

LA INCORPORACIÓN DE LA SEGUNDA VUELTA PARA LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL EN MÉXICO

Incorporating the Two-Round System for the Presidential Election in Mexico

Víctor Yuri Zapata Leos¹

Recepción: 24 de octubre de 2016.

Aprobación para su publicación: 31 de octubre de 2016.

Pp. 112-128

“Los llamados tipos ideales son, en todo el campo de la explicación de los fenómenos sociales, un elemento auxiliar, un punto de referencia de construcción racional para analizar la realidad histórica, tangible y consistente”.

Dieter Nohlen²

Resumen

La segunda vuelta electoral para la elección de presidente ha sido parte del debate político mexicano, especialmente a partir de los resultados de la elección de 2006, y de la crisis de legitimidad del presidente electo en 2012. Sin embargo, tal recurso electoral debe estar sujeto a un análisis detallado que garantice que su implementación es acorde a la realidad política nacional; o bien, optar por un esquema más adecuado para satisfacer tales necesidades. El artículo analiza los sistemas electorales, concretamente el de mayoría relativa nacional, las principales propuestas de reforma en la materia, y las corrientes teóricas que describen la segunda vuelta, o balotaje.

Palabras clave

Segunda vuelta, balotaje, sistema presidencial, sistema mayoritario y Congreso de la Unión.

1 Magistrado del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua. Correo electrónico: yurizapata@techihuahua.org.mx.

2 Nohlen, Dieter. *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México., México. 2003. p. 27.

Abstract

The Two-Round system for the presidential election has been an important part of the political debate in Mexico, especially after the results of the 2006 election, and due to legitimation crisis experienced by the president elected in 2012. Nevertheless, such a system must be subject to a detailed analysis that guarantees its implementation means the most accurate scheme to satisfy the Mexican system's needs. This article studies the electoral systems, specially the majority elections system in Mexico, the main legal initiatives proposed regarding the Two-Round system, and the thesis that describe it.

Key words

Two-round System, ballotage, presidential system, majority elections system and Congress of the Union.

Sumario: I. Introducción. II. Sistemas electorales. III. El sistema mayoritario. IV. El sistema de mayoría relativa de elección de presidente de la república, en México: 1. Sistema electoral y de partidos; y 2. Sistema presidencial y el Congreso. V. Rasgos de la segunda vuelta, o *ballotage*. VI. Propuestas relevantes de reforma constitucional para incluir la segunda vuelta electoral. VII. Algunas observaciones a la segunda vuelta. VIII. Comentarios finales. Bibliografía y fuentes de consulta.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como objetivo abonar en el debate que ha tomado auge a partir de las elecciones presidenciales de 2006: la posibilidad de incorporar la figura comúnmente denominada “segunda vuelta electoral” para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Es así que, en el desarrollo de este estudio se abordarán elementos mínimos de la teoría política que describen los sistemas políticos y en especial los sistemas de partidos y electorales. En ese orden de ideas, el presente artículo analizará las particularidades de los sistemas electorales, en concreto el de mayoría relativa; la relación entre el presidente electo y el Congreso; los rasgos particulares de la segunda vuelta electoral; y las iniciativas de reforma que se han propuesto en la materia. Lo anterior llevará a concluir, mediante una serie de reflexiones concretas sobre el tema, que la solución al problema de la legitimación presidencial en los casos de votación mayoritaria reducida, puede encontrarse en la migración a un sistema parlamentario.

El análisis del sistema político en general es necesario para describir y entender los elementos de un sistema presidencial como el mexicano, y los dos específicos para relacionar el desarrollo de los elementos en la realidad mexicana de una contienda entre partidos políticos, así como la forma en que los sufragios determinan la titularidad no solo del presidente de la república, sino de su contrapeso natural, como es el Legislativo y su integración.

ENSAYOS

La incorporación de la segunda vuelta para la elección presidencial en México

La estructuración de las instituciones públicas de un país o sistema político específico conlleva la existencia de diversos modelos o esquemas de sistemas electorales y de partidos que se interrelacionen con aquel, y produzcan los efectos deseados por sus operadores o creadores. Sin embargo, el propósito principal es que satisfaga las necesidades más generales de sus gobernados. Es así que el maestro Javier Patiño Camarena señala que para efectos de “estructurar un sistema democrático representativo se requiere crear canales necesarios para traducir la opinión de los ciudadanos acerca de quiénes deben ser sus representantes y de qué manera debe ser gobernado el país”³.

Es así que se requiere que la implementación del mejor modelo de sistema político, electoral y de partidos en un contexto nacional determinado se dé a través de un ejercicio de prueba y error. En tal ejercicio deben irse construyendo, de poco en poco, instituciones y mecanismos más depurados que sean acordes a una realidad específica. Una de las formas de lograrlo es mediante la organización de consultas electorales que se celebren a intervalos de relativa frecuencia y que permitan que los representantes elegidos por el pueblo puedan ser reemplazados a través de dichos comicios sobre la base del reconocimiento del sufragio universal y del respeto escrupuloso del voto.

