



Bien Común

año XXIII / número 267 / junio 2017

SEGUNDA VUELTA ELECTORAL

• *Javier Brown César* • *Horacio Vives Segl* • *Jonathan Sánchez López Aguado*

Papeles de investigación

Elementos de una agenda legislativa
con visión humanista

Roberto Carlos Estrada Martínez

Agenda

El buen gobierno como paso
para la reelección

David Salvador Hernández Martínez



Conéctate @frph



twitter

Hoy celebramos el centenario del natalicio de Luis Calderón Vega.

1:06 PM Feb 1st via web NestorT0rres Felicitades a todo el equipo de la @FRPH excelente 1er sesión del diplomado "Avances de los mexicanos". 11:14 PM Jan 28th via web Retweeted by FRPH

La 8a edición del diplomado #eslider inicia el 11 de marzo y termina el 14 de mayo con una semana intensiva. Consta de 14 módulos. Para mayores informes del #eslider, pueden escribir a emartinez@cen.pan.org.mx o/y tzamaconao@fundacion.pan.org.mx.
about 20 hours ago via web

Carlos Septién García. Nació el 15 de enero de 1915 en la ciudad de Querétaro. Murió el 18 de octubre de (cont) <http://l1.gd/85sqm0>

1911. Nace en Morelia, Mich, Luis Calderón Vega, historiador del PAN y padre del Presidente de la Republica, Felipe Calderon Hinojosa

1:01 PM Feb 1st via web @AminadabRPF Y la nuestra \$521.37, qué bajo nos cotizamos.
4:40 PM Feb 1st via web in reply to AminadabRPF

Pasen la voz (o el tweet): El 2 de febrero en el Ma Isabel Sheraton: Foro #10añosalternancia y tamales. Acompáñenos.

5:40 PM Jan 31st via Web Agudecemos a quienes han confirmado su asistencia al foro #10añosalternancia. No olviden, 2 de febrero en el hotel Ma Isabel Sheraton.
6:27 PM Jan 24th via web

@luisdzmx La cuota #eslider es de 9,500.00, con opciones a becas. Más información en: www.fundacionpreciado.org.mx/formacion/ESLIDER.html
about 19 hours ago via web in reply to luisdzmx

El 28 de febrero se presentará una obra que ofrece la correspondencia entre Manuel Gómez-Morén y Diego González Luna, de 1924 a 1964.
February 5, 2011 5:02:35 PM CDT via web

@fernandolopez_17 por qué dice esa foto "conectados"
12:33 PM Feb 1st via web in reply to fernandolopez_17



COLABORADORES

- **Javier Brown César.** Maestro en Administración Pública y Política Pública con mención honorífica de excelencia por la Escuela de Gobierno y Transformación Pública del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey. Es coordinador técnico de la Fundación Miguel Estrada Iturbide.
- **María del Carmen Carreón.** Magistrada en la Sala Regional Especializada del Poder Judicial de la Federación.
- **Aurora Espina Vergara.** Coordinadora de Estudios Políticos de la Fundación Rafael Preciado Hernández.
- **Roberto Carlos Estrada.** Politólogo por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, y maestrante en Políticas Públicas por esta misma institución. Actualmente es coordinador de asesores del Grupo Parlamentario de Acción Nacional en el Congreso de Quintana Roo.
- **David Salvador Hernández Martínez.** Alcalde de San Ciro de Acosta, San Luis Potosí.
- **Bernardo Morales Lara.** Estudios de Maestría en Derecho Parlamentario y es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública (ambas por la UNAM). Desde 2006 ha sido profesor en las carreras de Ciencias Políticas y Administración Pública, Sociología y Relaciones Internacionales de la División de Ciencias Socioeconómicas de la FES Acatlán (UNAM).
- **Ahtziri Giselle Raga Mendo.** Coordinadora estatal de Mujeres Jóvenes del estado de Veracruz.
- **Horacio Vives Segl.** Licenciado en Ciencia Política por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano (Buenos Aires, Argentina). Director del Centro de Estudios Alonso Lujambio y profesor del Departamento Académico de Ciencia Política del ITAM. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT.

Editorial ■ 3

Centrales ■

Balotaje en perspectiva: México y América Central

Javier Brown César 5

¿La segunda vuelta electoral es la solución a gobiernos con baja legitimidad? Argumentos para la discusión

Horacio Vives Segl 22

Balotaje o segunda vuelta electoral. Qué es, cómo funciona y las propuestas de Acción Nacional

Jonathan Sánchez López Aguado 30

Reflexión en torno a... ■

Reflexiones sobre los consejos políticos de Maquiavelo y su influencia en algunos expresidentes de México

Bernardo Morales Lara 38

Agendas ■

El buen gobierno como paso para la reelección

David Salvador Hernández Martínez 48

Papeles de investigación ■

Elementos de una agenda legislativa con visión humanista

Roberto Carlos Estrada Martínez 60

Dossier ■

¿Mujeres juzgando?

María del Carmen Carreón Castro 76

Participación, empoderamiento y toma de decisiones.

El rol de la mujer en los organismos internacionales

Aurora Espina Vergara 80

Reseña ■

El día que la mujer se fue

Ahtziri Giselle Raga Mendo 85

Archivo ■

Consideraciones sobre la segunda vuelta electoral 89

**Presidente**

Ricardo Anaya Cortés

Secretario General

Damián Zepeda Vidales

Tesorero Nacional

Edgar Mohar Kuri

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.**Presidente**

Ricardo Anaya Cortés

Director General

Fernando Rodríguez Doval

Directora de Administración y Finanzas

María Belén del Carmen Montaña Salcido

Director Editorial y de Cooperación Institucional

Carlos Castillo López

Director editorial

Carlos Castillo López

Coordinador

Jonathan Sánchez López Aguado

Dibujos de interiores

Retorno Tassier / Gonzalo Tassier

Corrección, diseño y formación

Retorno Tassier / Silvia Monroy Vázquez

La Fundación Rafael Preciado

Hernández es una institución académica que tiene como principal objetivo la generación de ideas útiles que coadyuven a resolver los problemas de la sociedad mexicana en los ámbitos económico, político y sociocultural.

Objetivos:

Apoyar la capacitación social, política y económica de personas interesadas en estos temas.

Elaborar, editar y publicar, directa o indirectamente, boletines, revistas, memorias, apuntes, libros, videos y similares.

Fomentar y financiar actividades de investigación social, política y económica dentro del país.

Actividades:

Establecer relaciones y colaborar con otras instituciones similares del país y del extranjero.

Organizar, promover, estimular, patrocinar, dirigir y, en general, llevar a cabo directa o indirectamente cursos, seminarios, conferencias, reuniones de estudio, foros, mesas redondas, congresos y toda clase de

actividades relacionadas con la política, los asuntos sociales y la economía.

Gobierno y Bien Común es

editada por el Partido Acción Nacional en colaboración con la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C.

El tiraje es de 1500 ejemplares.

La revista Gobierno y Bien Común

es el principal órgano que la Fundación Rafael Preciado Hernández utiliza para dar a conocer públicamente los avances de los proyectos de sus investigadores. Al mismo tiempo que refrenda con este medio su compromiso con una cultura plural y democrática, abre espacio a otros analistas interesados en expresar sus puntos de vista sobre tópicos de actualidad para la sociedad mexicana.

Los puntos de vista externados por nuestros colaboradores no necesariamente reflejan la posición académica de la Fundación.

Los anuncios que aparecen en esta revista son resultado de convenios de intercambio no lucrativos establecidos con los interesados. Publicación indizada en CLASE.

Certificado de licitud de título: 9152.

Certificado de licitud de contenido: 6405.

Reserva: 04-2016-091418224300-102

ISSN 1870-0438

Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación por cualquier medio sin la autorización del editor, excepto para uso académico, con la cita completa de la fuente. No se devuelven originales.

Impreso en:

Editores e Impresores FOC, S. A. de C. V.
Los Reyes núm. 26, Col. Jardines de Churubusco, México, D. F.
Tel.: 56 33 28 72

Correspondencia:

Revista **Gobierno y Bien Común**
Ángel Urraza 812, colonia Del Valle,
03100, México, D.F.

Tel / Fax: 55 59 63 00

carlos.castillo@fundacion.pan.org.mx

www.fundacionpreciado.org.mx

Franquicia postal FP-PP-PAN-09-DF-2016

Publicación
mensual del



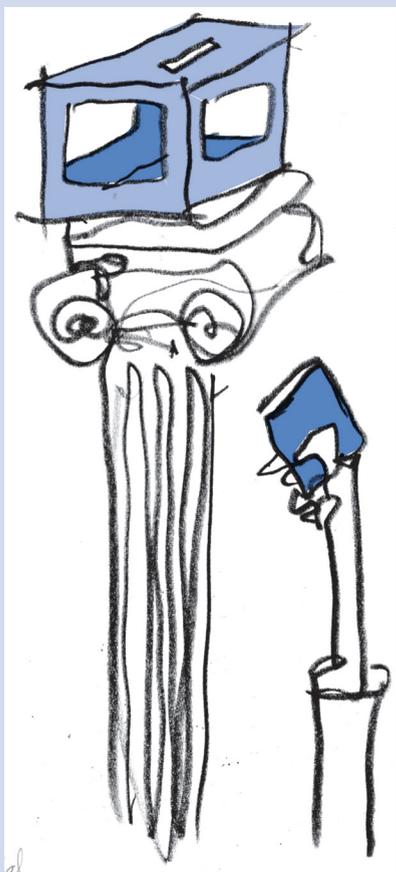
E

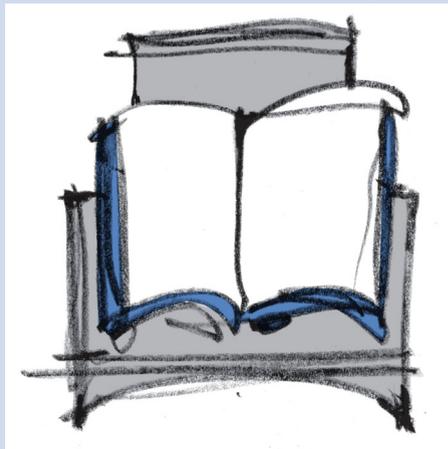
El sistema democrático exige una revisión constante que asegure su continuo mejoramiento, su capacidad de enfrentar a nuevas realidades y su adaptación a una sociedad que se transforma y a la que la política debe responder con altura de miras. Esta labor, si bien es casi siempre reactiva, debe realizarse también de manera tal que pueda anticipar o prever futuros conflictos, para así no solamente ir detrás de la realidad sino, por el contrario, ser capaz de influirla y modificarla con antelación en un sentido determinado.

Para el caso mexicano, ese sentido por años estuvo enfocado al respeto de la decisión de los electores, a las garantías mínimas que asegurasen que las elecciones fuesen imparciales y limpias, confiables y representativas de la voluntad de las mayorías. Hoy, si bien se ha alcanzado ese objetivo, se vuelve imperativo determinar nuevos derroteros que orienten las transformaciones por venir, y uno clave es el de la representatividad y construcción de mayorías.

Desde que el PRI dejó de contar con el mayor número de escaños en el Congreso de la Unión en 1997, han sido no pocos los estancamientos legislativos que han sumido al país en un proceso lento de cambios, obstaculizado la mayor parte de las veces: reformas incompletas que son bloqueadas o detenidas bajo criterios que de común obedecen a ambiciones personales, grupales o partidistas.

En ese sentido, estrategias como las alianzas electorales han resultado útiles para generar alternancia, pero poco efectivas al momento de ser gobierno; asimismo, el llamado Pacto por México fue otra estrategia con la que el Ejecutivo federal, al principio del sexenio, intentó solucionar la falta de acuerdos legislativos y promover una agenda común a la que se sumaron los entonces más importantes partidos políticos del país. En resumen, la construcción de mayorías ha dependido siempre de la buena intención, de la voluntad o del franco capricho de quien esté al frente del grupo más numeroso, en lugar de ser un proceso institucionalizado, reglamentado e inducido por medio del orden legal.





Las elecciones cada vez más competidas, donde el ganador lo es por márgenes mínimos, generan una legitimidad mínima en el orden numérico, que si bien es suficiente según las reglamentaciones, no alcanza para trascender lo jurídico y convertirse en capacidad efectiva de gobierno. Frente a este reto, y tras las elecciones de este 2017, no son pocos los actores políticos, periodistas especializados o académicos que se han pronunciado a favor de instituir la llamada segunda vuelta electoral en México, como mecanismo no sólo electoral sino también de ejercicio de gobierno. Y precisamente a ese tema decidimos dedicar la sección central del presente número de Bien Común, a través de tres ensayos que abundan en los retos, los límites, las complicaciones, las alternativas y los antecedentes en los que se enmarca esa propuesta.

Javier Brown y Horacio Vives realizan, de este modo, respectivos estudios de política comparada donde abundan en el modo en que la segunda vuelta funciona, respectivamente, en Centro y Suramérica, reflexionando sobre la enorme complejidad que representaría adoptar ese modelo para México, así como algunos resquicios por los que podría aplicarse en el país. Jonathan Sánchez, por su parte, recupera las diversas iniciativas legislativas del Partido Acción Nacional al respecto, así como la opinión de diversos intelectuales y académicos que han estudiado esta posibilidad. Sumamos a estos textos la información recuperada para la sección Archivo, donde incluimos un estudio realizado en 1998 por la Fundación Rafael Preciado Hernández.

Completamos este número con un documento a cargo de Roberto Carlos Estrada sobre el modo en que el humanismo debe enfrentar los retos para la construcción de una agenda legislativa que refleje los valores de su doctrina desde la praxis política, bajo el contraste de sus principios con los de otras corrientes políticas y dejando en claro su preeminencia para asegurar el mejoramiento de la calidad de la ciudadanía y, por ende, de la democracia mexicana.

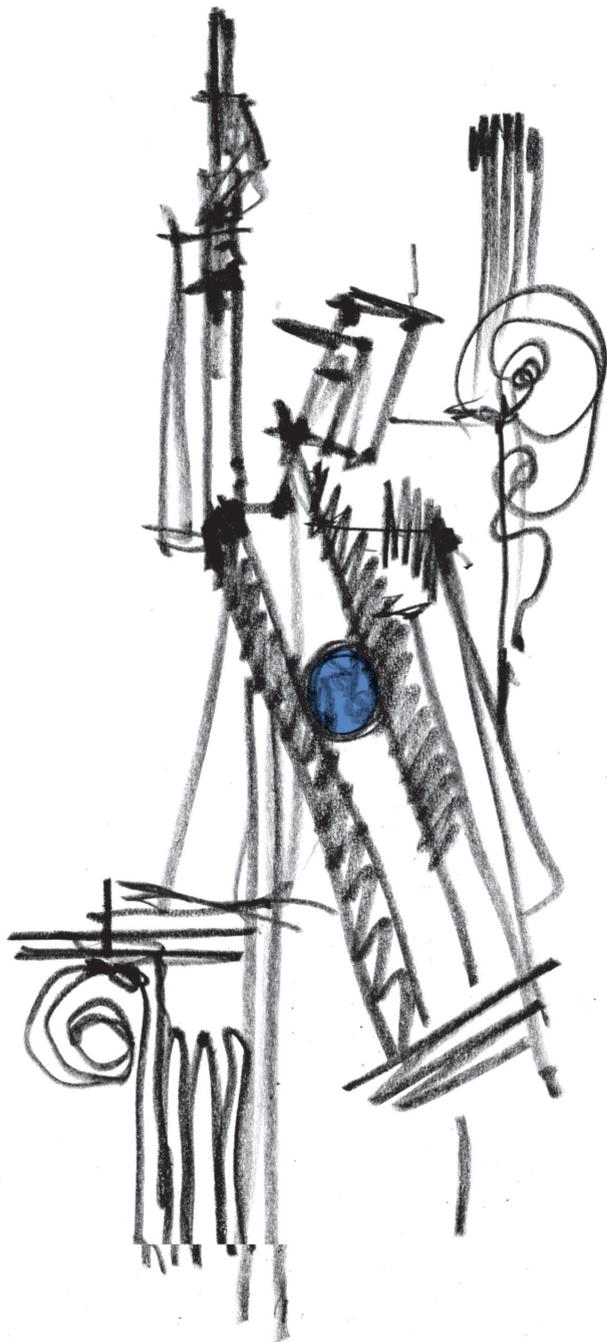
Como en cada edición, esperamos que la presente contribuya al debate nacional sobre aspectos que son cruciales para nuestro sistema político, en el entendido de que es necesario profundizar sobre temas y propuestas que ni son sencillas ni inmediatas y que, en el sentido de lo expresado párrafos arriba, deben marcar un sentido de dirección y ruta para el presente y el futuro del país.

Carlos Castillo López

Balotaje en perspectiva: México y América Central

Javier Brown César

A la memoria de Giovanni Sartori



Hace un par de décadas Giovanni Sartori publicó una de las más severas críticas al presidencialismo latinoamericano: “El presidencialismo, por mucho, ha funcionado mal. Con la única excepción de los Estados Unidos, todos los demás sistemas presidenciales han sido frágiles –han sucumbido regularmente ante los golpes de Estado y otras calamidades– sin embargo, la excepción, los Estados Unidos, aunque aislada, es importante. Además, los Estados Unidos proporcionan el original del que se derivaron todos los demás sistemas presidenciales”.¹

La observación de Sartori es válida para la mayor parte de los sistemas presidenciales de la América continental, con la excepción de México,² que desde 1934 ha sido el único sistema en el que los presidentes han concluido su periodo de gobierno sexenal.³ No obstante, el presidencialismo mexicano ha transitado de un esquema de presidencia fuerte a una presidencia débil. Además, desde que el sistema de partidos comenzó a ser competitivo en 1989,⁴ ningún candidato a la Presidencia de la República ha ganado con más del 50 por ciento más uno de los votos válidos emitidos, esto es, todos los presidentes han sido electos por una frágil minoría (Cuadro 1).

¹ Giovanni Sartori. *Ingeniería constitucional comparada*. 4ª ed. México, Fondo de Cultura Económica, 2016. p. 117.

² “En el ámbito de los sistemas presidencialistas México sobresale por haber sido un espécimen singular... Si se compara con el patrón del presidencialismo de América del Sur; el mexicano nunca ha sido interrumpido por golpes militares, ni se ha caracterizado por oscilaciones entre excesos de poder arbitrario e impotencia”. *Ibid.* p. 237.

³ En el caso de Estados Unidos John F. Kennedy fue asesinado en 1963 y Richard Nixon tuvo que dimitir al cargo de presidente en 1974. Los sistemas presidencialistas latinoamericanos tardaron décadas en estabilizarse, hasta que a finales del siglo XX se transitó a regímenes estables, después de décadas de dictaduras, golpes de Estado y guerras intestinas.

⁴ Utilizamos este año como referencia, ya que es cuando el PRI pierde y reconoce su derrota en las elecciones para gobernador en Baja California.

Cuadro 1

Elecciones presidenciales en México: porcentajes de votos válidos para los tres principales partidos políticos

Elecciones	PAN	PRI	PRD
1994	25.92	48.69	16.59
2000	42.18*	36.11	16.64
2006	35.89	22.26**	35.31***
2012	25.41	38.21****	31.59*****

*Alianza por el Cambio: PAN-PVEM

** Alianza por México PRI-PVEM

*** Coalición Por el Bien de Todos PRD-PT-Convergencia

**** Compromiso por México PRI-PVEM

***** Movimiento progresista PRD-PT-Movimiento Ciudadano

Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

A este escenario de fragmentación en elecciones presidenciales se suma la que se da en elecciones locales cada vez más competitivas. Como ejemplo podemos señalar las pasadas elecciones de 2016, en las que ningún candidato a gobernador obtuvo la mayoría absoluta del 50 por ciento más uno de los votos; incluso a nivel distrital, hubo fórmulas de diputados ganadoras que ni siquiera obtuvieron el 30 por ciento del total de los sufragios; en el nuevo milenio transitamos de un sistema de partidos competitivo a un sistema de partidos débil.

El colapso del presidencialismo tradicional mexicano se dio cuando se transitó de un sistema de reglas no escritas a un esquema de leyes e instituciones, el cual fue diseñado de forma predominantemente reactiva. El nuevo marco institucional y la desconcentración del poder rompieron con la dinámica de un sistema político que no podía ser observado por la ciudadanía: no rendía cuentas, no podía ser auditado, controlaba discrecionalmente la emisión de billetes, perpetuaba relaciones de connivencia con grupos delincuenciales e imponía sus propias condiciones a los actores políticos, económicos y culturales. Cabe señalar que el tránsito de reglas no escritas a leyes e instituciones tam-

bién puso en evidencia la fragilidad de nuestro diseño constitucional: “el sistema autoritario no necesita mucho de la Constitución y las fallas de ésta no trascienden. Sólo cuando ese sistema autoritario deje de funcionar las limitaciones de la Ley suprema se harán evidentes...”⁵

El colapso del presidencialismo implica que el sistema político mexicano ha dejado de ser el sistema central de referencia; hoy bajo la diferenciación funcional de la sociedad mexicana, la política ya no puede hacer uso de argumentos de prosperidad económica para sustentar su legitimidad: “El sistema de la política no dispone de ninguna posibilidad propia para realizar el éxito de la economía por más importante que sea para la política esa dependencia y por más que actúe como si realmente lo lograra”.⁶

Hoy el presidencialismo mexicano, además de su fragilidad institucional, enfrenta los problemas propios de sucesivas reformas electorales que han atendido reactivamente a la coyuntura con soluciones parciales, generándose un sistema de partidos débil y polarizado, y parálisis legislativa.

