante el proceso electoral ya que no se puede obligar a los partidos de oposición a mantener la alianza ya concluido el proceso), esta puede beneficiar al ejecutivo federal al tener el apoyo de los legisladores del partido que se alió con el suyo. De esta forma se le podría dar más fuerza al presidente para aprobar sus iniciativas y agilizar la gestión de políticas públicas.

En consecuencia se ataca el problema de gobiernos débiles que son frecuentes en los sistemas presidencialistas en contexto de pluralidad política; sin embargo, este es un tema de constante debate en la actualidad, pues la función del poder legislativo por ser un poder separada del ejecutivo es hacer contrapeso al segundo para que este no se exceda y haga mal uso de sus facultades o impulse leyes que se consideren inadecuadas, en contraste, este fenómeno ha provocado en distintos países de América Latina graves crisis políticas que han derivado en el desconocimiento de un poder a otro generando un clima de incertidumbre e ingobernabilidad.

²⁰¹ SOBERG Shugart Matthew, *Mayoría relativa vs. segunda vuelta, la elección presidencial mexicana de 2006 en perspectiva comparada*, Revista Política y Gobierno, Vol. XIV, núm. 1, septiembre de 2007, p. 200

Sin embargo, este fenómeno de gobierno dividido, se presenta con frecuencia en sistemas donde se aplica la segunda vuelta derivando igualmente en gobiernos débiles, que se explican por la forma en que este mecanismo se ha aplicado en los casos latinoamericanos exclusivamente para la elección presidencial; es decir que se combinan la elección directa del presidente de la república a través de la SVE, con un sistema proporcional en la elección de los legisladores, situación que ha traído una mayor índice de gobiernos divididos.

Caso contrario al prototipo Francés, que combina dicho sistema de elección presidencial con distritos uninominales, en donde la segunda vuelta también se aplica en elecciones parlamentarias en las cuales los candidatos al congreso hayan obtenido, por lo menos, el 12.5% de los votos pasan al siguiente sufragio.

A continuación se presentan datos que ilustran más claramente este fenómeno:

“la correlación segunda vuelta electoral gobierno dividido es contundente: 81.8% de los países que la tienen presentan actualmente una situación de gobierno dividido.

Guatemala, Jorge Serrano Elías triunfó en la segunda vuelta con 68% de los votos, y su partido sólo logró el 15.5% de los escaños en el Congreso; en 1984 en Ecuador, León Febres Cordero consiguió en la primera ronda el 27% de los sufragios (su contrincante, Rodrigo Borja logró el 28.6%), y su partido solo obtuvo el 12.6% de los escaños; en 1997 en ese mismo país, el hoy depuesto Abdalá Bucaram triunfó en la segunda vuelta (después de haber quedado en segundo lugar en la primera), pero su partido tan solo logro el 15 de los 82 lugares del congreso (y ya vimos lo que sucedió); en 1990, en Perú, Mario Vargas Llosa logó el 32.6% de votos de la primera ronda y Alberto Fujimori consiguió pasar del 29% al 65.2% en la segunda; sin embargo su partido solo obtuvo 32 de los 180 congresistas (y ya vimos lo que pasó en el Congreso de Perú)²⁰²

Además, como lo expone Matthew Soberg Shugart:

²⁰² HURTADO Javier, *Sistemas de Gobierno y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. IFE, México 1999, p.57

“En los sistemas presidenciales de America Latina existen menos incentivos institucionales para que los partidos conserven coaliciones después de la segunda vuelta electoral. Chaquetti (2004) afirma que, aunque las alianzas son comunes para la segunda vuelta en America Latina, rara vez son duraderas”²⁰³

Retomando este análisis, a lo que se refiere este autor, es que la formación de coaliciones negativas en donde dos partidos antagónicos se unen al ver los resultados de la primer votación y van juntos a la segunda para derrocar a un tercero, por la lógica del sistema presidencialista, estas coaliciones tienden a no durar transcurrido el proceso, ya que esto implica que el partido que co-gubierne, tendría que facilitarle al gobierno en el poder la formación de mayorías legislativas, para lo cual tendría que tomar una posición incluso contraria a sus principios, y a su base de electores. Por lo que se arriesgaría a perder apoyo de sus bases y en consecuencia tendría una baja en las preferencias de los electores, por lo que es común que estos prefieran romper la coalición con el partido gobernante ya en funciones.

En este sentido, la situación de gobiernos divididos y enfrentamientos entre el legislativo y el ejecutivo no son privativos de México, ni del sistema de mayoría relativa que prevalece en nuestra legislación electoral; y aunque las alianzas políticas encaminadas a alcanzar la segunda vuelta puedan ser útiles para fortalecer la presidente emanado de este proceso, la realidad es que esta no es una condición que se mantiene en la mayoría de las ocasiones, y de hecho los números nos indican que es al contrario, por lo que siguen dándose gobiernos divididos y débiles en los países presidenciales con segunda vuelta.