Con ello, se puede observar que, mediante la práctica de mecanismos democráticos, se alcanzan otros estadios de mayor democratización, pero principalmente, esquemas más propicios para el desarrollo político de un país de acuerdo a sus necesidades particulares. En ese orden de ideas, el debate sobre la implementación de la segunda vuelta electoral en el sistema mexicano debe surgir, como se ha adelantado, a partir de los distintos sistemas políticos, electorales y de partidos que puedan implementarse y que se relacionan entre sí.

SISTEMAS ELECTORALES

Es necesario partir de los **sistemas electorales**, que son el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno; o en palabras de Dieter Nohlen⁴, es el “modo según el cual el elector manifiesta por medio del voto el partido o el candidato de su preferencia, y según el cual esos votos se convierten en escaños”. En tal virtud, ese sistema electoral comprende las normas jurídico-positivas y consuetudinarias que regulan la elección de representantes o de personas para cargos públicos; y, en sentido estricto, se refiere al sufragio o al modo de convertir votos en escaños (fórmula electoral).

3 Patiño Camarena, Javier. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006*. 8ª Ed. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 2006, p. 249.

4 Cfr. Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. Fondo de Cultura Económica, Política y Derecho. 2ª Ed. México 1998. p. 35.

En un tono similar se pronuncia Giovanni Sartori⁵, ya que afirma que los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules, pues el “conjunto de procedimientos mediante los cuales los votos expresados por los electores determinan la atribución de los escaños o puestos a cubrir”. A su vez, Javier Pérez Royo define al sistema electoral como “el mecanismo a través del cual se hace efectivo el proceso de representación en los regímenes constitucionales. Es el instrumento a través del cual se racionaliza y hace manejable la decisión del cuerpo electoral, a través del cual se decide quiénes van a gobernar. Es el procedimiento destinado a crear jurídicamente la voluntad del cuerpo electoral”.

Con base en esta doctrina de elección de los representantes populares se han configurado dos grandes sistemas electorales de representación que responden a dos criterios técnicos diferentes: el sistema mayoritario y el de representación proporcional; además, claro, de un sistema híbrido que se complementa de ambos criterios y que comúnmente se le ha llamado “mixto”. Nohlen⁶ precisa que la distinción entre los dos grandes sistemas se sujeta a las funciones y las intenciones políticas de los sistemas electorales mediante los cuales se transforma, de modo específico, la cantidad de votos (*data of votes*) en escaños parlamentarios (*parliamentary seats*).

Es así que, en opinión del autor alemán, los sistemas electorales establecen normas en cuatro áreas o elementos principales que son:

- Distribución de circunscripciones electorales.
- Candidaturas.
- Votación.
- Conversión de votos en escaños.

Con estos elementos se puede resumir, a grandes rasgos, los efectos de ambos sistemas de la manera siguiente.

5 Sartori, Giovanni, *La Ingeniería Constitucional Comparada*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 15.

6 Ídem. Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*. Colecc. Política y Derecho. Fondo de Cultura Económica. 2ª ed. México. 1998. p. 35.

ENSAYOS

La incorporación de la segunda vuelta para la elección presidencial en México

REGLA TIPO BÁSICO	FÓRMULA DECISORIA	OBJETIVO DE LA REPRESENTACIÓN
Representación por mayoría	Gana la mayoría	Formación de mayorías
Representación proporcional	El porcentaje decide	Reflejar al electorado

Cuadro que expone Dieter Nohlen⁷.

Ahora bien, hasta aquí se ha definido al sistema electoral y se han identificado las principales clases en que puede clasificarse, por lo que ahora debemos adentrarnos en el sistema electoral de mayoría como mecanismo general que aplica la elección de titulares del Ejecutivo en sistemas políticos de tipo presidencial, como el mexicano. Así, podremos encontrar los rasgos específicos que aplican al mecanismo de elección de mayoría de segunda vuelta, o *ballotage*.

EL SISTEMA MAYORITARIO

El sistema mayoritario se estructura a partir de la consideración de que debe ser electo el candidato que obtiene el mayor número de votos en una determinada demarcación electoral (que por lo general se llama distrito). Este sistema puede revestir dos variantes fundamentales:

1. Sistema mayoritario uninominal; y
2. Sistema mayoritario de lista.

En el sistema uninominal, el territorio se divide en tantas demarcaciones territoriales como puestos de elección comprende la contienda y los ciudadanos (electores) votan por los candidatos que para cada uno de los distritos proponen los partidos políticos. En este sistema, la personalidad política de los candidatos juega un papel más importante que la plataforma electoral de los partidos que los postulan.

En el sistema de mayoría por lista, el territorio se divide en demarcaciones territoriales más amplias que las del distrito y a las que frecuentemente se denomina circunscripciones. En cada una de ellas, el elector vota por listas de personas propuestas por cada una de las agrupaciones políticas contendientes. En este sistema, la plataforma del partido juega un papel más importante que la personalidad de cada uno de los candidatos de la lista.