⁵ Macario Schettino. *Cien años de confusión*. México, Paidós, 2016. p. 90.

⁶ Niklas Luhmann. *La sociedad de la sociedad*. México, Herder, 2007. p. 604.

Tenemos un sistema de partidos pluralista polarizado, con la presencia de partidos antisistema, un centro ocupado y polos ideológicos distantes.⁷ Gracias a los incentivos de las sucesivas reformas electorales el sistema de partidos ha transitado a un modelo centrado en la extracción de rentas estatales.⁸ Las reglas del juego electoral han producido alta fragmentación del voto, lo que está en la base de la fragilidad de instituciones electas por minorías. El sistema de partidos actual ha resultado de reformas constitucionales y legales que generaron incentivos para la creación de partidos políticos, gracias a umbrales relativamente bajos para conservar el registro, al acceso a prerrogativas y financiamiento público y a un sistema híbrido (de mayoría, primera minoría⁹ y representación proporcional) en el que las listas de candidatos a cargos de representación proporcional son cerradas.

Desde la LVII Legislatura se vive un escenario de desencuentro y parálisis en el Congreso Mexicano¹⁰ que obstaculiza el impulso a una agenda de gobierno consensada con los diversos grupos parlamentarios. En última instancia, el gobierno dividido implica que el impulso a la agenda de gobierno del presidente en turno requiere ingentes esfuerzos, para que las propuestas originales no sean alteradas por las negociaciones al interior de los grupos parlamentarios, perdiéndose así el diseño original y generando problemas de implementación, ante los que el gobierno no tiene capacidades institucionales adecuadas.

La segunda vuelta o balotaje: perspectivas comparadas

La segunda vuelta electoral, también conocida como ballotage (del francés *ballot*, que significa voto) o balotaje, es una institución de derecho electoral que consiste en la previsión de que el proceso electoral pueda ser realizado en dos vueltas si no se cumplen ciertas reglas para la atribución de un ganador en una primera ronda electoral; estas reglas se refieren al umbral mínimo de votos que debe obtener un candidato o a la distancia que debe haber entre el primero y el segundo lugar.

El balotaje tuvo su origen en Francia, donde todavía se practica, y presenta ventajas sobre los sistemas de una sola vuelta, como son las siguientes: da legitimidad al candidato electo y con ello abona a la gobernabilidad del sistema político, permite que la ciudadanía vote en una primera vuelta por el candidato de su preferencia y en la segunda razone su voto, ratificándolo o rectificándolo. Intuitivamente la segunda vuelta parece especialmente recomendable en sistemas de partidos en los que prevalece el pluralismo polarizado, con alta fragmentación del voto, lo que dificulta la formación de gobiernos de mayoría.

Una de las características que México comparte con varios países de América Central es que su democracia es muy reciente, incluso más que la de países como Honduras o Costa Rica. En el caso de México, el dominio hegemónico del PNR-PRM-PRI se extendió durante casi todo el siglo XX, si consideramos que el primer gobernador de oposición fue electo en 1989, que el primer senador llegó al Congreso en 1991 y que la primera legislatura en la que el partido oficial no tuvo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados fue la LVII (1997-2000).

La oleada a la democracia que llegó a América Central, data de finales del siglo pasado, siendo la única excepción Costa Rica, que desde la Constitución de 1949 y la Segunda República no sólo ha sido un sistema democrático, sino también una democracia estable en la que

⁷ "Si un sistema político contiene opciones antisistema, bilaterales y desalienta –por el mero hecho de que su centro está ocupado físicamente– la competencia centripeta, estos rasgos llevan a un sistema polarizado". Giovanni Sartori. *Partidos y sistemas de partidos*. 2ª ed. Madrid, Alianza, 2005. p. 177.

⁸ "Si consideramos que los partidos se encuentran en algún punto entre la sociedad y el Estado... podemos sugerir que se han deslizado de un extremo al otro de ese continuo, pasando de una posición en la que se les definía principalmente como actores sociales – como en el modelo clásico de partidos de masas– a otra en la que se les puede definir razonablemente como actores estatales". Peter Mair. *Gobernando el vacío: la banalización de la democracia occidental*. Madrid, Alianza, 2015. p. 95. Para una comparación entre modelos de partido –partido de cuadros, partido de masas, partido atrápalo todo y partido cártel– Cf. Manuel Alcántara Sáez. *Partidos latinoamericanos: ¿instituciones o máquinas ideológicas?* 2ª ed. México, Gernika, 2006. p. 58-59.

⁹ En la Cámara de Senadores.

¹⁰ Cf. Juan José Rodríguez Prats. *Desencuentro y parálisis en el Congreso mexicano*. México UNAM, 2006. p. 293 ss.

los presidentes han concluido su periodo constitucional.

En el caso de El Salvador, el último golpe de Estado se dio en 1979, dando paso a una guerra civil que concluyó con la firma de los Acuerdos de Chapultepec de 1992, lo que estabilizó la institución presidencial.

En el caso de Guatemala, después de la Junta Militar de 1982 se dio una serie de gobiernos de facto, remociones y nombramientos por parte del Congreso, que concluyeron con la presidencia de Álvaro Arzú en 1996; desde ese entonces, la institución presidencial sólo ha padecido la crisis que se dio en 2015 con la destitución de Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti, respectivamente presidente y vicepresidente.

En Nicaragua, después de la Revolución de 1979 y de la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, se ha dado un periodo de estabilidad en la institución presidencial en la que Daniel Ortega Saavedra ha sido la figura protagónica que ha ocupado la presidencia en cuatro ocasiones. Cabe señalar que a pesar de que en Nicaragua existió la segunda vuelta, no fue utilizada.

En el caso de Honduras, después de la Junta Militar que gobernó hasta 1980, de la presidencia de Policarpo Paz y de un periodo de inestabilidad constitucional con 13 constituciones diferentes, se promulgó la Constitución de 1982 (la décima cuarta). Desde la nueva Constitución, la institución presidencial ha sido relativamente estable, con la única excepción del golpe contra José Manuel Zelaya en 2009.¹¹ En Panamá, la institución presidencial ha sido estable desde el final del último gobierno militar de facto, encarnado por el General Manuel Antonio Noriega en 1989.

Los sistemas de segunda vuelta en Centroamérica se basan en la regla de la mayoría en dos modalidades (Cuadro 2): mayoría absoluta, que se da en El Salvador y Guatemala, donde si un candidato obtiene más de la mitad de los votos no se da la segunda vuelta; mayoría de votos con umbral, que en el caso de Costa Rica es superior al 40% y en Nicaragua el 45%, de tal forma que si algún candidato obtiene este porcentaje, no se da la segunda vuelta.

¹¹ Al respecto Cf. Romero Vázquez Velásquez. *Ambiciones peligrosas: las tentaciones del poder*. 3ª ed. Honduras, Editorial San Sebastián, 2015. 595 p.

Cuadro 2

Países con segunda vuelta en América central

País	Año de la segunda vuelta	Tipo de elección	Duración del mandato presidencial
Costa Rica	1949	Mayoría relativa con umbral del 40%	4 años
El Salvador	1984	Mayoría absoluta	5 años
Guatemala	1985	Mayoría absoluta	4 años
Nicaragua	1984-1995	Mayoría relativa con umbral del 45%	5 años

Legitimidad: ¿para qué?

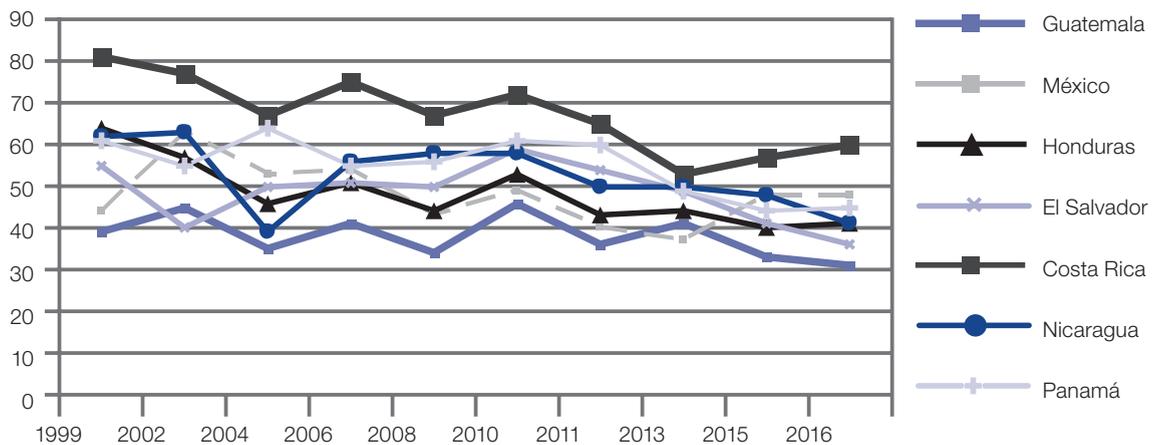
El balotaje es una institución electoral que para América Central ha consolidado gobiernos de mayoría y ha dado legitimidad a la institución presidencial, pero la legitimidad no es un fin en sí misma, sino un medio para apuntalar la democracia en la región. Cuando se dice que la segunda vuelta “resuelve” el problema de la legitimidad, sólo se apunta a un concepto acotado que se refiere al origen del

poder; no obstante, es imprescindible dar un paso necesario de la legitimidad como origen a la legitimidad como proceso y esto es precisamente lo que la segunda vuelta no puede garantizar.¹²

Hoy la democracia está en crisis en México y América Central: los países enfrentan una quiebra en sus instituciones democráticas. En la región, el apoyo a la democracia ha caído a lo largo de este siglo (Gráfica 1).

¹² La legitimidad no es un concepto estático, sino dinámico. Lipset la definió como "la capacidad del sistema de generar y mantener la convicción de que las instituciones políticas existentes son las más adecuadas para la sociedad". Citado en Dieter Nohlen. "Legitimidad". En *Diccionario de ciencia política*. México, Porrúa, 2006. p. 816. Cabe observar que la construcción imaginaria de la legitimidad en México tiene como referente la elección de 2006, en la que un candidato dijo ser presidente legítimo y acusó al candidato ganador de ser presidente espurio. Esta descripción se basa en un concepto estático de legitimidad.

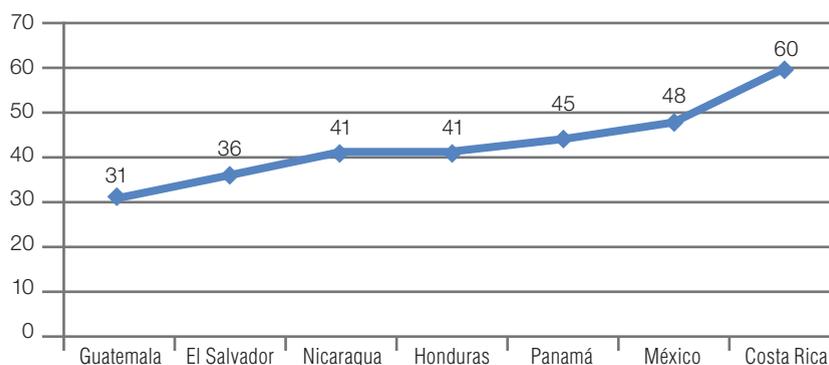
Gráfica 1
Apoyo a la democracia en el tiempo



Fuente: Latinobarómetro 2016.

Las diferencias entre países son importantes, ya que encontramos variaciones que van de un apoyo mínimo con menos de una de cada tres personas en Guatemala a un apoyo moderado de casi dos de cada tres personas en Costa Rica (Gráfica 2). Es relevante constatar que ambos países ocupan los extremos y en ambos se tiene la institución del balotaje.

Gráfica 2
Apoyo a la democracia en países seleccionados



Fuente: Latinobarómetro 2016.

Hoy en México y América Central, con la única excepción de Costa Rica, al menos una de cada dos personas no apoya a la democracia ¿A qué obedece esta falta de apoyo? ¿Tiene un origen meramente económico? ¿Está relacionada con la confianza en las instituciones públicas? Las respuestas a estas interrogantes las daremos tomando como referencia análisis estadísticos de la base de datos del Latinobarómetro 2015.¹³

¹³ La base de datos de 2016 todavía no está disponible. "Latinobarómetro es un estudio de opinión pública que aplica anualmente alrededor de 20.000 entrevistas en 18 países de América Latina representando a más de 600 millones de habitantes". Latinobarómetro opinión pública latinoamericana. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

Al considerar la democracia en sí misma y en qué radica el apoyo que la ciudadanía le da, encontramos datos estadísticamente contundentes, lo que permite concluir que hay factores que son determinantes en el apoyo a los sistemas democráticos (Cuadro 3).

Cuadro 3
Modelo de regresión Variable dependiente: Satisfacción con la democracia

Variables independientes	B	Error estándar	Wald χ^2	Momios	I.C.	
					Inf.	Sup.
Satisfacción con el funcionamiento de la economía	1.826	.085	464.928	6.208	5.258	7.328
Percepción de limpieza en las últimas elecciones	.763	.073	110.228	2.144	1.859	2.472
Grado de confianza en el gobierno	.477	.080	35.869	1.611	1.378	1.883
Satisfacción con la manera como funciona la policía	.467	.075	39.092	1.594	1.377	1.845
Distribución del ingreso	.409	.081	25.650	1.505	1.285	1.763
Satisfacción con las áreas verdes y los espacios públicos	.293	.072	16.517	1.340	1.164	1.544
Garantía a la libertad de expresión	.291	.075	15.285	1.338	1.156	1.549
Percepción de la democracia	-.608	.073	69.706	.544	.472	.628
	-5.923	.301	386.333	.003		

Todos significativos al .000
Casos: 7,200. $\chi^2=1688.75$ $-2 \log$ de verosimilitud=5026.714 $R^2=$ Nagelkerke=.384
Intervalos de confianza (I.C.) 95% Predictibilidad del modelo: 77.0%
Fuente: Elaboración propia con base en el Latinobarómetro 2016.
En el análisis sólo se consideran México y América Central.

El análisis estadístico demuestra la fuerte asociación que hay entre la satisfacción con el funcionamiento de la economía y la democracia. En el imaginario de la región, la democracia está vinculada inequívocamente con la prosperidad económica y esto sin duda ha sido la “culpa” de candidatos y presidentes carismáticos que prometen lo que no pueden cumplir, ya que, parafraseando a Niklas Luhmann, los problemas que proponen resolver son problemas irresolubles:¹⁴ “En este trabajo de solucionar problemas que no tienen solución –al que se le da cuerda– la ‘clase política’ va perdiendo credibilidad y la opinión pública entonces empieza a ocuparse de las menudencias de las vidas privadas de los políticos”.¹⁵

Uno de los argumentos vinculados a la conveniencia de adoptar sistemas democráticos es la estrecha relación entre la democracia y el desarrollo económico: se considera que, a largo plazo, los sistemas democráticos son más eficaces para lograr el crecimiento económico. Lo que es un hecho es que la política se ha sobrecargado con la pretensión de sus intervenciones, exitosas o no, en el ámbito económico, a

¹⁴ Niklas Luhmann. *La política como sistema*. México, Universidad Iberoamericana, ITESO, 2009. p. 247.

¹⁵ *Ibid.* p. 250.

través de diversos instrumentos: “Aunque la economía sea un sistema autopoiético que determina su operación mediante sus propias estructura, hay determinados instrumentos político-económicos que mejoran –pero que también empeoran– la situación económica y el poder de compra de los individuos. Aquí entran en consideración los impuestos, la deuda y... la creación de dinero... Los efectos específicos de cada una de estas medidas son muy difíciles de determinar por razón de la autopoiesis y complejidad del sistema de la economía. Pero el hecho de que estas medidas estén disponibles es suficiente para hacer responsable a la política del desarrollo positivo (o negativo) de la economía”.¹⁶

Más allá de estas consideraciones sobre la vinculación entre política y economía, los resultados en términos de crecimiento económico reflejan que en las naciones donde no hay balotaje el crecimiento promedio es mayor, y si exceptuamos el caso de México, que tiene el más pobre crecimiento económico después de El Salvador, la diferencia se acentúa todavía más (Cuadro 4).

¹⁶ *Ibid.* p. 387.

Cuadro 4
Pib: tasa anual de variación

País	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Costa Rica*	2.7	-1.0	5.0	4.5	5.2	2.0	3.0	3.7	4.1
El Salvador*	1.3	-3.1	1.4	2.2	1.9	1.8	1.4	2.5	2.2
Guatemala*	3.3	0.5	2.9	4.2	3.0	3.7	4.2	4.1	3.3
Nicaragua**	2.9	-2.8	3.2	6.2	5.6	4.5	4.6	4.9	4.8
Honduras**	4.2	-2.4	3.7	3.8	4.1	2.8	3.1	3.6	3.5
México**	1.4	-4.7	5.1	4.0	4.0	1.4	2.2	2.5	2.0
Panamá**	8.6	1.6	5.8	11.8	9.2	6.6	6.1	5.8	5.2

* Países con balotaje

** Países sin balotaje

Fuente: CEPAL. Balance preliminar de las economías de América Latina y El Caribe 2016.

En contraste con el crecimiento, los países en los que se da el balotaje tienen un mejor desempeño promedio en el rubro de inflación (Cuadro 5). Hemos recurrido a estas dos variables ya que, si bien son grandes agregados económicos, tienen una profunda repercusión en los

individuos, ya que se reflejan en mayor prosperidad y el poder adquisitivo. La única conclusión que podemos esbozar y que no está exenta de cierta arbitrariedad, es que ahí donde hay balotaje el crecimiento económico (medido en términos del PIB) y la inflación son menores.

Cuadro 5

Precios al consumidor: variación porcentual

País	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Costa Rica*	13.9	4.0	5.8	4.7	4.5	3.7	5.1	-0.8	0.4
El Salvador*	5.5	-0.2	2.1	5.1	0.8	0.8	0.5	1.0	1.0
Guatemala*	9.4	-0.3	5.4	6.2	3.4	4.4	2.9	3.1	4.6
Nicaragua**	12.7	1.8	9.1	8.6	7.1	5.4	6.4	2.9	3.5
Honduras**	10.8	3.0	6.5	5.6	5.4	4.9	5.8	2.4	2.9
México**	6.5	3.6	4.4	3.8	3.6	4.0	4.1	2.1	3.0
Panamá**	6.8	1.9	4.9	6.3	4.6	3.7	1.0	0.3	1.2

* Países con balotaje

** Países sin balotaje

Fuente: CEPAL. Balance preliminar de las economías de América Latina y El Caribe 2016.

El que la democracia y la prosperidad estén vinculadas lleva a que la satisfacción con el funcionamiento de la economía influya en el apoyo a la democracia. Así, el 77.2 por ciento de los encuestados que está satisfecho o más bien satisfecho con el funcionamiento de la economía, está satisfecho o más bien satisfecho con el funcionamiento de la democracia; en contraste, el 76.2 por ciento de los encuestados que no está muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la economía no están muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia.

Esta insatisfacción se refleja en la percepción por países donde existen importantes contrastes entre México, que está en el último lugar, y Nicaragua,¹⁷ que está en primer lugar en lo que se refiere a satisfacción con la economía. Esto implica que en México hay factores suficientes para que surjan liderazgos autoritarios, mesiánicos y populistas,¹⁸ lo que tal vez sea más improbable en países como Nicaragua y Panamá (Gráfica 3).

¹⁷ Dentro de los casos que presentamos, el de Nicaragua se presenta como una interesante "excepción", ya que obtiene muy buenos resultados en varios indicadores, lo que es posible que sea el reflejo del desempeño económico después de la crisis de las hipotecas *subprime* (véase Cuadro 4).

¹⁸ De hecho, los análisis estadísticos del Latinobarómetro reflejan que para el caso de México, la satisfacción con la economía es el factor determinante del apoyo a la democracia: a mayor satisfacción con la economía mayor apoyo a la democracia y viceversa.

Gráfica 3

Satisfacción con el funcionamiento de la economía
(muy satisfecho o mas bien satisfecho)



Fuente: Latinobarómetro 2016.

