

SEGUNDA VUELTA ELECTORAL PARA LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL

César ASTUDILLO*

SUMARIO: I. *Preliminar*. II. *Las pretensiones de la iniciativa*. III. *La paradoja de la segunda vuelta*. IV. *El ballotage en el contexto mexicano*. V. *Mayoría y legitimidad*. VI. *¿Y las coaliciones?* VII. *La mecánica del ballotage*. VIII. *Otros ajustes necesarios*. IX. *La iniciativa en la balanza*. X. *Conclusiones*.

I. PRELIMINAR

El 15 de diciembre de 2009 en la antesala de la clausura del periodo ordinario de sesiones, el Ejecutivo federal envió a la Cámara de Senadores la Iniciativa de Decreto por el que se Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conocida coloquialmente como la “reforma política”.

Su presentación desencadenó que se pusieran sobre la mesa sendas iniciativas por parte del Partido de la Revolución Democrática (PRD) conjuntamente con el Partido del Trabajo (PT) y Convergencia por la Democracia (CD), el Partido Revolucionario Institucional (PRI), tanto por sus senadores como por sus diputados, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM), y dos documentos adicionales presentados tanto por la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional (PAN) en el Senado, como por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, de la misma filiación política. El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, a solicitud expresa del

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Senado de la República, presentó el documento intitulado La Reforma del Estado. Propuesta del IJJ-UNAM para la Actualización de las Relaciones entre Poderes del Sistema Presidencial Mexicano.¹

El vasto caudal de insumos que se presentaron para la negociación generó la apertura de distintos foros de análisis y discusión, tanto en la órbita de las instituciones representativas como en los espacios académicos, sin que el periodo ordinario de sesiones que concluyó el 30 de abril del presente haya arrojado un acuerdo fundamental sobre los cambios por venir. Sólo en algunos temas menores se han advertido coincidencias importantes, pero en otros, principalmente los de mayor trascendencia, no se han podido generar las adhesiones necesarias para su correspondiente traducción jurídica.

Ante la certeza de que nos encontramos en la antesala de cambios de mayor o menor relevancia a la arquitectura jurídica de nuestra organización política, resulta oportuno reflexionar sobre la propuesta presidencial de introducir la segunda vuelta electoral para la renovación del Poder Ejecutivo federal, en el entendido de que, desde nuestro punto de vista, representa el *eje articulador* de toda la iniciativa, de conformidad con los presupuestos que la orientan, la innovación que propone, la magnitud del cambio institucional que, de concretarse, acarrearía, y la finalidad que pretende conseguir.

II. LAS PRETENSIONES DE LA INICIATIVA

Los diez temas contemplados en la iniciativa permiten advertir que, en un extremo, se proponen un conjunto de mecanismos orientados a fortalecer las capacidades de decisión política del presidente dentro de un contexto de pluralidad política creciente y, en el otro, se plantea la introducción de fórmulas como las candidaturas independientes, la iniciativa legislativa, la reelección de legisladores federales y estatales, y de autoridades municipales, encaminadas a animar una participación ciudadana más activa en el ámbito de las decisiones políticas colectivamente vinculantes.

¹ México, Senado de la República-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009. Disponible en www.juridicas.unam.mx.

No obstante, al sopesar más detenidamente la propuesta presidencial se constata que más allá de una pretendida doble orientación destinada a beneficiar tanto al ámbito de acción política del gobierno como de la ciudadanía, su premisa esencial descansa en el fortalecimiento exclusivo del poder presidencial mediante la utilización de distintas técnicas encaminadas al reforzamiento de sus capacidades de decisión política.

El *ballotage* se presenta, en este contexto, como el *eje articulador* del documento, en la medida que su introducción permitiría, al menos teóricamente, generar un gobierno capaz de tomar decisiones con base en el acompañamiento de una mayoría congresual edificada a partir de la salida de distintos partidos del escenario político y de una sensible reducción del tamaño de las cámaras del Congreso, todo ello apuntalado a través de una fórmula destinada a privilegiar, en la órbita del Congreso, el análisis de aquellas iniciativas ordinarias presentadas por el propio Ejecutivo a su consideración, con posibilidad de una aprobación tácita.

Si este reforzamiento desvela, a nuestro juicio, la intención real de la propuesta, lo primero que tendríamos que hacer sería ponderar si la inclusión de mecanismos de participación ciudadana obedece a la expectativa presidencial de que el sistema político cuente con verdaderos mecanismos de oxigenación destinados a servir como puente de interlocución entre el gobierno y la sociedad, o si, por el contrario, su introducción se justifica ante la necesidad de cubrir de legitimidad a la iniciativa para contar, sobre todo, con elementos que puedan dar margen a la negociación política, en el entendido que estos temas forman parte de la agenda de la izquierda mexicana.