Como lo expone Shugart:

“El sistema de mayoría de dos vueltas promueve la fragmentación del sistema de partidos tanto en la legislatura como en las elecciones presidenciales, entonces también puede debilitar al posible ganador al reducir su probabilidad de tener una

²⁰³ SOBERG Shugart, Matthew, *Mayoría relativa vs. segunda vuelta, la elección presidencial mexicana de 2006 en perspectiva comparada*, Revista Política y Gobierno, Vol. XIV, núm. 1, septiembre de 2007, p. 194

mayoría en el Congreso con la que pueda trabajar, al mismo tiempo que garantiza que el ganador tenga una mayoría popular. Existen pruebas de que los países de América Latina con sistemas de mayoría a dos vueltas suelen tener congresos más fragmentados que los países con sistemas de mayoría relativa. Entre los ejemplos importantes de este fenómeno se incluyen Brasil y Ecuador, que están entre los países que tiene mayor número de partidos en sus legislaturas en el mundo”²⁰⁴

Respecto a este punto, como lo expone Shugart, no existen suficientes casos empíricos para entender, que genera que, si la mayoría a dos vueltas genera multipartidismo o, sí los países con sistemas multipartidistas adoptan la regla de la mayoría a dos vueltas; sin embargo lo que queda claro es la constancia de los congresos fragmentados, que contradictoriamente es uno de los elementos que en teoría la segunda vuelta intenta revertir.

Un último problema que se pretende resolver por medio de la SVE, es el abstencionismo, que también es un grave problema en México al igual que en otros países de democratización reciente.

Este fenómeno se expresa en la caída de la participación en las elecciones como un síntoma de la decadencia de una sociedad democrática derivada del descrédito en las instituciones electorales y la pérdida de la fe en la democracia como un detonador del bienestar social.

En este escenario se ha planteado la SVE como un mecanismo que incentiva la participación ciudadana al promover un voto racional en donde el individuo tiene dos oportunidades para votar tomando como referencia los resultados del primer sufragio para informarse y tener una participación en la segunda vuelta impulsando a un candidato, en otras palabras se hace más interesante la contienda para el elector al tratarse de un sistema que promueve la elección libre y racional de sus representantes, es decir con una libertad mayor al tener

²⁰⁴ SOBERG Shugart, Matthew, *Mayoría relativa vs. segunda vuelta, la elección presidencial mexicana de 2006 en perspectiva comparada*, Revista Política y Gobierno, Vol. XIV, núm. 1, septiembre de 2007, p. 195

la posibilidad de decidir entre los candidatos el que más convenga, fomentando además la elección de candidatos con el voto de la mayoría.

En palabras de Sartori:

“En esta etapa el votante se ve presionado a votar estratégicamente; es decir por su segunda o tercera preferencia. Este no puede culpar al sistema electoral por esta limitación, sino al deseo mayoritario de los demás votantes: ellos son quienes lo obligan.

En este sistema por lo tanto se puede considerar se ejerce un “voto racional”, ya que un votante que conoce los resultados puede calcular las posibilidades de ganar de un candidato, sin duda es un votante que vota racionalmente”²⁰⁵

El tema del abstencionismo sin embargo tiene varias interpretaciones, como son un bajo nivel de escolaridad, poca o nula fe en la participación cívica, y sobre todo, en la democracia como detonador de una mejor calidad de vida, además de la desconfianza en los órganos electorales; de forma que no es posible hacer un diagnóstico claro de en que medida la segunda vuelta electoral puede por si sola motivar una mayor participación de la ciudadanía.

En suma el instrumento de la segunda vuelta electoral para el caso mexicano no representa una herramienta que con certeza pueda blindar los procesos electorales con una mayor definición que ahuyenten el fantasma del fraude electoral, y que a la vez pueda mejorar las condiciones de gobernabilidad democrática e inhibir los gobiernos débiles o divididos.

Esto en primer lugar, porque no siempre resuelve el problema de empate técnico ni tampoco, per se, este mecanismo revierte los cuestionamientos que puedan surgir sobre los procesos electorales de titular del ejecutivo federal, pues igualmente tiende a repetir este fenómeno como lo refieren los datos mencionados. Además de que la legitimidad del proceso electoral está más

²⁰⁵ SARTORI Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México. 1994, p.227

ligado con la legalidad y la transparencia en el proceso electora que con cualquier otro factor, en este caso el de mayoría absoluta o calificada.

En este contexto la implementación de este sistema en el caso mexicano, nos lleva a concluir que no tiene los suficientes fundamentos para considerarlo como benéfico. Por el contrario este mecanismo podría implicar además de procesos electorales más costosos por la doble jornada electoral y doble campaña, una mayor confrontación entre el poder Ejecutivo y el Congreso.

En este sentido, nuestro sistema de partidos actualmente mantiene un tripartidismo que en la elección anterior demostró lo peligroso que son los márgenes tan estrechos para definir una elección, y aunque el adoptar un sistema de segunda vuelta puede disminuir la probabilidad de generar perdedores Condorcet, ya que este sistema como lo demuestra Merrill (1984)²⁰⁶ es más eficiente Condorcet²⁰⁷, dos veces a una, que la mayoría relativa (que en si fue el elemento que hizo que el reclamo de fraude del proceso electoral de 2006 fuera mas creíble); sin embargo, es probable, que este mecanismo pueda acarrear otro tipo de problemas, como la formación y desarrollo de terceros partidos, al encontrarse en este nuevo escenario, donde pueden competir en una primera vuelta accediendo a más escaños en el congreso y fragmentando aun más al poder legislativo, de modo tal que se podría exacerbar el problema de gobierno dividido, que como ya lo vimos es un fenómeno que ha dificultado el dialogo entre poderes en México.