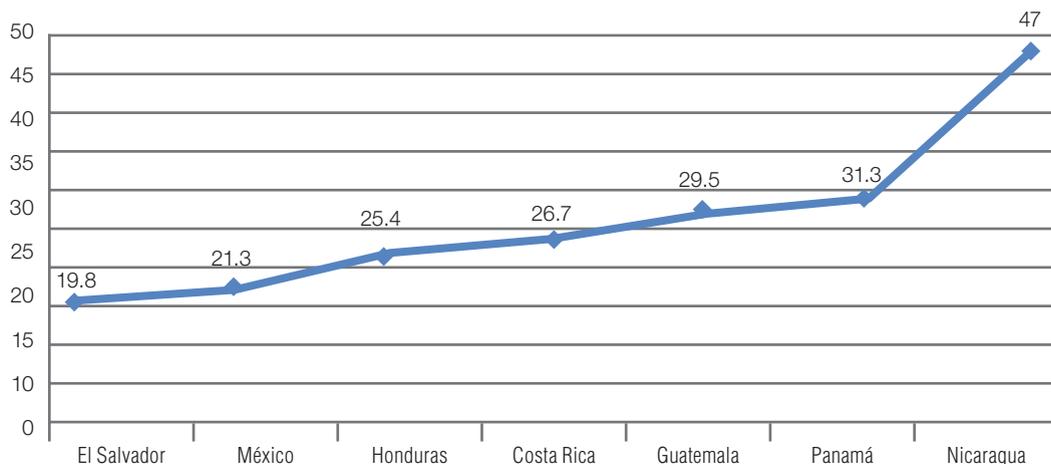
El siguiente factor que vulnera el apoyo a la democracia es el grado de confianza en el gobierno: el 58.8 por ciento de los encuestados que confía mucho o algo en el gobierno está satisfecho o más bien satisfecho con el funcionamiento de la democracia; en contraste, el 73.1 por ciento de los encuestados que confía poco o nada en el gobierno no están muy satisfecho

o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia.

Con respecto al panorama por países, observamos que por lo menos una de cada dos personas no confía en el gobierno. Los porcentajes llegan a ser muy bajos en el caso de El Salvador, pero aun en el caso de Nicaragua no llegan al 50% (Gráfica 4).

Gráfica 4

Confianza en el gobierno
(confía mucho o algo en el gobierno)



Fuente: Latinobarómetro 2016.

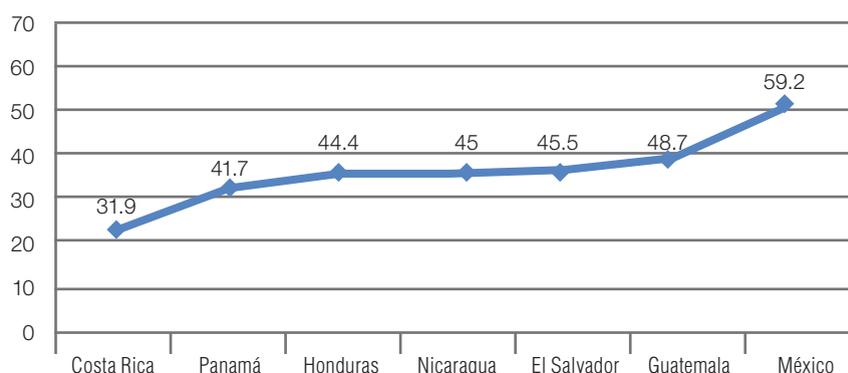
Otro dato empírico irrefutable es la relación entre percepción de la democracia y satisfacción con la democracia. Así el 47.8 por ciento de los encuestados que considera que el país aprueba en democracia o que es totalmente democrático está satisfecho o más bien satisfecho con el funcionamiento de la democracia; en contraste, el 76.9 por ciento de los encuestados que considera que el país no es democrático o reprueba en democracia no está satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia.

Una lección que se puede extraer para los países analizados es que no sólo hay que ser democráticos en la forma (procedimiento), también hay que ser democráticos en los hechos. Hay que desmontar los viejos rituales de nuestros sistemas autoritarios: la veneración a la institución presidencial, el fuero como patente de corso o garantía de impunidad para los servidores

públicos, el ostento de la clase política, el derroche de los recursos públicos, la mediocridad de los gobernantes. Todo esto está vinculado de manera inequívoca al funcionamiento de sistemas autoritarios. Al parecer no nos hemos podido deslindar del todo de nuestra herencia monárquica e imperial, seguimos al líder o al caudillo: el siglo XX fue para nosotros el de los caudillos autócratas, el siglo XXI debe ser el de las instituciones democráticas y el del imperio de la ley.

En lo que respecta al análisis por países, en todos los casos observamos que en el único país en el que poco más de una de cada dos personas aprueba la democracia es México, en el resto, se tiene una percepción negativa, o sea, el país reprueba en el índice de democracia por lo menos para una de cada dos personas (Gráfica 5).

Gráfica 5
Índice de democracia
(el país aprueba en democracia o es totalmente democrático)

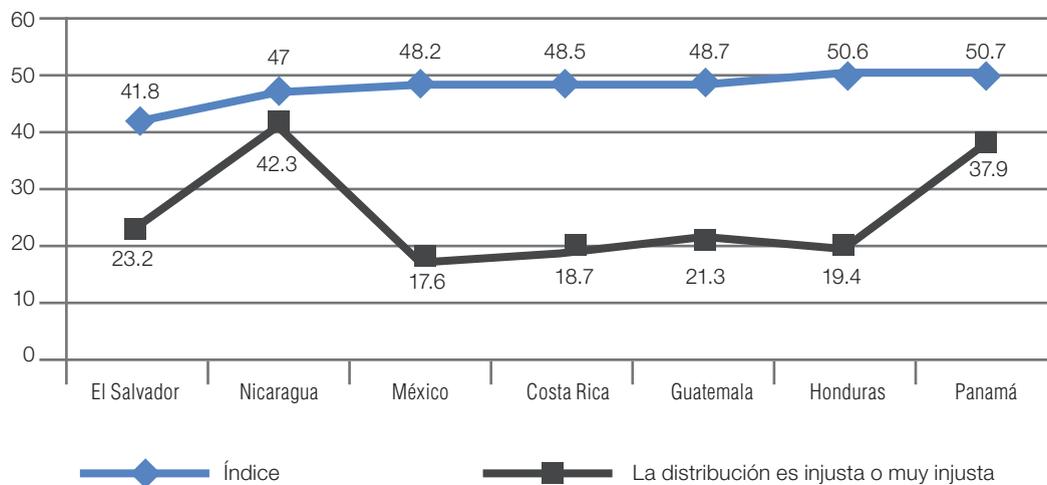


Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro 2015.

La percepción de que la distribución del ingreso es injusta afecta también a la satisfacción con la democracia: el 56.7 de los encuestados que considera que la distribución del ingreso es justa o muy justa está satisfecho o más bien satisfecho con el funcionamiento de la democracia; en contraste, el 71 por ciento de los encuestados que considera que la distribución del ingreso es injusta o muy injusta no está muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia.

La distribución del ingreso en América Latina es sumamente desigual. En el caso de México y América Central hay una diferencia de cerca de nueve puntos entre El Salvador, que tiene la más equitativa distribución, y Panamá, que tiene la peor distribución. En el análisis por países encontramos importantes contrastes y de nuevo la percepción de que en la región la distribución del ingreso es muy injusta o injusta; no obstante, al confrontar la percepción contra la realidad podemos constatar que en algunos países, como México, Costa Rica, Guatemala y Honduras, la percepción es más optimista que la realidad en lo que se refiere a qué tan injusta es la distribución del ingreso (Gráfica 6).

Gráfica 6
Índice de GINI 2014



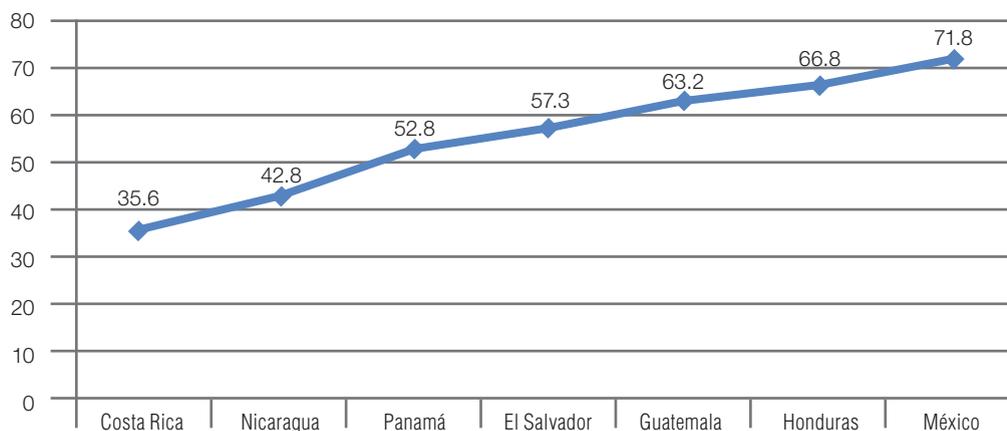
Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro 2015.

Otro factor que incide en la satisfacción con la democracia es la eficacia del sistema electoral. El 52.8 por ciento de los encuestados que considera que las elecciones fueron limpias o muy limpias está satisfecho o más bien satisfecho con el funcionamiento de la democracia; en contraste, el 77.3 por ciento de los encuestados que considera que las elecciones fueron fraudulentas o muy fraudulentas no está muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia.

En el análisis por países encontramos que en los casos de Panamá y el Salvador para una de cada dos personas las elecciones fueron fraudulentas, mientras que en Guatemala y Honduras lo fueron para casi dos de cada tres personas; en el caso de México estamos ante los niveles más altos de percepción del fraude, con cerca de tres de cada cuatro personas (Gráfica 7).

Gráfica 7

Limpieza en las elecciones
(las elecciones anteriores fueron fraudulentas o muy fraudulentas)



Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro 2015.

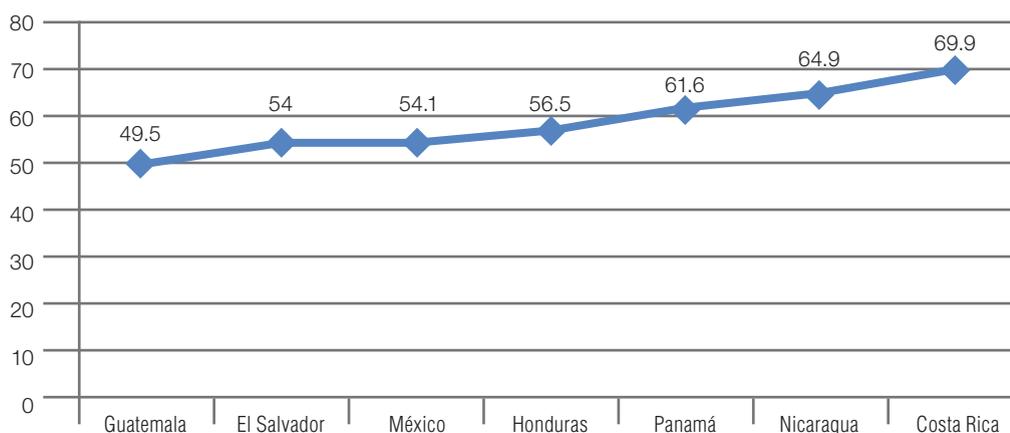
En lo que respecta a la formación de opinión pública se confirma el supuesto de que ésta es clave para el buen funcionamiento de la democracia: el 43.2 por ciento de los encuestados que considera que la libertad de expresión está completamente garantizada o garantizada, está satisfecho o más bien satisfecho con el funcionamiento de la democracia; en contraste, el

74.4% de los encuestados que considera que la libertad de expresión está poco o nada garantizada, no está muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia.

En los datos por países encontramos grandes contrastes, aunque en general cerca de una de cada dos personas considera que la libertad de expresión está garantizada (Gráfica 8).

Gráfica 8

Libertad de expresión está completamente garantizada o garantizada

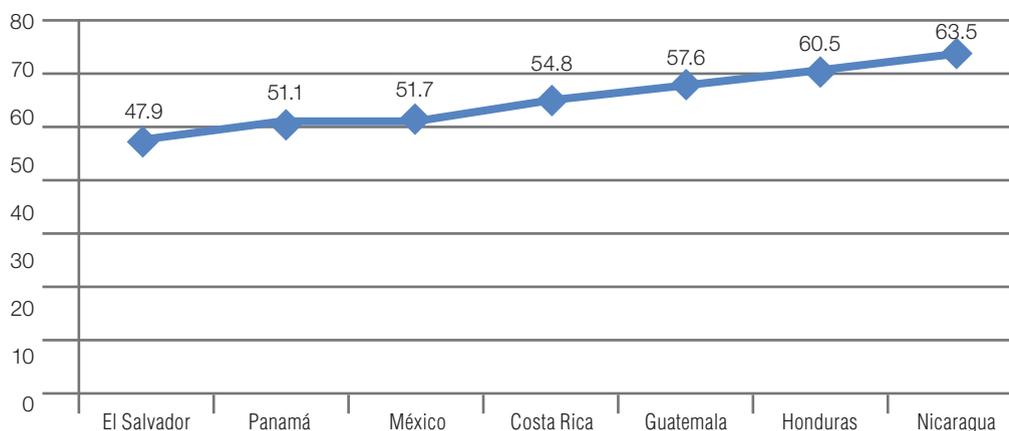


Un aspecto de la mayor relevancia que no ha sido suficientemente destacado es la importancia de los espacios públicos para la vida democrática: el 43.6 por ciento de los encuestados que está satisfecho o más bien satisfecho con los espacios públicos y las áreas verdes está satisfecho o más bien satisfecho con el funcionamiento de la democracia; en contraste, el 72.9 por ciento de los encuestados que está poco satisfecho o nada satisfecho con los espacios públicos y las áreas verdes no está muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia.

Así, en la medida en que la sociedad cuenta con ámbitos de convivencia, con espacios

comunes y que estos espacios no están colonizados por la delincuencia común u organizada y por el comercio ambulante, encontramos mayor satisfacción con la democracia. En lo relativo al análisis por países encontramos un comportamiento similar al de la libertad de expresión: no en balde, en la concepción más profunda de la esfera pública la libertad de expresión y el espacio público forman parte de la misma ecuación. En este rubro, el desempeño por países va de menos de 1 de cada dos personas satisfechas o más bien satisfechas a cerca de 2 de cada 3 (Gráfica 9).

Gráfica 9
Muy satisfecho o más bien satisfecho con las áreas verdes y espacios públicos



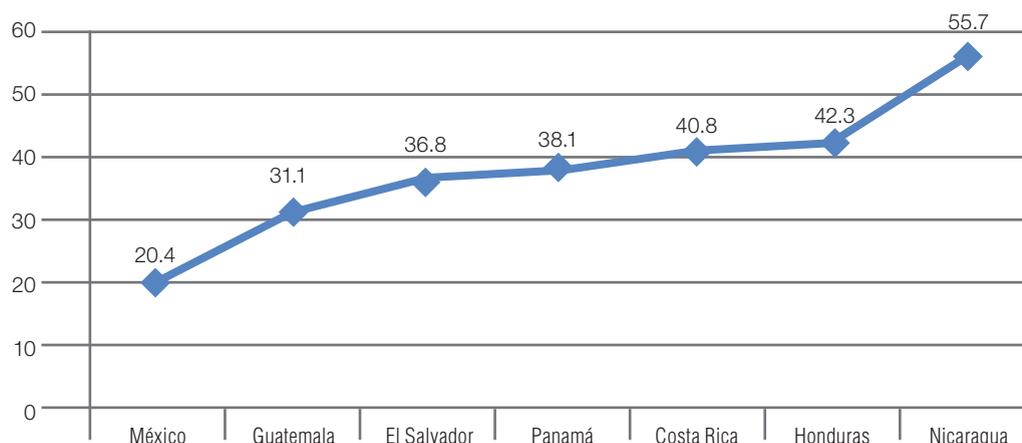
Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro 2015.

Por último, y no por ello menos importante, se encuentra la relación entre satisfacción con la democracia y funcionamiento de las policías: el 53 por ciento de los encuestados que está satisfecho o más bien satisfecho con el funcionamiento de las policías está satisfecho o más bien satisfecho con el funcionamiento de la democracia; en contraste, el 73.8 por ciento de los encuestados que está poco satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de las policías no está muy satisfecho o nada satisfecho con el funcionamiento de la democracia.

Los contrastes entre los países en esta variable son los más significativos que podemos ver en la región, yendo de casos como el de México hasta Nicaragua, pasando por Honduras (Gráfica 10).

Gráfica 10

Muy satisfecho o más bien satisfecho con la manera como funciona la policía



Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro 2015.

Los datos presentados en este ensayo permiten revisar las hipótesis de Juan Liz sobre la quiebra de las democracias.¹⁹ En el caso de México y América Latina, la democracia está en riesgo, por lo que las prioridades de la agenda pública deben ser: lograr tasas de crecimiento sostenidas, generar confianza en la eficacia de los gobiernos, transitar de la democracia procedimental a una democracia plena, combatir la desigualdad en la distribución del ingreso, organizar elecciones limpias e incuestionables, garantizar plenamente la libertad de expresión, mejorar los espacios públicos y las áreas verdes, y organizar policías confiables.

Conclusiones

El balotaje no es una institución de derecho electoral que mejore, por sí misma, el desempeño de los gobiernos en términos del desarrollo democrático. Su virtud es formar gobiernos de mayoría que para el caso de América Central han

demostrado ser relativamente más estables; adicionalmente hay que señalar que en los países estudiados existe una figura que no se da en el sistema político mexicano: la vicepresidencia.

Hoy, en el caso de México, el balotaje se presenta como una nueva fórmula de contingencia²⁰ con la que el sistema político pretende solucionar aquello que sólo puede atenderse con un acertado proceso de ingeniería constitucional. Los cambios a nuestra constitución y muchas nuevas leyes han generado el efecto contrario al que se pretende: “Las constituciones han errado el camino porque la teoría de las constituciones y el constitucionalismo también han perdido el rumbo”.²¹

En su momento la sociedad civil se presentó como la respuesta a grandes problemas políticos que no se pueden enfrentar con soluciones

²⁰ “La fórmula con la que el sistema introduce limitación la designaremos fórmula de contingencia: estructuras simbólicas que realizan la función de mediar en el ámbito general de la codificación y las consumaciones de sentido en la vida cotidiana. Su función consiste en rebasar el límite entre determinación y para ello recurren a factores plausibles históricamente dados”. Niklas Luhmann. *La política como sistema*. Op. cit. p. 180-181.

²¹ Giovanni Sartori. *Ingeniería constitucional comparada*. Op. cit. p. 230.

triviales, después se dio paso al discurso de los candidatos independientes, y ahora, se pretende presentar al balotaje como la solución mágica a los problemas del presidencialismo mexicano. Con estas fórmulas de contingencia se difriza el problema de fondo del presidencialismo mexicano. El análisis comparado nos lleva a

concluir que el balotaje es una institución que no incide, por sí misma, en el desempeño democrático de un país (Cuadro 6), tal como puede constatarse por la comparación entre los mínimos y los máximos, los cuales obedecen a un patrón totalmente arbitrario (no dependen del balotaje).

Cuadro 6
Balotaje y desempeño de la democracia

Variables	PAÍSES CON BALOTAJE			PAÍSES SIN BALOTAJE			
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Nicaragua	Honduras	México	Panamá
Apoyo a la democracia	60	36	31	41	41	48	45
Satisfacción con la economía	18.8	19.4	17.7	37.4	19.5	13.8	35
Confianza en el gobierno	26.7	19.8	29.5	47.0	25.4	21.3	31.3
Índice de democracia	31.9	45.5	48.7	45	44.4	59.2	41.7
Distribución injusta del ingreso	18.7	23.2	21.3	42.3	19.4	17.6	37.9
Elecciones fraudulentas	35.6	57.3	63.2	42.8	66.8	71.8	52.8
Garantía a la libertad de expresión	69.9	54	49.5	64.9	56.5	54.1	61.6
Satisfacción con espacios públicos	54.8	47.9	57.6	63.5	60.5	51.7	51.1
Satisfacción con la policía	40.8	36.8	31.1	55.7	42.3	20.4	38.1

Fuente: Elaboración propia con datos del Latinobarómetro 2015.

En el caso particular de México, el balotaje, como otras fórmulas que se han adoptado recientemente para darle mayor viabilidad a la institución presidencial, no resolverá, por sí mismo, los problemas del presidencialismo, ya que su introducción en nuestra legislación no acabará con la fragmentación del sistema de partidos ni con los problemas del gobierno dividido.

Desafortunadamente existe la tendencia generalizada a tratar de resolver los grandes problemas con reformas legales, de ahí que el tema del balotaje haya estado presente desde la primera legislatura con gobierno dividido y haya recurrido legislatura tras legislatura. Hoy día, es factible que finalmente se adopte esta institución de derecho electoral.

