



Intersticios sociales

ISSN: 2007-4964

El Colegio de Jalisco, A.C.

Hurtado González, Javier
La segunda vuelta electoral en Latinoamérica y su posible introducción en México
Intersticios sociales, núm. 19, 2020, Marzo-, pp. 261-290
El Colegio de Jalisco, A.C.

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=421762816011>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UAEM
redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Resumen del artículo

La segunda vuelta electoral en Latinoamérica y su posible introducción en México

The second electoral round in Latin America and its possible introduction in Mexico

Javier Hurtado González

El Colegio de Jalisco, SNI II, México.

javier.hurtado@coljal.edu.mx

 <https://orcid.org/0000-0001-6723-757X>

Doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política, Universidad de Guadalajara, México.

Recibido: 1 de octubre de 2018

Aprobado: 18 de febrero de 2019

Resumen

El análisis sobre los resultados de 55 elecciones presidenciales efectuadas en América Latina entre 1999 y 2019, parece cuestionar los supuestos efectos y bondades que, para la gobernabilidad y legitimidad de gobernantes, pudiera tener la aplicación de la segunda ronda electoral en dicha elección. Para el caso de México, la experiencia internacional comparada se contrasta con la única evidencia que ha existido en la elección de ejecutivos, tanto federales en el siglo XIX, como municipales en el estado de San Luis Potosí en el siglo XX. Se concluye con algunas propuestas en caso de una posible implementación de esta figura de elección en México.

Palabras clave:

segunda vuelta,
gobernabilidad, elecciones
presidenciales, legitimidad.

Abstract

The analysis of the results of 55 presidential elections in Latin America between 1999 and 2019 seems to call into question the supposed effects and



benefits of applying the second electoral round for governance and the legitimacy of rulers. In the case of Mexico, this international experience is compared to the only evidence we have for elections of rulers through a second round; namely, the federal government in the 19th century, and municipal elections in the state of San Luis Potosí in the 20th. The study concludes with proposals regarding the possible implementation of the second electoral round in Mexico.

Keywords:

second round, governance, presidential elections, legitimacy.

Introducción

En América Latina, a partir de la década de los setentas del siglo pasado, la segunda vuelta electoral (SV) se convirtió en el mecanismo predilecto para la elección de los titulares unitarios de sus jefaturas de Estado y de Gobierno. En la actualidad, 12 de sus 18 regímenes presidenciales comparten esta característica. La experiencia de los gobiernos divididos en sus incipientes democracias y de los golpes militares durante las décadas de los sesentas y setentas,¹ influyeron en la adopción de esta figura en la búsqueda de una mayor gobernabilidad democrática y el reforzamiento de su legitimidad de origen en la elección de sus presidentes.²

En el presente trabajo, se desarrolla una primera exposición³ de los efectos que ha traído consigo la adopción de esta figura en las 12 naciones presidenciales de Latinoamérica que actualmente recurren a este mecanismo para elegir a su presidente: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay.⁴ Para ello, se trabajó con las elecciones presidenciales sucedidas entre 1999 y 2019; un período de análisis de 20 años, con el objeto de lograr una compresión significativa de los efectos que ha traído consigo la aplicación de este mecanismo en la elección de Ejecutivos. Esta muestra permitió trabajar con un total 55 comicios, de entre los cuales, en 34 se requirió esta modalidad de elección directa.⁵ Los datos obtenidos, se contrastan con los supuestos teóricos de las ventajas y desventajas de su implementación.

1 Entre 1960 y 1978, tuvieron lugar los siguientes golpes de Estado: El Salvador, en 1960 y 1961; Perú, en 1962, 1963 y 1968; Honduras, en 1963; República Dominicana, en 1963; Ecuador, en 1963 y 1976; Panamá, en 1968; Uruguay, en 1973; Chile, en 1973; y Argentina, en 1976. Posteriormente, solo tres países con SV experimentaron asonadas militares: El Salvador (1979), Bolivia (1980) y Ecuador (1997, 2000 y 2005).

2 Rodrigo Borja, “Elecciones directas”, *Enciclopedia de la política*, 17 de julio de 2018, disponible en http://www.encyclopedia-delapolitica.org/elecciones_directas/ (fecha de acceso: 24 de mayo de 2019).

3 Este trabajo forma parte de una investigación más amplia, en la que se analizan los efectos de su aplicación en 24 de los 46 países presidenciales del mundo que contemplan el mecanismo en su orden constitucional.

4 Naciones de América Latina con gobierno presidencial que no la establecen son: Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay y Venezuela. De 1991 a 2019, solo Paraguay (en 1990) y Nicaragua (en 2014) dejaron de contemplarla en su régimen constitucional; en tanto que, en ese mismo lapso, cinco más la adoptaron: Colombia, en 1991; República Dominicana, en 1994; Nicaragua, en 1995; Uruguay, en 1999, y Bolivia, en 2009.

5 Para efectos de análisis, se trabaja únicamente con las 33 elecciones que fueron resueltas en segunda vuelta por voto popular, por lo que se excluye el caso de Bolivia de 2002, cuya segunda ronda se resolvió en el congreso.

Tabla 1. Segunda vuelta en sistemas presidenciales de América 1999-2019

| País | Año de elección | Se requirió segunda vuelta | Fecha de segunda vuelta |
|-------------|-----------------|----------------------------|--------------------------------|
| Argentina | 2003 | No | - |
| | 2007 | No | - |
| | 2011 | No | - |
| | 2015 | Sí | 22-nov-15 |
| Bolivia | 2002 | Sí | 30-jun-02 (por el Congreso) |
| | 2005 | No | - |
| | 2009 | No | - |
| | 2014 | No | - |
| Brasil | 2002 | Sí | 27-oct-02 |
| | 2006 | Sí | 29-oct-06 |
| | 2010 | Sí | 31-oct-09 |
| | 2014 | Sí | 26-oct-14 |
| Chile | 1999 | Sí | 16-ene-00 |
| | 2005 | Sí | 15-ene-06 |
| | 2009 | Sí | 17-ene-10 |
| | 2013 | Sí | 15-dic-13 |
| | 2017 | Sí | 17-dic-17 |
| Colombia | 2002 | No | - |
| | 2006 | No | - |
| | 2010 | Sí | 20-jun-10 |
| | 2014 | Sí | 15-jun-14 |
| Costa Rica | 2002 | Sí | 07-abr-02 |
| | 2006 | No | - |
| | 2010 | No | - |
| | 2014 | Sí | 06-abr-14 |
| | 2018 | Sí | 02-feb-18 |
| Ecuador | 2006 | Sí | 26-nov-06 |
| | 2009 | No | - |
| | 2013 | No | - |
| | 2017 | Sí | 02-abr-17 |
| El Salvador | 1999 | No | - |
| | 2004 | No | - |
| | 2009 | No | - |
| | 2014 | Sí | 09-mar-14 |
| | 2019 | No | - |

| País | Año de elección | Se requirió segunda vuelta | Fecha de segunda vuelta |
|----------------------|-----------------|----------------------------|-------------------------|
| Guatemala | 2003 | Sí | 28-dic-03 |
| | 2007 | Sí | 04-nov-07 |
| | 2011 | Sí | 06-nov-11 |
| | 2015 | Sí | 25-oct-15 |
| | 2019 | Sí | 11-agosto-19 |
| Perú | 2000 | Sí | 28-may-00 |
| | 2001 | Sí | 03-jun-01 |
| | 2006 | Sí | 04-jun-06 |
| | 2011 | Sí | 05-jun-11 |
| | 2016 | Sí | 05-jun-16 |
| República Dominicana | 2004 | No | - |
| | 2008 | No | - |
| | 2012 | No | - |
| | 2016 | No | - |
| Uruguay | 1999 | Sí | 23-noviembre-99 |
| | 2004 | No | - |
| | 2009 | Sí | 29-noviembre-09 |
| | 2014 | No | 30-noviembre-14 |

Fuente: Elaboración propia con base en “Ifes Election Guide: Countries”⁶ y “The CIA The World Factbook”⁷.

Los efectos producidos por este mecanismo se agrupan en las siguientes dimensiones de análisis:

1. Tipo de gobierno surgido de dicha elección: ya sea unificado (GU), dividido (GD) o con control partidario dividido en el congreso (GUDC), derivado de la correlación existente entre porcentaje de votos obtenidos por el presidente y su partido en la primera vuelta (PV), versus la representación lograda por su instituto político en el poder legislativo;⁸
2. Competitividad electoral en SV, cuando el margen de diferencia de votos obtenidos por los candidatos más votados es muy estrecho⁹ y existe una variación no mayor a cinco puntos porcentuales.¹⁰ Para Delgado y López,¹¹ la competitividad es ‘muy alta’ cuando es menor a cinco puntos; es ‘alta’, cuando resulta mayor a cinco; ‘media’, si va de 10 a 15; ‘baja’, de 15 a 20; y ‘muy baja’, si es mayor a 20. Méndez,¹² siguiendo a Sartori, añade a la

6 “Ifes Election Guide: Countries”, Democracy Assistance & Elections News, disponible en www.electionguide.org/countries (fecha de acceso: 15 de enero al 25 de mayo de 2019).

7 “The World Factbook”, Central Intelligence Agency, disponible en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (fecha de acceso: 15 de enero al 28 de mayo de 2019).

8 Para efectos comparativos, se analiza únicamente la representación en la cámara baja en aquellos legislativos bicamerales (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana y Uruguay) y las asambleas de congresos unicamerales (Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala y Perú).