Otra modalidad del sistema de mayoría consiste en la celebración de elecciones en uno o dos turnos. Un turno se refiere a cuando el cargo popular se obtiene con el mayor número de votos, es decir, con una mayoría relativa; es el caso de aquel que alcance la mayor parte de los sufragios aunque no sea una mayoría absoluta del total de electores. Por el contrario, en la

⁷ *Ibidem*. Nohlen, p. 99.

modalidad de dos turnos, los candidatos, para ser electos en un primer turno deben obtener la mayoría absoluta, es decir, la mitad más uno de los votos emitidos; en su defecto, se deberá celebrar el segundo turno en el que por lo general, solo pueden participar los dos o tres candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos en el primer turno. Así, resultará ganador quien, en la ulterior instancia, obtenga la mayoría simple de votos.

Asimismo, el sistema mayoritario puede ser de elección indirecta o directa. Es decir, la forma en que los ciudadanos sufragan por sus candidatos, ya sea de manera inmediata o a través de algún intermediario, como lo representan los casos de los Estados Unidos de América y Francia.

La principal objeción al sistema mayoritario se centra en los efectos que tiene en la sobre y subrepresentación política que se produce cuando se emplea para la elección de órganos colegiados, como el Poder Legislativo.

Por su parte, en la elección de órganos unipersonales como los del Poder Ejecutivo, las cualidades del sistema mayoritario son evidentes, pues se establece con claridad al ganador de la contienda con la voluntad mayoritaria del electorado que lo apoyó.

Nohlen afirma que “en términos políticos la aplicación de la fórmula mayoritaria puede tener la consecuencia de que en aquellas circunscripciones electorales en las que un partido es absolutamente dominante, la oposición ya no encuentra sentido en concurrir a las elecciones.”⁸.

Lo anterior pone de manifiesto la relevancia del sistema mayoritario para la elección del titular del Ejecutivo. Además, la modalidad adoptada para lograr dicha mayoría tendrá un impacto considerable en la conformación de la oposición, en la concreción de la legitimidad presidencial y, en consecuencia, en las relaciones entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

En consecuencia, para el estudio particular de tales elementos en el sistema político nacional, en el siguiente apartado se analizarán los momentos relevantes del desarrollo democrático mexicano; concretamente en lo relacionado con las relaciones presidenciales y legislativas de las últimas décadas.

EL SISTEMA DE MAYORÍA RELATIVA DE ELECCIÓN DE PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, EN MÉXICO

Como ya se ha referido, la elección de presidente de la república en México, como lo es en la totalidad de sistemas políticos de tipo presidencial, se determina conforme al sistema electo-

8 Op. Cit. Nohlen. pp. 116-117. *-En los bastiones partidistas surge el peligro de la apatía política y aumento del abstencionismo-*.

ENSAYOS

La incorporación de la segunda vuelta para la elección presidencial en México

ral mayoritario o de mayoría relativa. Es decir, independientemente del número de candidatos en la contienda, resulta ganador aquél que obtiene una ventaja mayoritaria mínima sobre los demás contendientes.

Como lo afirma el maestro Dieter Nohlen⁹, por tratarse de una elección unipersonal, los sistemas electorales presidenciales pueden ser solo del tipo mayoritario. Ahora bien, es importante aclarar que el sistema electoral de mayoría relativa por voto directo para la elección del Presidente, ha sido el mismo desde la promulgación de la Constitución en 1917; por otro lado, también debe destacarse que este sistema electoral tenía relación directa con un sistema de partidos encontrado de manera endógena en México y que Sartori¹⁰ llama “sistema de partido hegemónico”.

SISTEMA ELECTORAL Y DE PARTIDOS

Asimismo, con respecto al sistema político presidencial, se podría asumir que el efecto de las elecciones presidenciales tendría que ser de orden concentrador sobre el sistema de partidos políticos. Sin embargo no es así, pues dicho efecto puede variar según los tipos de sistemas electorales mayoritarios. Esto es así pues, la relación del Ejecutivo con el Legislativo debe condensar el sistema electoral mayoritario propio del primero, con el sistema electoral del segundo, el cual, en casos como el mexicano, tiene la característica de ser mixto con preponderancia mayoritario. En cambio, tales particularidades han derivado en la conformación pluripartidista del Congreso, con una consecuente limitación a las posibilidades de gobierno del titular del Ejecutivo.

Por otra parte, en el presidencialismo, las elecciones de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, y los respectivos sistemas electorales interactúan en sus efectos.

Durante mucho tiempo se ha considerado que los sistemas electorales tienen efectos específicos sobre los asuntos relativos a la gobernabilidad, y la formulación de políticas públicas y de estabilidad. Existen diversos esquemas de sistemas desde los de mayoría (absoluta o relativa).

Como claramente señalan Reynolds y Reilly¹¹, en los sistemas presidenciales, el grado en que un presidente elegido puede reclamar que cuente con un mandato y legitimidad popular depende significativamente de la forma en que es elegido. Es probable que los presidentes que cuentan con un claro apoyo mayoritario tengan mejores índices de legitimidad y estén en una posición más cómoda para promover su propia agenda política que aquellos que resultaron elegidos mediante una pequeña mayoría de votos.

9 Nohlen, Dieter. *Derecho y Política en su contexto*, IJ- UNAM, México. 2008, pp. 116 y ss.

10 Vid. Sartori, Giovanni. *Partidos y Sistemas de Partidos*. Alianza Editorial. España. 2005, pp. 281 y ss.

11 Cfr. Reynolds, Andrew, Reilly, Ben, et. al. *Diseño de sistemas electorales: el nuevo manual de IDEA Internacional*. TEPJF, IDEA Internacional e IFE. México. 2006, p. 147.