Caso contrario al de varios países de América Latina que comparten un sistema de partido sumamente fragmentado como es y ha sido desde su transición democrática el caso de Brasil que ha tenido un sistema de partido que ha oscilado entre 21 y 15 partidos políticos en sus procesos electorales; el

²⁰⁶ Citado por: SOBERG Shugart, Matthew, *Mayoría relativa vs. segunda vuelta, la elección presidencial mexicana de 2006 en perspectiva comparada*, Revista Política y Gobierno, Vol. XIV, núm. 1, septiembre de 2007, p.185

²⁰⁷ Un ganador Condorcet es un candidato que puede ganarle a todos los demás en una contienda hipotética uno a uno. SOBERG Shugart, Matthew, *Mayoría relativa vs. segunda vuelta, la elección presidencial mexicana de 2006 en perspectiva comparada*, Revista Política y Gobierno, Vol. XIV, núm. 1, septiembre de 2007, p.183

caso de Perú que actualmente tiene 36²⁰⁸ partidos políticos inscritos en la Oficina Nacional de Procesos Electorales, el caso de Ecuador que en la contienda del año 2002 para elegir Presidente, participaron 11 partidos, de los cuales seis obtuvieron cada uno más del 10% de la votación total.

En escenarios como estos se hace inevitable acudir a la segunda vuelta electoral para poder tener triunfos más claros especialmente para la elección presidencial, con la doble intención de que sus triunfos no sean impugnados fácilmente por la oposición y que se logren alianzas que son sumamente necesarias sobre todo en el poder legislativo, especialmente por que sin este requisito de mayoría, el presidente ganador tendría en estos casos un bajísimo respaldo social que puede ser peligroso para la gobernabilidad, y una muy baja representación en el Congreso que le dificultaría mucho impulsar su agenda.

4.7.-Propuesta de reforma institucional

En sí la nueva reforma electoral del año 2007 que aprobó el Congreso de la Unión tiene distintos elementos que van a mejorar la equidad y legalidad con miras a los procesos federales del 2009 y 2012, especialmente por que han reformado la legislación en sentido de atenuar los graves problemas que se evidenciaron en el proceso electoral del 2006, como fue la intervención de particulares en compra de tiempo en medios masivos, el gasto excesivo y sin control en spots de radio y televisión por parte de los partidos políticos, las campañas y precampañas prolongadas, y terminar con el secreto bancario, entre otros elementos.

En este sentido sí los partidos se apegan a la nueva legislación al igual que las organizaciones civiles, los medios de comunicación y el IFE hace cumplir la nueva legislación y actúa con una total imparcialidad, entonces se logrará tener un avance significativo en la equidad de los procesos electorales, y el amargo

²⁰⁸ <http://carlinronquillo.files.wordpress.com/2007/05/sistema-de-partidos-peru-y-ecuador.pdf>
consultado en: 30/10/08

sabor que nos dejó el periodo pos-electoral del año 2006 habrá servido para fortalecer nuestra democracia.

En todo caso la propuesta de reforma para mejorar la confianza en la limpieza del proceso electoral que no incluyó la reforma ya aprobada, sería incluir en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales un recuento para pedir la apertura de los paquetes si la diferencia electoral es menor a medio o un punto porcentual entre los candidatos, de esta forma se abonaría a la transparencia del proceso electoral.

Respecto al problema de gobiernos divididos, hay diferentes propuestas que se han creado tomando en cuenta las características específicas de nuestro sistema político y de partido, con el fin de mejorar el trabajo legislativo para impulsar las reformas que defina el titular del Ejecutivo Federal.

En este sentido se han planteado cambios que se pueden clasificar en dos grandes géneros como lo explica Liébano Sáenz:

“Los que señalan un reemplazo de régimen de gobierno presidencial y los que buscan, más que su sustitución, la actualización o reforma del sistema presidencial”²⁰⁹

Para el primer género distintos analistas políticos (entre ellos Juan Linz), han visto en la implementación de un parlamentarismo la solución de gobiernos divididos y la parálisis legislativa común en América Latina.

Para los que apoyan este cambio que modificaría al régimen de raíz , el argumento nodal es que los sistemas presidenciales por tener entre sus principios la separación de poderes, que en la mayoría de los casos (como lo vimos ejemplificado en los países de América Latina) ha conducido a gobiernos en donde el presidente ejerce poderes metaconstitucionales que han ocasionado abusos de poder y un manejo autoritario de las instituciones del

²⁰⁹ SÁENZ Liébano, *La presidencia Moderna*, Taurus, México 2006, p.370

Estado, dos situaciones que han dañado gravemente la legitimidad de los presidentes y han provocado graves conflictos políticos.

Por otro lado en el actual contexto de pluralidad política que ha resurgido en América Latina, hemos sido testigos de una nueva tendencia de “recortar las alas”, de los mandatarios para que estos no abucen del poder como lo hicieron en el pasado sus antecesores. En consecuencia, hemos visto con frecuencia que lo que se pretende que sea una virtud del presidencialismo “los gobiernos fuertes y efectivos” conviertan a la figura del presidente, en un actor débil, enfrentado a su congreso y con grandes dificultades para impulsar su agenda política.