No obstante lo anterior, nuestra ingeniería constitucional no debería atender a modas, sino a un diseño intencional amplio: “El argumento de mayor peso [a favor del balotaje] ha sido el de terminar con la experiencia de que el presidente fuera elegido con sólo una fracción minoritaria del electorado y de dotarle con mayor legitimidad. Esta tendencia es al mismo tiempo producto de la orientación de las ideas de reforma política hacia mayor inclusión política y mayor ampliación de la representación política, promovida como profundización de la democracia, sin considera los obvios efectos de fragmentación partidaria”.²²

De ahí que el balotaje no debería ser motivo de una reforma aislada, sino de un trabajo de ingeniería constitucional, en el que la adopción de la segunda vuelta sería pertinente ya que tiene la ventaja evidente de que daría mayor legitimidad a las autoridades electas: “La adopción de la segunda vuelta, sobre todo si en la primera vuelta se requiere mayoría absoluta para ganar y la participación en la eventual segunda vuelta se limita a los dos candidatos más votados, podría conferir una mayor legitimación al presidente (y eventualmente a gobernadores)”.²³

Dieter Nohlen señala que el balotaje puede impactar la estructura del sistema de partidos “primordialmente cuando existe simultaneidad temporal entre las elecciones presidenciales y parlamentarias”.²⁴ De ahí que al introducirse el balotaje, se debe recorrer la elección para renovar el Congreso de la Unión, después de la segunda vuelta electoral: en caso contrario “se

corre el riesgo de generar en la primera vuelta una fragmentación alta de los votos, mayor que la que surge en un sistema de pluralidad, dado que este último tiende a ejercer –con una sola vuelta– un efecto más concentrador sobre las preferencias políticas”.²⁵ En todo caso y como señala acertadamente Nohlen: “el contexto hace la diferencia”.²⁶

En resumen, con la segunda vuelta se pretende resolver problemas de legitimidad que al parecer no pueden ser resueltos únicamente por esta institución de derecho electoral. Adicionalmente, se introducirían nuevos problemas en caso de que esta figura se regule en la Constitución: hay que definir el tipo de mayoría requerida para no realizar una segunda vuelta: mayoría absoluta, mayoría relativa con umbral, mayoría relativa con diferencia entre primero y segundo lugar; hay que establecer los plazos para las posibles impugnaciones y las reglas para la realización de la segunda jornada electoral en caso de que ésta se diera, lo que implica la armonización de la legislación secundaria, ya que estos supuestos no deberían incluirse en la norma suprema, a pesar de la tentación recurrente y reciente de incluir disposiciones reglamentarias en los artículos transitorios de las reformas constitucionales.²⁷

Una reforma que atienda también a la crisis de representación y de confianza en las instituciones públicas, además de que debe prever lo que Sartori llama buenos alicientes (incentivos) y terribles castigos,²⁸ puede contemplar algunos de los siguientes aspectos:

²² Dieter Nohlen. *Ciencia política comparada: el enfoque histórico-empírico*. Granada, Universidad de Granada, 2013. p. 187

²³ Gustavo Ernesto Emmerich. “La segunda vuelta electoral: modalidades, experiencias y consecuencias políticas”. En *Contexto y propuestas para una agenda de reforma electoral en México*. México, UAM, Senado de la República, 2003. p. 97.

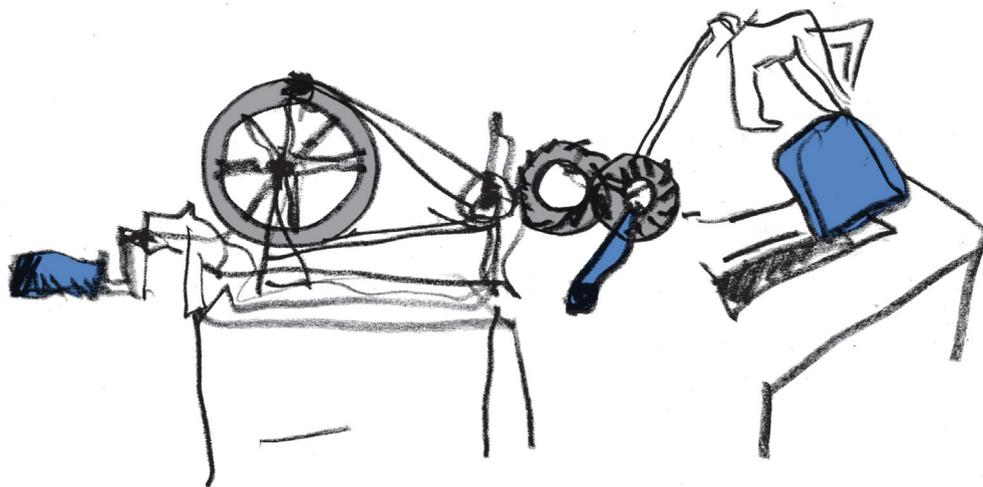
²⁴ Dieter Nohlen. “Balotaje”. En *Diccionario de ciencia política*. Op. cit. p. 84.

²⁵ Idem.

²⁶ Dieter Nohlen. *Gramática de los sistemas electorales: una introducción a la ingeniería de la representación*. Madrid, Tecnos, 2015. p. 17.

²⁷ Como sucedió en los casos de la reforma energética y de la reforma política del Distrito Federal.

²⁸ Giovanni Sartori. *Ingeniería constitucional comparada*. Op. cit. p. 234.



- Introducir un mecanismo de superación de los bloqueos parlamentarios en el Congreso de la Unión.²⁹
- Prever la figura del referéndum.
- Aumentar del umbral para que los partidos políticos conserven su registro (mínimo al 5 por ciento).
- Reducir el financiamiento público, aumentar el financiamiento privado a los partidos políticos y elevar los topes de los gastos de campaña.³⁰
- Eliminar el fuero, revisar el procedimiento de juicio político para hacerlo expedito y eficaz y derogar la declaratoria de procedencia.
- Eliminar la representación proporcional en la Cámara de Diputados y en el Senado de la República.³¹
- Reformar los reglamentos de las cámaras de Diputados y Senadores para agilizar los procesos parlamentarios de dictaminación en comisiones, y discusión y aprobación en el pleno.³²
- Aumentar el número de legisladores que se requieren para formar un grupo parlamentario.
- Prever que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán vitalicios.

Para terminar como comenzamos, citemos de nuevo a Giovanni Sartori: “el fortalecimiento democrático de la Presidencia y –en el otro extremo de la separación de poderes– del Parlamento y de la Suprema Corte, son ingredientes esenciales para la transformación del sistema político mexicano, que espero se lleve a cabo... De lo único que estoy firmemente convencido es de que México debe establecer prioridades de reforma, y que su número debe ser manejable. Como dije antes, primero hay que construir la casa; los muebles y los acabados tendrán que esperar a que esté terminada”.³³ **B**

²⁹ Sartori cita dos posibilidades: la disposición mordaza, con la cual “el gobierno decide detener el debate parlamentario y somete la ley a votación”. La otra es la guillotina francesa con la cual “el gobierno reúne a discreción en un solo ‘paquete’ los pedazos y restos de una ley que ha sido desfigurada, o incluso desmembrada, por los cambios parlamentarios. Luego... ‘asume su responsabilidad’ por el paquete; en esta etapa el paquete legislativo sólo puede ser aprobado o rechazado, y será aprobado automáticamente a menos que el parlamento logre presentar y votar en un plazo de 24 horas (con una mayoría absoluta de sus miembros) una moción de censura”. Giovanni Sartori. *Ingeniería constitucional comparada*. Op. cit. p. 252.

³⁰ “... for the sake of protecting the integrity of public representation, very small and sternly enforced limits have been placed both on total private contributions to political parties, and on campaign spending overall.

“A congressional campaign in Mexico in 2012 lasted 90 days; each electoral district comprised an average of 281,000 voters. If you happened to run the finances of such a campaign you would have to make do with about 950 dollars a day in order to stay within the legal spending limit. If you also had to run the presidential campaign in that same district, you could feel free to add another whopping 950 dollars a day.

“Needless to say, you might look for options beyond the legal framework to give your candidate a chance to win”. Alejandro Poiré Romero. “Guest Post: tackling corruption in Mexico means reforming campaign finance”. *The Financial Times* Dec 12, 2014. Recuperado de <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2014/12/12/guest-post-tackling-corruption-in-mexico-means-reforming-campaign-finance/>

³¹ “la regla no escrita es que si se desea un RP [representación proporcional], entonces no se debe desear un sistema presidencial... el presidencialismo es la forma que más se

ve menoscabada por la RP”. Giovanni Sartori. *Ingeniería constitucional comparada*. Op. cit. p. 211. En este caso, contrario a propuestas que pretenden eliminar 100 diputados plurinominales, de lo que se trataría es de conservar el número de diputados en 500, todos de mayoría relativa, con esta propuesta y la reelección legislativa, se pretendería hacer frente a la crisis de representatividad que aqueja a la Cámara de Diputados. Por otro lado, la Cámara de Senadores quedaría integrada por 96 legisladores.

³² Los reglamentos contienen disposiciones que se constituyen en incentivos perversos para el protagonismo de los legisladores, lo que aunado a las “evaluaciones” realizadas por supuestos expertos en el Poder Legislativo, que reducen productividad a iniciativas presentadas, genera un protagonismo legislativo oneroso y contrario al necesario control de la constitucionalidad y de la legalidad que debe ejercer el Congreso de la Nación.

³³ *Ingeniería constitucional comparada*. Op. cit. p. 253.

¿La segunda vuelta electoral es la solución a gobiernos con baja legitimidad?

Argumentos para la discusión

Horacio Vives Segl

En la actualidad es común escuchar, entre círculos académicos, periodísticos y políticos, sobre la pertinencia de introducir –o no– el ballottage o segunda vuelta electoral en México para cargos ejecutivos de elección uninominal, principalmente, para elecciones presidenciales. Ello, ante el cada vez más recurrente hecho de que los ganadores de los comicios presidenciales lo hacen en una primera vuelta con porcentajes muy inferiores a la mayoría absoluta, esto es, el 50%+1 de los votos de los electores. Si bien desde ahora me pronuncio en contra de la introducción en el sistema electoral mexicano de la segunda vuelta, procederé a analizar algunos de los principales argumentos tanto a favor como en contra, para tener una perspectiva más amplia sobre los efectos y consecuencias que podría tener su adopción, así como algunas alternativas para resolver, en efecto, el cuestionamiento al que se enfrentan desde la elección los gobiernos que están por iniciar una gestión con bajo apoyo de los electores. En países con la historia electoral contemporánea como el nuestro, y considerando el peculiar proceso de transición democrática, reformas como la segunda vuelta, generan polémica. Así lo afirma Fernández Barbadillo: “como en el caso de la aceptación o el rechazo de la reelección presidencial, no existe una respuesta correcta para todos los países sobre los beneficios de la segunda vuelta”.¹

Argumentos a favor

Es indiscutible que en México es prácticamente imposible que un candidato a presidente gane su elección por mayoría absoluta. Ello ha orillado a que cada vez se realicen más alianzas entre partidos para postular a un candidato con el propósito de maximizar las posibilidades de triunfo. Aun así, el 50%+1 de los votos está a una distancia sideral. El número tan elevado de jugadores y la manera en la que están repartidas las preferencias –como lo muestran al menos las cuatro últimas elecciones presidenciales– imposibilitan ese escenario. Los perdedores suelen no aceptar los resultados y las elecciones en el país se judicializan cada vez más. Para algunos, hay una cierta fe en que la segunda vuelta ayudaría a legitimar las elecciones en el país. Para Figueroa Bello “ante la falta de legitimidad y apoyo de la ciudadanía mexicana, la segunda vuelta electoral ofrecería a una democracia en transición como la de México, visos para configurar de una vez por todas instituciones políticas sólidas y procesos electorales que gocen de la confianza y credibilidad popular del conjunto ciudadano”.²

A pesar de las comunes alianzas de partidos, estamos muy lejos de aquellas mayorías hegemónicas con las que solían investirse los presidentes priistas en la época de oro del

¹ Fernández Barbadillo, Pedro María. “La segunda vuelta electoral en los sistemas presidenciales iberoamericanos”. Asamblea: *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* 28 (2013): 249.

² Figueroa Bello, Aída. “Derechos políticos como derechos fundamentales y la segunda vuelta electoral: ¿posibilidad de la aplicación en México?” *Letras Jurídicas* 10 (2010): 11.

autoritarismo en México.³ Adicionalmente, si un candidato gana una elección con menos de un 35% de votos (por poner una cifra), la lectura que se le da es que una amplia mayoría votó en su contra, a la que habría que sumar a todos aquellos que no votaron en la elección correspondiente. Es decir, que al ya de por sí bajo porcentaje de votos conseguidos por el ganador de la contienda, habría que consignarle la tasa de participación electoral. Peor aun si no hubo un entusiasmo masivo para acudir a la jornada electoral, ya que la lectura es que de todo el universo de electores, al presentarse un elevado abstencionismo o anulación del voto, queda un apoyo residual para un candidato electo. En esas condiciones, se pone en duda la legitimidad de su triunfo y no es poco probable que dilapide rápidamente el llamado “bono democrático” o el periodo de “luna de miel” con el que suelen iniciar los gobiernos, y venga el inevitable desencanto ciudadano. Adicionalmente, como los porcentajes de votos –al margen de las distorsiones que generan las reglas electorales que convierten votos en escaños– suelen ser similares en elecciones presidenciales y legislativas, es muy frecuente que un presidente que no gana en única vuelta de manera contundente, tenga apoyos legislativos igualmente minoritarios.

En ese sentido, los promotores de la segunda vuelta electoral encuentran ahí sus principales fortalezas. La fundamental, que ante un potencial conflicto postelectoral, se desincentiva al candidato perdedor, bajo la contundencia de las cifras, a que adopte una conducta antisistema y lo orilla a aceptar los resultados electorales. Pero no solamente se estaría garantizando una mayoría absoluta al ganador, sino que eventualmente, el llamado a los partidos y candidatos que quedarán fuera del ballotage podría incentivar, al menos en el inicio, a un acuerdo político-legislativo que le permitiera al presidente un acompañamiento parlamentario sin mayores turbulencias. Esta tesis se controvertirá más adelante.

³ Las fraudulentas elecciones de 1988 fueron las últimas en las que el candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Carlos Salinas, se le reconoció el triunfo por más del 50% de los votos. Desde las de Ernesto Zedillo en 1994, a las del 2012, los últimos cuatro presidentes mexicanos han sido electos por rangos de votación que van de 48% al 36%.

Otro argumento de los impulsores de la segunda vuelta es que se trata de una instancia que en pocas ocasiones se utiliza, ya que los partidos ponen todos los incentivos en evitarla. “Una de las grandes ventajas de insertar la figura de la segunda vuelta o balotaje en el derecho electoral, aunque resulte paradójico, es que la figura es utilizada en muy pocas ocasiones, debido a que los partidos políticos que compiten por la titularidad del Poder Ejecutivo se esfuerzan más en alcanzar la mayoría exigida (en primera vuelta) para resultar vencedor, por medio del convencimiento del electorado”.⁴ Sin embargo, considero que ese argumento no contempla en todos sus extremos la fragmentación del sistema de partidos y el comportamiento de los electores.

En un periodo en el que la democracia está fuertemente cuestionada en el mundo, pero particularmente en América Latina y en México,⁵ se puede convenir que en poco ayuda a candidatos ganadores que lleguen al ejercicio del gobierno, tener escasos apoyos. Si de todas formas van a ser juzgados en contextos de fuerte descontento ciudadano, “inflar” un triunfo derivado de una segunda vuelta podría generar un escudo que igualmente va a ser embestido por expectativas ciudadanas frustradas.

Por último, se alega que en perspectiva comparada, México está relegado. En muchos países con sistemas presidenciales se ha adoptado la segunda vuelta electoral y los ciudadanos asumen con resignación que deben, de nueva cuenta a las pocas semanas, volver a votar y acudir otra vez a integrar las mesas de casilla para recibir y contar el voto de sus vecinos. Si eso se ha adoptado en otras latitudes, los defensores de la segunda vuelta no le ven inconveniente a que se realice en México.

⁴ Rodríguez Escobedo, Marco Antonio. “La segunda vuelta electoral para la elección presidencial: una propuesta para México desde la visión latinoamericana”. *Revista Derecho Electoral* 78 (2014): 276.

⁵ Véase el *Latinobarómetro* 2016. Ahí queda consignado el desapego que hay en México por la democracia, la reprobación al desempeño presidencial y el bajo apego a la cultura de la legalidad.

Argumentos en contra

La otra cara de la moneda se refiere a los inconvenientes para adoptar la segunda vuelta. En primer lugar, hay que considerar la variable fundamental que explica que sea tan usual que ganadores de elecciones lo hagan con porcentajes tan bajos. Esa variable es el sistema de partidos. Al margen de la posibilidad de establecer alianzas o candidaturas comunes, es un hecho que el multipartidismo extremo –como en el actual caso mexicano– atomiza en exceso la dispersión de las preferencias electorales. En una situación hipotética, y en el escenario actual en el que existen en el país nueve partidos nacionales, en caso de que todos mantuvieran su registro por rebasar el umbral mínimo requerido por ley, estamos hablando que al menos ahí se iría el 27% de la votación efectiva.⁶ Es una obviedad: en un sistema en donde sólo existen dos partidos, como el presidencialismo norteamericano, no tiene sentido establecer una segunda vuelta, dado que en una ronda el ganador obtiene por definición la mayoría absoluta.⁷ En esa medida, la alternativa sería incrementar el umbral de permanencia en el sistema de partidos. La reforma política electoral de 2014 lo subió del dos al tres por ciento. Si bien fue una medida adecuada, los primeros resultados muestran que fue claramente insuficiente. Incrementar el umbral conllevaría a críticas por reforzar las barreras de entrada, y porque actualmente hay en México un bloque de cinco partidos que no tienen posibilidades de ganar una contienda presidencial y que están luchando por permanecer dentro del sistema de partidos y mantener los beneficios asociados al registro como partido político nacional.⁸ Adicionalmente, esos partidos no suelen postular candidatos propios para elecciones presidenciales, sino que secundan una alianza

con partidos que sí tienen ambiciones o posibilidades de ganar la elección.

Contrariamente a lo que se expresó en el apartado de los eventuales beneficios de introducir la segunda vuelta en el sentido de otorgarle una mayoría artificial, ficticia, a un candidato que en primera vuelta no obtiene una mayoría contundente, la experiencia muestra que están puestos todos los incentivos para generar un *deadlock* o impasse legislativo. El sistema presidencial, a diferencia del parlamentario –en el que el primer ministro que encabeza el gobierno es producto mecánico de la coalición ganadora de la elección– es de legitimidad dual. Esto quiere decir que para lograr el equilibrio de poderes –una de las virtudes del presidencialismo– la elección del jefe de gobierno (uno de los atributos del presidente, que además es jefe de Estado) se hace de manera separada de la elección del parlamento. Y como ya se expuso, es probable y muy frecuente que un presidente que gana la elección con una mayoría relativa modesta, no cuente con apoyos robustos en el Congreso. Eso lleva de manera inevitable a que un presidente, si no logra una coalición parlamentaria favorable, bajo el argumento de que ganó en segunda vuelta con al menos mayoría absoluta y en ocasiones con porcentajes mucho más elevados de 60 o 70% –por poner un ejemplo–, tienda a repartir culpas a un congreso obstructionista que no está dispuesto a aprobarle leyes. Lo cual es particularmente grave para un presidente que está urgido en dar resultados tras las desproporcionadas promesas que suele realizar durante la campaña. En suma: todo está puesto para un inevitable choque de trenes entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En ese sentido, una alternativa inteligente para atemperar una confrontación entre poderes de Estado, sería que en caso de aprobar una segunda vuelta fuera en esa, y no en la primera, en la que se realice la votación para el Congreso. Resulta interesante retomar la propuesta de reforma política de 2009-2010 impulsada por el presidente Felipe Calderón, que en este tema no

⁶ Considerando las cifras definitivas de las últimas elecciones legislativas federales en México celebradas en 2015, se observa que ningún partido obtuvo más del 30% de la votación. Fuente: Instituto Nacional Electoral.

⁷ Ciertamente, hay otros factores en el caso del peculiar presidencialismo norteamericano que pueden resultar –como ya ha ocurrido en cuatro ocasiones y recientemente en las últimas elecciones de noviembre de 2016– en que un candidato que obtenga la mayor cantidad de votos, no resulte quien gane la presidencia. Ello, por la distorsión del colegio electoral, que es un mecanismo indirecto y quien determina al ganador de dicha contienda.