Los sistemas de partidos, se pueden clasificar brevemente como competitivos y no competitivos; aquellos donde existe posibilidad de contienda real y auténtica a través de comicios libres y equitativos, y aquellos donde no existen esas condiciones, ya sea porque formalmente existe un solo partido (sistemas totalitarios como China o la antigua Unión Soviética), o bien porque existiendo más de un partido, uno predomina sobre los demás en los procesos electivos.

En ese orden de ideas, uno de los sistemas de partidos no competitivos, señala Sartori¹², era el sistema que identificó solo en la realidad mexicana como de partido hegemónico, cuando independientemente de la existencia de diversos partidos, éstos no encontraban posibilidad real de competencia contra el partido gobernante el cual se asimilaba mucho a la idea de partido de Estado en los regímenes socialistas.

La norma prescribía el sistema de mayoría relativa, mientras que, en la realidad política, los comicios se celebraban con la participación del partido hegemónico que durante cerca de siete décadas venía operando con votaciones que holgadamente le daban una mayoría absoluta de más del cincuenta por ciento más uno de los votos emitidos.

Esta realidad política existió en México desde las etapas iniciales del Partido Nacional Revolucionario de 1938, hasta el apogeo del Partido Revolucionario Institucional, de 1946 a 1997.

Es decir, durante todo ese tiempo, la realidad consistió en que los procesos electorales convertían al sistema de mayoría relativa en uno de mayoría absoluta no solo para la elección presidencial, sino también para la de representantes al Congreso de la Unión. Ello ha llevado al absurdo de encontrarnos una elección presidencial como la de 1976, donde el candidato del Partido Revolucionario Institucional, José López Portillo compitió como única opción en las boletas electorales.

SISTEMA PRESIDENCIAL Y EL CONGRESO

Sin embargo, la situación hegemónica del PRI cambió drásticamente en las elecciones intermedias de 1997 cuando, por primera vez, la conformación de la mayoría absoluta de legisladores federales fue modificada con la existencia de tres grandes fuerzas en los partidos políticos que contendieron. El partido en el poder (del Presidente y de la mayoría absoluta del Congreso hasta ese momento) dejó de contar con ella para convertirla en una mayoría simple o relativa; es decir, en la minoría más representada.

Este hecho modificó la forma de interacción en el sistema presidencial que había imperado por seis décadas, donde el partido del titular del Ejecutivo tenía la ventaja absoluta en el Congreso,

12 *Ibidem*.

ENSAYOS

La incorporación de la segunda vuelta para la elección presidencial en México

que debería ser su contrapeso institucional. En esa tesitura, los temas de agenda política que determinaba el Presidente no encontraban mayor obstáculo legislativo para su aprobación.

Con una mayoría legislativa opositora, el Presidente se encontró con un obstáculo nunca antes visto en México. El partido del Presidente debía consensar cualquier acuerdo legislativo que requiriera una mayoría simple, desde la aprobación anual del paquete financiero hasta la emisión de reformas legales secundarias.

En conclusión, la realidad política nacional se fue modificando paulatinamente a través de la implementación de diversas medidas democráticas¹³. En consecuencia, el sistema presidencialista que tradicionalmente había representado una relación casi de supraordenación frente al Congreso de la Unión, empezó a enfrentarse a crisis institucionales que pusieron en duda su gobernabilidad, y la legitimidad de su titular frente a la población.

En concordancia con lo anterior, el apartado siguiente desglosará las características concretas de la segunda vuelta electoral, o balotaje, para destacar sus aportaciones ante sistemas presidencialistas de mayoría.

RASGOS DE LA SEGUNDA VUELTA, O BALLOTAGE

Ahora bien, hecha la descripción de los rasgos distintivos de la elección presidencial en México, debemos hacer lo propio con los elementos y definición necesarios para la esquematización del sistema electoral de mayoría absoluta por “dos rondas,” “segunda vuelta,” o “balotaje”, que opera en distintos órdenes presidenciales y semipresidenciales, y que se ha propuesto incorporar en nuestro país, particularmente después de las elecciones de 2006, y tras las iniciativas de reforma constitucional propuestas por el expresidente Calderón en 2009.

El concepto de balotaje, asumido como el referente al sistema electoral de segunda vuelta, tiene su origen en el vocablo francés *ballotage*. Balotaje proviene del verbo *balloter*, que significa votar con *ballotets*, bolitas (balotas). Balotaje significa elección con doble turno, o segunda vuelta. Sin embargo, el término en su uso común no se encuentra en los principales diccionarios como el de la Real Academia de la Lengua Española.

En cambio, el Diccionario Electoral¹⁴ del Instituto Interamericano de Derechos Humanos lo define como una técnica utilizada en materia electoral que consiste en la necesidad impuesta a todo candidato a un cargo electivo de obtener en el escrutinio la mayoría absoluta de los sufragios para hacerse acreedor al cargo en disputa.