9 Irma Méndez, “Competencia y competitividad electoral: dos conceptos clave en la transición democrática”, *Polis. Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial* 1 (2003): 27-48.

10 Miguel Ángel Sánchez Ramos, “Niveles de competitividad electoral, el caso de los estados de México y Morelos”, *Espacios Públicos* 9 (febrero de 2006): 58-103.

11 Irene Delgado y Lourdes López, *Comportamiento político y sociología electoral* (Madrid: UNED, 2012), 155.

12 Méndez, “Competencia y competitividad...”, 32.

13 Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos* (México: FCE, 1998), 17-19.

14 Aníbal Pérez-Liñán, “La reversión del resultado en la doble vuelta electoral: Una evaluación institucional del balotaje” (Ponencia presentada en el Tercer Congreso Internacional de Latinoamericanistas en Europa, Ámsterdam, 3-6 de julio de 2002).

alternancia del partido político en el poder, como otra variable para juzgar la existencia de ‘alta competitividad electoral’. En este caso, se utiliza únicamente la definición de competitividad electoral, en términos del porcentaje de diferencia de votos entre el presidente electo y el segundo candidato más votado. El análisis de cuál es la función de las “elecciones competitivas”, “semicompetitivas” y “no competitivas” no se lleva a cabo en el presente, por no ser parte de sus dimensiones de análisis.¹³

3. “Reversión de resultado”, a partir de la propuesta de Pérez-Liñán,¹⁴ para evidenciar cuando el triunfador en PV, resulta perdedor en la SV;
4. Variación de la participación electoral existente en una PV y una SV, y
5. Porcentaje de votos obtenidos por el presidente electo con relación al total de electores, para analizar si hubo incremento o decrecimiento en esta última, y, en consecuencia, una supuesta ‘mayor’ legitimidad electoral.

Con base a todo lo anterior, se procede a realizar una sucinta revisión de los antecedentes del sistema de elección presidencial en México (que, en la actualidad, es por mayoría simple) y su experiencia más reciente de segunda vuelta, que existió para la elección de presidentes municipales en el estado de San Luis Potosí, de 1995 a 2005. Se revisan las iniciativas legislativas presentadas hasta 2019 en ambas cámaras del congreso mexicano, cuya intención, fue la adopción de este mecanismo para la elección titular del poder ejecutivo federal, así como sus principales argumentos. Se concluye con una serie de propuestas para el caso mexicano que, en caso de adoptarse la figura, efectivamente, podrían dotar de mayor legitimidad y gobernabilidad.

15 Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada* (México: FCE, 2003), 85.

16 Maurice Duverger, “Régime semi-présidentiel”. En *Dictionnaire constitutionnel*, coordinado por Olivier Duhamel y Yves Mény (París: Presses Universitaires de France, 1997), 345-351.

Circunstancia de la segunda vuelta electoral

Conviene anticipar que la segunda vuelta, ‘sistema de doble ronda’¹⁵ o *ballotage* es propio de la República Francesa, ya que desde 1852 ha regido todos sus procesos electorales. Con las reformas realizadas en 1962 a la Constitución francesa de 1958 –que dio lugar a la Quinta República–, y que a su vez estableció lo que Duverger¹⁶ denominó como ‘Régime semi-présidentiel’, este mecanismo de elección del jefe de Estado en los sistemas de gobierno

semipresidencial, y de los jefes de Estado y de Gobierno en los regímenes presidenciales, ha tomado una trascendental relevancia en naciones democráticas.

La razón de que se adopte la segunda vuelta en regímenes presidenciales, de acuerdo con Emmerich,¹⁷ Barrientos¹⁸ y Rodríguez Escobedo,¹⁹ tiene que ver con dotar al presidente de ‘mayor’ legitimidad electoral, producto del alto porcentaje de votos con los que resulta electo al superar la mitad más uno de los votos depositados en urna. Antes de continuar, es preciso anticipar que esta ‘mayoría’ no puede considerarse igual de genuina a la que obtiene un presidente electo por mayoría relativa –dado que aquí sus votos síeman de la verdadera intención de los electores–, sino que más bien, como han afirmado Linz,²⁰ Valadés²¹ y Hurtado,²² es ficticia o artificial, puesto que la votación es producto de una configuración del sistema electoral que reduce a dos opciones electorales la competencia política, y por tanto, abona a que uno de ellos obtenga mayoría relativa o mayoría absoluta de votos, a razón del tipo de estos últimos.

De acuerdo con Ulises Carrillo²³ y Andrea Sánchez,²⁴ el principal argumento para establecer la segunda vuelta como método para elegir al titular del Poder Ejecutivo Federal en México, ha sido dotarle de mayor gobernabilidad. En este sentido, es importante destacar que para Norbert Lechner,²⁵ la gobernabilidad democrática deviene del hecho de que el titular del Ejecutivo cuente con mayoría absoluta de integrantes en el Poder Legislativo, con el objeto de que este pueda sacar adelante su agenda de gobierno, evitando así la obstrucción legislativa, o bien, la parálisis legislativa. Así pues, pareciera entonces que una de las intenciones principales –con adición a la de dotar de mayor legitimidad al presidente de la República– de la implantación de la segunda vuelta es asegurarle una mayoría legislativa al presidente, lo que a priori resulta poco verosímil, dados los efectos de la figura expuestos más delante.

Por otro lado, es importante destacar que los efectos que ha traído consigo la segunda vuelta electoral en la elección de presidentes en América Latina han sido estudiados desde múltiples enfoques: Daniel Sabsay,²⁶ por ejemplo, escudriñó a la figura y su relación con el sistema de gobierno, concluyendo que esta es propia de sistemas semipresidenciales, pero en el caso

17 Gustavo Emmerich, “La segunda vuelta electoral: modalidades, experiencias y consecutivas políticas”. En *Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México*, coordinado por Pablo Javier Becerra, Víctor Alarcón Olguín y Cuitlahuac Bardán Esquivel (México: Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República, 2003), 85-106.

18 Fernando Barrientos, “La segunda vuelta electoral y la gobernabilidad en los sistemas presidenciales latinoamericanos”, *Apuntes Electorales* 15 (enero-marzo de 2004): 507-534.

19 Marco Antonio Rodríguez Escobedo, “La segunda vuelta electoral para la elección presidencial: una propuesta para México desde la visión latinoamericana”, *Revista Derecho Electoral* 18 (julio-diciembre de 2014): 264-282.

20 Juan J. Linz, “Los peligros del presidencialismo y las virtudes del parlamentarismo”. En *El resurgimiento de la democracia*, editado por Marc F. Plattner y Larry Diamond (México: UNAM, 1997), 125-156.

21 Diego Valadés, “La elección del presidente como parte de la renovación constitucional”, en *El gobierno en América Latina ¿Presidencialismo o parlamentarismo?*, coordinado por Diego Valadés y José María Serna (México: UNAM, 2000), 237-255.

- 22 Javier Hurtado, *Gobiernos y Democracia. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática*, núm. 19 (Ciudad de México: Instituto Nacional Electoral, 2015).
- 23 Ulises Carillo, “La ronda perversa. Los efectos de la segunda vuelta electoral”, *Este País* 88 (julio de 1998): 13-17.
- 24 Francisco de Andrés Sánchez, “Estudio comparado teórico-práctico y legislativo sobre la segunda vuelta electoral: el caso de México”, *Boletín Mexicano de Derecho Electoral Comparado* 106 (enero-abril de 2003): 207-224.
- 25 Norbert Lechner, *Cultura política y gobernabilidad democrática* (México: Instituto Federal Electoral, 1995), 9.
- 26 Daniel Alberto Sabsay, *El ballottage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*. Serie de Cuaderno de CAPEL (Costa Rica: Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Centro de Asesoría y Promoción Electoral, 1991), 71-81.
- 27 Rafael Martínez Martínez, *Ventajas y desventajas de la fórmula electoral de doble vuelta* (Barcelona: CIDOB, 2006), 11.
- 28 Daniel Chasquetti, “Elecciones presidenciales mayoritarias en América Latina”, *América Latina Hoy* 29 (diciembre de 2001), 31-51.
- de los regímenes presidenciales, la doble ronda más bien, desde su perspectiva, tendría a acentuar la concentración del poder en el titular del poder ejecutivo; Rafael Martínez Martínez,²⁷ en una visión más holística sobre los efectos del mecanismo para el sistema político, ha observado que la elección por mayoría absoluta “fortalece al presidente electo, evita la elección de un presidente con escaso respaldo electoral, facilita la articulación de sistemas multipartidistas limitados y estimula las coaliciones electorales”, con adición de que refuerza la legitimidad presidencial.
- En trabajos más recientes, se han discutido las consecuencias que puede traer consigo la segunda vuelta para el sistema de partidos, aunque con conclusiones disímiles. Referencia a este respecto es el estudio de Daniel Chasquetti,²⁸ quien observa que este mecanismo de elección por mayoría absoluta tiende a favorecer la fragmentación partidaria y acentuar las distancias ideológicas entre partidos. Por su parte, Ismael Crespo,²⁹ advierte que la instrumentación de la figura en contextos de sistemas multipartidistas con fragmentación, resulta conveniente su adopción, por ser una figura que favorece la inclusión y la pluralidad.
- Un aporte más reciente es el de Uriel Leal Ramírez,³⁰ quien concluye que la regla de elección del presidente por el 50 % + 1 de votos carece de efecto multiplicador en el sistema de partidos. A este respecto, Matthew Soberg Shugart,³¹ sostiene que la doble ronda más bien promueve la fragmentación del sistema de partidos, lo que a su vez traerá consigo la posibilidad de que el partido del presidente no logre mayoría absoluta en el Poder Legislativo. Cynthia McClintock,³² a su vez, observa al mecanismo como deseable para la elección del presidente de Estados Unidos, ya que según la experiencia latinoamericana, de acuerdo con sus conclusiones, la segunda vuelta ha permitido la competencia de nuevos partidos en la arena electoral, ha logrado que los presidentes electos no se ubiquen en el extremo ideológico y que además logren un amplio apoyo mayoritario.