En este sentido, Linz atribuye este vaivén a los principios de división de poderes y contrapesos que en el supuesto mantiene la estabilidad del sistema presidencial.

Sin embargo, para el caso específico de América Latina este supuesto no se ha cumplido, explicado principalmente por la gran fragmentación que ha caracterizado a este subcontinente desde sus inicios con las independencias, y que a pesar de haber retomado la forma republicana de gobierno inspirada por las revoluciones francesa y americana, en los hechos no derivó en la equidad entre sus ciudadanos.

Otro argumento que enarbola Linz es el de que los sistemas presidenciales son rígidos y no permiten cambios rápidos, como los que se dan en el sistema parlamentario en donde el parlamento puede remover al primer ministro si este no está teniendo un desempeño adecuado. Este es un evento que puede generar crisis pero a diferencia de lo que ha acontecido en América Latina estas nos son de Estado sino de gobierno. Lo que además permite a los sistemas reaccionar con mayor agilidad ante escenarios cambiantes, situación que en el presidencialismo no ocurre, ya que al ser el Presidente un poder separado que no puede ser destituido por nadie, este tiene que permanecer en su cargo por el periodo preestablecido en la ley, ocasionando que en situaciones extremas se tengan gobiernos con un bajísimo apoyo social.

En este sentido el argumento que sostiene a esta propuesta es que:

“El presidencialismo es menos capaz que el parlamentarismo de sostener regímenes democráticos estables”²¹⁰

Este argumento se basa según Linz en que:

“Un ente político parlamentario está menos expuesto al riesgo —a causa de sus propios mecanismos autocorrectores— que uno rígido”²¹¹

Por otro lado, hay varios analistas que son críticos de esta propuesta entre ellos Giovanni Sartori quien considera que en América Latina no existen partidos adecuados para llevar a cabo un buen desempeño de este régimen.

En primer lugar porque explica los sistemas parlamentarios necesitan de partidos disciplinados para que estos funcionen. Por otro lado los sistemas de partido muy fragmentado para el caso de los sistemas parlamentarios tampoco traen los resultados deseados.

En sí Sartori nos dice que los mismos problemas que hoy tenemos de partidos ríjidos con poca disponibilidad a la negociación y poco socializados para ser organismos cohesivos y/o disciplinados, provocarían que se trasladaran los mismos vicios del sistema presidencial al sistema parlamentario, de forma que este no tendría el gran efecto estabilizador que argumenta Linz.

En palabras de Sartori:

“Lo que trato de probar es que la cohesión y disciplina partidista (en las votaciones parlamentarias) nunca han sido una consecuencia de los gobiernos

²¹⁰ SARTORI Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México. 2001, p. 110

²¹¹ SARTORI Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México 2001 p. 110

parlamentarios. Si un sistema se basa en las asambleas fragmentadas, ingobernables y emocionales por su propia inercia seguirá tal cual es.”

De esta manera Sartori afirma que en los únicos países del subcontinente en términos del sistema de partido donde se puede concebir un cambio sería en Chile, y en los bipartidismos de Venezuela y Argentina.

En consecuencia, el parlamentarismo para el caso mexicano no encuentra los suficientes argumentos como para ser adoptado, especialmente por que no contamos con un sistema de partido bipartidista, y en contraste nuestros partidos han mostrado poca disposición para el diálogo, de forma que en las últimas tres legislaturas hemos visto graves conflictos entre las bancadas ejemplificado claramente con las tomas de tribuna.

En sí el problema nodal del caso mexicano es que desde el sexenio de Vicente Fox se violaron por parte de los tres partidos los acuerdos políticos habían logrado gran avance en el periodo de Ernesto Zedillo. Desde la elección de los consejeros del IFE en el año 2003 no se privilegió la participación integral de las tres fuerzas, excluyendo a los partidos de izquierda que desde entonces cuestionaron a la autoridad electoral.

En este sentido considero que los partidos políticos tienen que buscar formas de lograr nuevos acuerdos y volver a negociar para mantener un ambiente de estabilidad política y desarrollo democrático. Sin embargo esto requiere de un verdadero propósito de las tres fuerzas políticas, una situación que aun se ve lejana y que para muchos analistas no se va a revertir si no se implementan mecanismos para presionar a los legisladores a buscar los acuerdos, por lo que han propuesto la reelección de los diputados para otro periodo de tres años para así premiarlos o castigarlos por su desempeño en el congreso (entre otros motivos) además de fomentar una carrera legislativa que permita a los legisladores tener una mayor experiencia en el desempeño legislativo.

Sin embargo estos acuerdos entre las fuerzas políticas no se van a poder dar si en primer instancia no se dan condiciones de equidad y certidumbre sobre las

autoridades y los procesos electorales, ya que si nos remontamos a lo sucedido en el proceso electoral del 2006 recordaremos que las causas del encono entre el partido de izquierda y de derecha, fueron por un lado la guerra sucia y la intervención del presidente y de organismos privados para beneficiar un candidato. Aunado a esto el resultado dejó serias dudas sobre la limpieza del proceso, dudas sobre las que la autoridad en la materia no pudo en su momento dar una respuesta para así eliminarlas e influir en la aceptación del resultado.

Por otro lado retomando la propuesta que buscan la actualización o reforma del sistema presidencial para resolver el problema de gobiernos divididos sin modificar el régimen de tajo se propone la integración de las cámaras mediante la facilitación de mayorías, bajo el supuesto de que con ello se propicia la legitimidad del órgano legislativo.