13 Como lo son, la inclusión de los Diputados de Partido en el sistema jurídico nacional; la creación del Instituto Federal Electoral, el Programa de Resultados Electorales Preliminares, entre otros.

14 Cfr. concepto de “Balotaje” de Sabsay, Daniel Alberto. *Diccionario Electoral*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos - CAPEL. México. 2003, p. 86.

Si alguno de los candidatos contendientes no alcanzare el umbral de cincuenta por ciento más uno de los votos en una primera elección, o primera vuelta, debe celebrarse una segunda votación entre los dos candidatos que han obtenido la mayor cantidad de sufragios.

Es así que, como dice el maestro Francisco José de Andrea Sánchez¹⁵, puede identificarse al balotaje como un mecanismo electoral a través del cual se obtiene la mayoría absoluta o una mayoría relativa calificada entre dos o más mayorías relativas que resulten de un primer acto electoral.

Se puede señalar que el propósito fundamental de la segunda vuelta, o balotaje, es buscar obtener metas u objetivos programáticos para:

- a) Promover la gobernabilidad: este resulta ser el argumento principal de quienes proponen la reforma en México, en virtud de que un presidente sin respaldo enfrenta graves problemas de gobernabilidad que llevan al país a parálisis y crisis constitucionales.
- b) Generar estabilidad política y económica: esto en virtud de que el titular del Ejecutivo cuenta con el respaldo de la mitad más uno, o más, del electorado.
- c) Promover una cultura política más compleja: la segunda vuelta implica una complicación electoral y política en el electorado que exige cálculos sobre escenarios políticos factibles, conocimiento de encuestas y sondeos, conocer las plataformas y programas de los partidos, consecuencia de alianzas pluripartidistas fácticas y legislativas, así como distinción entre lo conveniente para el país, y las simpatías personales. Con lo anterior se considera que el electorado evolucionaría respecto a sus conocimientos de la temática electoral.
- d) Erradicar pugnas políticas latentes en presidencias de mayoría relativa endeble: la victoria por mayoría, si resulta ser mínima, promueve la impugnación permanente de fuerzas políticas. Tales condiciones podrían llevar a una rebeldía institucional.

Por otro lado, los teóricos señalan ciertas desventajas o inconvenientes pragmáticos que pudiera generar la existencia de esta segunda ronda electoral:

- a) Tiende a distorsionar y adulterar la expresión natural de la voluntad popular: cuando el ciudadano se da cuenta de que su voto puede contribuir para que se dé una segunda vuelta, éste deja de ser espontáneo para volverse “maquiavélico”, o puede emitir su voto sin saber las consecuencias.

15 Cfr. De Andrea Sánchez, Francisco José. *Estudio Comparado Teórico-Práctico y Legislativo sobre la Segunda Vuelta Electoral: el caso de México*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Sección de Estudios Legislativos. Número 106. México. 2003.

ENSAYOS

La incorporación de la segunda vuelta para la elección presidencial en México

- b) Prolonga los lapsos de incertidumbre: las segundas vueltas tienden a alargar los lapsos de irresolución electoral; asimismo, pueden dar sorpresas a las principales fuerzas políticas opositoras tradicionales.
- c) Costo económico: para nuestro país resultaría muy costoso realizar una segunda vuelta porque significaría una impresión adicional de boletas demás insumos, estrategias, actividades, etcétera, que conlleva la nueva votación.
- d) Constituye ingeniería electoral discriminatoria: si el esfuerzo de ingeniería electoral tiene como objetivo afectar a un partido en específico, entonces la propuesta pierde sustento jurídico-constitucional, pues el derecho se vería manipulado para afectar a uno de los contendientes.

Con lo anterior podemos entender algunas de las consideraciones que se han venido expresando en el debate público en relación con las ventajas que tendría la implementación de la segunda vuelta en la elección presidencial.

PROPUESTAS RELEVANTES DE REFORMA CONSTITUCIONAL PARA INCLUIR LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL

Posterior a la elección presidencial de 2006, el debate sobre la implementación de la segunda vuelta electoral como forma de elegir al presidente de la república recobró vigencia. En primer término, la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional¹⁶ presentó una iniciativa para la modificación del artículo 81 constitucional con la intención de obligar a una elección de mayoría absoluta capaz de determinar al vencedor en el cargo presidencial. Por su parte, en noviembre de 2009, el Partido Convergencia¹⁷ presentó una iniciativa de reforma en el mismo sentido.

Por otro lado, el 15 de diciembre de 2009, el entonces Presidente Felipe Calderón Hinojosa presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de decreto¹⁸ de modificación constitucional que se denominó “Reforma Política”. En ella se promovía la revisión de diversos temas, como la incorporación de reelección de legisladores, candidaturas independientes, iniciativa popular, y la segunda vuelta en la elección presidencial.

16 Iniciativa presentada por el diputado Francisco Luis Monárrez en sesión de la Comisión permanente de la Cámara de Diputados el día 9 de agosto de 2006.

17 Iniciativa presentada por la diputada Ma. Teresa Rosaura Ochoa Mejía publicada en la Gaceta parlamentaria de fecha 5 de noviembre de 2009.