III. LA PARADOJA DE LA SEGUNDA VUELTA

La segunda vuelta para la elección del presidente representa, sin duda, la piedra angular de toda la iniciativa. Para desvelar el empoderamiento presidencial que encierra es necesario adentrarse someramente a su entidad como figura jurídica y, además, ponerla en perspectiva con otros mecanismos que dentro del mismo documento se dirigen al mismo fin.

Estamos, en este sentido, en presencia de una de las posibilidades que se barajan para generar un sistema político eficaz y altamente gobernable, preocupación esencial no sólo del presidente sino de distintos actores políticos y sociales que para alcanzar el mismo propósito han sugerido la reintroducción de la cláusula de gobernabilidad, la eliminación del porcentaje de sobrerrepresentación en la cámara baja y de los legisladores plurinominales, o que, en el extremo, han propuesto un viraje de ciento ochenta grados para instaurar el parlamentarismo que, como se sabe, presupone la existencia de una mayoría legislativa.²

Me interesa subrayar la paradoja que esconde esta propuesta. Para nadie es extraño que la historia de la transición política mexicana constata que los actores políticos, durante los últimos treinta años, privilegiaron, no sin dificultades, una política reformista encaminada a la generación, el desarrollo y el fortalecimiento del pluralismo político, hasta lograr transformar al sistema monocolor hasta entonces imperante. El cambio, como no podía ser de otra manera, evidenció sus primeros influjos al dificultar, y en ocasiones paralizar, la toma de ciertas decisiones que sin importar la maquinaria representativa, se tomaban con un grado de eficiencia máximo al provenir de un único centro de poder. En un entorno como el que se describe, la representación legislativa, más que una instancia verdaderamente decisoria, hacía las veces de institución legitimadora de decisiones tomadas unilateralmente por el presidente de la República.

Mientras existió un partido hegemónico que logró gobernar sin contrapesos, la oposición política conquistó paulatinamente los beneficios de la pluralidad; el peso específico adquirido permitió ir aminorando la influencia de las decisiones presidenciales con el objeto de recuperar el ámbito de actuación que constitucionalmente correspondía al Congreso. La exigencia de fondo que sólo el advenimiento del pluralismo logró hacer realidad consistió en hacer del Congreso, más

² Son las propuestas, respectivamente, de Peña Nieto, Enrique, “Mayorías en el Congreso para un Estado eficaz”, *El Universal*, 16 de marzo de 2010, disponible en <http://www.eluniversal.com.mx/editoriales/47687.html>; de Castañeda Gutman, Jorge y Aguilar Camín, Héctor, “Un futuro para México”, *Nexos*, 11 de noviembre de 2009, disponible en <http://www.nexos.com.mx/?P=leerarticulo&Article=29024>; y del Instituto de Estudios para la Transición Democrática, *Equidad social y parlamentarismo. Argumentos para el debate de una época*, México, 2010.

que una instancia de validación de las políticas del Ejecutivo, un verdadero poder de representación popular cuyas decisiones tenían que superar el filtro de una composición cameral que reflejaba de mejor manera la heterogeneidad del cuerpo social.

Sin embargo, antes de la conclusión de dos sexenios en el poder de quien fuera la oposición históricamente más consistente, el gobierno se encuentra padeciendo los influjos de un diseño institucional que él mismo auspició, y que, de hecho, le permitió construir una plataforma desde la cual generar las adhesiones ciudadanas necesarias para conseguir cada vez más presencia política, sobre todo en el norte del país, alcanzar el poder en distintas gubernaturas, un número más importante de presidencias municipales, de escaños en los congresos locales y en el federal, hasta lograr hacerse del poder presidencial apenas en el comienzo el nuevo siglo. Por ende, no puede sino resultar paradójico que la propuesta intente regresar a una etapa de la historia política de este país que parecía cerrada, para reformular una serie de mecanismos que avanzan en sentido contrario a la dirección que institucionalmente se fijaron las reformas constitucionales de las últimas décadas, y que, por lo tanto, entran en conflicto con la lógica que ha guiado nuestro cambio democrático.

La premisa de partida en la que se asienta la propuesta presidencial es, en consecuencia, clara y evidente: sacrificar el *pluralismo* alcanzado en aras de fortalecer la *gobernabilidad*. El documento no se interesa en ocultar que desde la perspectiva oficial, la única alternativa para salir del pasmo institucional se encuentra en el fortalecimiento del Poder Ejecutivo.