Antes de proceder al análisis descrito, se contextualiza que el sistema de elección por mayoría absoluta de jefes de Estado predomina en 62 de las

103 democracias presidenciales o semipresidenciales del Orbe: 24 de las 46 primeras y 38 en las 57 de las segundas.³³

Tabla 2. La segunda vuelta en las Constituciones de los regímenes semipresidenciales y presidenciales

| Sistema de gobierno | Con segunda vuelta electoral | No la establece su Constitución |
|---------------------|---|--|
| Semi-presidencial | Argelia, Austria, Azerbaiyán, Bielorrusia, Bulgaria, Burkina Faso, Cabo Verde, Chad, Costa de Marfil, Croacia, Eslovaquia, Finlandia, Francia, Georgia, Haití, Kirguistán, Lituania, Macedonia, Madagascar, Mali, Mauritania, Mongolia, Mozambique, Níger, Polonia, Portugal, República Checa, Rumania, Rusia, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Serbia, Tayikistán, Timor-leste, Túnez, Ucrania, Uzbekistán y Yemen = 38 | Bosnia y Herzegovina, Camerún, Corea del Sur, Eslovenia, Finlandia, Gabón, Guinea, Guinea Ecuatorial, Guinea-Basáu, Irlanda, Islandia, Moldavia, Montenegro, República Centroafricana, República del Congo, República Democrática del Congo, Ruanda, Singapur, Túnez y Yibuti = 19 |
| Presidencial | Afganistán, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Chipre, Colombia, Comoras, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Gambia, Guatemala, Indonesia, Kenia, Maldivas, Namibia, Perú, República Dominicana, Sierra Leona, Sudán, Turquía, Uganda y Uruguay = 24 | Benín, Burundi, Estados Unidos, Filipinas, Ghana, Honduras, Liberia, Malawi, México, Nicaragua, Nigeria, Palos, Panamá, Paraguay, Seychelles, Sri Lanka, Sudán del Sur, Tanzania, Turkmenistán, Venezuela, Zambia y Zimbabue = 22 |

Fuente: Elaboración propia con base en los textos constitucionales de cada país, disponibles en *Constitute Project*.³⁴

Lo que permite colegir que, tanto por génesis como por prevalencia actual, la SV es un mecanismo típico de los sistemas semipresidenciales de gobierno, justificándose por la necesidad que experimenta el jefe de Estado, de gozar de un mayor apoyo popular por estar en la posibilidad de coexistir con un primer ministro o jefe de Gobierno –electo o ratificado el legislativo– que puede ser de una formación política distinta a la suya, generando el fenómeno conocido como ‘cohabitación’. Conviene hacer notar que, para evitar esta última situación, los franceses han establecido desde el año 2000, que tanto la primera como la segunda ronda para la elección del poder legislativo, sean posteriores a la presidencial.

29 Ismael Crespo Martínez, “El balotaje en América Latina”. En *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, coordinado por José Reynoso y Herminio Sánchez de la Barquera (México: IIJ-UNAM, 2009), 170-172.

30 Uriel Leal Ramírez, “Efectos de la segunda vuelta electoral y de la mayoría relativa simple sobre el sistema de partidos políticos en las elecciones presidenciales en América Latina, 1999-2017”, *Apuntes electorales* 59 (julio-diciembre de 2018).

31 Matthew Soberg Shugart, “Mayoría relativa vs segunda vuelta. La elección presidencial mexicana de 2006 en perspectiva comparada”, *Política y gobierno* XIV (enero-junio de 2007): 195.

32 Cynthia McClintock, *Electoral rules and democracy in Latin America* (New York: Oxford University Press, 2018), 192-195.

33 “The World Factbook”, Central Intelligence Agency.

34 “Las constituciones del mundo para leer, buscar y comparar”, *Constitute Project*, disponible en www.constituteproject.org/search?lang=es (fecha de acceso: 15 de febrero al 15 de abril de 2019).

La segunda vuelta en Latinoamérica

La segunda ronda es una figura que existe en el subcontinente desde 1949, habiéndose implantado por última ocasión en el año 2009.

- 35 En diversos países de Latinoamérica, existió segunda ronda pero resuelta por el poder legislativo. Casos que no son examinados en la presente indagación.

Tabla 3. Adopción de la SV popular en los sistemas presidenciales de América³⁵

| País | Año de adopción | Constitución u ordenamiento |
|----------------------|-----------------|---|
| Costa Rica | 1949 | Constitución Política de Costa Rica de 1949 |
| Argentina | 1972 | Estatuto Fundamental de 1972/Constitución de 1853 |
| Ecuador | 1979 | Constitución Política del Año 1979 |
| Perú | 1979 | Constitución para la República del Perú de 1979 |
| Chile | 1980 | Constitución Política de la República de Chile de 1980 |
| El Salvador | 1982 | Constitución Política de la República de El Salvador de 1982 |
| Guatemala | 1985 | Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 |
| Brasil | 1988 | Constitución de la República Federativa del Brasil de 1988 |
| Paraguay | 1990 | Código Electoral de 1990 |
| Colombia | 1991 | Constitución Política de Colombia de 1991 |
| República Dominicana | 1994 | Constitución de 1994 |
| Nicaragua | 1995 | Constitución de 1987/Ley N° 192 de 1995/Ley N° 854 de 2014 |
| Uruguay | 1999 | Constitución de 1967 |
| Bolivia | 2009 | Constitución Política del Estado plurinacional de Bolivia de 2009 |

Fuente: Elaboración propia con base en textos constitucionales y ordenamientos legales de cada país.

La figura aplica cuando ninguno de los candidatos presidenciales logra obtener mayoría absoluta de votos –válidos o emitidos– en la primera ronda, pasando a un segundo turno los dos candidatos que obtuvieron mayores porcentajes de votación. Para el caso de las naciones de estudio, el mayor número de países (Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay), la fijan en su constitución cuando ningún candidato logra obtener el 50 % + 1 de la votación. En cuatro países más, los umbrales necesarios a superar para no pasar a segunda ronda son diferentes: Argentina lo ubica en el 45 %, pero también tiene un 40 %, siempre y cuando la distancia entre el primero y segundo competidor sea superior a 10 puntos porcentuales; Costa Rica lo tiene en un 40 % al margen de la diferencia porcentual entre los candidatos más votados; y, por su parte, Bolivia y Ecuador, la establecen en caso de que el candidato más votado no logre diez puntos de diferencia con su competidor más cercano, aunque no haya obtenido el 50 % más uno de los votos depositados el día de la elección. A esta diversidad de umbrales, Daniel Chasquetti³⁶ les denomina “fórmulas sui géneris de elección”, dado que exigen una mayoría de votos menor al 50 % + 1.

A continuación, se procederá a revisar las cinco dimensiones de estudio en los 55 procesos electorales ya mencionados, de los cuales, en 33 se realizó una segunda vuelta:³⁷

1. Tipo de gobierno y correlación de votos-representación

Para analizar el tipo de gobierno configurado a partir de la renovación de la titularidad en el poder ejecutivo, es preciso desglosarlo en aquellos procesos resueltos en PV o en SV. De los 21 en los que se eligió por PV, en nueve (48 %), se configuró GD; en cuatro (19 %), GUDC; y, en siete (33 %), GU. Por otro lado, en lo que tiene que ver con los 33 resueltos mediante segunda ronda, en 26 (79 %) se produjeron GD's; en cinco (15 %), GUDC; y solo en los restantes dos, (6 %) GU. Se colige que existe una

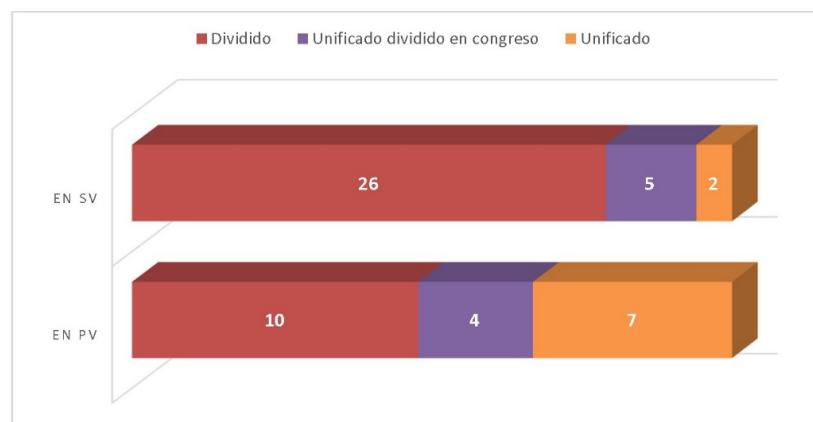
36 Chasquetti, “Elecciones presidenciales mayoritarias…”, 32.