⁸ Esos beneficios son el acceso a la bolsa de reparto de financiamiento público, los espacios de difusión de mensajes en radio y televisión, el reparto de escaños de representación proporcional y el derecho a participar no sólo en contiendas federales, sino también en locales.

fue aprobada. Y en ella, analizar los argumentos que en su momento sostuvo Alonso Lujambio sobre el comportamiento de los votantes en ambas rondas y los efectos que podría generar.⁹ De nueva cuenta, se trata de un esquema que tendería a reducir el multipartidismo fragmentado y a generar sólidos bloques legislativos. Algo que los partidos con fracciones legislativas marginales no estarían dispuestos a consentir.

Y si se trata del argumento de arropar con la mayor legitimidad posible a un gobierno entrante, lo que a mi juicio se necesita son demócratas que acepten los resultados de las urnas y no realizar rondas adicionales de votación para convencerse de la derrota. Lo que termina por reforzar la legitimidad del candidato ganador es que el segundo lugar acepte su derrota, y en actitud democrática, le levante el brazo. ¿Cuántas rondas de votación se requieren para que un candidato que no está dispuesto a reconocer su derrota, que está convencido que le robaron la elección, serían necesarias para aceptar un resultado adverso?¹⁰ Por otra parte, si dentro de los cálculos que realice la oposición considera que tiene bajas probabilidades de ganar la elección, tendrá incentivos a descalificar el ballottage: “si la oposición percibe que tiene pocas posibilidades de ganar la elección, entonces genera incentivos a boicotear la segunda ronda”.¹¹

Por último, llamar a los ciudadanos para que vuelvan a votar e integrar las mesas directivas de casilla (además de activar a los representantes de partidos, observadores electorales y todo el despliegue de la burocracia electoral) no es menor. Como ya se mencionó, ese argumento se puede atemperar porque en muchas partes del mundo se realiza. Lo que no contemplan

quienes apoyan la medida para el caso mexicano es que en este país, es extraordinariamente compleja la logística de votación. Ignoro si exista algún tipo de índice que mida la complejidad procedimental para sufragar en perspectiva comparada. Pero no me parecería aventurado afirmar que, derivado de los enormes candados y de la acumulada desconfianza que ha cimentado las reformas electorales en México, en pocos países –sino es que en ninguno– es tan complicado votar. El proceso de doble sorteo a partir del cual se inicia la búsqueda de los funcionarios de casilla, el curso de capacitación al que tiene que acudir los ciudadanos que son considerados aptos tras un mecanismo de sorteo y valoración, no es una labor sencilla. Si bien una de las fortalezas de la autoridad electoral mexicana –el entonces Instituto Federal Electoral, transformado desde 2014 en Instituto Nacional Electoral– ha sido que a pesar de la enorme complejidad que representa, ha sorteado con altísimos estándares de éxito la parte logística de celebración de elecciones (producir y distribuir documentos y materiales electorales, capacitar funcionarios para integrar las mesas receptoras de votos, producir las actas y documentos con los resultados de la jornada electoral por casilla, y un largo etcétera) es un hecho que volver a desplegar toda esa maquinaria y personal ciudadano a las pocas semanas para volver a votar, no es decisión que deba adoptarse por capricho.¹² Ello, se insiste, por la complejidad que implica celebrar elecciones en México. Y el dato no menor: si el país es cuestionado por el elevado costo que implica celebrar elecciones, pues a eso habría que encarecerlas aún más, dado que habría que pesar un esquema de financiamiento de la nueva mini campaña para la obtención del voto en la segunda vuelta.

⁹ Un excelente recuento de este episodio lo realizan Alejandro Poiré y Fernando Rodríguez Doval en “Reelección y proporcionalidad: un triunfo cultural”. Vives Segl, Horacio (Coord.). *Constructor de instituciones. La obra de Alonso Lujambio*. Ciudad de México: Instituto Tecnológico Autónomo de México, Instituto Nacional Electoral, El Colegio de México, Miguel Ángel Porrúa, 2014. 176-178.

¹⁰ Piénsese por ejemplo el caso de las dos últimas elecciones presidenciales en México. Si bien el conflicto postelectoral del 2012 fue una tímida versión del de 2006, en ambos casos, el reflejo automático del candidato derrotado que quedó en segundo lugar fue descalificar la elección. En 2006 la diferencia con el candidato ganador fue de apenas 244 mil votos (0.56%), mientras que en 2012 fue de 3 millones 330 votos (6.62%).

¹¹ Duverger, Maurice. “Introduction”. Cotteret, Jean-Marie, Claude Émeri y Pierre Lalumière (Coords.). *Lois electorales et inégalités de représentation en France 1936-1960 [Electoral laws and inequalities of representation in France 1936-1960]*. París: Armand Colin, 1960. 327.

¹² Póngase un dato de contexto. Si bien “una golondrina no hace verano”, en las últimas elecciones ocurrió, como en las anteriores que realizaba el IFE, que un altísimo porcentaje de ciudadanos aptos y capacitados para ser funcionarios de casilla acudió el día de la jornada electoral a cumplir con su deber. Sin embargo, una alerta apareció en las últimas elecciones de 2015, al tener que tomar a ciudadanos de la fila, que no habían recibido la capacitación, en un número mayor al deseado, algo elevado, considerando la experiencia histórica del instituto electoral.

Experiencia internacional

Creo que muchas de las simpatías que genera actualmente la segunda vuelta tienen que ver con que impidió que llegaran recientemente algunas opciones no deseadas al gobierno. Esto pasa por el orden de las preferencias y

convicciones políticas de quien emite un juicio de valor, pero poco atiende a consideraciones políticas más complejas. Veamos algunos casos en los que las legislaciones nacionales contemplan la posibilidad de la segunda vuelta y los efectos que han tenido, contemplados en la Tabla 1.

Tabla 1
Comparativo de resultados a dos rondas electorales.
Seis casos

	Argentina 2003	%
1era vuelta	Néstor Kirchner – Frente por la Victoria	22.24%
	Carlos Menem – Frente por la Lealtad	24.45%
Ballotage	No	n/a
	Celebrado	n/a
	Colombia 2014	%
1era vuelta	Juan Manuel Santos – Unidad Nacional	25.69%
	Óscar Iván Zuluaga – Centro Democrático	29.25%
Ballotage	Juan Manuel Santos – Unidad Nacional	50.75%
	Óscar Iván Zuluaga – Centro Democrático	45.00%
	Argentina 2015	%
1era vuelta	Mauricio Macri – PRO	34.15%
	Daniel Scioli – PJ	37.08%
Ballotage	Mauricio Macri – PRO	51.34%
	Daniel Scioli – PJ	48.66%
	Chile 2013	%
1era vuelta	Michelle Bachelet Jeria – PS	46.70%
	Evelyn Matthei Fornet – UDI	25.03%
Ballotage	Michelle Bachelet Jeria – PS	62.17%
	Evelyn Matthei Fornet – UDI	37.83%
	Perú 2016	%
1era vuelta	Pedro Pablo Kuczynski – Peruanos Por el Cambio	21.05%
	Keiko Fujimori – Fuerza Popular	39.87%
Ballotage	Pedro Pablo Kuczynski – Peruanos Por el Cambio	50.12%
	Keiko Fujimori – Fuerza Popular	49.88%

	Ecuador 2017	%
1era vuelta	Lenín Moreno – PAIS	39.36%
	Guillermo Lasso – CREO - SUMA	28.09%
Ballotage	Lenín Moreno – PAIS	51.16%
	Guillermo Lasso – CREO - SUMA	48.84%
	Francia 2017	%
1era vuelta	Emmanuel Macron – EM!	24.01%
	Marine Le Pen – FN	21.30%
Ballotage	Emmanuel Macron – EM!	66.10%
	Marine Le Pen – FN	33.90%

■ Ganador 1era Vuelta

■ Presidente

n/a=no aplica.

FUENTE: Obarrio, Mariano. «Menem y Kirchner disputarán la segunda vuelta el 18 de mayo.» La Nación 18 de Abril de 2003: 9. ; Banco Interamericano de Desarrollo. «Database of Political Institutions 2015.» 2015. 2017 <http://www.iadb.org/en/research-and-data/publication-details,3169.html?pub_id=IDB-DB-121>. ; “New tools in comparative political economy: The Database of Political Institutions.” 15:1, 165-176 (Septiembre), World Bank Economic Review.

En primer lugar, el caso de un ballotage abortado, que en su momento generó una crisis mayor a la que pretendía resolver. En Argentina, tras la reforma constitucional de 1994, el ballotage se tendría que haber realizado por primera vez en las elecciones presidenciales de 2003.¹³ Se trataba de encontrar una salida a la crisis política y social que derivó en el término anticipado del gobierno de Fernando De la Rúa en 2001. Con el radicalismo (UCR) pulverizado, se presentaron tres ramas del peronismo (PJ), de las que pasarían a la segunda vuelta Carlos Menem y Néstor Kirchner. Ninguno de los dos llegó al 25% en primera vuelta. A pesar de que Menem quedó en primer lugar, al ver que tendría una aplastante derrota en el ballotage, no se presentó, con lo que tuvo la intención, y en efecto lo logró, de no otorgarle a su adversario la legitimidad de un triunfo artificialmente inflado con una victoria que las más conservadoras encuestas daban en el orden del 70%. Así, el congreso argentino no tuvo mas opción que declarar presidente al

candidato Kirchner, con una “dudosa”, legitimidad ganada por un respaldo de apenas el 22.24% de votos.¹⁴ Si la segunda vuelta se trata de apuntalar a ganadores en minoría, aquí el resultado fue peor. Ahora bien, lo que es interesante del caso argentino fue la manera en la que Kirchner, partiendo de tan poco, se fue haciendo de un liderazgo que le permitió mantener a él y a su esposa, Cristina Fernández, el control político del país por doce años.

Aquí hay que señalar la flexibilidad en el diseño de la segunda vuelta en Argentina. Se contempla que si el candidato ganador de la primera ronda obtiene menos de la mayoría absoluta, pero más del 40% de los votos y le saca de ventaja al menos 10% al segundo lugar, no será necesaria la segunda vuelta.¹⁵

Veamos los casos “exitosos”, atendiendo a ciertas convicciones y preferencias. Muchos colombianos se vieron preocupados por el éxito de

¹³ Vives Segl, Horacio. “Una reforma sin efectos. La reforma constitucional de 1994 y la fragmentación de los sistemas de partidos provincial y nacional en la Argentina”. Ferreyra, Raúl Gustavo y Héctor E. Sabelli (Coords). Buenos Aires, Número Especial, 2004-III. 90.

¹⁴ Vives Segl, Horacio. “Panorama de las elecciones presidenciales del 2003 en la Argentina. Apuntes de un proceso de excepción”. *Actualidad Jurídica*. Publicación de Gaceta Jurídica 115 (2003): 53-64.

¹⁵ En 2007, no fue necesario recurrir al ballotage con el 45.2% de los votos que obtuvo Cristina Fernández al doblar el 23.0% de Elisa Carrió, y en 2011, obtuvo cómodamente la reelección con el 54% de los votos.

la campaña de Óscar Zuloaga, y existía una preferencia por la continuidad de Juan Manuel Santos en la presidencia, particularmente por el momento importante que atravesaban las negociaciones de paz con las FARC. La segunda vuelta permitió que en 2014, Santos (50.75%) apenas revirtiera el resultado de la primera vuelta. Para quien quería ponerle fin al kirchnerismo, la segunda vuelta en Argentina en 2015 también fue una buena noticia. Mauricio Macri apenas pudo remontar en el ballotage con un 51.34% el resultado de la primera vuelta para derrotar a Daniel Scioli, el candidato del gobierno de Cristina Fernández. En Perú, en la primera vuelta de las elecciones de 2016, Keiko Fujimori prácticamente dobló la cantidad de votos que obtuvo Pedro Pablo Kuczynski, aunque no fueron suficientes. En un final de foto, los que tenían el retorno del populismo fujimorista de los años noventa pudieron apenas conjurar el peligro. El país se dividió prácticamente en perfectas mitades, aunque la pelota cayó del lado de la red de Kuczynski: 50.12% contra 49.88% de Fujimori en la ballotage.

Francia es ejemplo más reciente y que genera el mayor entusiasmo. Ante la posibilidad de ascenso de la extrema derecha, la agenda anti-inmigrante y la separación de la Comunidad Europea, entre muchas preocupaciones más, la segunda vuelta le dio el envión de legitimidad al gobierno entrante de Emmanuel Macron, que en esta última ronda duplicó los votos de su contrincante, Marine Le Pen.

Otro caso a analizar es en el que la segunda vuelta sólo sirve para ratificar la decisión mayoritaria de la primera vuelta. El candidato ganador se queda apenas en la orilla para evitar ir al ballotage y termina por confirmar el resultado de la primera vuelta. En la primera vuelta chilena de

2013, Michelle Bachelet (Concertación-Partido Socialista) sacó 46.7% de los votos, dejando muy atrás a la derechista Evelyn Matthei (UDI) con 25%. Si la regla para evitar la segunda vuelta fuera la misma que en Argentina, no hubiera sido necesario el ballotage. Pero si bien su ventaja era muy amplia, no llegó a la mayoría absoluta, lo cual orilló a que se realizara. Recientemente, las últimas elecciones en Ecuador –que tiene la misma regla que Argentina–, produjeron como resultado en primera vuelta que el candidato del gobierno de Rafael Correa, Lenín Moreno (Frente PAÍS), se quedara a menos de un punto de evitar el ballotage: 39,36%, comparado con el 28.09% obtenido por el derechista Guillermo Lasso (Alianza CREO-SUMA). En la segunda vuelta y por un apretado margen de menos de 3%, Moreno se volvió a imponer a Lasso.

Bolivia: segunda vuelta presidencial... en el Congreso

Una tentación al tratar estos temas es la posibilidad de inducir elementos que atemperen el presidencialismo multipartidista con algún matiz parlamentario. En este contexto, la experiencia boliviana, que si bien ya no está vigente, es bastante aleccionadora sobre los riesgos y efectos no deseados que se pueden producir. Desde 1964 y hasta 1982 –y salvo muy cortos interinatos constitucionales de transición– Bolivia tuvo trece gobiernos/presidentes militares. Con el retorno a la democracia desde 1982, el país enfrentó importantes desafíos para consolidar el liderazgo de sus presidentes, en entornos económicos críticos. Para evitar problemas de gobernabilidad, el diseño constitucional boliviano disponía entonces un interesante matiz parlamentario en el sistema presidencial. En caso de

que el candidato triunfador no obtuviera la mayoría absoluta del voto popular en primera vuelta, el Congreso Nacional era el que se encargaría de seleccionar al presidente (y vicepresidente) de la República. Si no había un voto mayoritario, digamos que se daba de facto la segunda vuelta en el Congreso. Si bien ese mecanismo buscaba darle legitimidad y garantizarle una coalición legislativa al presidente al inicio de su mandato, en los hechos, los presidentes bolivianos de periodo de transición democrática no sólo enfrentaron una debilidad política del régimen, sino que además la regla electoral hacía caso omiso de la voluntad ciudadana. La distorsión más grande al voto popular se dio en 1989. Jaime Paz Zamora fue ungido presidente boliviano cuando en las elecciones del 7 de mayo de ese año quedó nada menos que en tercer lugar (21% del voto), detrás de Gonzalo Sánchez de Lozada y de Hugo Banzer (cada uno, un 25%). En el Congreso, Paz Zamora se impuso con un 66% de los votos a Gonzalo Sánchez de Lozada (Nohlen 2005).¹⁶

Comparado con la situación antes descrita, la situación en Bolivia ha experimentado un cambio radical. Desde 2006, el país tiene un liderazgo tan sólido que se ha ido al otro extremo.

¹⁶ Nohlen, Dieter. *Elections in the Americas: a data handbook*. Vol. 2. Oxford University Press, 2005. En las elecciones de 1985 ocurrió algo similar. Víctor Paz Estenssoro quedó en segundo lugar del voto popular, dos puntos detrás del otrora presidente de facto Hugo Banzer; el Congreso investió a Paz Estenssoro para el periodo 1985-1989.

Agrupando importantes bases políticas y sociales, y respaldado por un ciclo económico favorecedor (según cifras del Banco Mundial, entre 2008 y 2015, el PIB boliviano ha crecido en promedio 5.1%, con un mínimo de 3.4% en 2009 y un 6.8% en 2013, esto es, una de las economías más exitosas de la región latinoamericana para ese periodo) Evo Morales ha ganado tres elecciones, un referendo constitucional y ha avanzado en un proyecto personal que, por hegemónico, tiene al país del otro lado del péndulo democrático.

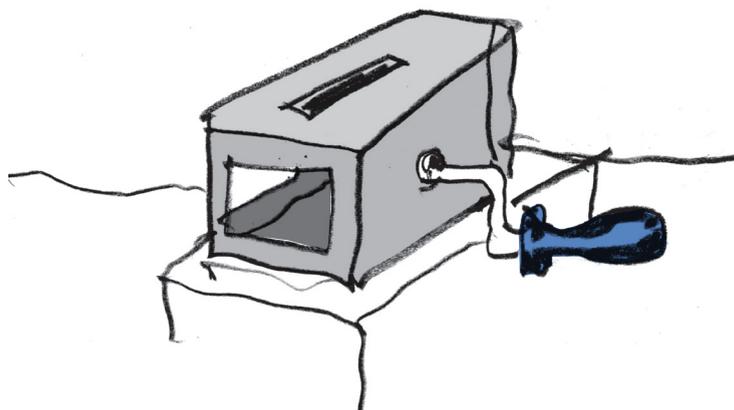


Reflexiones finales

Si bien los argumentos a favor del ballottage son atendibles, por las razones anteriormente expuestas me parece que son más concluyentes los argumentos en contra de la segunda vuelta. En todo caso, creo que es más acertado incidir en acotar el multipartidismo extremo. Sin embargo, en el caso de adoptarse una segunda vuelta, considero que el mejor diseño es en el que ésta se empata con las elecciones legislativas, sumado a que debería considerarse un formato parecido al argentino o ecuatoriano, en el que la segunda vuelta puede evitarse si el candidato ganador, aunque no haya conseguido la mayoría absoluta en la primera vuelta, obtiene un margen de victoria de diez puntos sobre el segundo lugar. **B**

Balotaje o segunda vuelta electoral. Qué es, cómo funciona y las propuestas de Acción Nacional

Jonathan Sánchez López Aguado



Durante los últimos años se ha discutido el tema de traer al escenario político la figura de la segunda vuelta electoral como un medio para generar, entre otras cosas: representatividad, construcción de mayorías y legitimidad del candidato a presidente electo.

Acción Nacional ha propuesto en diversas ocasiones y de distintas formas incorporar esta figura en nuestro sistema político, sin embargo, no podemos solo reproducir las iniciativas presentadas sin antes entender la figura; de dónde viene, cómo funciona en otros sistemas políticos, o cómo los teóricos la han planteado para finalmente, presentar de manera general las iniciativas que desde el Congreso o desde el Ejecutivo Acción Nacional ha tratado de introducir en nuestro sistema presidencial.

Balotaje o segunda vuelta electoral

“Balotaje es la palabra que designa la segunda vuelta electoral en los sistemas de elección universal que exigen la mayoría absoluta de votos para elegir a un gobernante, cuando en la primera elección ninguno de los candidatos la ha alcanzado. Para solucionar este problema, se realiza una segunda rueda electoral entre los

dos candidatos que obtuvieron mayor votación, de modo que el ganador obtenga la mayoría requerida de votos.

“La palabra *balotaje* proviene del francés *ballottage*, que designa el sistema electoral de Francia, con arreglo al cual, para ser elegido presidente de la República, un candidato requiere obtener la mayoría absoluta en la primera votación o al menos la mayoría relativa en la segunda.

“El balotaje es una institución propia del derecho electoral francés, que se inició en 1852 bajo Napoleón III. De allí la han tomado varios países con el ánimo de asegurar que el gobernante sea el fruto de la decisión de la mayoría absoluta de los electores y que, por ende, cuente con el más amplio respaldo popular para gobernar.

“Sin embargo, el sistema advierte variaciones, se puede permitir en la segunda vuelta la participación de sólo los dos candidatos que hayan obtenido la mayor votación o de todos los que hayan superado el porcentaje mínimo señalado por la ley, para declarar elegido al que haya obtenido la mayoría absoluta o la relativa en la segunda vuelta”.¹

¹ Rodrigo Borja. *Enciclopedia de la Política*. Fondo de Cultura Económica. México 2002., p. 79.