En ánimo de fortalecer la legitimidad y la capacidad de decisión de la institución presidencial se propone la introducción de la figura del *ballotage*, aportación del derecho constitucional francés, institucionalizada a partir de la Quinta República y actualmente incorporada en buena parte de los sistemas constitucionales de América Latina³ con el objeto de que la elección del presidente de la República se realice mediante mayoría absoluta de votos, recurriendo a una segun-

³ Por ejemplo, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay.

da votación cuando ningún candidato obtenga la mayoría necesaria para ser electo en primera votación.

IV. EL *BALLOTAGE* EN EL CONTEXTO MEXICANO

La figura del *ballotage* se asienta en la exigibilidad de cierto tipo de mayoría, regularmente absoluta,⁴ y para tal efecto se hace acompañar del método para alcanzarla. Si los candidatos no la obtienen en el primer llamado a las urnas, se abre un segundo llamado, en un lapso de tiempo razonable, al que sólo acuden los dos candidatos más votados en primera instancia. Teniendo esto presente, es menester poner en perspectiva crítica los presupuestos en que descansa, al tiempo de problematizar algunas de sus derivaciones.

La iniciativa de reforma sostiene que la institución de la segunda vuelta electoral resulta ser “muy eficiente” cuando logra que en la segunda votación el ciudadano decida entre dos aspirantes, pues con ello se “asegura” que el triunfador estará respaldado por la mayoría de los votantes.

Si bien es cierto el *ballotage* adquiere la totalidad de su sentido cuando propicia que los electores decidan entre los dos candidatos punteros, es importante destacar que lo anterior no constituye una fórmula fija que no admita excepciones. Parafraseando a Nohlen, *el contexto hace la diferencia*.⁵ Para advertir el escenario que podría generarse resulta de la mayor trascendencia tener presente, entre otros factores, la conformación estructural del sistema de partidos existente.

Es así, porque el cabal funcionamiento del *ballotage*, al menos en los sistemas con democracia consolidada, presupone, de manera ge-

⁴ Aunque existen excepciones. De manera general se requiere alcanzar el 50% más uno de los votos válidos en países como Brasil, Bolivia, Chile, El Salvador, Perú, República Dominicana; sin embargo, algunos países requieren votaciones inferiores que permiten la victoria en primera vuelta, como el caso de Costa Rica, que requiere el 40% de los votos; Argentina, que pide el 45%; o sistemas que complementan un porcentaje de votación con uno de diferenciación entre el primero y el segundo lugar, como por ejemplo, Ecuador, que solicita una mayoría absoluta, o bien, el 40% con una diferencia de 10% respecto a su más cercano competidor.

⁵ Nohlen, Dieter, *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, edición de Claudia Zilla, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, p. 85.

neral, que los partidos más grandes, consolidados y competitivos se encuentran ubicados en distintos extremos de la polarización ideológica, propiciando que la oferta política se manifieste bipolarmente entre el voto de derecha y de izquierda —sin que sean necesariamente posiciones extremas, sino incluso de centro— cuyos candidatos, por el arraigo mismo de sus partidos, logran con frecuencia pasar el umbral requerido para presentarse en una nueva oportunidad, en donde la *agregación* de los apoyos políticos para construir una mayoría se produce de manera casi natural de conformidad con la ubicación ideológica de los partidos minoritarios que conforman el sistema de partidos.⁶

En un contexto como el mexicano, en donde progresivamente se va asentando la tendencia hacia un *sistema tripartito* acompañado de un nivel de polarización ideológica importante, la fórmula que se propone difícilmente podrá alcanzar los mismos resultados. La iniciativa, sin expresarlo abiertamente por supuesto, parte del convencimiento de que el PAN es el segundo partido más importante del país, y desde esa lógica, da por sentado que acompañado por el PRI, tiene un asiento reservado permanentemente en la segunda vuelta. No obstante, la proyección no constituye, ni puede constituir, una regla inveterada. Depende, por supuesto, de cada elección y de cada contexto.