En este sentido como lo expresa Liébano Sáenz:

“Se ha propuesto reducir o desaparecer la representación proporcional, de manera tal que la elección de legisladores de mayoría simple, tal como suceda casi siempre, propicie la formación de una fuerza con mayoría absoluta”²¹²

De esta forma se incidiría en la elección de 200 diputados y 32 senadores de representación proporcional, y se repartirían estos espacios a través de la fórmula de mayoría simple.

Esta reforma puede incidir directamente a generar una eficacia legislativa ya que en México el sistema de partido tiene distanciamientos ideológicos muy grandes de forma que será muy difícil que los partidos de izquierda y derecha (PRD y PAN) logren solamente con pactos y acuerdos políticos impulsar las reformas estructurales que sean necesarias.

Esta propuesta sin embargo parte de un supuesto de que tenemos un sistema de partido consolidado y que representa a la inmensa mayoría de la sociedad,

²¹² SÁENZ Liébano, *La presidencia Moderna*, ed. Taurus, México 2006, p.378

ya que al desaparecer la representación proporcional, prácticamente se cancela la creación de nuevos partidos y su permanencia.

Sin embargo como lo expresa Dieter Nohlen:

“Como sistema combinado, el sistema segmentado atiende muy bien a las tres funciones básicas de representación, concentración y participación. Tiene en principio un alto grado de legitimidad por haber contribuido al cambio histórico de México.

Tomando en cuenta las reformas electorales de los últimos decenios –todas vinculadas con la anterior falta de legitimidad democrática de las instituciones políticas- significaría otro hito histórico seguir aplicando este mismo mecanismo sin alteración en las próximas elecciones. Sólo a mediano plazo de su aplicación se puede medir bien los efectos de los sistemas electorales”.²¹³

En este sentido considero que aun es muy temprano para que se impulse una reforma de este tipo, especialmente ahora que se hace más evidente la división en el PRD, de forma que es probable que en el mediano plazo este partido tenga una incisión que derive en un nuevo partido, de forma que la configuración del sistema de partido puede tener un cambio importante, y en consecuencia también la configuración del sistema político.

Es por esto que considero que llevamos un lapso aun corto desde que se inició con la pluralidad en el poder legislativo y de la alternancia en el poder ejecutivo, por lo que en cierta medida se entiende el grado de dificultad que implicó el gobierno dividido durante este sexenio, a causa de la impericia para negociar del ex Presidente Fox y de sus colegas del gabinete, que en una proporción importante provenían de desempeñar labores en sectores distintos, e incluso ajenos a la política. Este argumento tiene sustento, en que este fenómeno de gobierno dividido, no inicio en este sexenio, sino a la mitad de la administración del Presidente Zedillo, quien logro a través de negociaciones culminar su periodo con un número importante de reformas y con un cuerdo multipartidista

²¹³ NOHLEN Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica, México 2004 p. 333

que sin duda dio paso al cambio político más importante del siglo XX en México: la alternancia en el poder.

En consecuencia, considero es necesario esperar por lo menos a que termine el sexenio actual para poder tener ya una visión más clara de las necesidades de nuestro sistema electoral por efecto de nuestro sistema de partido y el desempeño que el congreso pueda tener transcurrido el segundo sexenio de estas características. Sin embargo, si transcurrido este periodo sexenal, la conclusión de este mismo, nos lleva a una percepción similar al del sexenio de Fox, donde se vio una gran debilidad del presidencialismo sin una mayoría en el congreso, entonces será necesario entrar en materia para reformar el régimen e implementar una reforma donde se imponga una creación de mayoría que beneficie al candidato ganador del ejecutivo federal, como puede ser a través de la eliminación de la representación proporcional de la elección de legisladores.

Por lo que respecta al cambio de reglas del sistema electoral, los tres partidos con mayor presencia en el gobierno definieron la reforma electoral de 2007 aprobada por unanimidad en ambas cámaras del poder legislativo, por lo que podemos interpretar, que los tres partidos aceptan las reglas que ellos mismos han impulsado, de modo tal que se verán obligados a aceptar el resultado que derive de los próximos procesos electorales. Sin embargo, si transcurrido el proceso de 2012, nos encontramos con un escenario similar al del año 2006, es decir, de encono por resultados muy estrechos y cuestionamiento de los mismos, entonces será necesario considerar la implementación de una reforma electoral de gran envergadura como la que propone Gabriel Negretto²¹⁴, concretamente, la implementación de la regla de mayoría relativa calificada para la elección de Presidente de la República.

²¹⁴ Véase: NEGRETTO Gabriel, *Propuesta para una reforma electoral en México*, Revista Política y Gobierno, Vol. XIV, núm. 1, septiembre de 2007

Conclusión

El empleo del mecanismo de la segunda vuelta electoral para el caso de México no representa un mecanismo que con certeza pueda abonar a un desarrollo democrático y el fortalecimiento de las instituciones para generar mayores condiciones de gobernabilidad.