En materia electoral es un procedimiento a través del cual se impone un número calificado –en principio, la mayoría absoluta– de votos a todo postulante a un determinado cargo electivo para poder acceder al mismo. No basta con la simple pluralidad de sufragios ya que se incorpora una regla mayoritaria que personaliza la elección y que no se compadece con el sistema de listas.²

Finalidad de la segunda vuelta

Todo instrumento utilizado en cuestiones electorales persigue determinados fines. En el caso que nos ocupa su razón de ser responde a distintos motivos y ellos pueden ser englobados dentro de dos grandes rubros. El primero se relaciona con el sistema de partidos políticos, el segundo, por su parte, apunta al logro del mayor consenso a favor de los ocupantes de los cargos estatales que se eligen a través del *ballotage*, y por ende, conseguir que ellos gocen de una suerte de legitimidad “a toda prueba”.³

Sistema de partidos políticos

En relación con la influencia que produce el *ballotage* sobre la configuración del sistema de partidos políticos, la consecuencia es clara. El instituto tiende a reducir el número de partidos actuantes dentro de un determinado país, o al menos a hacerlos más disciplinados. En este sentido la elección a dos vueltas pareciera convertirse en un remedio sumamente útil para evitar uno de los vicios más graves de la “partidocracia”, cual es la proliferación de agrupaciones sin que su existencia provenga de una identificación concreta con la ideología y los intereses de un sector de la comunidad nacional, sino como el producto de un mero cálculo o especulación, encaminados a la obtención de ventajas políticas. Esta realidad que acabamos de describir es bastante típica de los países en los cuales se combinan el parlamentarismo como forma de gobierno con la representación proporcional pura como sistema electoral, aunque por

supuesto también puede presentarse en otros con características disímiles de las que acabamos de describir. Evidentemente en estos casos, un instrumento tan severo en cuanto a la posibilidad de acceder a los cargos, genera rápidamente la necesidad de formar coaliciones, alianzas y todo tipo de entendimientos entre partidos a efecto de ver acrecentadas sus oportunidades electorales. Como consecuencia de ello el número de partidos tenderá a disminuir y podrán configurarse pocas alternativas pero fuertes y claramente definidas en lo ideológico y representativas de distintos sectores sociales. Inclusive la escena política puede experimentar una inclinación proclive a la polarización, la que llegado el caso será susceptible de traducirse en una suerte de confrontación entre derechas e izquierdas. Siempre, en lo que hace al sistema de partidos, resulta prácticamente inevitable que los que sean más afines traten de buscar una concertación entre sí. Es decir que, al respecto, el *ballotage* obrará como un acicate sobre los partidos políticos para que estos tengan que sentarse en la mesa de negociaciones en la búsqueda de soluciones, cuando probablemente dentro del marco de otras reglas electorales ello hubiera sido poco menos que imposible.⁴

El *ballotage*, como toda modificación que se introduce en la normativa electoral de un Estado, genera importantísimas consecuencias en el sistema político del mismo. Estos cambios repercuten particularmente sobre el sistema de partidos políticos, sobre el modo como se canalizan las ofertas políticas en el electorado, sobre la relación ejecutivo-legislativo, para solo mencionar algunos de los efectos más notorios de la aplicación de la figura que se analiza.⁵

Sistema presidencial

Existen varios criterios para evaluar los sistemas electorales presidenciales. Los más importantes son la legitimidad y la eficacia. Respecto al sistema mayoritario, éste, por un lado, ofrece un mayor grado de legitimidad para el ganador

² Instituto Interamericano de Derechos Humanos. *Diccionario Electoral Tomo I*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México 2003., p. 87.

³ Op cit., p. 88.

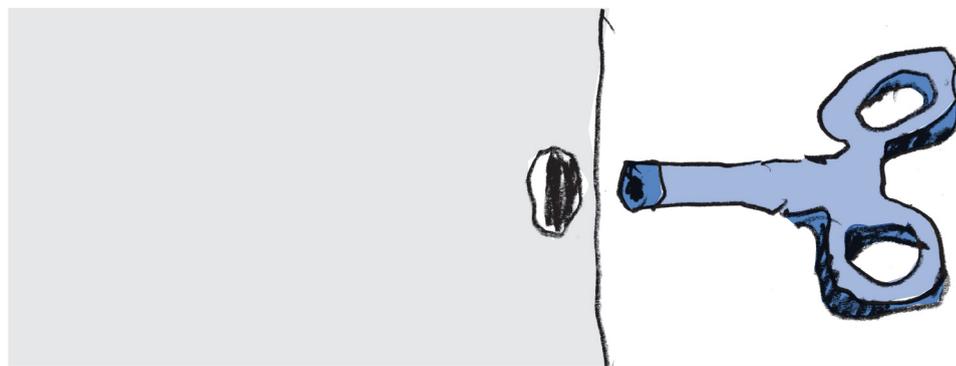
⁴ Op cit., pp. 88-89.

⁵ Op cit., p. 90.

electoral debido al apoyo mayoritario que alcanza por lo menos en la segunda vuelta. Por otro lado, en la primera vuelta de un sistema mayoritario, el elector es libre de votar conforme a su preferencia real, lo que puede promover una gran dispersión de los votos y fomentar la fragmentación del sistema de partidos políticos. Estos efectos pueden influir en la gobernabilidad, especialmente en el caso de que las elecciones presidenciales y parlamentarias se celebren simultáneamente y los candidatos presidenciales figuren como los competidores más visibles de los partidos en su lucha por conseguir escaños parlamentarios. Esto implica que el proceso que resulta en una mayoría absoluta del candidato vencedor no se ve acompañado de un efecto similar respecto al sistema de partidos políticos.

En contraste, del sistema de mayoría relativa se dice que tiende a concentrar los votos en pocos candidatos, en la primera y única vuelta, demostrando un efecto concentrador colateral sobre el sistema de partidos políticos. Sin embargo, el sistema de mayoría relativa con mínimo de votación equivale a una opción que acumula ambos efectos. Puede incentivar la concentración del voto en la primera vuelta, que puede resultar ser la única siempre y cuando el candidato mayormente votado sobrepase el quórum del porcentaje mínimo, lo que le concedería un apoyo masivo y, así, el requerido grado de legitimidad. Los países en los que concurren muchos partidos políticos y se presentan muchos candidatos presidenciales, son aquellos que prefieren un sistema electoral de doble vuelta...⁶

⁶ Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco, José Thompson (compiladores). *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Fondo de Cultura Económica. Segunda edición. México 2007., pp. 330-333.



Derecho comparado
Caso europeo

País	Mayoría exigida	Vueltas electorales posteriores
Austria	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre los dos candidatos con mayor número de votos.
Francia	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre los dos candidatos con mayor número de votos.
Portugal	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre los dos candidatos con mayor número de votos

Fuente: Elaboración propia con información obtenida del Diccionario Electoral Tomo I. pp. 90-93.

Caso latinoamericano

País Constitución	Mayoría exigida	Vueltas electorales posteriores
Argentina 1994	Mayoría de 45% de los votos afirmativos o 40%, si además hay una diferencia mayor de 10 puntos porcentuales sobre el candidato que le sigue en número de votos.	Segunda vuelta entre las dos fórmulas más votadas.
Bolivia 1994	Mayoría absoluta	Elige el Congreso entre dos candidatos con mayor número de votos. En caso de empate, se repetirá la elección dos veces. De persistir el empate, se proclama electo el candidato que hubiera logrado la mayoría simple en la elección presidencial.
Brasil 1994	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre los dos candidatos con mayor número de votos.
Colombia 1991	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre los dos candidatos con mayor número de votos.
Costa Rica 1949	Mayoría de votos que exceda 40% del total de votos válidos	Segunda vuelta entre dos nóminas con más votos.
Chile 1993	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre los dos candidatos con mayor número de votos.
República Dominicana 1994	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre los dos candidatos con mayor número de votos.
Ecuador 1998	Mayoría de votos que exceda 40% y una diferencia mayor de 10 puntos porcentuales respecto al segundo candidato más votado.	Segunda vuelta entre los dos candidatos con mayor número de votos.
El Salvador 1983	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre dos partidos o coaliciones de partidos que hayan obtenido mayor número de votos.
Guatemala 1985	Mayoría absoluta	Segunda vuelta entre los dos candidatos con las dos más altas mayorías relativas.
Honduras 1982	Mayoría relativa	
México 1917	Mayoría relativa	
Nicaragua 1995	Mayoría relativa (con lo menos 40% de los votos)	Segunda vuelta entre los dos candidatos con mayor número de votos.
Panamá 1983	Mayoría relativa	
Paraguay 1992	Mayoría relativa	
Perú 1993	Mayoría absoluta (los votos nulos o en blanco no se cuentan)	Segunda vuelta entre los candidatos con dos más altas mayorías relativas.
Uruguay 1996	Mayoría absoluta	Mayoría absoluta
Venezuela 1999	Mayoría relativa	

Opiniones de especialistas

Dr. Jean Claude Colliard, profesor del Instituto de Ciencias Políticas en el Instituto de París⁷

- La segunda vuelta tiene repercusiones sobre las relaciones entre los partidos políticos, sobre todo en un tripartidismo donde es más difícil llegar a arreglos.
- Cuando hay una sola vuelta, forzosamente cada uno de los tres partidos tiene su candidato y la negociación eventual se lleva a cabo con los pequeños partidos que van a ayudar a uno u otro. Señaló que la propuesta del Ejecutivo Federal en relación con el incremento del 4% para el registro de partidos políticos puede relacionarse con la elección presidencial en dos vueltas inevitablemente, ya que los candidatos que queden van a tener que buscar el apoyo del partido eliminado y el tiempo entre la primera y segunda vuelta, de 6 semanas, es muy corto. Explicó que de acuerdo con la experiencia de Francia, donde se aplica desde 1965, ésta no es solamente por la búsqueda de la legitimidad mayoritaria para el presidente, también es una fuerte limitante para el sistema de partidos.

Jorge Alcocer Villanueva, Director del Centro de Estudios por un proyecto Nacional Alterno⁸

- Considera que la propuesta de la segunda vuelta parte de un diagnóstico equivocado al considerarse que un presidente de mayoría relativa es por definición débil y entre menor sea su porcentaje de votos, mayor será su debilidad, pero no existe una evidencia empírica de tal hipótesis. La debilidad o fortaleza de un presidente, como lo demuestra la experiencia, depende básicamente de su posición ante otro poder de elección directa, el Legislativo y también su actitud para concertar alianzas, en caso de requerirlas y de su capacidad de ejercer las amplias facultades

que la Constitución y las leyes le confieren. Además de que en nuestro país no existe un sistema de partidos que permita la configuración a corto y mediano plazo de segundas vueltas electorales, nos puede llevar a situaciones, a su juicio, inmanejables, considera que otras soluciones pueden explorarse para dar gobernabilidad y eficacia al sistema.

Dr. José Antonio Crespo Mendoza, analista político e investigador del CIDE⁹

- Considera que la segunda vuelta electoral no aporta significativamente una legitimación al Presidente, ya que puede tener una gran popularidad y eso no se traduce en una mayor presencia en el Congreso o de mayor capacidad de lograr acuerdos con él o con el resto de los partidos para sacar adelante reforma, eso pasa también con una mayor legitimidad de llevar a una segunda vuelta, el 50% más 1, porque no se traduce en nada. En su opinión, tratándose de la segunda vuelta se debe desfasar la elección presidencial respecto a la legislativa, porque da la oportunidad a los electores de decidir si quiere apoyar al Presidente o quiere oponerse a él.

Dr. José Woldenberg¹⁰

- Considera que el problema fundamental para la gobernabilidad en su sentido estrecho es la falta de apoyo mayoritario en el Congreso a la gestión presidencial, y la segunda vuelta para la elección del presidente no incide en este terreno. Si lo que se pretende es que no pueda llegar a la presidencia, ningún candidato que cuente con más aversiones que adhesiones, esta fórmula resulta una buena receta, pero se busca que la segunda vuelta presidencial coincida con la elección del Congreso, se intenta que la fuerza de la candidatura presidencial arrastre votos al Congreso, si es así la tercera fuerza será la perdedora neta. La fórmula de la segunda vuelta no permite que de partida se exprese y tenga

⁷ Silvia Chavarría Cedillo. "Segunda vuelta electoral para la elección presidencial" en *La Reforma Política vista desde la investigación legislativa*. Coordinadores Fernando Pérez Noriega y Lucero Ramírez León. Senado de la República. México 2010., p. 296.

⁸ Op cit., pp. 296-297.

⁹ Op cit., p. 297.

¹⁰ Op cit., p. 298.

representación la pluralidad política, sino que una vez que los dos candidatos a la presidencia se hayan perfilado, arrastren a una segunda vuelta los votos a favor de los dos partidos que los apoyan, resulta ingeniosa, pero es peligrosa, es una vía artificial para reducir la diversidad política, y por ello mismo sus derivaciones en el mediano plazo pueden resultar indeseables. Mucho costó lograr que la pluralidad política del país estuviese representada en los cuerpos legislativos como para pretender ahora cancelarla.

Dr. Diego Valadés Ríos Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM¹¹

- Considera que la primera vuelta presidencial atomizaría el voto de múltiples partidos, y la segunda, la concentraría sólo en dos. El sistema representativo quedaría desmeritado y se correría el riesgo de trasladar las tensiones políticas de la asamblea a la calle, lejos de fortalecer la vida institucional se le añadirían obstáculos que en lugar de promover equilibrios constructivos entre los órganos del poder, debilitarían al sistema representativo.

Iniciativas presentadas por Acción Nacional

Diputado Juan Antonio García Villa¹²

La iniciativa propone que si en una primera elección ninguno de los candidatos a la presidencia de la República logra a su favor la mayoría absoluta de la votación, se efectúe entonces una segunda elección presidencial en la que sólo participen quienes en la primera haya obtenido el primero y segundo lugar en la votación, de tal manera que en la segunda ronda necesariamente alguno de los dos contendientes alcanzará la mayoría absoluta, necesaria para obtener la autoridad política, el liderazgo, el

¹¹ Op cit., p. 299.

¹² Iniciativa presentada el 31 de mayo de 1989 en la LIV Legislatura. Disponible para su consulta en el Archivo Histórico del Partido Acción Nacional en la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C.

amplio apoyo ciudadano que en nuestro medio exige el régimen presidencialista.

Reforma el artículo 81 constitucional para que quede como sigue:

ARTICULO 81. La elección del presidente será directa y en los términos que disponga la Ley Electoral, pero requerirá de la mayoría absoluta de los votantes, para lo cual, de ser necesario, se celebrará elección de segunda vuelta.

Diputado Rafael Alberto Castilla Peralta Peniche¹³

La propuesta va encaminada a obtener el amplio respaldo popular que un Ejecutivo fuerte requiere, que si en su primera elección ningún candidato a la Presidencia de la República obtiene la mayoría absoluta de los votos, se realice entonces una segunda elección en la que sólo participen quienes en la primera hayan obtenido las dos votaciones más altas, de manera que en la segunda vuelta alguno de los contendientes alcance la mayoría absoluta para dar una base sólida de apoyo popular a la institución presidencial.

Propone reformar el artículo 81 constitucional para quedar como sigue:

*Artículo 81.
La elección del Presidente será directa y en los términos que disponga la ley electoral y requerirá de la mayoría absoluta de los votantes. Para este efecto, de ser necesario se celebrará una elección de segunda vuelta entre los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de sufragios.*

¹³ Esta iniciativa fue presentada el 18 de marzo de diciembre de 1998. Disponible para su consulta en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/Gaceta/1998/mar/19980318.html#Iniciativas> Última fecha de consulta 22 de mayo de 2017.

Presidente Felipe Calderón Hinojosa¹⁴

Propone el mecanismo de segunda vuelta electoral para la elección de Presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos. El mecanismo se llevará a cabo en aquellas contiendas en que ningún candidato obtenga la mayoría absoluta del total de los votos en una primera fecha electoral. Específicamente, se propone que cuando ninguno de los candidatos contendientes hubiese obtenido más del cincuenta por ciento del total de los sufragios se realice una segunda votación en la que participen solamente los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de sufragios en la primera votación. La segunda votación será programada de manera concurrente con los cargos legislativos federales. Mediante este mecanismo se garantiza que los candidatos electos, sean respaldados, en alguna de las votaciones, por una mayoría absoluta de los votos válidamente emitidos.

Propone reformar el artículo 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 81.

Será electo Presidente por mayoría absoluta el candidato que obtenga, la mitad más uno del total de los sufragios emitidos.

Si ningún candidato obtiene más de la mitad de los votos, se realizará una segunda votación en la que únicamente participarán los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos respecto del total de sufragios emitidos. En este caso, será electo Presidente

¹⁴ Esta iniciativa fue presentada por el Ejecutivo Federal el 15 de diciembre de 2009. Disponible para su consulta en: http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/61/1/2009-12-15-1/assets/documentos/iniciativa_Ejecutivo.pdf Última fecha de consulta 22 de mayo de 2017.

el que obtenga la mitad más uno de los sufragios válidamente emitidos.

La primera votación se celebrará el primer domingo de julio del año que corresponda. La segunda votación, en su caso, se realizará el segundo domingo de agosto, debiendo estar resueltas todas las impugnaciones que se hubieran presentado respecto de la primera votación para elegir al Presidente de la República.

Senadora Mariana Gómez del Campo¹⁵

- La iniciativa contempla la segunda vuelta electoral para la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y con su implementación se tendrían las siguientes ventajas:
- Legitimidad del gobernante. Puesto que más del 60% de los votos en la elección presidencial del 2012 no fueron por el actual presidente de México. Así, su legitimidad política como gobernante frente a la amplia mayoría que no votó por él, es cuestionable, cuando menos. Así, la segunda vuelta garantizaría que el presidente electo haya sido electo con más del 50% de los votos.
- Gobernabilidad. Toda vez que casi todos los gobernantes en nuestro país son electos por una minoría y no por la mayoría, en sus gobiernos enfrentan graves problemas de gobernabilidad que llevan a la parálisis y crisis políticas. La segunda vuelta electoral solucionaría, en parte, este problema de gobernabilidad pues obligaría a los candidatos a formar alianzas con distintas fuerzas políticas.

¹⁵ Esta iniciativa se presentó el 9 de mayo de 2017 y se encuentra disponible para su consulta en: <http://www.senado.gob.mx/index.php?ver=cp&mn=4&id=71135> Última fecha de consulta 25 de mayo de 2017.

- Cultura política. La segunda vuelta electoral motivaría que los ciudadanos deban informarse sobre los perfiles y propuestas de los candidatos, pues en la segunda vuelta no podrían emitir un voto a ciegas para un candidato o partido que ya no está conteniendo.
- Partidos políticos. El partido político lograría mayor consenso a favor de su gobernante; se reduciría el número de partidos improvisados que se benefician del principio de representación proporcional; y se fortalecería el sistema interno de los partidos, pues se fomentaría la elección interna de candidatos que benefician a los ciudadanos y no únicamente a los propios partidos.

Propone reformar el artículo 81 constitucional para quedar como sigue:

Artículo 81.

Será electo Presidente por mayoría absoluta el candidato que obtenga, la mitad más uno del total de los sufragios emitidos.

Si ningún candidato obtiene más de la mitad de los votos, se realizará una segunda votación en la que únicamente participarán los dos candidatos que hayan obtenido el mayor número de votos respecto del total de sufragios emitidos. En este caso, será electo Presidente el que obtenga la mitad más uno de los sufragios válidamente emitidos.

La primera votación se celebrará el primer domingo de julio del año que corresponda. La segunda votación, en su caso, se realizará el

segundo domingo de agosto, debiendo estar resueltas todas las impugnaciones que se hubieran presentado respecto de la primera votación para elegir al Presidente de la República.

Conclusiones

Como podemos ver existen los dos lados, algunos autores se encuentran a favor de la segunda vuelta electoral en nuestro país porque ven en ella una forma de generar representatividad, legitimidad del Ejecutivo y estabilidad de nuestro sistema político; mientras que hay otros que no la consideran necesaria al señalar que tendría excesivos costos de operación, que el que un candidato sea popular y obtenga la mayoría absoluta tampoco garantiza legitimidad o eficacia gubernamental.

La propuesta de una segunda vuelta electoral en nuestro país podría promover, entre otras cosas, la asociación de diversos intereses, el acuerdo y las negociaciones entre partidos y candidatos, con el fin de obtener el total de votación establecido como mínimo para ganar.

Los partidos políticos y candidatos se verían en la necesidad de calcular sus posibilidades reales de triunfo y, en su caso, a negociar una asociación o coalición electoral con los contendientes que juzguen apropiados o tengan similitudes ideológicas.

Aunado a lo anterior, es fundamental establecer un mecanismo en que la segunda vuelta se realice en un plazo relativamente corto a efecto de no generar incertidumbre en el elector, lo que tendría como consecuencia inestabilidad política. **B**

Reflexiones sobre los consejos políticos de Maquiavelo y su influencia en algunos ex presidentes de México

Bernardo Morales Lara

*¿Qué lección nos deja...para nuestro tiempo,
el gran pensador florentino? Sólo y simplemente, esto:
Un buen gobierno procede de acuerdo con la calidad del tiempo.
Un mal gobierno es el que actúa contra la calidad del tiempo.
El mal gobierno se arruina si persiste en los vicios del tiempo pasado.
El buen gobierno, en cambio, muestra respeto y paciencia
para con los horarios del tiempo...Conocerlo, sentirlo, actuarlo,
es el sello del gran gobernante...*

Carlos Fuentes

El 21 de junio se conmemoran 490 años del fallecimiento de Nicolás Maquiavelo (1469-1527), insigne consejero político de quien se ha escrito mucho, sobre todo de su obra considerada fundamental: *El príncipe*, escrita en 1513 y publicada hasta iniciar la década de los treinta del siglo XVI.