Con el fin de advertir la complejidad en la forma de agregación de los partidos políticos mexicanos, ante la eventualidad de acudir a una segunda vuelta electoral para la elección presidencial, los cuestionamientos que obligadamente hay que formularse son los siguientes: ante un escenario de segunda vuelta entre el PRI y el PAN, de conformidad con los porcentajes de votación alcanzados en 2000, ¿a quién apoyaría el PRD? Ideológicamente, lo natural sería que se inclinara hacia el PRI, pero hoy en día ambos partidos se encuentran abiertamente confrontados, resultando difícil la movilización de su electorado para apoyar a uno de sus contrincantes históricos. ¿Al PAN?, es posible, sobre todo si son capaces de mantener y consolidar las bases sobre las que hoy en día se erigen las alianzas en entidades

⁶ Existen evidentemente excepciones, como la de 2002 en Francia, donde la fragmentación de la izquierda hizo posible una segunda ronda entre dos candidatos conservadores, como Chirac y Le Pen.

federativas como Sinaloa, Durango, Puebla, Hidalgo y Oaxaca; sin embargo, el margen de probabilidad de que ello ocurra en las presidenciales resulta bastante menor.

Ahora bien, ante una hipotética segunda vuelta PAN-PRD, como la que se hubiera dado bajo los resultados de 2006, ¿a quién apoyaría el PRI? Al ser un partido de centro-izquierda, parece que no existe margen de duda; empero, la experiencia histórica constata la fluidez con la que se han alcanzado acuerdos impulsados a través de la fórmula PRI-PAN.

Incluso, ante una eventual segunda vuelta PRI-PRD, en un contexto como el de 1988, ¿Cuál sería la posición del PAN? Este escenario constata las dificultades de agregación política que generaría la segunda vuelta, principalmente porque entre los partidos que se ubican en la segunda vuelta y la tercera fuerza política no existe ningún punto de afinidad ideológica que los haga aproximarse.

De conformidad con lo someramente descrito, de operar el *ballotage* en nuestro país, la capacidad de *agregación* del tercer partido político enfrentaría dificultades de orden ideológico; no obstante, al ser una opción con un porcentaje de votación con alto grado de incidencia sobre el resultado final, se erigiría en una fuerza política sumamente atractiva, a la que los dos candidatos contendientes acudirían de inmediato a forjar las alianzas correspondientes.

Si bien estos acuerdos políticos constituyen la quintaesencia de la figura, no puede dejar de mencionarse el aumento del *oportunismo electoral*⁷ reflejado en la *capacidad de chantaje* que adquiriría esa tercera fuerza, o algunos de los partidos minoritarios que hoy alcanzan votaciones nacionales que oscilan entre el 3 y el 6%, sobre todo en escenarios en donde la diferencia porcentual entre los punteros haya sido mínima, todo lo cual, por supuesto, ensancharía la influencia de los liderazgos partidistas que, sin consultarlo con los electores, podrían comprometer el caudal de votos de su partido.

Sin duda que, con lo anterior, se incentivaría aún más el pragmatismo con el que actúan ciertas fuerzas políticas, las cuales de conformidad con los espacios geográficos y las condiciones de la competen-

⁷ Es esta una de las críticas que se formulan desde el documento Reforma del Estado..., *cit.*, nota 1, p. 5.

cia, han demostrado su capacidad para asociarse con partidos del más diverso signo político, y cuya dinámica aliancista no permite advertir con claridad la fuerza electoral propia que ostentan en el escenario político.

V. MAYORÍA Y LEGITIMIDAD

Si en la lógica de la doble vuelta se encuentra el fortalecimiento de la legitimidad de quien resulta electo, ¿es verdad, como lo sugiere la iniciativa, que el ganador estaría respaldado por una amplia mayoría de electores? Teóricamente la respuesta sería afirmativa, debido a que la institución que se analiza exige la agregación de múltiples apoyos electorales para alcanzar el umbral de la mayoría requerida. Pero es precisamente en esta mayoría donde se esconde la singularidad del mecanismo. La mayoría que propone el documento presidencial es el 50% más uno de los votos *emitidos*, lo que de entrada refuerza el porcentaje de apoyos requeridos, puesto que nuestro sistema electoral distingue los votos *emitidos* de los votos *válidos*, siendo estos últimos los que quedan, una vez que se han separado los votos *nulos* y los emitidos a favor de *candidatos no registrados*.

De conformidad con lo anterior, la iniciativa sugiere que para determinar al ganador, la referencia obligada será la votación nacional emitida, de suerte que, si utilizamos por ejemplo las estadísticas de los comicios presidenciales de 2006, el ganador vendría determinado a partir del 50% más uno de la votación total emitida, es decir, del número total de sufragios depositados en las urnas, que en la elección aludida ascendieron a 42,089,311 votos, en lugar de 40,886,718 votos, correspondientes a la votación válida. La diferencia no es menor, puesto que se trata de 1,202,593 votos.