37 En los 21 países donde no fue necesario acudir a segunda ronda, en siete, resultó electo un candidato opositor; en otros seis se reelegió al partido hasta entonces en el poder, pero con otro candidato, y en los ocho restantes se reelegió al partido y a la persona. Destacable es que estos últimos, a pesar de comprender 21 procesos electorales, solo implican 13 mandatarios, entre los que se encuentran Evo Morales, Rafael Correa, Álvaro Uribe y Cristina Fernández de Kirchner, todos reelectos con elevados porcentajes de votación.

probabilidad de casi dos a uno, de que de una segunda ronda, surja un gobierno dividido (véase gráfica 1).

Lo anterior, pone en tela de juicio argumentos tales como que “la segunda ronda, permite robustecer la gobernabilidad democrática, al tiempo que contribuye a la construcción de mayorías gobernantes”.³⁸ Si bien, en una situación de GD puede existir gobernabilidad democrática –derivado de factores distintos a la SV, tales como eficiente conducción y liderazgo del líder político para atender las demandas de la sociedad (combate a la inseguridad, corrupción, Estado de derecho, desigualdad, etc.), la eficacia de las políticas públicas instrumentadas y la identificación de los electores con su gobierno, entre otras de una larga lista–, el que dos poderes distintos estén dominados por partidos diferentes, puede alentar preponderantemente a la obstrucción o confrontación constante entre poderes.

Gráfica 1. Tipo de gobierno según tipo de elección en 55 procesos electorales de América Latina (1999-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de “Ifes Election Guide: Countries”.³⁹

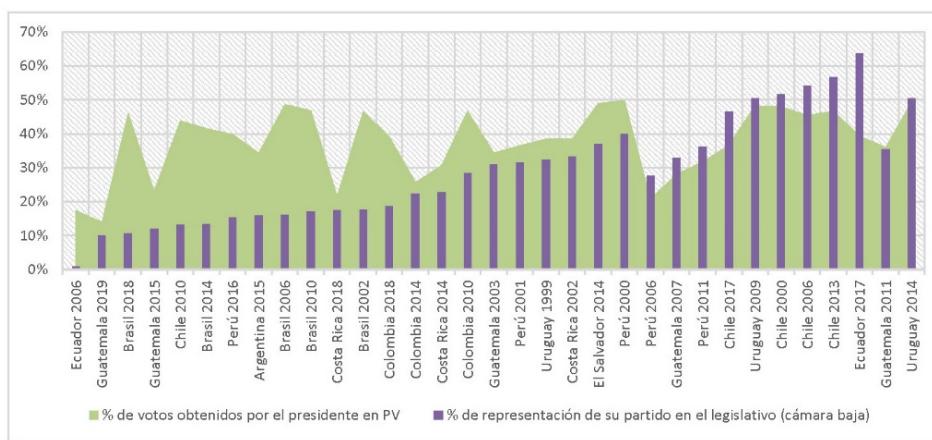
El hecho de que exista una alta correspondencia entre SV y GD (79 %), tiene que ver con que la PV presidencial se realiza simultáneamente con la elección legislativa,⁴⁰ lo que trae consigo que, en 22 (66 %) de los 33 comi-

39 “Ifes Election Guide: Countries”, Democracy Assistance & Elections News.

40 Se entiende por elección simultánea, aquella en la que dos o más autoridades de un mismo orden de gobierno son electas en idéntica jornada electoral. En tanto que, comicios concurrentes, comprenden la elección de dos o más autoridades un mismo día, pero de distintos órdenes de gobierno. En México, los procesos electorales se realizan de manera simultánea y concurrente a la vez.

cios presidenciales resueltos en SV, el porcentaje de representación legislativa del partido o coalición que postuló al presidente sea menor al porcentaje de votos obtenido por este en PV. En 12 casos más, no obstante que el porcentaje de representación del partido del presidente en el legislativo supera la votación obtenida por este en PV, en seis de ellos, se configuraron GD: Perú, 2006; Guatemala, 2007; Perú, 2011; Guatemala, 2011 y Chile, 2017. En otros cuatro, resultaron GUDC (Chile en 2000, 2006 y 2013, así como Uruguay en 2014) y en solo dos, gobiernos divididos (Uruguay 2009 y Ecuador en 2017). Así, solo en tres procesos se presentó una ligera proporcionalidad entre lo obtenido por el presidente en PV y su partido en el órgano legislativo: Guatemala 2003 y 2011, y después, un poco más distante, Uruguay en 2014 (véase gráfica 2).

**Gráfica 2. Correlación votos presidente en PV
y representación de su partido en el legislativo**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de “Ifes Election Guide: Countries”.⁴¹

41 “Ifes Election Guide: Countries”, Democracy Assistance & Elections News.

Al ser los GD's un efecto consustancial al gobierno presidencial —por la existencia de dos poderes electos por voto popular—, estos tienen una alta correlación en países en los que existe la SV; ya sea porque se acuda a ella, o que el presidente sea electo en PV sin tener que recurrir a segunda ronda.

- 42 Los mandatos de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015); Álvaro Uribe Vélez (2002-2006 y 2006-2010); Oscar Arias Sánchez (2006-2010); Laura Chinchilla (2010-2014); Francisco Flores (1999-2004); Antonio Saca (2004-2009); Mauricio Funes (2009-2014); Leonel Fernández (2004-2008); Tabaré Vázquez (2005-2010); y Nayib Bukele (2019-2024).
- 43 Cristina Fernández de Kirchner (2007-2011); Néstor Kirchner (2003-2007); Evo Morales (2005-2009, 2009-2014 y 2014-2019); Rafael Correa (2009-2013 y 2013-2017); Leonel Fernández (2008-2012); y Danilo Medina (2012-2016 y 2016-2020).

De acuerdo con los datos revisados, en 10 procesos electorales resueltos en PV (48 %), se configuró GD.⁴² En los otros 11 (53 %), el porcentaje de representación del partido del presidente en la cámara baja o congreso unicameral, fue menor al porcentaje de votos que este alcanzó en la PV.⁴³ Sin embargo, la incidencia de este tipo de gobierno es mayor cuando se acude a SV, donde, como ya se dijo, los GD's representan el 79 % del total. No obstante, conviene señalar que tanto en Colombia, como en Costa Rica y El Salvador, la primera y segunda vuelta presidencial –según se necesite–, se realizan con fecha posterior a la elección legislativa.

Si bien es cierto que en las democracias representativas el pueblo no gobierna directamente, sí crea gobiernos y, en el caso de los sistemas presidenciales, determina si este es unificado, dividido o con control partidario dividido en el congreso. De esta manera, en una elección simultánea en PV, se puede elegir presidente sin necesidad de pasar a segunda ronda. Empero, en esa PV, indefectiblemente se elige congreso. En consecuencia, lo lógico sería que, el partido del presidente, quede representado en el órgano legislativo en una proporción similar al porcentaje de votos que este obtuvo en la primera ronda. Sin embargo, los datos muestran que solo en doce de los 33 casos (36 %) definidos en segunda ronda popular, la representación del presidente en el órgano legislativo, es superior al porcentaje de votación que este obtuvo en la primera ronda (véase gráfica 2).

2. Competitividad electoral en SV

- 44 Delgado y López, *Comportamiento político*, 155.
- 45 Otros casos representativos a este respecto, acontecieron en Ecuador en 1998, con 2.33 %; Guatemala en 1995, con 2.5 %, y República Dominicana en 1996, por 2.6 %.
- 46 Shugart, “Mayoría relativa vs segunda vuelta...”, 175.

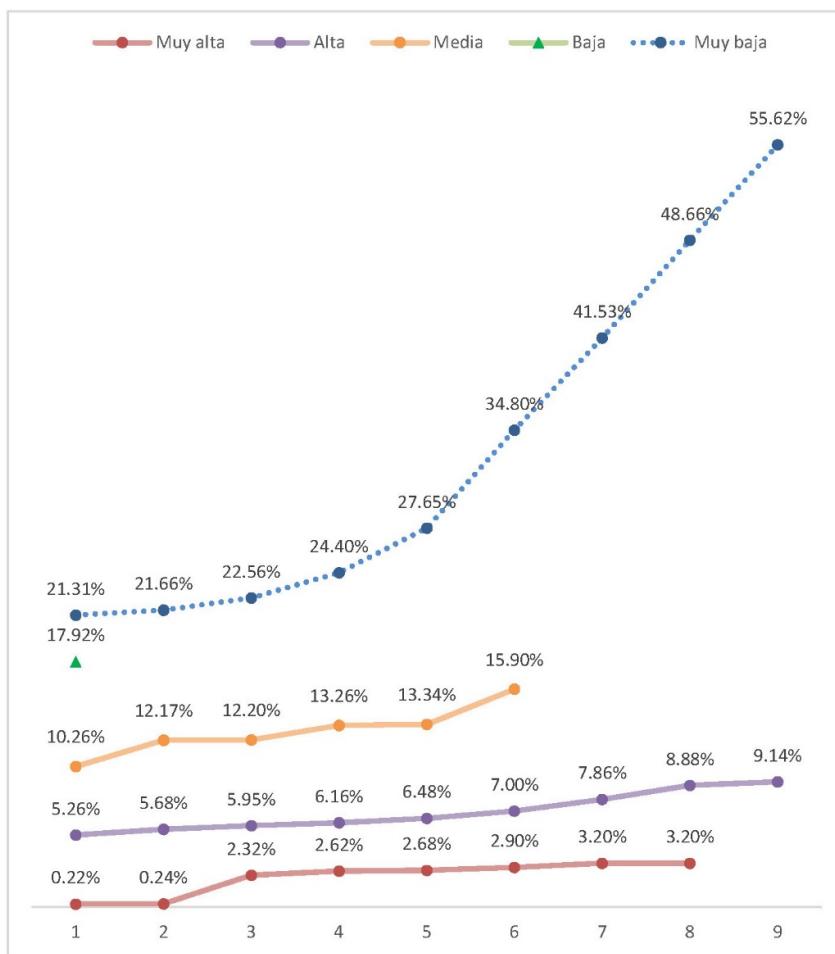
En cuanto al porcentaje de diferencia de votos obtenidos entre presidente electo y segundo candidato más votado en SV, se produjeron ocho elecciones con una ‘muy alta’ competitividad electoral⁴⁴; esto es, la diferencia entre los dos candidatos que recibieron mayor número de votos, fue menor a cinco puntos porcentuales: El Salvador en 2014, con 0.22; Perú en 2016, con 0.24; Ecuador en 2017, con 2.32; Chile en 1999, con 2.62; Argentina en 2015, con 2.68; Perú en 2011, con 2.90; y las segundas rondas de Chile de 2009 y de 2014 en Brasil, con 3.20 en cada elección.⁴⁵ Datos que con-