Esto es en primer orden por el hecho de que este mecanismo no siempre conlleva a resultados contundentes en procesos electorales, es decir que no necesariamente es una condición que ayuda a superar los resultados de empates técnicos. Aunado a esto el argumento principal que ha llevado a retomar la segunda vuelta en muchos países de América Latina “el de mayor legitimidad y apoyo popular para el gobernante”, para el caso mexicano representa una apuesta muy grande, en términos económicos y políticos, por un resultado que no implicaría resolver los problemas de gobierno dividido ni del descrédito de los procesos electorales.

En primer lugar porque como lo han reflejado los análisis empíricos, la segunda vuelta electoral, en muchos casos incluso ha incentivado la creación de gobiernos divididos al ser retomado únicamente para la elección de titular del Ejecutivo Federal, provocando que el número de votos con los que es electo un Presidente en la segunda vuelta, no coincida con el porcentaje de su partido para la representación en el congreso. De esta manera se mantiene con el fenómeno de gobiernos divididos que en México es considerado un grave problema que genera parálisis gubernamental.

Por otro lado considerar la aplicación de la segunda vuelta para la elección de ambos poderes (ejecutivo y legislativo) aunque si puede llevar a la creación de mayorías artificiales, para el caso de poder legislativo particularmente podría tener un efecto confuso para el electorado puesto que la fórmula para implementar este mecanismo tendría un grado de complejidad mayor y traería más complicaciones para los políticos y los electores que se verían en dificultades para entender el nuevo procedimiento.

Respecto a la legitimidad del Presidente, que sin duda alguna es el cargo de mayor importancia en los sistemas presidenciales; los procesos históricos en México nos han enseñado que cuando estos procesos se han llevado a cabo en condiciones de equidad entre las fuerzas políticas, transparencia en el proceso electoral y con autoridades en la materia que actúan de forma imparcial y con apego a la ley, el resultado es aceptado por los partidos de oposición y la sociedad en su conjunto, legitimando así al gobernante emergido de este proceso; como sucedió en los procesos de de elecciones presidenciales de los años 1994 y 2000.

En este sentido, a pesar que del total de países latinoamericanos con un sistema presidencialista puro tomando en cuenta la definición de Sartori (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela) en 13 de estos países se implementó la segunda vuelta electoral, esto es: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay. Esto explicado principalmente por que al haberse retomado regimenes *democráticos* (principalmente a partir de los años ochentas) en América Latina, uno de los fenómenos políticos que surgieron fue el carácter fragmentado o atomizado en sus sistemas de partido, estamos hablando (por mencionar algunos ejemplos) de casos como el de Brasil en que desde 1990 ha tenido no menos de dieciocho partidos con representación en la Cámara de Diputados, y ninguno de éstos a alcanzado una cuarta parte de los escaños.

El caso de Argentina en donde en las elecciones presidenciales de 2003 en donde en la primera vuelta participaron 17 partidos en total que tuvo un resultado que atomizó el voto sin que ningún candidato alcanzara mas del 25% de los votos, por lo que se tuvo que recurrir a una segunda vuelta. El caso de Ecuador, que para 1996 participaron 10 partidos en la elección presidencial de los cuales sólo 4 obtuvieron más del 10% de la votación, en 1997 hubo un

nuevo proceso electoral tras una crisis política, en donde se presentaron seis partidos, de los cuales cuatro obtuvieron más del 10% de la votación.

En este contexto de alto grado de fragmentación de los sistemas de partido, considero que la implementación de este mecanismo ha sido necesaria para lograr que los presidentes obtengan victorias más claras que den una mayor legitimidad a su gobierno.

En este sentido, el caso de México no presenta tal fragmentación si retomamos los porcentajes de votación desde que se inició el proceso de apertura democrática tras la elección de 1988, que desde entonces ha marcado una clara tendencia al tripartidismo, y en el caso hipotético de implementar este mecanismo como lo expone Cox, tendría un efecto benéfico para los partidos comunes, con lo que se abre la posibilidad de engendrar un bipartidismo y dificultaría la creación de nuevos partidos, situación que en mi opinión dañaría la representación social que actualmente tenemos.

Por lo tanto el sistema de partido en México no corresponde con los sistemas de partido sumamente fragmentados en los que han implementado la segunda vuelta, incluida Francia que instauró este mecanismo con el mismo objetivo de inhibir un sistema de partido sumamente fragmentado.

En suma, el mecanismo de la segunda vuelta electoral puede tener resultados deseables, sin embargo este se tiene que dar en un contexto muy específico como es el del sistema semipresidencial francés para alcanzar sus objetivos planeados. Ya que en Francia este sistema se creó para darle al Presidente la legitimidad popular necesaria, en casos donde el presidente tiene que cohabitar con un primer ministro de un partido distinto al suyo que tiene mayoría en el parlamento; ó en los casos de América Latina donde el grado de fragmentación de sus sistemas de partidos lo requieren para la elección presidencial.

Por otro lado, respecto a la reforma electoral, del año 2007, es importante mencionar que esta incluye elementos que dan herramientas al sistema electoral para mejorar las condiciones de equidad al controlar la publicidad en

medios electrónicos, y prohibir la participación de particulares en la compra de espacios para influir en las elecciones. También se han dado pasos importantes en el control de las finanzas de los partidos políticos y se ha sustituido a los integrantes del IFE, por un nuevo grupo de consejeros negociado entre las fuerzas políticas más importantes del congreso (probablemente el elemento más sobresaliente de esta reforma). En general se hizo una reforma electoral que ataca los graves problemas que se hicieron evidentes en el proceso electoral del año 2006.