Adicionalmente, hay que observar con cautela que el tipo de mayoría requerida se basa en el criterio de los votos *emitidos*, no de los votos *potenciales*, o si se prefiere, de los votos posibles, algo que sí ocurre y que se advierte fácilmente en los sistemas electorales en donde la emisión del sufragio no es *potestativa* sino *obligatoria*. En el contexto del voto obligatorio, la mayoría absoluta se agrava sensiblemente porque en los hechos se está requiriendo que un candidato obtenga el respaldo de la mitad de los votantes inscritos en la lista nominal de

electores, lo cual incide de manera más clara en el nivel de respaldo político de un gobernante.

En un contexto de voto potestativo como el nuestro, la doble vuelta electoral para la elección presidencial de 2006 hubiera requerido que el triunfador obtuviera al menos 21,044,657 votos. Sin embargo, en un contexto de voto obligatorio, el triunfador debería obtener, al menos potencial aunque no realmente (porque ello supondría que el 100% de la lista acudiera a votar, algo sencillamente impensable), 35,687,188 votos (teniendo en cuenta que la lista nominal de 2006 era de 71,374,373 ciudadanos). Y si recordamos, el presidente Calderón obtuvo la presidencia con 15,000,284 votos.⁸

Los datos que se presentan advierten que la segunda vuelta propiciaría que el triunfador tuviera un nivel de respaldo ciudadano y, por ende, de legitimidad social, más elevado respecto a las posibilidades actuales ofrecidas por la mayoría relativa. Esto, en principio, es parcialmente cierto debido a que en un contexto de voto facultativo, lo relevante es advertir sobre todo el nivel de participación ciudadana en los comicios, lo que no ocurre en sistemas de voto obligatorio en donde los porcentajes de votación en ambas rondas no tienen variaciones significativas.

Si el porcentaje de participación de las dos últimas elecciones presidenciales es de 61.26% (63.97% en 2000; 58.55% en 2006), nada garantiza que en la segunda vuelta se supere o incluso se mantenga ese margen de votación. Evidentemente este ejercicio es orientador, pero no se ajusta a la realidad.

No existe un dato preciso sobre el comportamiento del electorado mexicano ante un segundo llamado a las urnas, aunque sí referentes que advierten la saturación de los ciudadanos por el constante llamado a las urnas, y su creciente descontento con la política y con el comportamiento de sus políticos.

Tampoco se sabe cómo incidiría en su voluntad la forma de agregación de los partidos en torno a los dos punteros, pues en los hechos, las alianzas conformadas podrían favorecer o inhibir la participación de los electores, sobre todo ahora que existe el empeño de

⁸ Datos oficiales obtenidos del portal del IFE, disponibles en <http://www.ife.org.mx/documentos/RESELEC/SICEEF/principal.html>.

demostrar la existencia de acuerdos *contra natura* entre partidos que se encuentran en las antípodas de la polarización ideológica.

No sabemos, incluso, si los partidos tendrían la capacidad de convencer al electorado para respaldar a uno de los candidatos que pasan a la segunda vuelta, una vez alcanzados los acuerdos políticos correspondientes, porque ello depende, más que de mecanismos internos para propiciar una movilización efectiva, de una sólida cultura política que aún estamos construyendo.

La premisa teórica sufre sus más fuertes embates ante el supuesto, nada alejado de nuestra realidad, de que una conjunción de factores de la más diversa naturaleza —por ejemplo, la forma de agregación de los partidos y su impacto en la mente del elector— pueda generar la apatía ciudadana en la segunda vuelta, logrando convocar únicamente al 45 o al 40% del electorado. Ante este desolador panorama, el vencedor obtendría la Presidencia de la República con el 22.5 o el 20% de los potenciales electores, y evidentemente el 50% más uno de los votos emitidos (16,059,235, o 14,274,876 votos, respectivamente); sin embargo, ese descenso de la votación podría no ser representativo respecto a la votación alcanzada por los candidatos en el primer llamado a las urnas y, en el extremo de los casos, podría llegar a ser un porcentaje menor.

VI. ¿Y LAS COALICIONES?

En otra parte de la iniciativa se afirma que la segunda vuelta promueve la coalición de diversos intereses, el acuerdo y la negociación entre partidos y candidatos, con el objeto de que puedan ir juntos, mediante una candidatura común. Nada objetable hay en esta aseveración; sin embargo, es necesario apuntar que el mecanismo únicamente *promueve* pero no *garantiza* que dichos acuerdos tengan una efectiva concretización.