firman la tesis de Shugart,⁴⁶ en términos de que “incluso, con una segunda vuelta, el resultado final puede ser muy cerrado y haber disputas (políticas, sociales y electorales) sobre cuál candidato obtuvo la mayoría absoluta requerida”. Más aún, vienen a dar revés al supuesto de que la SV puede ser una “solución jurídica ante el inconveniente de resultados muy ajustados con un rango mínimo de diferencia entre los dos candidatos punteros”⁴⁷

En contraste, se presenta la existencia de 16 comicios en los que el margen de diferencia entre el primer y segundo lugar fue mayor a diez puntos porcentuales: en cinco la competitividad fue ‘media’: Brasil-2018, con 10.26; Colombia-2018, con 12.17; Brasil-2010, con 12.20; Uruguay-2014, con 13.26; Ecuador-2006, con 13.34; y Guatemala-2019, con 15.90. En uno fue ‘baja’: Costa Rica-2002, con 17.92 %. En nueve más, fue ‘muy baja’ Costa Rica-2018, con 21.31; Brasil-2006 y 2002, con 21.66 y 22.56, respectivamente; Chile-2013, con 24.40; Guatemala-2013 y 2015, con 27.65 y 34.80; Colombia-2010, con 41.53; Perú-2000 con 48.66; y Costa Rica-2014, con 55.62 (véase gráfica 3).

47 Gallo, “El sistema de doble vuelta electoral…”, 14.

Gráfica 3. Niveles de competitividad electoral en SV



48 “Ifes Election Guide: Countries”, Democracy Assistance & Elections News.

49 Delgado y López, Comportamiento político, 155.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de “Ifes Election Guide: Countries”.⁴⁸

No obstante, los datos arrojan la existencia de nueve SV’s con ‘alta competitividad’.⁴⁹ Perú-2006, con 5.26; Guatemala-2007, con 5.68; Colombia-2014, con 5.95; Perú-2001, 6.16 %; Guatemala-2011, 6.48 %; Chile-2006, con 7 %; Uruguay-1999 y 2009, con 7.86 y 8.88 %, respectivamente; y Chile-2017, con 9.14 %. Esta tendencia de las segundas rondas a la ‘muy alta’ o ‘alta’ competitividad electoral, se ve corroborada por el hecho de que, en 22 de los 33 procesos electorales (65 %) donde fue necesaria, tuvo

lugar alternancia en el partido político en el poder, siendo Chile, Guatemala y Perú, las naciones donde se presenta con mayor constancia este acontecimiento electoral;⁵⁰ y porque, como ya se dijo, con especial atención cuando se presenta una competitividad ‘muy alta’, los presidentes electos resultaron candidatos muy populares, ya fuese como opositores o porque compitieron en la búsqueda de su reelección en el cargo presidencial.

Como se observa, una elección en SV puede ser igual o más competitiva que las elecciones a pluralidad, pero igualmente, no está exenta de producir resultados con distancias muy amplias de votos entre los dos candidatos punteros. Por lo que la razón de ser de la SV, en todo caso, se reduce al efecto de agregación electoral que se logra tener en favor de un candidato y en contra de otro, ya que, como se ha visto, no alienta la gobernabilidad, en términos de relación de poderes, pero tampoco, evita la existencia de altos niveles de competitividad que pueden traer consigo inestabilidad política y social, aunado a desconfianza en el proceso electoral.⁵¹

Así entonces, tenemos 17 comicios en donde la competitividad fue ‘alta’ o ‘muy alta’, contra 16, en los que fue ‘media’, ‘baja’ o ‘muy baja’. De tal suerte que la SV, más que favorecer resultados con diferencias muy contundentes entre primer y segundo lugar, lo que no evita, son victorias con un estrecho margen de diferencia de votos. Debe tenerse presente también que, altos niveles de competitividad, pueden ser causa o generar consecuencias para la desinstitucionalización del sistema de partidos por el efecto reductor que ejercen en favor de dos formaciones políticas, que, en una elección pueden ser unas y en la siguiente otras. En el mejor de los casos, lo que ocurre, es que el candidato carismático que logra altos porcentajes de votación en SV –producto de su endeble legitimidad de origen– convierta su fuerza política en un partido que a la postre resultará efímero o muy volátil por estar ligado a una personalidad; verbigracia, Alberto Fujimori fundó Cambio 90; Pedro Pablo Kuczynski, Peruanos por el Cambio; y Rafael Correa, Movimiento Alianza País. McClintock⁵² atinadamente, lo observa de la siguiente manera:

50 Argentina, 2015; Bolivia, 2002; Brasil, 2002 y 2018; Chile en 2000, 2006, 2010, 2013 y 2017; Colombia, en 2010 y 2018; Costa Rica, 2014; Ecuador, 2006; Guatemala en 2003, 2007, 2011, 2015 y 2019, y finalmente, Perú en 2001, 2006, 2011 y 2016.

51 Vale recordar el caso de las elecciones a pluralidad mexicanas de 2006, donde la distancia de porcentaje de votos fue de 0.62 %, lo que derivó en conflictos poselectorales y un muy cuestionado mandato para el expresidente Felipe Calderón Hinojosa.

52 McClintock, *Electoral rules and democracy in Latin America*, 4-5.

53 Traducción propia.

54 W. G. Cox, *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten* (Barcelona: Gedisa, 2004), 117.

55 Hurtado, *Gobiernos y democracia*, 37.

56 Para exemplificar: en Argentina-2015, se votó en SV por el no continuismo del “Pesonismo”, representado por el oficialista Daniel Scioli; en Colombia-2014, se optó por el no regreso del “Uribismo”, al reelegir al presidente Juan Manuel Santos; y en Perú-2016, el electorado viró contra el “Fugimorismo” votando en SV por Pedro Pablo Kuczynski para evitar la llegada al poder de Keiko Fugimori.

57 Martínez, *Ventajas y desventajas de la fórmula electoral*, 11.

58 Pérez-Liñán, “La reversión del resultado…”, 6.

La segunda ronda propicia el surgimiento de nuevos partidos, aunque también estos provocan la desinstitucionalización o desestabilización del sistema de partidos, sin embargo, los nuevos partidos también pueden significar ventajas porque, desafortunadamente, muchos de los partidos de larga duración en América Latina nunca fueron muy democráticos o gradualmente se volvieron antidemocráticos.⁵³

3. Reversión del resultado

Por lo que corresponde a esta variable, de las 33 elecciones donde se acudió a SV, en 26 (78 %), el candidato triunfador en la primera ronda resultó electo en la siguiente, es decir, se le confirmó; mientras que, en las siete restantes, se presenta que el segundo lugar en la PV, ganó en SV. Esta especie de ‘paradoja’, es causada porque el elector hace uso de lo que se da en llamar ‘voto estratégico’, que significa votar por el candidato que uno cree es más fuerte, aunque no esté dentro de los favoritos, y no por el situado entre las primeras preferencias pero que se considera más débil;⁵⁴ es producto también de que en PV, “el electorado define quién quiere que lo gobierne, mientras que en la segunda ronda, lo que define es a quién no quiere que lo gobierne”.⁵⁵ Esto es, en la primera se selecciona, en la segunda se elimina.⁵⁶ Contrario a lo que se ha señalado,⁵⁷ sobre que la instrumentación ‘voto estratégico’ dota o fortalece de legitimidad al presidente, en los casos donde sucede una “reversión de resultado”,⁵⁸ la artificiosa mayoría que se genera es producto del rechazo a uno de los contendientes y no es consecuencia de la genuina simpatía e identificación del electorado con el candidato vencedor.