Aunque han pasado casi cinco siglos de su muerte, en la actualidad seguimos escribiendo sobre él, porque hablar de Maquiavelo y de su obra es siempre controversial; hay quienes lo admiran por sus consejos políticos pero también quienes se los reprochan; hay quienes desean esa capacidad de observación y análisis político, pero otros se horrorizan por tales observaciones y conclusiones; hay quienes

buscan orientar su acción política con “prudencia” como consideran lo hubiese hecho el príncipe concebido por Maquiavelo, pero otros se afligen por la existencia de asesores, funcionarios y gobernantes que experimentan esas ideas en una sociedad que sufre los “efectos negativos” de esa práctica.

Es así que, quienes llevan a cabo la “doctrina de Maquiavelo”, en su mayoría son considerados como “personas sin escrúpulos”, “malos gobiernos”, “déspotas” y “ambiciosos de poder”, “personas inmorales en política”, que contradicen los valores humanos, las buenas costumbres o ética profesional. Sin embargo, entre las opiniones polémicas podremos encontrar a aquellos que expresan su admiración a quienes

llevan a “buen término” la práctica de las ideas de este autor.

Asimismo, encontramos a escritores como Maurice Joly que “encarna” al propio Maquiavelo en su *Diálogo en el Infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*, para justificar con cierta razón que el “maquiavelismo” como sinónimo de maldad, ya existía antes que el propio Maquiavelo, porque la maldad es antes que el autor florentino: “...Mi único crimen fue decir la verdad a los pueblos como a los reyes; no la verdad moral, sino la verdad política; no la verdad como debería ser, sino como es, como será siempre. No soy yo el fundador de la doctrina cuya paternidad me atribuyen; es el corazón del hombre. El maquiavelismo es anterior a Maquiavelo”.¹ Por otra parte, con dicha aseveración pareciera ser que el mundo está perdido, que la política no cambiará, que seguirá guiada por intereses particulares y/o de grupos, y lo lamentable es que la sociedad vivirá siempre manipulada.

Sin duda, encontraremos aceptación y rechazo, defensa y reprobación para Maquiavelo, pero lo cierto es que todo autor que escribe y analiza algo, sobre alguien o sobre algún fenómeno, tiene responsabilidad de lo que dice, y ciertamente, por un lado, se puede justificar a Maquiavelo sobre el hecho de que su obra no la realizó con la intención de publicarla, tampoco imaginó que fuese exitosa y polémica; su objetivo tampoco era hacerla del conocimiento popular porque sólo la dedicó a una persona, a un sólo príncipe, en un contexto definido. Sin embargo, por otra parte, impactó el pensamiento a nivel mundial y nunca imaginó que sus consejos acerca del poder serían motor de la actitud y pasión de muchas personas, no sólo de los príncipes sino incluso de gobernantes en sistemas pluralistas pero devotos al dominio; tampoco sospechó que sus consejos serían para muchos una filosofía de vida o una doctrina de autoridad y poderío, asimismo, insisto, tampoco imaginó las consecuencias sociales negativas que a causa de la adecuación

de sus consejos políticos por los fanáticos del mando hacen pagar a la mayoría.

Y es ahí, en las consecuencias que sufre un conglomerado social, donde se regresa al punto de vista moral y ético (para algunos sin importancia, para otros, entre los que me sumo, son eje central de las acciones del hombre, porque de hecho también lo definen), aunque para muchos políticos y determinados científicos sociales la ética y la moral son simplemente un juicio de valor, en donde cada quien puede tener un punto de vista, es decir, existen variadas opiniones sobre estos términos, por lo tanto, para ellos son relativos. Lo cierto es que no se puede estudiar de forma completa o sistemática a Maquiavelo sin analizar la “moralidad o inmoralidad o proceder ético” en sus consejos políticos.

La inmoralidad, al acompañar a la acción humana, sin duda buscará fines particulares, no importando los medios que utilice, y en Maquiavelo no se puede negar la idea de que quienes utilizan todos los medios con el fin de no perder el poder o su principado, deben ser catalogados como inteligentes, prudentes, virtuosos y hábiles. Pero ¿por qué es importante destacar esto?, porque como ya se mencionó, que de acuerdo a como sea ejercido el poder político siempre se tendrá una afectación real y directa, negativa o positiva, en la sociedad.

Por lo anterior, no sólo se trata de investigar de manera separada al poder y a la moral, por ejemplo para justificar el objeto de estudio de la Ciencia Política: también se trata de estudiar las consecuencias sociales e individuales como resultado de llevar a cabo los consejos políticos del florentino. Pero si hablamos sólo de política y no de ciencia, debemos profundizar si las acciones de un gobierno van orientadas hacia el bien común, el bienestar general, o si afectan los derechos humanos. Sin duda, estas aseveraciones son también motivo de debate.

Esto y más es lo que posiblemente engendra Maquiavelo en el sentir de sus lectores y seguidores: asombro y horror, credibilidad o menoscabo, influencia o rechazo, conocimiento o censura; o

¹ Joly, Maurice. *Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*. México, Muchnik Editores-Colofón S.A., 2011, pág., 12.

tal vez, por momentos, una mezcla de estas sensaciones contradictorias entre sí.

Pero lo indudable de la influencia de su obra, es que efectivamente entre sus adeptos se encuentran varios gobernantes u hombres de asuntos públicos del pasado o actuales que llevaron o llevan a la praxis sus consejos políticos. Muchos de ellos lo hicieron a manera de monarcas, es decir, aunque sin “sangre real”, aspiraron a ejercer el poder político de esa forma, incluso a pesar de representar a un sistema identificado como democrático, que obviamente nada tiene que ver con el contexto en el que vivió Maquiavelo y del que meditó para escribir sus consejos políticos.

En el caso de México, cabe precisar que durante muchos años el sistema político tuvo características o rasgos de una monarquía, en la cual, considero, varios expresidentes no prescindieron del pensamiento del florentino, a veces para salir de situaciones difíciles como jefes de Estado, pero otras, en las que no se les puede justificar llevar a la práctica el pensamiento de Maquiavelo sólo por el hecho de ambicionar más poder, porque la tendencia en nuestro país “debía ser”, en ese entonces, la democratización y no la de mayor sometimiento a las instituciones y sociedad, cuestión que hizo mucho daño a nuestra nación.

Quienes han querido adecuar las ideas y consejos de Maquiavelo a su espacio temporal, definido por circunstancias y problemáticas distintas al del autor (y en esta parte también se le justifica), principalmente lo hacen con el propósito de lograr acceder, concentrar, mantener y expandir su poder, o construir mecanismos de influencia en su medio; objetivo muy particular y egoísta que contradice ya de por sí las aspiraciones de Maquiavelo al aconsejar a través de su obra a un príncipe del siglo XVI, para intentar unir, en un estado nacional, a una Italia dividida y en constantes luchas por el dominio y control de territorios italianos; contrarrestar las intervenciones e invasiones extranjeras en su territorio y evitarlas a futuro; mermar el poder temporal de

los papas² a fin de lograr que Italia fuese un estado unido, glorioso y con fortaleza.

Maquiavelo sabía que el príncipe adecuado para llevar a cabo esa gran labor debía tener la “virtud” de saber sustentar y conservar su reino por todos los medios, ejercer y mantener el poder político en circunstancias difíciles; debía procurar ser amado y temido, pero si no eran posibles las dos aspiraciones debía elegir ser temido pero jamás odiado o aborrecido; debía ser inteligente sin preocupación de ocupar la maldad cuando no le quedara otra opción; verse como un príncipe fuerte y no afeminado, conocedor del arte de la guerra y de la maldad de los hombres, fuerte como un león y audaz y hábil como un zorro, pero si no tenía esas cualidades, debía procurar aparentarlas y hacerlas creer.

Es relevante mencionar estos aspectos y sobre todo aclararlos, porque aunque podemos encontrar cuestiones discutibles en Maquiavelo, también podemos encontrar aseveraciones que resultan falsas sobre *El Príncipe*, el cual, cabe precisar, se dedica a tratar sólo a los principados (monarquías) en sus diferentes clasificaciones o manifestaciones,³ sin embargo, como ya se indicó, varios de sus seguidores aprovechan sus consejos a conveniencia y en distintos campos; por mencionar algunos ejemplos, en el ámbito de la comunicación se ha ocupado a manera de tergiversación de la información, en la que se pretende, a partir de la manipulación de lo que se comunica, alcanzar influencia y/o aceptación, o bien, menoscabar el prestigio de algo o alguien; en campañas políticas dentro de un sistema democrático, para que los candidatos accedan al poder o los gobiernos que lo sustentan lo contengan y lo ejerzan con mayor impacto; en las instituciones públicas por los funcionarios, para tener mayor influencia y autoridad en su organización; o los empleados, para que en su

² Recordemos que Maquiavelo habla de que el pontificado romano por haberse propasado indebidamente de lo espiritual a lo temporal, usurpando un ámbito que de ningún modo le competía “ha tenido y tiene Italia desunida y enferma”. En su libro *Discursos sobre la primera década de Tito Livio* dice que el poder pontificio no ha sido ni lo suficientemente fuerte como para haber podido consumir, bajo su égida, la unidad de Italia, ni lo suficientemente débil, por otra parte, como para poder haber sido debelado por otros principados o señoríos.

³ Maquiavelo ya había escrito sobre los regímenes republicanos en su libro *Discursos sobre la primera década de Tito Livio*, escrito entre 1512 y 1517, por lo que ahora correspondía hablar sobre las monarquías.

círculo tengan mayor prestigio y en su nivel laboral adquieran respeto y predominio. Es decir, hasta en los niveles mínimos de organización y de las relaciones humanas en la que se busca poder, se ha intentado aplicar los consejos de Maquiavelo.

Incluso, aunque sus consejos políticos han sido motivo de estudios de la Ciencia Política y de reflexiones de la Filosofía Política, lo cierto es que Maquiavelo tampoco tuvo la finalidad en su obra de hacer ciencia o filosofía, sino la de concentrar en un escrito reflexiones políticas “prácticas y eficientes” para obsequiarlas con mucho respeto y sumisión a Lorenzo II de Médicis (“Vuestra Magnificencia” como le llama);⁴ este breve escrito contiene lo que considera lo más caro que posee o lo que más estima: el conocimiento de las acciones de los hombres, conocimiento que adquirió gracias a su larga experiencia de las cosas modernas y al estudio constante de las antiguas.⁵

Es así, que a los principados (monarquías), los clasifica en: a) Principados hereditarios, cuando una misma familia ha reinado en ellos largo tiempo;⁶ b) Principados nuevos, que a su vez se clasifican en Principados nuevos del todo,⁷ creados por liderazgo de algunas personas y respaldadas por la aceptación de sus seguidores; y Principados adquiridos o mixtos,⁸ son agregados a un principado que ya existía, es decir, el principado que los conquista; c) Principado civil, en el que el control del gobierno de un principado ya existente lo toma un integrante del pueblo o bien un noble que no sea por línea consanguínea familiar de su antecesor, pero no es por conquista deponiendo al anterior rey, sino

por su liderazgo y legitimidad del pueblo; y d) Principados eclesiásticos, los gobernados por los papas.

A partir de esta clasificación y los consejos que el florentino da al respecto de cada uno de ellos, me propongo analizar de manera breve, los que han sido aplicados por algunos expresidentes de México, sobre todo por Carlos Salinas de Gortari, que adecuaron y experimentaron estos consejos políticos en un sistema definido en nuestra Constitución como democrático, sin embargo, el contexto político correspondía más a un régimen monárquico, en el que no se respetaba la legalidad del mando constitucional sino que se buscó a toda costa la concentración, mantenimiento y expansión del poder político.

Influencia de Maquiavelo en algunos expresidentes de México

México ha tenido presidentes que al parecer se guiaron en su vida profesional y política por los consejos de Maquiavelo y otros, tal vez sin saber de esta doctrina, realizaron varias de esas lecciones. Por mencionar algunos casos, encontramos a Agustín de Iturbide, Antonio López de Santa Anna, Porfirio Díaz, Venustiano Carranza, Álvaro Obregón, Plutarco Elías Calles, Adolfo Ruiz Cortines, Gustavo Díaz Ordaz Bolaños, Luis Echeverría Álvarez y Carlos Salinas de Gortari.⁹

Pero para analizar a cada uno de estos expresidentes de México, desde mi perspectiva, sería preciso separarlos en aquellos que gobernaron antes de 1929, y aquellos que gobernaron a partir de ese año, puesto que por su contexto, no todos tuvieron las mismas oportunidades y las mismas circunstancias en el ámbito del poder.

En lo particular, en este ensayo, me interesa analizar algunas de las acciones políticas de varios expresidentes de México, sobre todo de Carlos Salinas de Gortari, con base en la obra

⁴ Maquiavelo, Nicolás. *El príncipe*. México, Edit. Porrúa, 2001. Maquiavelo entendía perfectamente su tiempo, sabía que a los príncipes les fascinaba ser reconocidos en su persona, linaje y poder; por ello, Maquiavelo se dirige a Lorenzo de Médicis II con mucho tacto, naturalidad e inteligencia.

⁵ En su nota introductoria de *El Príncipe*, Maquiavelo dice a Lorenzo de Médicis que no teniendo posesiones o riquezas para regalarle, dignos de su grandeza, le regala sus conocimientos adquiridos durante muchos años y a costa de experiencias peligrosas; conocimientos que podrá aprender a través de su libro en poco tiempo, de manera sencilla y directa; además señala que “para conocer bien la naturaleza de los pueblos hay que ser príncipe”, pero también “para conocer la de los príncipes hay que pertenecer al pueblo”.

⁶ Op. Cit., pág. 3. En esta primera clasificación, Maquiavelo se refiere sin duda a la existencia de dinastías que gobiernan el mismo estado monárquico y la sucesión del gobierno es por medio de transferir el poder político por línea vertical consanguínea al hijo varón primogénito una vez muerto el rey (por tradición), o bien por transferencia voluntaria del poder político a alguien de su familia como su sucesor.

⁷ *Ibidem*, pág. 3.

⁸ *Ibidem*, pág. 4.

⁹ A Carlos Salinas de Gortari se le considera como un hombre que quiso ser rey, en el título de un video en *Biografía del poder*, basada en la obra de Enrique Krauze, video disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=dQUlvgsq9qQ>, consultado el 03 de mayo de 2017.

de Maquiavelo y sólo en el periodo institucional de México a partir de 1929, porque fue precisamente en ese tiempo cuando se crea el Partido Nacional Revolucionario (PNR), que posteriormente, en 1938, cambiaría su nombre a Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y en 1946, finalmente, cambiaría su nombre a Partido Revolucionario Institucional (PRI).

La creación del PNR tuvo varios objetivos, entre los principales fue institucionalizar la lucha y acceso al poder político de manera civilizada, y a partir de ello, construir instituciones que regularan la actividad política de manera democrática. Esta creación se debió al entonces presidente Plutarco Elías Calles, quien por esta acción obtuvo en su mandato precisamente lo que Maquiavelo anticipadamente observó: fama, autoridad y honra, sobre todo porque al acceder al poder "...las nuevas leyes y las nuevas instituciones ideadas por él, que si están bien cimentadas y llevan algo grande en sí mismas, lo hacen digno de respeto y admiración".¹⁰

Sin embargo, en el curso del tiempo dichas instituciones, de manera informal, serían usadas para concentrar el poder público al estilo monárquico, no importando contradecir el artículo 40 de la Constitución de 1917, en el que se mencionaba que es voluntad del pueblo mexicano la de constituirse en una República representativa, democrática y federal.

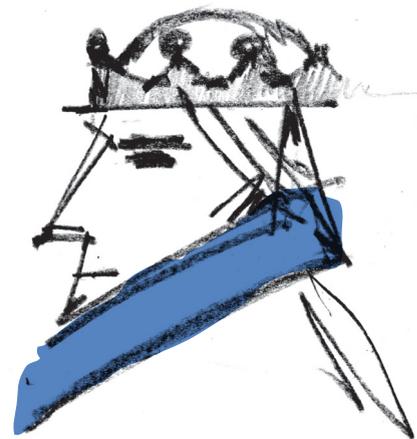
El control de dichas instituciones y de todo el régimen fue cimentado aún más a partir de la creación del PRI, una monarquía partidista que lo dominaba todo en el ámbito político, económico, cultural, legal y social de México. Un sistema que en la realidad tenía las características de un principado aunque en la forma institucional, la de una democracia. Recordemos a Cosío Villegas, quien nos da referencia de que en la opinión "chocarrera" se consideraba al sistema político mexicano como una monarquía absoluta sexenal y hereditaria en línea transversal.¹¹

Es así, que nuestro sistema, homologado a ciertas características del sistema monárquico,

¹⁰ Op. Cit., pág. 67-68.

¹¹ Cosío, Villegas Daniel. *El sistema político mexicano, las posibilidades de cambio*. México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1971, pág., 31.

ofrecía instrumentos de poder para que el titular del Ejecutivo Federal contara con facultades metaconstitucionales, y ejerciera el poder político como un jerarca, tanto que se generaron situaciones en las que los políticos mexicanos ajustaron el consejo de Maquiavelo cuando nos dice que un principado hereditario es más fácil de conservar porque está acostumbrado a una dinastía (en este caso al partido político), que basta con no alterar el orden establecido por los príncipes anteriores. Por ello, en México el poder se heredaba al nuevo "delfín", al "ungido", a través del "dedazo",¹² y eso ya era una costumbre y un último gran mandato de muchos expresidentes al finalizar su sexenio, como lo hizo Miguel Alemán con Adolfo Ruiz Cortines, éste con



Adolfo López Mateos y éste con Gustavo Díaz Ordaz; los que les siguieron continuaron con esa práctica, Miguel de la Madrid designó a su ungido Carlos Salinas de Gortari, y desde nuestra perspectiva, Salinas de Gortari es el último príncipe del régimen que escogerá a su delfín y cederá el poder a su segundo ungido (como consecuencia del asesinato de Luis Donaldo Colosio), a Ernesto Zedillo Ponce de León.

Con relación al consejo de no alterar el orden que menciona Maquiavelo en su obra, observamos que los presidentes de México a partir de Manuel Ávila Camacho hasta Ernesto Zedillo Ponce de León, elegían a sus sucesores para heredarles el poder, no tuvieron que alterar el

¹² Sobre estos términos, consultar a Cosío, Villegas Daniel. *El sistema político...*

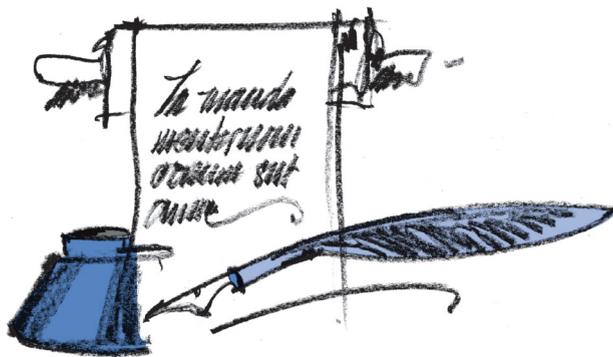
sistema político mexicano, ya que la mayoría del pueblo estaba acostumbrado al régimen priista, que fue parte de la cultura durante varias décadas, independientemente de que en el caso de Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo se empezó con un declive en la preferencia ciudadana hacia el PRI.

En relación al consejo del florentino de procurar que el príncipe sea amado y temido pero jamás aborrecido, recordemos que uno de los aciertos de Adolfo Ruiz Cortines fue otorgar el derecho del voto a las mujeres, y aunque era una exigencia universal, supo aprovechar la coyuntura y con esa medida se le reconoció como un presidente impulsor de la democracia mexicana, lo que le atrajo fama y cariño por grandes sectores del país, obviamente, también el afecto de las mujeres que obtuvieron ese derecho, que en lo posterior, la mayoría de ellas seguirían votando por el PRI.

Dicho principio expresado por el florentino lo rompieron Díaz Ordaz por la matanza de 1968 en la plaza de las Tres culturas contra cientos de estudiantes universitarios, al igual que Carlos Salinas de Gortari, que en 1994, cuando inició levantamiento armado del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, mandó al Ejército mexicano a la zona de conflicto, y éste último asesinó a muchos indígenas. Entre las matanzas que se recuerda más es la de Acteal.

Dichos sucesos y acciones hicieron que gran parte del pueblo mexicano aborreciera a Díaz Ordaz en 1968 y a Salinas de Gortari en 1994; este último, combinó en su persona el temor y el odio, principalmente al final de su sexenio, sobre todo por los hechos que en la vox populi se le imputaban, como el asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donald Colosio, su primer delfín, su primer ungido; también se le culpaba en la psique popular del asesinato de su cuñado Francisco Ruiz Massieu, Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) del PRI, y por si fuera poco, también se le responsabilizó por la crisis de 1994, que devastó la economía mexicana.