A diferencia de los sistemas parlamentarios, donde la pérdida de apoyos que permitan mantener la mayoría congresual supone la caída del gobierno y la convocatoria a nuevas elecciones; en los presidenciales la lógica que impera es distinta, ya que si la alianza política no prospera, el presidente sigue en su función hasta el fin de su mandato, con independencia de que el rompimiento tenga como conse-

cuencia que su partido se convierta en minoría dentro del Congreso, auspiciando con ello un mayor nivel de inmovilismo político.

No debe olvidarse que la legislación electoral mexicana permite a los partidos coaligarse, y que esta fórmula se dirige a un propósito cercano, ya que, en esencia, posibilita que previo al proceso electoral los partidos midan su fuerza política real y busquen la conciliación de distintos intereses con fines político-electorales, para lo cual, en muchos casos resulta inexorable la negociación de un programa político y de ciertos espacios en el gabinete que permitan que los partidos coaligados cuenten, desde el propio gobierno, con partidarios que puedan dar fe del cumplimiento de los compromisos adquiridos.

Esta forma de proceder también ocurre en el contexto de la segunda vuelta, en el momento en que los partidos y sus candidatos negocian los apoyos que necesitan para alcanzar la mayoría requerida; sin embargo, su nivel de formalidad, en comparación con el de las coaliciones, es mucho menor, debido a que éstas determinan la suscripción de un convenio cuyas reglas se establecen desde la legislación, exigiendo además su correspondiente formalización ante la autoridad electoral, lo cual generalmente no sucede en el *ballotage*. Su nivel de estabilidad también varía, pero lo más significativo corresponde a su naturaleza, sobre todo en el contexto mexicano, ya que el pragmatismo de los partidos ha hecho de ellas coaliciones con propósitos exclusivamente electorales, que por esa sola condición tienen un ámbito de vigencia determinado que se diluye pasadas las elecciones, sin consolidar en todos los casos coaliciones que puedan mantenerse por periodos amplios de tiempo en función de un programa común de gobierno.⁹

Además, resulta significativo recordar que en política, el acuerdo, la negociación y la conciliación de intereses no deberían necesitar —al menos de entrada— de un impulso basado en determinados mecanismos electorales, ya que forman parte de la esencia de la misma; pero para llegar a ello se requiere, sin duda, de una clase política responsable y dedicada en el ejercicio de su actividad, porque de otra manera, aunque exista una norma que fuerce la aproximación

⁹ *Cf.* Reforma del Estado..., *cit.*, nota 1, p. 5.

de puntos de vista, no habrá posibilidad alguna de concretar los acuerdos.

VII. LA MECÁNICA DEL *BALLOTAGE*

Según el documento presidencial, la iniciativa propone el *mecanismo* de la segunda vuelta; sin embargo, si bien es cierto que se establecen las premisas de la misma, lo que olvidó es establecer consideraciones adicionales sobre la *mecánica* de su operación.

Lo anterior no representa solamente una cuestión semántica. En un contexto como el nuestro, en donde es por demás evidente la pesadez del andamiaje electoral, resulta del todo relevante señalar la institución que se propone, pero al mismo tiempo, indicar de qué manera va a impactar al resto del entramado institucional. El factor económico es uno de ellos, ya que dada la naturaleza de la propuesta, los costos de las elecciones tendrían un redimensionamiento notable, a pesar de lo gravosa que al día de hoy resulta nuestra maquinaria electoral.

Al margen de lo anterior, la iniciativa, además de señalar en qué supuesto procedería la segunda votación, se limita a destacar que la misma deberá programarse de manera concurrente con la elección de los cargos legislativos federales. Esto quiere decir que contrario a lo que viene ocurriendo hoy en día, tendríamos cada seis años dos elecciones sucesivas, que podrían ser simultaneas sólo en el supuesto de que se produzca la segunda vuelta. Tal y como se propone, el primer llamado a los comicios presidenciales se llevaría a cabo el primer domingo de julio, mientras que el segundo, de elecciones concurrentes, se tendría el segundo domingo de agosto.

La lógica de esta propuesta descansa en suponer que si un candidato gana contundentemente en primera vuelta, ese resultado, y la obvia continuación de la campaña por parte del vencedor, influirían en las preferencias de los electores con miras a obtener una mayoría congresual. En la hipótesis de que se abra la segunda, se piensa que los dos competidores podrían atraer para sí y para los candidatos al Congreso de su mismo partido, los votos de los partidos con los que han pactado y los de los ciudadanos que tengan la capacidad de valorar los efectos de un voto único o de uno diferenciado. Más allá de

cualquier otra consideración, este sólo hecho constituye un factor que puede inhibir las alianzas políticas en la hipótesis de que el tercer partido, o los demás incluso, adviertan que su apoyo a los dos candidatos principales significa la posibilidad de ver notablemente disminuidos sus votos para el Congreso.