Tabla 4. Elecciones donde aconteció la reversión del resultado

| Elección | Candidato ganador de la PV | Candidato ganador de la SV |
|-----------------|---------------------------------|--------------------------------|
| Argentina 2015 | Daniel Scioli | Mauricio Macri |
| Colombia 2014 | Óscar Iván Zuluaga | Juan Manuel Santos |
| Costa Rica 2018 | Gerardo Fabricio Alvarado Muñoz | Carlos Andrés Alvarado Quesada |
| Guatemala 2019 | Sandra Torres | Alejandro Giammattei |
| Perú 2016 | Keiko Fujimori | Pedro Pablo Kuczynski |
| Perú 2006 | Ollanta Humala | Alan García Pérez |
| Uruguay 1999 | Tabaré Vázquez | Jorge Battle |

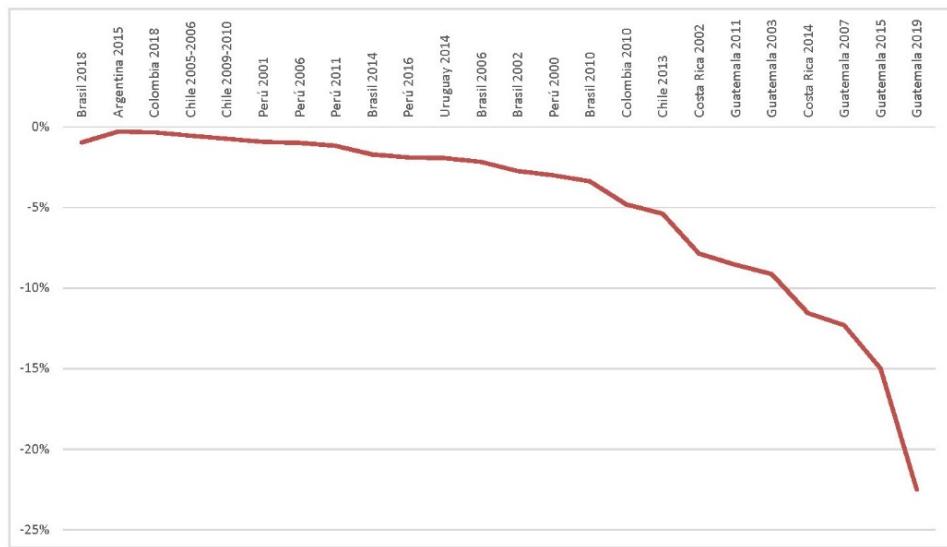
Fuente: Elaboración propia con base en “Ifes Election Guide: Countries”.⁵⁹

59 “Ifes Election Guide: Countries”, Democracy Assistance & Elections News.

4. Variación de la participación de electores PV-SV

Como ya se señaló, en 33 de los procesos electorales objeto de estudio fue preciso acudir a SV. Es por ello que resulta necesario dejar evidencia de cuál es la tendencia de los votantes al participar en dos elecciones presidenciales de manera consecutiva. Como se puede ver en la gráfica 4, en la mayor parte de casos (73 %), la propensión del electorado es a disminuir su participación en segundas rondas, al presentarse diferencias que van desde los -0.30 % hasta los -22.51 % entre el paso de una elección a la otra. En los restantes nueve casos (27 %), se presentan ligeros incrementos en la participación electoral que van de 0.68 a 7.82 puntos porcentuales (véase gráfica 5), entre los cuales, pueden encontrarse electores que no participaron en la PV y resolvieron acudir a la segunda (precisamente por aquello de que trataron de evitar que el candidato más fuerte resultara electo, como lo ejemplifica muy bien el caso de Colombia en 2014), aunque también, puede suscitarse que, electores que participaron en PV, se abstengan de acudir a la segunda ronda.

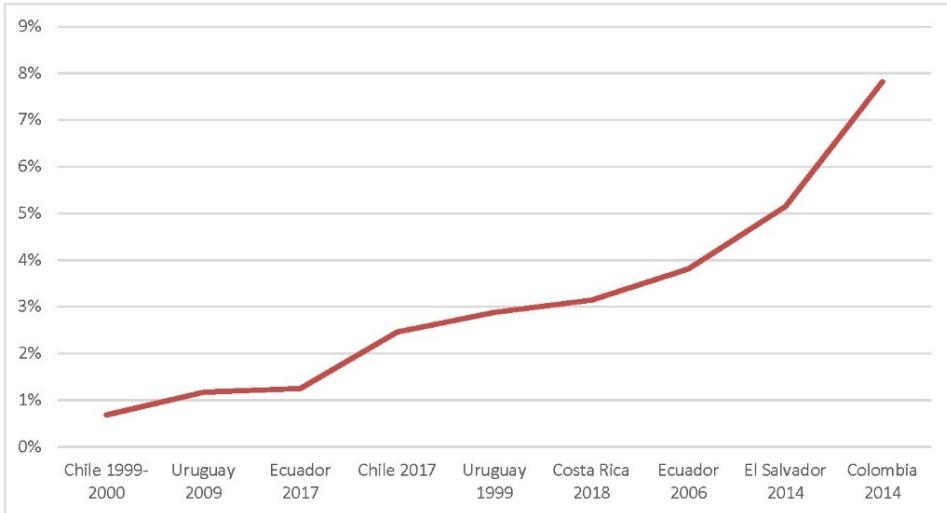
Gráfica 4. Tendencia de reducción de la participación electoral



60 “Ifes Election Guide: Countries”, Democracy Assistance & Elections News.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en “Ifes Election Guide: Countries”.⁶⁰

Gráfica 5. Casos de incremento de la participación electoral



61 “Ifes Election Guide: Countries”, Democracy Assistance & Elections News.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de “Ifes Election Guide: Countries”.⁶¹

5. Porcentaje votos presidente electo en SV vs total de electores

Uno de los principales argumentos vertidos en torno a las supuestas ventajas de la SV, es el relativo a que presidentes electos mediante esta modalidad, obtienen el “respaldo mayoritario de los electores”, cuando, a lo que puede aspirarse, es a obtener el respaldo mayoritario de quienes acuden a votar. De los 33 procesos dirimidos en SV, en 20 (61 %), el presidente no supera el apoyo del 40 % del cuerpo electoral; incluso, en siete de ellos, no alcanza el 30 % de votos; como lo demuestran los casos de Colombia, 2014; Guatemala, 2003, 2007 y 2019; Chile, 2013 y 2017; y Colombia en 2018. Evidencias que refutan el pretendido argumento de que la SV, es el mecanismo adecuado para que los mandatarios obtengan el respaldo mayoritario de los ciudadanos habilitados para votar y con ello logren una mayor legitimidad. En todo caso, lo que se produce, es una ficticia mayoría de votantes, derivada de la presencia de dos opciones elegibles, en ocasiones en el contexto de una disminución de la participación electoral como fue observado.

Tabla 5. Correlación total electores vs votos obtenidos por presidente

| Elección | Electores al día de la votación | Votos obtenidos presidente electo en SV | Porcentaje de votos |
|------------------|---------------------------------|---|---------------------|
| Guatemala 2019 | 8,150,221 | 1,907,696 | 23.41 % |
| Colombia 2014 | 32,975,158 | 7,816,986 | 23.71 % |
| Guatemala 2007 | 5,990,029 | 1,444,268 | 24.11 % |
| Guatemala 2003 | 5,073,282 | 1,235,303 | 24.35 % |
| Chile 2013 | 13,573,143 | 3,470,379 | 25.57 % |
| Chile 2017 | 14,347,288 | 3,795,896 | 26.46 % |
| Colombia 2018 | 36,783,940 | 10,373,080 | 28.20 % |
| Colombia 2010 | 29,983,279 | 9,004,221 | 30.03 % |
| El Salvador 2014 | 4,955,107 | 1,496,815 | 30.21 % |
| Guatemala 2011 | 7,340,841 | 2,300,979 | 31.34 % |
| Costa Rica 2002 | 2,279,851 | 775,953 | 34.04 % |
| Guatemala 2015 | 7,556,873 | 2,750,847 | 36.40 % |
| Perú 2016 | 22,907,954 | 8,591,802 | 37.51 % |
| Perú 2001 | 14,650,550 | 5,548,556 | 37.87 % |
| Brasil 2014 | 142,822,046 | 54,501,118 | 38.16 % |
| Ecuador 2006 | 9,165,125 | 3,517,635 | 38.38 % |

| Elección | Electores al día de la votación | Votos obtenidos presidente electo en SV | Porcentaje de votos |
|-----------------|---------------------------------|---|---------------------|
| Costa Rica 2018 | 3,322,339 | 1,293,668 | 38.94 % |
| Brasil 2018 | 147,306,275 | 57,797,466 | 39.24 % |
| Ecuador 2017 | 12,816,698 | 5,057,521 | 39.46 % |
| Perú 2011 | 19,949,915 | 7,937,704 | 39.79 % |
| Argentina 2015 | 32,130,853 | 12,997,937 | 40.45 % |
| Brasil 2010 | 135,753,295 | 55,752,529 | 41.07 % |
| Perú 2000 | 14,430,169 | 6,041,685 | 41.87 % |
| Perú 2006 | 16,494,906 | 6,965,017 | 42.23 % |
| Chile 2009 | 8,285,186 | 3,591,182 | 43.34 % |
| Costa Rica 2014 | 3,024,159 | 1,314,327 | 43.46 % |
| Chile 2005 | 8,220,897 | 3,723,019 | 45.29 % |
| Chile 1999 | 8,084,476 | 3,683,158 | 45.56 % |
| Brasil 2002 | 115,254,113 | 52,793,364 | 45.81 % |
| Brasil 2006 | 125,913,479 | 58,294,170 | 46.30 % |
| Uruguay 2009 | 2,563,285 | 1,197,638 | 46.72 % |
| Uruguay 2014 | 2,620,971 | 1,226,105 | 46.78 % |
| Uruguay 1999 | 2,330,154 | 1,138,067 | 48.84 % |

62 “Ifes Election Guide: Countries”, Democracy Assistance & Elections News.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos de “Ifes Election Guide: Countries”.⁶²

La segunda vuelta electoral en México

a) La elección del presidente de México por el congreso en el siglo XIX

Los antecedentes de este mecanismo electoral los podemos encontrar en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 y las Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1843, que establecían la elección indirecta del presidente por las legislaturas de los estados, así como en la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, donde era electo por un cuerpo de electores previamente designados por voto popular. En todos los casos, si ninguno

obtenía mayoría absoluta de votos, el Congreso elegía, siendo esta una segunda vuelta pero resuelta en el órgano legislativo.