18 Vid. http://www.presidencia.gob.mx/do_cumentos/iniciativas/iniciativa-reforma-politica.pdf

El mecanismo en estudio guarda identidad con los rasgos descritos en el punto anterior, para el caso de la elección de presidente, y obligaría a que el candidato ganador obtuviera el cincuenta por ciento de los votos, más uno, o en su defecto, si alguno de los candidatos no lo obtuviera, la celebración de una segunda ronda de elección con los dos primeros lugares en votos para determinar un presidente por mayoría absoluta.

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial señalaba, de manera expresa, lo siguiente:

La segunda vuelta electoral tiene su expresión más exitosa en la V República francesa como un mecanismo de fortalecimiento de la legitimidad y actualmente se utiliza en las elecciones presidenciales de ochenta países. En esas naciones, la decisión de sustituir el principio electoral de mayoría relativa por el de mayoría absoluta respondió a la intención de fortalecer la legitimidad de los funcionarios electos, ampliando la base de apoyo necesaria para acceder al cargo.

La existencia de una segunda vuelta electoral promueve la coalición de diversos intereses, el acuerdo y las negociaciones entre partidos y candidatos, con el fin de obtener el umbral de votación establecido como mínimo para ganar. Los partidos políticos y candidatos se verán incentivados a calcular sus posibilidades reales de triunfo y, en su caso, a negociar una asociación electoral con los contendientes que juzguen apropiados.

Sin embargo, dentro de la discusión parlamentaria del Senado, el tema de la segunda vuelta no prosperó y quedó fuera del decreto de reforma conforme al Dictamen¹⁹ de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En consecuencia, se determinó lo siguiente:

Respecto de las iniciativas que proponen instaurar la segunda vuelta en la elección presidencial y reducir el número de legisladores y/o reformar las actuales fórmulas de acceso a las cámaras, estas comisiones dictaminadoras dejan establecida la ausencia de un acuerdo que permitiese obtener la mayoría calificada de votos, en el Pleno del Senado, para cualquiera de ellas, o para una solución alternativa. Por lo tanto, deciden no aprobar reforma alguna al respecto, por lo que las respectivas iniciativas se consideran dictaminadas en sentido negativo, para que concluya el trámite respectivo. Corresponderá a futuras legislaturas seguir analizando el tema y en su caso dictaminar sobre nuevas propuestas.

19 Consultable en la página electrónica en http://www.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/2/2011-04-26-1/assets/documentos/DIC_REF_POL.pdf.

ENSAYOS

La incorporación de la segunda vuelta para la elección presidencial en México

De esta manera, a pesar de las exigencias de la realidad política nacional y de la convergencia de diversas voluntades para el establecimiento de un sistema de elección en dos turnos, no fue posible incorporar la figura de la mayoría absoluta a través de la segunda ronda electoral para cualquier cargo del Ejecutivo en los distintos órdenes de gobierno.

ALGUNAS OBSERVACIONES A LA SEGUNDA VUELTA

La segunda vuelta, o balotaje, encuentra objeciones teóricas en el planteamiento denominado “Dilema de Condorcet,” “Paradoja de Arrow,” o simplemente “Problema de la votación de mayoría,” de Duncan Black²⁰.

En el mecanismo de doble ronda o segunda vuelta electoral, cuando se tienen tres o más opciones de candidatos, no es posible diseñar un sistema de votación que permita generalizar las preferencias de los individuos hacia una opción global. Lo anterior tiene sustento en la objeción que realiza, primeramente, Marie Jean Antoine Nicolás de Caritat (Marqués de Condorcet) en 1785 y que es replicada por Kenneth Arrow en la tesis doctoral de 1950 que le mereció el Premio Nobel de economía, casi 200 años después que su antecesor.

En otras palabras, se requiere que los sistemas electorales de mayoría, como los presidenciales, tengan a su vez un marcado sistema bipartidista donde, si bien pudieran coexistir más de dos fuerzas políticas, solo dos de ellas concentrasen la mayor parte de los sufragios, y donde los demás partidos sean esencialmente minoritarios.

Sin embargo, un esquema formalmente pluripartidista como el mexicano, donde las fuerzas políticas en los procesos electorales federales de 1997 a 2012 se han dividido en tres grandes tercios²¹, se actualiza el planteamiento del dilema de Condorcet o Paradoja de Arrow, que no definiría correctamente una preferencia electoral en segunda vuelta. Ello, pues podría producir el absurdo de que la tercera fuerza política, excluida de la segunda ronda, tuviera mayor simpatía en el electorado que incluso las dos primeras.

20 Condorcet sostiene que en una mayoría electoral, las opciones son circulares, y no transitivas. Ello, pues en el mismo electorado existen diversas preferencias que modifican una elección determinada, y no reflejan las preferencias particulares de los electores. En ese orden de ideas, puede darse el caso que el electorado prefiera la opción A sobre B, mientras que otra prefiera B sobre C, y otra más prefiera C sobre A. De ello resulta que la decisión de la mayoría sería contraria a la de un individuo en concreto. Arrow considera que las preferencias de un electorado con tres o más opciones de votación son transitivas, por lo que es imposible determinar una preferencia global. Por su parte, Black concluye que las decisiones determinadas por una mayoría simple implican soluciones indefinidas, circulares.