Sin embargo, no se generaron candados para evitar en el futuro suspicacias y cuestionamientos por fenómenos de empate técnico, que por las características de nuestro sistema de partido, incluso puede llegar al triple empate técnico. En este sentido mi propuesta va encaminada a establecer un recurso directo para la apertura de los paquetes si la diferencia entre los candidatos punteros es menor a un punto, como fue el caso de las elecciones pasadas. Esto con la finalidad de disipar las dudas sobre las elecciones y brindarle una mayor legitimidad a los presidentes emanados de este proceso.

Ahora bien es necesario tener presente que los sistemas electorales por si solos no combaten los fraudes electorales ni los cuestionamientos derivados de estos procesos, estos siempre tendrán alguna debilidad que podrá ser explotada a favor de algún candidato, pero lo importante es tratar siempre de ir mejorando nuestro sistema e irlo adaptando a las exigencias de nuestro sistema político y de partido que van cambiando con el tiempo, para de esta manera resarcir el daño y dotar a las instituciones electorales de herramientas que les permitan mejorar sus procedimientos.

Respecto al tema de gobiernos muy fuertes o débiles, como lo vimos en el primer capítulo son una constante de la mayoría de los sistemas con un presidencialismo puro como el nuestro, (exceptuando el de los Estados Unidos, con características históricas, partidistas y socio económicas muy singulares).

Es importante señalar que este tema va más encaminado a un análisis de la estructura orgánica y del régimen político que prevalece hasta nuestros días y

que para muchos analistas (entre ellos José Antonio Crespo) se ha demostrado que este es el punto nodal del porque de la parálisis gubernamental que se ha experimentado en México, concretamente como consecuencia del sistema presidencialista, que ha demostrado haber quedado rebasado por un nuevo contexto que demanda una mayor flexibilidad del sistema para impulsar reformas estructurales.

En este contexto se han hecho distintos planteamientos para resolver este problema que es común en los gobiernos de América Latina.

En el caso particular de México, el problema de la eficacia en la legislación en nuestro sistema político no sólo se limita a la falta de acuerdos, sino también a los candados de las leyes electorales que impiden la hegemonía de un partido en el congreso, al estar establecido en el COFIPE un número máximo de diputados que puede tener un partido: 300. Este porcentaje es del 60%, 6% debajo de los requerido para la reforma constitucional.

En consecuencia vemos que el impacto de el gobierno dividido en el presidencialismo mexicano es mucho mayor al del presidencialismo norteamericano, dados los candados del COFIPE para evitar mayorías calificadas, y por consiguiente es necesario que se presente mayor negociación y creación de bloques amplios que involucren al partido en el poder con la oposición para que se presente un mayor volumen de legislación aprobada. De lo contrario, si no se logra alcanzar la eficacia legislativa, tomando en cuenta el distanciamiento ideológico que prevalece en el congreso, uno de los planteamientos que promovería la creación de mayorías en el congreso sería a través de la eliminación de la representación proporcional y la eliminación de los candados que impiden la formación de una mayoría absolutas de un sólo partido, sin embargo este es un elemento que debe ser estudiado con profundidad, en primer lugar por que esta propuesta implicaría prácticamente cerrar la puerta a la creación de nuevos partidos políticos.

En este sentido considero que es necesario que observemos los procesos políticos y electorales en este sexenio para tener una noción más clara del

desempeño que se tenga en el poder legislativo y la evolución de la configuración del sistema de partido, ya que considero que aun es muy pronto para una reforma de este tipo, al ser el segundo gobierno desde que se dio la alternancia en el poder y en consecuencia con una experiencia marginal del poder ejecutivo y legislativo sobre como lidiar con su contraparte.

Bibliografía

ANNA Timothy, BAZANT Jan, KATZ Friedrich, WOMACK John, MEYER Jean, KNIGHT Alan y SMITH H. Peter, *Historia de México*, Crítica, Barcelona 2003.

ARBÓS Xavier y GINER Salvador, *La gobernabilidad: Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. Siglo XXI, Madrid, 1993

BECERRA Ricardo, SALAZAR Pedro, WOLDENBERG José, *La mecánica del cambio político en México*, Cal y arena, México 2005.

CANSINO Cesar, *Construir la democracia. Límites y perspectivas de la transición en México*, Porrúa. México 1995.

CASTELLANOS Hernández, Eduardo, *Derecho electoral en México, introducción general*, Trillas, México, 1999.

CRESPO José Antonio, *El fracaso histórico del presidencialismo mexicano*, Cuadernos de Metapolítica, México DF 2006.

COLOMER M. Josep, *Como votamos, Los sistemas electorales del mundo: pasado, presente y futuro*, Gedisa, España 2004.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

COX W. Gary, *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo*, ed. Gedisa, España 2004.

DUVERGER, Maurice, *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, ediciones Ariel, España 1970.

GALLO M. Ángel, Diccionario de Historia y ciencias sociales, Quinto sol, México 1985.

GÓNZÁLEZ Pedrero, Enrique, *La Cuerda Tensa. Apuntes sobre la democracia en México 1990-2005*, Fondo de cultura económica, México 2005.