Tabla 6. La segunda vuelta en las constituciones de México

| Ordenamiento | Tipo de elección | Cargo de elección | Descripción del procedimiento |
|--|----------------------------|--|---|
| Constitución de 1824 | Indirecta en segundo grado | Presidente de los Estados Unidos Mexicanos | <p>79. El día 1º de Septiembre del año próximo anterior a aquel en que deba el nuevo presidente entrar en el ejercicio de sus atribuciones, la legislatura de cada Estado elegirá, a mayoría absoluta de votos, dos individuos, de los cuales, uno por menos, no será vecino del Estado que elige.</p> <p>84. El que reuniera la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas de los estados será el presidente.</p> <p>86. Si ninguno hubiere reunido la mayoría absoluta de los votos de las legislaturas, la cámara de diputados elegirá al presidente y vicepresidente, escogiendo en cada elección uno de los dos que tuvieren mayor número de sufragios.</p> |
| Bases de la Organización Política de la República Mexicana de 1843 | | Presidente de la República | <p>160.- El día 2 de enero del año en que debe renovarse el Presidente, se reunirán las dos cámaras y abrirán los pliegos, regularán los votos, calificarán las elecciones conforme a los artículos 164 y 168, y declararán Presidente al que haya reunido mayoría absoluta de sufragios.</p> <p>161.- Si no hubiere mayoría absoluta, las cámaras elegirán Presidente de entre los dos que tuvieren mayor número de votos.</p> |
| Constitución Política de la República Mexicana de 1857 | | Presidente de los Estados Unidos Mexicanos | De acuerdo con la Ley Orgánica Electoral de 1857, para ser presidente se requería haber obtenido mayoría absoluta del total de electores,* en caso contrario el Congreso de la Unión, erigido en Colegio Electoral votando por diputaciones, elegía por voto secreto, mediante cédulas al presidente, de entre los dos candidatos que hubieren obtenido la mayoría relativa de votos de los electores. |

Fuente: Elaboración propia con base en Constituciones de México.⁶³; *Los electores se elegían por cada 500 habitantes, sin importar su edad ni condición social. En ese tiempo, una población de 8 millones 287 mil 413 habitantes correspondían a 16 mil 574 electores.

A partir de 1917, la elección del presidente es directa, aunque a una sola ronda por el sistema de mayoría relativa. Conviene recordar que Mariano

63 Laura Rodarte, “Constituciones de México”, Centenario de la Constitución Política de 1917, disponible en https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Constituciones_de_Mexico (fecha de acceso: 15 de julio de 2019).

- 64 Secretaría General, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Cámara de Diputados, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm> (fecha de acceso: 18 de junio de 2019).
- 65 “Voto Particular de Mariano Otero (5 de abril de 1847). Documento núm. 28”. En Poder Judicial de la Federación, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 127-141, disponible en [http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/C.%20201846-1855/b\)%20VOTO%20PARTICULAR%20M.%20OTERO%205%20abril%201847.pdf](http://www.internet2.scjn.gob.mx/red/marco/PDF/C.%20201846-1855/b)%20VOTO%20PARTICULAR%20M.%20OTERO%205%20abril%201847.pdf) (fecha de acceso: 18 de junio de 2019).
- 66 Rodarte, “Constituciones de México”.
- 67 “ART. 76. La elección de presidente será indirecta en primer grado y en escrutinio secreto, en los términos que disponga la ley electoral”.
- 68 José Luis Morán y Rodolfo Flores, *Doble vuelta, la experiencia de la segunda votación en San Luis Potosí, 1997-2003* (San Luis Potosí: Instituto Electoral del Estado de San Luis Potosí, 2006).
- Otero es el precursor de que en la Constitución actual, en su artículo 81, de manera escueta, solo se establezca que “la elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral”.⁶⁴ Esto producto de que en su Voto particular al Acta Constitutiva y de Reformas de 1847,⁶⁵ en el cuadragésimo primer párrafo, se pronunciara en favor de que una constitución:
- Necesita no contener sino muy pocos principios, todos fundamentales, y si es posible, ninguno disputable, [...] por tales motivos, propongo al Congreso que deje a una ley el arreglo del sistema electoral y la designación de la forma en que sobre las bases constitucionales hayan de verificarse las elecciones de presidente, senadores, diputados y ministros de la Corte de Justicia.
- Este criterio, incorporado a la Carta Magna de 1857,⁶⁶ vino a romper con la tradición mexicana de explicitar los detalles del procedimiento de la elección del presidente en la norma fundamental. Su artículo 76, únicamente establecía si esta era directa o indirecta y su grado.⁶⁷ Mientras que el 44, argüía que uno de los requisitos para ser presidente era “obtener la mayoría absoluta de los sufragios del número total de los electores de la República; o, en defecto de esa mayoría, ser nombrado por el Congreso de la Unión, bajo las reglas establecidas en el capítulo 7º”.

b) La experiencia municipal en el siglo XX

En lo que se refiere al modelo de SV popular en México, su aplicación se ha dado solo en el estado de San Luis Potosí para la elección de presidentes municipales entre 1996 y 2005, fecha en que fue derogada la figura de su constitución. Las principales críticas vertidas para su desaparición,⁶⁸ fue que en las elecciones en que se aplicó (1997, 2000 y 2003), paulatinamente, la participación electoral disminuyó considerablemente en cada municipio, debido, entre otras cosas, al largo período de intercampaña entre cada elección, que por ejemplo, en 1997 fue de 41 días. Otro factor, fue porque la legislación electoral del estado, –en el tiempo que duró la figura– se re-

formó constantemente, por lo que para las elecciones de 2000 y 2003 los umbrales para evitar concurrir a una SV disminuyeron de un 50 a un 40 %, trayendo como consecuencia que de 23 municipios en los que se aplicó en 1997, disminuyera a cinco en 2003.

c) Iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión para implantar la SV en la elección de presidente de la República

En México, desde 1998, y en la víspera de cada elección presidencial, han existido reiteradas propuestas para su implantación a efecto de tratar de dotar de una supuesta mayoría absoluta de votos –no se dice si válidos o emitidos– al nuevo gobernante. Lo anterior a raíz de que, desde 1994 y hasta 2018, los porcentajes de votación alcanzados por el presidente electo presentaron una tendencia a la baja, o una manifiesta dificultad para lograr la mayoría absoluta de votos emitidos.

En las elecciones de 1994, Ernesto Zedillo Ponce de León, resultó electo con el 48.69 % del total de votos emitidos y el equivalente al 37.57 % de los electores; Vicente Fox Quesada en 2000, 42.52 % y 27.20 % del total de los electores; Felipe Calderón Hinojosa en 2006, 35.89 % y 21.02 %, respectivamente; y, Enrique Peña Nieto en 2012, obtuvo el 38.15 %, correspondientes al 24.10 % del total de ciudadanos inscritos en lista nominal. Contrario a estos antecedentes, la elección de 2018 rompe esta tendencia al obtener Andrés Manuel López Obrador el 53.19 % de votos emitidos, correspondientes al 33.79 % de integrantes de la lista nominal. Seguramente por lo anterior, es que existía una preocupación fundada de que el porcentaje de votación de quien resultara electo presidente fuera disminuyendo; o bien, que ningún candidato lograra obtener más de una tercera parte de los votos emitidos por la existencia, en ese entonces, de tres grandes partidos y cinco más minoritarios que en conjunto contribuían a fragmentar el voto.

Así, para tratar de resolver lo que se veía como un problema o ‘callejón sin salida’, desde septiembre de 1998 hasta 2018, se presentaron ante el congreso mexicano 21 iniciativas para instaurar la SV para la elección de

- presidente de la República: 16 en la Cámara de Diputados (dos formuladas por el expresidente Felipe Calderón) y cinco en el Senado de la República.⁶⁹ Todas, a excepción de una de ellas,⁷⁰ propusieron pasar a la SV en caso de que ningún candidato obtuviera mayoría absoluta o el 50 % más uno del total de votos.⁷¹ No obstante, vale la pena aclararlo, su principal error consistió en buscar reformar el artículo 81 del máximo ordenamiento constitucional, cuando lo que debieron hacer sus promotores –para continuar con la propuesta de Mariano Otero–, era modificar el artículo 12 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁷² para que, al cambiar la palabra ‘relativa’ por ‘absoluta’,⁷³ en México, quedara implantado el sistema de elección por mayoría absoluta para el presidente de la República.
- 71 En algunos casos se aludió a votos válidos, en otros emitidos.
- 72 Secretaría General, “Leyes federales vigentes”, Cámara de Diputados, disponible en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm> (fecha de acceso: 16 de junio de 2019).
- 73 “Artículo 12. 1. El ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo cada seis años por mayoría relativa y voto directo de los ciudadanos mexicanos”.
- 74 Karl Loewenstein, *Teoría de la Constitución* (Barcelona: Editorial Ariel, 1982), 131.

A manera de conclusiones

En los sistemas presidenciales, la fuente de conflicto o ingobernabilidad puede derivar de que el presidente tenga un poder legislativo dominado por la oposición, al complicar o entorpecer su labor como jefe de Gobierno. Al ser propio de los sistemas presidenciales la separación de poderes o la ‘interdependencia por coordinación’,⁷⁴ lo lógico y deseable, es que se establezcan incentivos que favorezcan dicha coordinación o la existencia de gobiernos unificados y no de gobiernos divididos.