No existen, sin embargo, parámetros que demuestren fehacientemente, como lo sugiere la propuesta, que la separación de las elecciones alienta una concentración de sufragios que pueda favorecer la conformación de una mayoría en beneficio del candidato vencedor. A pesar de que una coalición para la elección presidencial obligue, por ley, una coalición total para los miembros del Congreso, se observa cada vez con mayor regularidad la creciente tendencia del votante mexicano a diferenciar su voto de conformidad, entre otros criterios, con el tipo de elección de que se trate; de otro modo no se entendería por qué en 2006, a pesar de ganar la primera magistratura, entre el candidato presidencial y los diputados y senadores del PAN existió una diferencia a favor del primero de alrededor 2.5% de la votación válida (35.89% contra 33.40%); algo semejante a lo que se vivió en el PRD, en donde los aspirantes al Congreso tuvieron un porcentaje de votación inferior al de su candidato presidencial en alrededor de 6% (35.1% contra 28.99%), y contrario a lo ocurrido en el PRI, donde la disminución de la votación en un rango también de alrededor del 6% afectó a su candidato presidencial (22.26% contra 28.20%). En suma, los datos de la última elección presidencial parecen ir en contra de lo que sugiere la propuesta.

VIII. OTROS AJUSTES NECESARIOS

La incorporación del *ballotage* al sistema constitucional mexicano supondría importantes retos para el IFE, porque con independencia de que se abra o no la segunda vuelta, existiría la obligación de realizar dos elecciones en un término de tiempo reducido, de conformidad con las particularidades de nuestro andamiaje.

A este respecto, es obligado preguntarse si el modelo de organización electoral que tenemos, basado en la existencia de múltiples garantías para procurar la fiabilidad de los resultados, permite realizar

dos elecciones presidenciales en ese lapso, adicionando las legislativas, que como hemos anotado, serán coincidentes en la segunda vuelta.

La interrogante más importante es aquella que nos lleva a advertir de qué manera habremos de transitar de una primera votación a la segunda. En un esquema fundamentalmente tripartito, como el nuestro, resulta probable la hipótesis de que entre el primero y segundo lugar exista una diferencia de votos suficiente; pero, ¿qué pasaría, en el supuesto de que entre el segundo y el tercer lugar exista un margen de diferencia muy cerrado? Naturalmente, la definición de los candidatos que pasan a la segunda vuelta se vería en dificultades, puesto que la tendencia natural a judicializar las cuestiones electorales implicaría que el tercer lugar, antes de aceptar los resultados, intentaría dirimirlos en la vía jurisdiccional oportuna, obstaculizando con ello, además, el inicio de las negociaciones para conformar las alianzas políticas que el *ballotage* presupone, bajo el entendido de que los tiempos para concretar acuerdos se encuentran sumamente restringidos.

Derivado de lo que se acaba de señalar, un punto fundamental a discernir será el mantenimiento o no de la calificación de la elección por parte del Tribunal Electoral como presupuesto para definir a los candidatos que pasan a la segunda vuelta, algo que se antoja difícil, dado los plazos tan angostos con que se cuenta entre ambos llamados a las urnas. El problema no es menor si se advierte que en su interior subyace la determinación de a qué autoridad (al IFE o al TEPJF) corresponderá la definición de los candidatos que pasan a segunda vuelta. El sentido de la propuesta presidencial parece decantarse por el Tribunal Electoral, ya que señala que para pasar a la segunda vuelta deben estar resueltas todas las impugnaciones presentadas. ¿Son suficientes los plazos existentes para desahogar las impugnaciones a una elección presidencial? En mi opinión, no.

La iniciativa realiza, además, una separación de las facultades del Tribunal Electoral para que en primera vuelta únicamente realice el cómputo final, y en segunda, aparte de realizarlo nuevamente, proceda a declarar la validez de la elección hasta determinar al presidente electo.

Además, el mes y una semana que se contempla entre las dos vueltas electorales debería ser suficiente para que, aparte de definir a

los candidatos que deberán volver a competir, se acuerde el formato, se impriman y distribuyan a los 300 consejos distritales y a los presidentes de las mesas directivas de casilla los cerca de 80 millones de nuevas boletas electorales. Ni qué decir de que el nuevo llamado a las urnas supone también nuevos retos en materia de integración de las mesas directivas de casilla, capacitación de los funcionarios electorales, determinación de los representantes de los partidos, etcétera. No está claro si habrá identidad de funcionarios electorales para ambas elecciones, y de ser así, si los ciudadanos aceptarán contribuir con la democracia mexicana dos domingos en vez de uno, o si serán distintos ante la certeza de que, a pesar de que no se abra la segunda vuelta, de todas maneras habrán elecciones legislativas.