JAVIER Hurtado, *Sistemas de Gobierno y Democracia*, Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. IFE, México 1999.

LIJPHART Arendt, *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Ariel, Barcelona 2000.

LINZ Juan J. y VALENZUELA Arturo, "La crisis del Presidencialismo", Alianza, Madrid 1997.

MAINWARING Scott, *Presidencialismo y democracia en América Latina*, Paidós, Buenos Aires 2002.

MEYER Lorenzo y REYNA José Luis, *Los Sistemas Políticos en América Latina*, Siglo XXI, México 2005.

MOLINA Piñeiro J. Luís, *Funciones del derecho en las democracias incipientes. El caso de México*, Porrúa-Facultad de derecho UNAM, México 2005.

NOHLEN, Dieter. *Sistemas electorales y Partidos Políticos*. Fondo de cultura económica, México 1998.

NOHLEN Dieter (compilador), *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2007.

O'DONELL Guillermo, SCHMITTER Philippe, WHITEHEAD Laurence, *Transición desde un gobierno autoritario*, Paidós, Barcelona 1994.

OSMAÑCZYK Edmund Jan, *Enciclopedia mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, Fondo de Cultura Económica, México 1976.

PETER B. Guy, *El nuevo institucionalismo*, Gedisa, Barcelona 2003,

SANABRIA López, Juan José, *La ciencia de la administración pública*, ed. FES Acatlán, México, 2002.

SARTORI Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos: Marco para un análisis*, Alianza, Madrid 1992.

SARTORI Giovanni, *Ingeniería Constitucional Comparada*, Fondo de Cultura Económica, México D.F. 2001.

SÁENZ Liébano, *La presidencia Moderna*, Taurus, México 2006.

SÁENZ López Karla, *Sistema Electoral Mexicano*, Trillas, México 2003.

SCULLY Timothy R., *Building democratic institutions: party systems in Latin America*, Stanford University, Stanford, California 1995.

SERRANO Migallón, Fernando, *Proceso electoral 2006*, Porrúa, México 2007.

SOBARZO Alejandro, *Deber y conciencia: Nicolas Trist, el negociador estadounidense en la guerra del 47*, Fondo de Cultura Económica, México 1996.

VALENZUELA Francisco Berlín, *Diccionario Universal de términos parlamentarios*, Porrúa, México 1997.

WOLDENBERG José, *Después de la transición, gobernabilidad, espacio público y derecho, Cal y arena*, México D.F. 2006.

Hemerografía

NEGRETTO Gabriel, *Propuesta para una reforma electoral en México*, Revista Política y Gobierno, Vol. XIV, núm. 1, septiembre de 2007

SOBERG Shugart, Matthew, *Mayoría relativa vs. Segunda vuelta, la elección presidencial mexicana de 2006 en perspectiva comparada*, Revista Política y Gobierno, Vol. XIV, núm. 1, septiembre de 2007

JUÁREZ Magali Marlene, *Revientan el sistema electoral*, Revista Encuesta, Octubre de 2006, no. 48.

Paginas de Internet

http://www.diario_o.com Diario Oficial de la Federación, 13 de noviembre de 2007.

<http://www.senado.gob.mx/reformaelectoral/> Senado de la República, *Reforma electoral*.

<http://www.jornada.unam.mx/2005/02/23/> Garduño Roberto y Méndez Enrique, *Aprueban reforma para garantizar el voto de mexicanos en el extranjero*.

<http://www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/2007/05/17/> Trejo Delarbre Raúl, *El gasto en medios electrónicos*.

http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acerca_del_IFE/?jsessionid=DwVhLYWb2CCft1CFppkb4Qt9bcPkR4vJrp0hWQT3SdGRg0yy2P6n!1910035077!-1191194563 Instituto Federal Electoral, Marco de referencia.

<http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/systems.html> *Overview of Latin American Electoral Systems*, This page contains a brief summary of the electoral systems in Latin America. (source: Inter-American Dialogue)

<http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/systems.html#peru> *Overview of Latin American Electoral Systems*, This page contains a brief summary of the electoral systems in Latin America. (source: Inter-American Dialogue)

<http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/systems.html> *Overview of Latin American Electoral Systems*, This page contains a brief summary of the electoral systems in Latin America. (source: Inter-American Dialogue)

<http://cariari.ucr.ac.cr/~anuario/fsanchez.pdf>, por *Fernando F. Sánchez C. SISTEMA ELECTORAL Y PARTIDOS POLÍTICOS: INCENTIVOS HACIA EL BIPARTIDISMO EN COSTA RICA*, Anuario de Estudios Centroamericanos, Universidad de Costa Rica.

http://electionresources.org/br/index_es.html, *Álvarez, Rivera Manuel Recursos Electorales en la Internet: Elecciones Federales en Brasil.*

<http://www.ife.org.mx/docuhttp://www.trife.gob.mx/todo.asp?menu=1>
Coordinador de la colección *Pedro Aguirre, Sistemas Políticos y Electorales Contemporáneos BRASIL.*

<http://www.trife.gob.mx/todo.asp?menu=1> Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Atribuciones.*

<http://www.diputados.gob.mx>

<http://www.senado.gov.ar/>

<http://www.ciudadpolitica.com>

[http://www.proyectosfindecarrera.com/definicion/democracia.](http://www.proyectosfindecarrera.com/definicion/democracia)