Se ha visto, contra lo que se ha llegado a suponer, que en los casos donde se acude a SV, existe una correspondencia con la existencia de GD’s en el 79 % de esas elecciones; mientras que, en el 66 % de las mismas, el porcentaje de representación del partido del presidente en el legislativo es menor al porcentaje de votación que este logró en la primera ronda. Por tanto, el argumento de que la SV “dota de gobernabilidad” tiende a desvanecerse. En las democracias representativas los electores constituyen gobiernos, pero no necesariamente producen gobernabilidad. Esto es, la gobernabilidad de un gobierno presidencial no depende del número de veces en que un candidato sea votado, sino entre otras cosas, del número de asientos que el partido del ejecutivo tenga en el legislativo. Asimismo, puede haber gobernantes

que puedan sortear con éxito la existencia de un GD, como también otros que en situaciones de GU, sean incapaces de sacar adelante su programa de gobierno o promesas de campaña, por lo que los factores subjetivos o las capacidades personales de liderazgo, en ocasiones pueden ser tan importantes como las configuraciones institucionales.

Por otro lado, la legitimidad de un presidente no depende de determinada modalidad de elección, del número de veces que sea votado, ni del porcentaje de su votación, sino de: 1) *ex ante*, de la legalidad y transparencia del proceso electoral y de la aceptabilidad de la derrota por sus adversarios; y 2) *ex post*, de su eficacia como gobernante. Como se ha evidenciado en líneas anteriores, en el 73 % de los casos aquí estudiados y resueltos en SV, es una constante que se incremente el abstencionismo con relación a los ciudadanos que asistieron a votar en primera ronda. Por tanto, en lugar de que aumente la legitimidad popular del gobernante, esta tiende a disminuir por haber sido electo por un menor porcentaje del total de electores, como ha quedado demostrado.

Asimismo, en ninguno de los 33 comicios resueltos en SV, el presidente supera la mitad más uno del total de integrantes del cuerpo electoral, lo que más se alcanza es 48.84 %. Con todo y esto, el ficticio apoyo popular es producto de la agregación de intereses en favor o en contra de un candidato, lo que con elocuencia se demuestra en las siete elecciones donde tuvo lugar la “reversión del resultado”.

Puede aseverarse que, incluso, en los nueve casos donde prevaleció la competitividad electoral ‘muy alta’ y ‘alta’, la supuesta legitimidad popular con la que el presidente electo llega al cargo, se ve menguada producto de que el otro candidato rozó el triunfo electoral. Resultados cerrados entre dos candidatos más votados no son propios de comicios resueltos por mayoría relativa, sino que, como ya se ha enunciado, también ocurren en SV’s.

Contrario a la defensa de que este mecanismo puede evitar la victoria de candidatos minoritarios,⁷⁵ queda demostrado que gobernantes elegidos bajo esta figura no están libres de ser electos por una minoría del total de votantes, aunque hayan surgido de la mayoría absoluta de los votos emitidos: así

75 Antonio Garrido, “Nuevas formas de elección presidencial en América Latina: la doble vuelta o ‘ballotage’” (Ponencia presentada en el 21st World Congress of Political Science, 12 a 16 de julio, 2009).

sucedió en Colombia en 2014 y 2018, Guatemala en 2003, 2007 y 2019, y Chile en 2013 y 2017, donde recibieron menos del 30 % de ciudadanos facultados para emitir su voto el día de la jornada electoral. En contraste, en México, que es uno de los cinco países latinoamericanos donde la elección del presidente es por el sistema de mayoría relativa, en los comicios de julio de 2018 el candidato triunfador logró el 33.68 % de votos del total de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, superando a nueve presidentes latinoamericanos que con todo y segunda ronda, no lograron ese porcentaje de apoyo mayoritario de los electorales. Además, obtuvo una diferencia de 30.91 puntos porcentuales con el segundo lugar, misma que no se logró en 29 de las 33 SV's aquí estudiadas.

Reflexiones para el caso mexicano

Pareciera que en el fondo de la obsesión por las falsas mayorías que otorga la SV, lo que existe, es una interpretación inadecuada del pluralismo político, al que se le ve como problema. La solución no debe ser tratar de anularlo artificialmente en una SV para la elección de presidente, sino cómo asegurar la pluralidad después de esa SV, sin afectar la gobernabilidad. En caso de que en México se resolviera implantar la SV para la elección de presidente, desde nuestra perspectiva, con alguna de las siguientes salvedades:

1. Que acudan a segunda ronda no solo dos candidatos, sino los tres más votados;⁷⁶ y que la barrera no sea del 50 %, sino del 45 % (Argentina) con una distancia de diez puntos entre los más votados; o bien, con un resultado del 40 %, al margen de la distancia entre los principales competidores (Costa Rica).
2. Si el objetivo es propiciar mayor gobernabilidad para el presidente de México, la mejor manera es que la SV sea en el Congreso, como se realizó en siglo XIX. Ciertamente, esto introduciría adicionales rasgos parlamentarios en el sistema presidencial mexicano, sin que deje de ser tal.
3. Si la SV presidencial fuera por sufragio popular –como lo proponen las iniciativas presentadas–, los comicios para la integración del Congreso de

76 Una SV con tres candidatos superaría esta lógica, ya que en la segunda ronda el electorado sí definiría quién quiere que lo gobierne y obligaría a un ejercicio de discernimiento y racionalización del voto, que en mucho contribuiría a formar mejores ciudadanos y elevar la calidad de la democracia. En una segunda vuelta con dos candidatos opera una lógica de suma cero (lo que gana uno es a costa de lo que pierde el otro) y, en una con tres candidatos, se produciría una lógica de suma positiva, en el sentido de que ganarían todos: tanto candidatos como electores, sin generar polarización. Se daría un proceso de agregación de afinidades e intereses y no necesariamente de exclusión o eliminación.

la Unión deben ser con fecha posterior a la segunda ronda presidencial (como sucede en Francia), con el objeto de favorecer un voto consciente y razonado del elector, respecto de si se le otorga o no al presidente mayoría en el poder legislativo para que pueda aplicar su programa de gobierno.

4. Para asegurar que el presidente reciba el voto de la mayoría de los ciudadanos registrados (en cierta manera un indicador de legitimidad), lo que puede favorecer que así ocurra, es que se sancione económicamente a los electores que no acudan a votar en la segunda ronda (la primera podría seguir siendo obligatoria, pero sin sanción).
5. Para que la SV no afecte o anule la pluralidad política, contribuya a la institucionalidad y a la profesionalización de la oposición, el que triunfe en ella lograría predominancia pero no exclusividad al interior del poder ejecutivo, a partir de que al candidato y partido derrotado se le concederían una serie de derechos y prerrogativas como en el caso del *Gabinete Sombra* (Shadow Cabinet) en el Reino Unido o el *Estatuto de la Oposición* en Colombia.

Aprobar una SV en México y mantener la elección del Congreso de la Unión el día de la PV presidencial sería una fórmula explosiva que, como se observa en la gráfica 2, la experiencia demuestra que en su mayoría favorece la existencia de gobiernos divididos, para los cuales, no se han logrado establecer dispositivos constitucionales o institucionales para enfrentarlos exitosamente (léase: jefe de Gabinete nombrado y responsable ante el congreso con acuerdo del presidente).

Vistas así las cosas, conviene también discutir si en México, debe continuar existiendo la figura constitucional de gobierno coalición de llegar a implantarse la SV. Con resultados a pluralidad como los arrojados en la elección presidencial de 2018, o con una elección de integrantes del legislativo posterior a la segunda ronda presidencial (a la francesa) y con *Estatuto de la Oposición*; ya no es necesario, porque sería altamente improbable que el electorado le niegue la mayoría al presidente por el que votó en SV –como ha ocurrido en los últimos períodos presidenciales en Francia–, o que el candidato perdedor asuma un papel de deslegitimador del candidato triunfante, al adquirir prerrogativas y derechos constitucionales.

La otra manera en la que se sobreseería el gobierno de coalición, es si la SV fuera en el Congreso de la Unión; ya que resultaría innecesario que este órgano de representación posteriormente vote por la formación de un gobierno de coalición con un Gobierno que ya eligió. Es decir, la instrumentación de la figura estaría implícita en la votación misma para elegir al presidente. Más aun, la elección en el Congreso debería ser como lo era en Bolivia: de entre los tres candidatos más votados, para que de esta forma se facilite la agregación de intereses y voluntades.

La SV no es extraña a la tradición constitucional mexicana. Lo raro es que se proponga que sea por sufragio popular, y no en el Congreso. Si lo que se buscara fuera congruencia con ello y la anhelada gobernabilidad, lo indicado sería que en caso de que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta de votos populares, entonces, el Congreso de la Unión, mediante el voto por legislaturas de los estados en la Cámara de Diputados y por entidad federativa del Senado (para fortalecer el federalismo), elija al presidente de la República, asegurándose de esta manera el apoyo del legislativo al nuevo mandatario.

Tanto la elección a pluralidad o por mayoría relativa, como el de doble ronda, generan ventajas y desventajas. Corresponde en todo caso a la correlación de fuerzas que se dé en una coyuntura específica, así como el devenir al que se aspire para los próximos años resolver cuál sistema de elección presidencial sería el más adecuado.