Estos son sólo algunos de los impactos más visibles que promovería el eventual ingreso de la segunda vuelta a nuestro sistema electoral; sin embargo, hay muchos más que deben ser igualmente sopesados, y que por cuestiones de espacio únicamente vamos a apuntar: es evidente, por ejemplo, que una de las principales implicaciones corresponde al financiamiento de las campañas, y que tendrá que planificarse una dotación para la primera vuelta y otra para la eventualidad de la segunda; especificar con exactitud cuándo inicia el periodo de proselitismo y cuándo termina; de forma relevante, al acceso y distribución de los tiempos en radio y televisión a los partidos y candidatos en competencia. Incluso, habrá que determinar cuál será el papel que el resto de partidos y candidatos jugarán en la segunda votación, sobre todo para saber si podrán ejercer recursos económicos en apoyo al partido al que agregan su caudal político, si mantienen sus prerrogativas en radio y televisión, su representación en las mesas directivas de casilla e, incluso, en el IFE y sus órganos desconcentrados.

IX. LA INICIATIVA EN LA BALANZA

Como adelantamos al inicio, la segunda vuelta sólo es una de las distintas fórmulas que constatan la intención presidencial de fortalecer la gobernabilidad a costa de la representatividad. En esa misma lógica gira la propuesta de hacer concurrente la segunda vuelta con la elección congresual, la pretensión de configurar la Cámara de Di-

putados con el número de curules que tuvo en 1977, la idea de eliminar los senadores de representación proporcional, y la elevación del umbral de votación necesario para que los partidos políticos permanezcan en la arena electoral.

Más allá de intentar explicar cada una de ellas y sus recíprocas implicaciones, lo que interesa destacar es que los dos objetivos centrales de la iniciativa que se apuntaron al inicio de este trabajo, se encuentran proyectados en una proporción desigual, porque en la balanza, aquellas iniciativas para engrosar el ámbito de libertad ciudadana (candidaturas independientes y mecanismos de participación democrática directa) sucumben ante el imponente peso de las propuestas encaminadas a enaltecer el poder presidencial.

Mientras las negociaciones siguen su curso, lo que queda en el ambiente es esta rara sensación de que algo está fallando en el ejercicio del quehacer político, porque los mecanismos para favorecer la negociación y concretar los acuerdos, más que de la esencia de la política, parecen requerir inexorablemente del impulso vinculante de las normas jurídicas para poderse materializar.

X. CONCLUSIONES

La doble vuelta electoral para la elección presidencial constituye, sin duda, la pieza más significativa dentro de la iniciativa presentada por el Ejecutivo federal. No obstante, su presentación no parece venir precedida de un diagnóstico acertado de nuestra realidad política, ni de los elementos suficientes para explicar cómo se insertaría dentro de un sistema electoral de las particularidades del nuestro.

En general, no parece que existan actualmente las condiciones necesarias para la implantación de esta institución en nuestro país. Nuestra clara tendencia tripartidista, la evidente confrontación ideológica existente entre los partidos e, incluso, el hecho de hacer concurrente la segunda votación con las elecciones legislativas, no generan, en definitiva, los alicientes para que la tercera fuerza electoral, en este caso el PRD, pudiera establecer alianzas políticas con el PRI o el PAN.

Además, es evidente que existen muchas interrogantes adicionales sobre la implementación efectiva de la institución dentro de la com-

pleja y pesada arquitectura electoral que hemos edificado en estos últimos treinta años.

Al final, la lectura conjunta de la propuesta evidencia la intención de asestar un contundente golpe a la pluralidad política que hoy refleja nuestra diversidad social, ante la expectativa de despejar el camino, en el mediano plazo, para el florecimiento de un bipartidismo que, dada nuestra realidad política, difícilmente podría alcanzar a concretarse.

La iniciativa se orienta, en definitiva, a abandonar todo aquello que hemos construido con muchas dificultades desde 1963, a fin de transitar a un régimen en donde la toma de las decisiones provenga del presidente, y en el cual, su necesaria legitimación se produzca a través de su propio partido, una vez obtenidas las mayorías necesarias en las cámaras del Congreso. Se propone, en síntesis, regresar a una fórmula que probó su plena eficacia en 1929, y que no se logró desmontar sino hasta pasadas siete décadas.