21 Las votaciones de cargos legislativos han generado tres grandes tercios del total de votantes sin que se pueda determinar que con la suma de dos de los partidos se alcance por lo menos tres cuartas partes del electorado. En cuanto a la votación presidencial el mismo efecto de tres grandes fuerzas se ha marcado en los procesos 2006 y 2012, donde ninguno de los candidatos presidenciales alcanzan más del 38 por ciento de la votación total, aún en la elección de 200 el candidato presidencial apenas superó el 40 por ciento sin que alcanzara la mayoría absoluta de los votos.

En ese orden de ideas, las corrientes de la teoría política han demostrado que la finalidad de la segunda vuelta electoral como agente legitimador de las dos opciones principales en una elección, no se encuentra necesariamente apegada a la realidad. En consecuencia, las reformas que se realicen en la materia deberán estar atentas a la realidad pluripartidista nacional.

COMENTARIOS FINALES

Respecto a las iniciativas presentadas por diversos grupos parlamentarios y del ex presidente Felipe Calderón, la decisión de las principales fuerzas electorales en la LXI Legislatura del Congreso determinó no aplicar la segunda vuelta electoral; sin embargo, concluido el proceso electoral federal de 2011-2012, y obtenido el cómputo de votos de la misma, el tema resurgió en la opinión pública como forma de garantizar la legitimidad del presidente de la república en la nueva realidad de sistema de partidos; es decir, en la coexistencia de tres tercios predominantes en la fuerza electoral.

Ello es así pues, como ya se ha considerado, el sistema electoral mexicano para la elección del Legislativo federal es mixto, mientras que el correspondiente al Ejecutivo es de mayoría relativa, y puede generar, como ha venido siendo desde 1997, relaciones complejas entre ambos Poderes que dificulten la celebración de acuerdos interinstitucionales. Ello, dado que el partido del presidente en turno no ha contado con la mayoría absoluta en el Congreso, lo que le ha impedido concretar no nada más reformas legales simples, sino también el desarrollo administrativo del Estado mediante la aprobación de leyes de ingresos y presupuestos de egresos de la Federación.

La solución para esta difícil relación entre Legislativo y Ejecutivo ha oscilado entre dos propuestas específicas: **los gobiernos de coalición**, que requieren que una vez conformadas las fuerzas electorales en el Congreso, se coaliguen aquellas que determinen una mayoría absoluta en favor del propio titular del Ejecutivo, como ocurre en los sistemas políticos parlamentarios; o bien, la **segunda vuelta electoral**, que se afirma más acorde al sistema presidencial, pues no requiere de acuerdos políticos posteriores a la elección, sino de la posibilidad de que el propio elector decida, en la jornada comicial, cuál candidato le es más adecuado y, en su defecto, cerrar a dos posibilidades que necesariamente arrojarían a un candidato ganador absoluto.

Sin embargo, el modelo de gobierno de coalición es propio de los sistemas parlamentarios donde, una vez terminada la votación electoral de congresistas, se designa al jefe de gobierno. En consecuencia, no existen las condiciones mínimas para hacer armónico este mecanismo con la ingeniería constitucional propia de un sistema presidencial.

Además, no obstante su implementación mediante el decreto presidencial de diez de febrero de 2014, el gobierno de coalición vigente en nuestra Constitución todavía carece de la regla-

ENSAYOS

La incorporación de la segunda vuelta para la elección presidencial en México

mentación específica que permita su debida implementación. Más aún, a pesar de la diversidad que ha caracterizado a las últimas legislaturas del Congreso de la Unión, no se ha advertido voluntad política encaminada a implementar dicho sistema.

Por otro lado, el modelo de segunda vuelta electoral, o balotaje, encuentra contradicciones teóricas en la aplicación de un sistema de partidos múltiple como el que actualmente es realidad en México. Es decir, mediante la simple observación de los resultados de las elecciones federales de 2000, 2006 y 2012, podemos concluir que existe dificultad para la identificación partidista de la votación propia del presidente. En ese orden de ideas, si hubiésemos optado en cada una de tales elecciones por una segunda vuelta entre los dos primeros candidatos en votación, posiblemente estaríamos dejando fuera a un tercer lugar con mejor posibilidad de obtener el triunfo, como se sostiene en el Dilema de Condorcet y en la Paradoja de Arrow.

Incluso, en el mecanismo diverso denominado “voto preferencial” o “alternativo” en el cual el elector, en una única consulta, decide no solo por un candidato, sino por diversas opciones –siempre y cuando ordene su preferencia en numeración consecutiva–, presentaría el mismo problema planteado en el Dilema de Condorcet, y sería que la voluntad popular en elecciones tan disputadas como la de 2012, no podría arrojar como mejor candidato a aquel que en la primera preferencia obtuvo el tercer lugar²².

Estas observaciones se emiten para establecer que un sistema electoral, como parte de lo que se denomina “ingeniería constitucional,” debe verse funcional no solo desde el propio sistema de elecciones, sino también desde aquellos que lo impactan o influyen, como lo son los sistemas de partidos en un contexto, o bien el propio sistema político mexicano como género de los otros dos. Es decir, como lo afirma Robert Dahl²³: *“Toda solución tiene que ser confeccionada conforme a las características de cada país”*.

Es así que el mejor modelo para México, en cuanto a la elección de presidente, no solo debe pasar por la revisión de los elementos de la figura o de su relación con el Legislativo para poderle dar legitimación y gobernabilidad. Por el contrario, debe pasar por el análisis de todo el sistema político, lo que puede llevar a encontrar que la modificación no deba versar sobre la incorporación de la segunda vuelta electoral o el voto alternativo (preferencial) y que, derivado de ese estudio, pueda advertirse que la solución deba ser más radical o estructural, como la migración a un sistema parlamentario.

22 En la elección de 2012, el candidato mayoritario obtuvo 38.15%, el segundo lugar un 31.64% y la candidata en tercer lugar obtuvo un 25.40% según datos del Programa de Resultados Electorales Preliminares, consultable en la página electrónica del Instituto Federal Electoral en <https://prep2012.ife.org.mx/prep/NACIONAL/PresidenteNacionalVPC.html>.

23 Cit. por Nohlen, Dieter. Ciencia Política. Teoría Institucional y relevancia del contexto. Universidad del Rosario. Colombia. 2007, p. 154.

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE CONSULTA

Libros y textos únicos

- Ackerman, Bruce. *La Nueva División de Poderes*. Fondo de la Cultura Económica. México, 2007.
- Alexy, Robert. *Teoría de los Derechos Fundamentales*. Trad. Ernesto Garzón Valdés. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1993.
- Andrade Sánchez, J. Eduardo. *Derecho Electoral*. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Oxford University Press. México, 2010.
- Arend, Lijphart. *Modelos de Democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel Ciencia Política. México, 2004.
- Concha Cantú, Hugo A. *Sistema Representativo y Democracia Semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*. Serie Doctrina Jurídica, núm. 100. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México, 2002.
- Crespo Martínez, Ismael Y Garrido Rubia, Antonio. *Elecciones y Sistemas Presidenciales En América Latina*. Jurado Nacional de Elecciones del Perú. Miguel Ángel Porrúa. México, 2008.
- Duverger, Maurice. *Los Partidos Políticos*. Política y Derecho. Fondo de la Cultura Económica. México, 2010.
- *Instituciones Políticas Y Derecho Constitucional*. Ariel. Barcelona. 1962.
- Figueroa Alfonso, Enrique. *Derecho Electoral*. Colección Derechos Fundamentales de la Sociedad. Iure editores. México, 2006.
- Fernández Ruiz, Jorge. *Poder Legislativo*. Porrúa. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México. 2003.
- Ferrajoli, Luigi. *Democracia y Garantismo*. Ed. Trotta. Editado por Miguel Carbonell. Trad. Perfecto Andrés Ibáñez y Otros. Madrid. 2008.
- Häberle, Peter. *El Estado Constitucional*. Serie Doctrina Jurídica, núm. 47. Instituto De Investigaciones Jurídicas UNAM. México, 2003.
- Nohlen, Dieter. *Sistemas Electorales Y Partidos Políticos*. Política y Derecho. Fondo de la Cultura Económica. México, 1998.
- *El Contexto Hace La Diferencia: Reformas Institucionales Y El Enfoque Histórico-Empírico*. Serie Estudios Jurídicos Núm. 53. Instituto De Investigaciones Jurídicas UNAM. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. México, 2003.
- Patiño Camarena, Javier. *Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006*. 8ª Ed. Universidad Nacional Autónoma De México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México 2006.
- Reynolds, Andrew, et. al. *Diseño de Sistemas Electorales: el Nuevo Manual de Idea Internacional*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Institute for Democracy and Electoral Assistance. Instituto Federal Electoral. México, 2006.
- Sartori, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. Política y Derecho. Fondo De La Cultura Económica. México, 2010.

ENSAYOS

La incorporación de la segunda vuelta para la elección presidencial en México

Revistas y publicaciones periódicas

Almazán Solorio, Héctor. *La Representación Proporcional*. Serie Temas Selectos de Derecho Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación. México, 2008.

Valdés, Leonardo. *Sistemas Electorales y de Partidos*. Colección Cuadernos De Divulgación De La Cultura Democrática -7-. Instituto Federal Electoral. México, 1997.

Diccionarios, leyes y constituciones

Diccionario Electoral, Tomo II. Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel). México, 2003.

BOBBIO, Norberto, et. al. *Diccionario de Política, L-Z*. Siglo veintiuno editores. México, 2008.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, vigésima primera edición, Madrid, 1992.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Colección Legislaciones. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2008.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Colección Legislaciones. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2008.

Direcciones electrónicas

www.ife.org.mx, consultada el seis de marzo de dos mil once, para la obtención de la delimitación de las circunscripciones electorales de la República Mexicana.

http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/007_destacados/d_accesos_directos/006_glosario_de_terminos/o_la_camara_de_diputados, consultada el seis de marzo de dos mil once, para la verificar información sobre la integración de la Cámara de Diputados.

<http://www.diputados.gob.mx/cronica57/contenido/cont15/leer2.htm>, consultada el siete de marzo de dos mil once, sobre integración de la Cámara de Senadores.