Al inicio de su administración, Salinas de Gortari al parecer tuvo presente el consejo de Maquiavelo de que si no podía generar amor, eligiera generar temor, y éste lo centró en el sentir de sus adversarios políticos. Sobre todo, por legitimar el poder presidencial, ya que cuando toma posesión como titular del Ejecutivo Federal empezó sus funciones con un visible rechazo y descontento social, dado que en el día de la elección para elegir al presidente de la República en 1988, se hablaba de que los resultados de las votaciones no le favorecían y que desde la Secretaría de Gobernación se dio la noticia pública de la caída del sistema de cómputo electoral a causa de las condiciones climatológicas. Posterior a ello, una vez que se recuperó el



sistema, casualmente a Salinas le favorecían los resultados electorales frente a su contrincante Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.

Por ello, actuó de inmediato para tratar de legitimar su mandato: entre las primeras acciones que realizó fue mandar al ejército a aprehender a Joaquín Hernández Galicia "La Quina", líder petrolero muy influyente, quien apoyó con todo el gremio sindical a Cuauhtémoc Cárdenas en las elecciones. A la Quina se le culpó de acopio de armas del ejército, sin embargo, para muchos su detención fue considerada como una venganza política del presidente, pero para otros fue un proceder político ejemplar de Salinas, el cual mandó con ese hecho el mensaje de que

no perdonaría a aquél que estuviese en su contra, fuese quien fuese, y no importando el nivel de poder que ocupara. Entre muchos ciudadanos, este acto fue motivo de admiración hacia el presidente, a quien se le comenzó a ver con respeto, sobre todo por “tener los pantalones” de hacer frente a un líder sindical fuerte. Pero por supuesto, infundió temor y creó lealtades a su figura presidencial, tanto que Fidel Velázquez, líder sindical de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), apoyó a Carlos Salinas de Gortari en todo su sexenio, y por supuesto, se disciplinó.

Odio y temor causó Salinas, imitó al zorro y al león que Maquiavelo pensó como una cualidad del príncipe que debía emplear;¹³ zorro porque cuando todo apuntaba hacia él, sobre los atentados en contra de Donald Colosio y Ruiz Maseu, tuvo la habilidad y disimulo para que no se le probara culpabilidad alguna y porque, por ejemplo, supo compartir la responsabilidad de la crisis de 1994 con Ernesto Zedillo; por otra parte, león porque mostró fuerza frente a sus adversarios políticos antes y durante su sexenio, sus lobos personales, empezando por Jesús Silva-Herzog Flores, con quien compitió por ganarse el agrado de Miguel de la Madrid para ser su “tapado y delfín” al terminar su mandato. Salinas ganó la batalla y Silva-Herzog renunció irrevocablemente en junio de 1986, aunque ya como presidente y casi al final de su sexenio, Salinas lo incorporó a su equipo en la Secretaría de Turismo, precisamente por su talento y seguramente por su sometimiento y juramento de lealtad.

Asimismo, porque como Presidente de la República intervino en las elecciones del estado de Guanajuato en 1991, en las que se presume ganó la gubernatura Vicente Fox Quezada frente al candidato priísta Ramón Aguirre, quien por diversas acusaciones de fraude electoral y por la resistencia civil encabezada por Fox, no pudo tomar posesión.

Sin embargo, Salinas tampoco permitió que Fox tuviese alguna oportunidad de obtener la

gubernatura del estado, e influyó en el Congreso local, que erigido en Colegio Electoral, anuló las elecciones, y aunque permitió que el Congreso de Guanajuato nombrara como el primer gobernador interino de oposición al presidente municipal de León, Guanajuato, que aún estaba en funciones y era miembro del Partido Acción Nacional (PAN), mostró su fuerza ante dicho acontecimiento, que por supuesto fue una injerencia “antidemocrática” y que mermó la confianza de los electores en el sistema político.

A Salinas, su partido y a todo el aparato del PRI se les acusa en la opinión pública de que también por artimañas defraudaron electoralmente la elección para gobernador en Michoacán en 1992, donde se presume que ganó Cristóbal Arias Solís del Partido de la Revolución Democrática (PRD), sin embargo, se le da el triunfo a Eduardo Villaseñor Peña, que enfrentó el enojo y resistencia ciudadana ante tal imposición, por lo que se tuvo que sustituir a este gobernador electo del PRI por un gobernador interino del mismo partido, Ausencio Chávez. La habilidad de Salinas, sus intervenciones e imposiciones generaban ese “mal sabor de boca” en los ciudadanos, en el pueblo en general. Evidentemente sí era un zorro, pero públicamente, se empezó a generar resentimiento en contra de él.

Por otra parte, a Salinas le asistió la “fortuna” (suerte), que de acuerdo a Maquiavelo se presenta en algún momento a todo príncipe, sea a favor o en contra, y en el caso de la caída del sistema en las elecciones presidenciales de 1988, mucha gente simpatizante de Cárdenas Solórzano estaba preparada para su llamado e impedir la posesión de Salinas en la silla presidencial, incluso por la vía armada. “Afortunadamente” para Salinas, ese llamado nunca se realizó, principalmente por la moral política e institucional de Cárdenas en la lucha democrática en México. Maquiavelo comenta al respecto, que la fortuna es juez de la mitad de las acciones del hombre, pero que deja gobernar la otra mitad, sin embargo, sucede que la fortuna “...se manifiesta con todo su poder allí donde no hay virtud

preparada para resistirle...”¹⁴ Pero tanto Salinas como su partido tenían todos los instrumentos de poder para resistir incluso a ese posible llamado a tomar las armas contra el régimen.

La fortuna en la vida política de Salinas, fue domada por él, porque desde el inicio decidió estar en el PRI, partido en el poder, y contaba con todo el apoyo del aparato de gobierno; además, antes de militar en el PRI siempre contó con el apoyo de su padre Raúl Salinas Lozano, que lo indujo a él y a su hermano Raúl a plantearse la idea de ser presidentes de México.

Por los altos cargos públicos que ocupó su padre, aprovechó las relaciones políticas al interior y al exterior del país; además tenía disponibilidad de dinero para viajar y estudiar en las mejores universidades extranjeras (estudió en Harvard). A partir de estos elementos, Salinas y su padre generaron nuevas alternativas, un proyecto, para acceder y ejercer el poder político en nuestro país. Cuando el joven Salinas decide dedicarse a la vida política, su padre le tendió puentes políticos, y éste, con su talento, fue secretario de Programación y Presupuesto en la administración de Miguel de la Madrid, en donde a partir de su influencia y estrategia política, consiguió una curul senatorial para su progenitor. Salinas y su padre fueron impetuosos con la fortuna, como lo dijo Maquiavelo, que era preciso tenerla sumisa, golpearla y zaherirla, porque lejos de que ella se les impusiera, fueron éstos quienes la domaron.

Y sobre la capacidad, Maquiavelo habla de que el príncipe debe poseer talento o superior talento para llevar a cabo grandes empresas, y sin duda Salinas de Gortari era sobresaliente en lo político, en lo profesional como economista y muy atento y exigente para formar su gabinete con gente capaz y “feroz”, y otros inteligentes y “dóciles”, para cada situación, entre ellos Manuel Camacho Solís, José Córdoba Montoya, Ernesto Zedillo Ponce de León, Fernando Gutiérrez Barrios, Jorge Carpizo McGregor, Pedro Aspe Armella, Luis Donald Colosio Muerrieta, Emilio Gamboa Patrón, Manuel Bartlett Díaz,

¹⁴ *Ibidem*, pág., 64.

Carlos Hank González, entre otros, que coloca en puestos clave para poder inducir su proyecto de nación. Maquiavelo fue muy categórico en su observación de que la cordura o “...juicio de un príncipe se funda en los hombres que lo rodean: si son capaces y fieles, podrá reputárselo por sabio, pues supo hallarlos capaces y mantenerlos fieles; pero cuando no lo son, no podrá considerarse prudente...”¹⁵

Maquiavelo también aconseja que la obligación de un príncipe es cultivar el arte de la guerra, el orden y disciplina de los ejércitos, además de conocer los valles, colinas, ríos y lagunas del territorio para estar preparado. En el caso de Salinas, adaptó este consejo de Maquiavelo frente y en contra a sus rivales políticos, incluidos los medios de comunicación que lo criticaban.

Por supuesto, Salinas frecuentaba los sitios de México, que por analogía al consejo del florentino, conoció nuestro territorio, sus regiones y geografía, pero no para una guerra bélica sino porque como dice Maquiavelo, además es el primero de los talentos necesarios de un capitán, y no sólo es un arte sino también una ciencia contra los enemigos que hacen la guerra, para saber qué hacer en dado caso de estar en tal o cual geografía o terreno. Se podría decir que Salinas identificó a sus “enemigos” (oposición política) regionalmente y personalmente en todo el país; a partir de ello, condujo a su gabinete y partido político a la guerra, a las batallas en contra de los sindicatos, organizaciones sociales y civiles, grupos de ciudadanos y periodistas opuestos a su voluntad presidencial: hubo muchos exilios y mano dura contra ellos.

Sobre la obtención de amor por parte del pueblo, al parecer Salinas busca alcanzarlo a partir de lo que dice Maquiavelo, ocuparse del país en lugar de las delicias de la vida, y lo hizo a partir de su proyecto de nación, aparejado con el deseo de generar un excelente prestigio, admiración y respeto hacia su persona.

Y para conseguirlo también siguió el consejo de Maquiavelo de poner atención a las acciones de varones insignes, a fin de examinar las

¹⁵ *Ibidem*, pág., 60.

causas de sus victorias y las de sus pérdidas para no experimentarlas, verse como héroe, lleno de gloria, y Salinas intentó imitar a los grandes presidentes o líderes internacionales e incluso convivió con varios de ellos, a partir de abrir al país al neoliberalismo, al libre mercado, cuestiones que eran difíciles incluso en la aceptación del pueblo mexicano, porque hubo mucha incertidumbre, duda ante lo nuevo y que para muchos significaba una desventaja abrumadora para México.

Salinas siguió su proyecto nacional, tuvo por objetivo que México fuera parte del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos de América (EEUU) y Canadá. Para ello, buscó convencer al pueblo mexicano de que tenía la oportunidad de desarrollarse y acceder al primer mundo, que México tenía con qué, que era un gran país. Cargó al pueblo mexicano de esperanza, de ansiedad de gloria y orgullo, y en esa introducción de un buen futuro, intentaba que el pueblo se olvidara del pasado, sobre todo de la muy discutida elección de 1988. Y es así que Salinas abre el comercio sobre todos los horizontes, incluso con América Latina.

Empezó a ganar reconocimiento internacional, sobre todo porque el estilo de la política económica era la apertura hacia el libre mercado y olvidarse del paternalismo, del estado populista, del estado benefactor y protector de la economía. George W. Bush, presidente de los EEUU, en una conferencia habla de Salinas de Gortari como un líder que guía a México y que lo llevará a una era de reformas sin precedentes. Con ese beneplácito discursivo legitima el liderazgo de Salinas, mismo que tendrá impacto en la psicología del pueblo mexicano, porque el mensaje era que a través de sus decisiones políticas y económicas elevaría México como un gigante para el siglo XXI, además era muy difícil que un presidente “gringo” hablara bien de un presidente mexicano, y Salinas lo consiguió, lo que hizo enorgullecer a varios sectores de la sociedad. Entonces se privatizaron los bancos, las empresas aéreas, los puertos, la compañía de

teléfonos, entre otras muchas empresas, y por ello, su imagen y prestigio llegaron a todos los periódicos y revistas del planeta. Lo empezaban a invitar a selectivas reuniones con líderes internacionales, se le trataba con honor, los medios nacionales e internacionales hablaban muy bien de él, su estilo y personalidad fueron inspiradores para su pueblo que efectivamente lo comenzó a admirar y amar, porque daba orgullo y esperanza a México.

En 1989, artistas y actores mexicanos de la empresa Televisa cantaban el tema de “Solidaridad”, que transmitían en horas estelares de la televisión y que hacían referencia al programa social del presidente Salinas. Miles de televidentes observaban la pasión del canto, la empatía con el presidente, la esperanza de un país mejor y con oportunidades de desarrollo, donde el enemigo común era la pobreza, por ello fue motivo para homenajear al citado programa.

Asimismo, en los comerciales televisivos transmitían a personas que hablaban sobre el progreso, que ya no se iban al “norte” porque iba mejor la cosecha, o porque recibían beneficios de gobierno que cumplían sus esperanzas que durante muchos años pedían se realizaran. Actores que representaban a la gente de la tercera edad que por la intervención gubernamental ahora podían disfrutar de muchos beneficios, y nuevamente gracias al programa “Solidaridad, unidos para progresar”. Este convencimiento mediático empezó a formar la figura del presidente ya como un héroe, como un hombre “inteligentísimo” “salvador del pueblo pobre de México”, “un caudillo del progreso, de la pluralidad y la democracia”. Y por supuesto, el desborde de amor del pueblo mexicano hacia su príncipe Salinas.

En los reportajes se ve al presidente recorriendo varios municipios del país, municipios muy pobres. Se proyecta la imagen de un presidente muy cercano a la gente, que se deja apachar, que deja que se acerquen a él, que saluda con alegría, que abraza al desprotegido como encontrando un guía un líder, que

compartía sus necesidades y que dejaba que lo adornaran con los ornamentos de la región, principalmente vestiduras indígenas. Esto también generó amor, porque un líder reconocido internacionalmente regresaba a su tierra, en los rincones más lejanos y pobres del país a abrazarlos y a brindar su apoyo. Suponemos, que al respecto siguió otro consejo más de Maquiavelo.

No fue rapaz, ni usurpó las propiedades de los gobernados, tampoco pasaba por ligero, afeminado o irresoluto. Tampoco se hizo de enemigos en el extranjero que fuesen motivo de ataque, sino como dice Maquiavelo, hizo “buenas alianzas”, y esto, a través del Tratado de Libre Comercio que por supuesto convenía a EEUU y a Canadá.

Estos y muchos otros actos realizó el ex presidente Salinas de Gortari, en los que se incluye el impulso para que el clero mexicano recobrara sus derechos ciudadanos a partir de las reformas que se hicieron al artículo tercero y 130 constitucionales. A partir de dichas reformas, México reestablece relaciones diplomáticas con El Vaticano, y por supuesto, para los clérigos, en sus opiniones públicas, Salinas era un excelente gobernante.

Sin embargo, el posterior odio, resentimiento, defensa y confusión hacia su persona y personalidad, que generó en la mayoría de los mexicanos, fue a partir del levantamiento del EZLN en Chiapas y la crisis económica de 1994. Estos eventos lamentables en la historia de México hicieron que se reactivara la mente colectiva y recordara el fraude electoral de 1988, los asesinatos que se le adjudicaban, los exilios políticos, las trampas electorales en varios estados de la República, y el Tratado de Libre Comercio como parte de la crisis económica por la que atravesaba el país.

Por último, en mi opinión, puedo decir que hay quienes tienen “sentido común” en política, otros simplemente se les presenta una situación y hacen lo que consideran correcto o más conveniente, o bien, están los que leen consejos políticos como los de Maquiavelo no sólo para

sustentar su “principado” sino para concentrar más poder y expandirlo. Creo en lo particular, que sobran ejemplos de cómo presidentes y ex-presidentes mexicanos o extranjeros han llevado los consejos de Maquiavelo en su propio contexto, por necesidad o por ambición.

Podemos hablar “bien o mal”, con “objetividad” o incluso con cierta permisividad de imaginación sobre la praxis de esos consejos del florentino, porque de hecho nosotros no somos parte de ese momento, y si lo fuimos, no estuvimos inmersos en situaciones concretas. A fin de cuentas, buscamos sustentar nuestros argumentos con hechos, noticias, libros y criterios, que nos dan cuenta de lo cercano de una doctrina, pensamiento, teoría o análisis, con respecto al acontecer histórico.

Y a pesar de todo, no cabe duda, que Maquiavelo sigue siendo vigente para muchos. **B**

Bibliografía

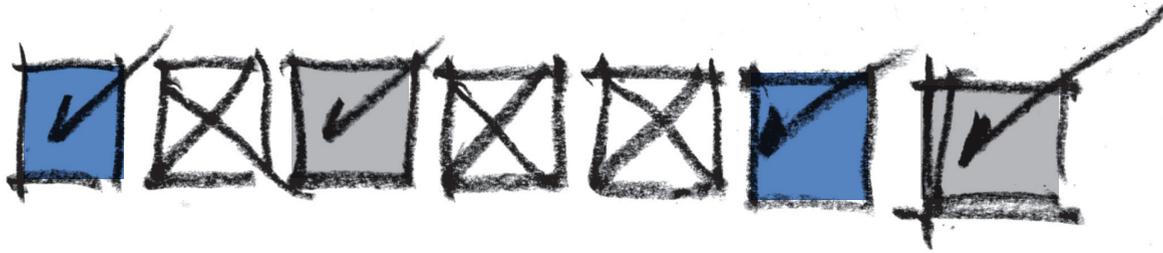
- Cosío, Villegas Daniel. *El sistema político mexicano, las posibilidades de cambio*. México, Cuadernos de Joaquín Mortiz, 1971.
- Joly, Maurice. *Diálogo en el infierno entre Maquiavelo y Montesquieu*. México, Muchnik Editores-Colofón S.A., 2011.
- Maquiavelo, Nicolás. *El príncipe*. México, Edit. Porrúa, 2001.
- Tello, Carlos. *Estado y desarrollo económico: México 1920-2006*. México, UNAM, 2007.

Referencias electrónicas

- Carlos Fuentes disponible en: <https://www.terra.com.mx/noticias/mexico/politica/carlos-fuentes-maquiavelo-en-mexico,80c72de8c0767310VgnVCM5000009ccceb0aRCRD.html>, consultado el 15 de mayo de 2017.
- Biografía del poder, basada en la obra de Enrique Krauze, video disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=dQUlvgsq9qQ>, consultado el 03 de mayo de 2017.

El buen gobierno como paso para la reelección

David Salvador Hernández Martínez



I. Introducción

La reelección es un tema que ochenta años después, es retomado y contemplado dentro de la reforma político electoral. Sin embargo poco se había discutido en México, desde la prohibición de ésta con la reforma de 1933.

Actualmente se permite la reelección de las autoridades locales en funciones para un periodo adicional, por lo que se tendrían gobiernos municipales con duraciones de hasta 6 años.

Ante este escenario es preciso realizar un análisis, más allá de plantear la vigencia de la reelección en los municipios, que establezca la necesidad de generar los órganos y mecanismos de participación y corresponsabilidad entre ciudadanía y gobierno. Ya que la vida democrática de un país se consolida por las instituciones de éste y por el grado de compromiso entre gobernados y autoridades.

Por ello, y ante el escenario de la reelección de autoridades locales, es imperativo fortalecer un sistema democrático donde la participación de los ciudadanos por medio de la evaluación y vigilancia de los resultados de los alcaldes y sus gobiernos sean el medio legítimo para concederles un período adicional de gobierno.

Desde nuestra visión, la reelección es una oportunidad para mejorar las prácticas de gobierno en los municipios y por ende la calidad de vida de los ciudadanos; de ahí que analicemos en el presente artículo el estatus que guarda en nuestro país, las experiencias internacionales, así como la forma que se ha implementado y en la misma ruta abordar con una exposición concreta lo que es un buen gobierno y la propuesta de Agenda para un Buen Gobierno Municipal.

En este punto encontramos la importancia de hacer Gobernanza Municipal Humanista,

una propuesta generada desde la Asociación Nacional de Alcaldes (ANAC) y dirigida a los gobiernos locales. Con esta agenda, buscamos que nuestros municipios sean distintos y distinguibles mediante la implementación de políticas públicas basadas en cinco ejes y una serie de acciones que permiten compartir y replicar prácticas exitosas entre gobiernos.

La Agenda para la Gobernanza Municipal Humanista, además de ser una propuesta de modelo que será explicado en este artículo, es un mecanismo sólido que permitirá a los ciudadanos y autoridades locales evaluar los resultados de gestiones de manera periódica, permitiendo observar y adecuar las políticas públicas locales de manera inmediata, bajo un principio de mediano y largo alcance.

Si los alcaldes humanistas nos comprometemos a trabajar de la mano con la agenda, estoy seguro que nuestros

resultados serán más satisfactorios y podremos hacer buenos gobiernos con altas posibilidades de servir a nuestros ciudadanos un período más.

1. Diagnóstico

La reelección en México ha sido controvertida. Algunas posturas sostienen que la posibilidad de ampliación de un buen mandato de funcionarios públicos locales, permitirá crear mejores programas y proyectos de gobierno con visión a largo plazo; otras

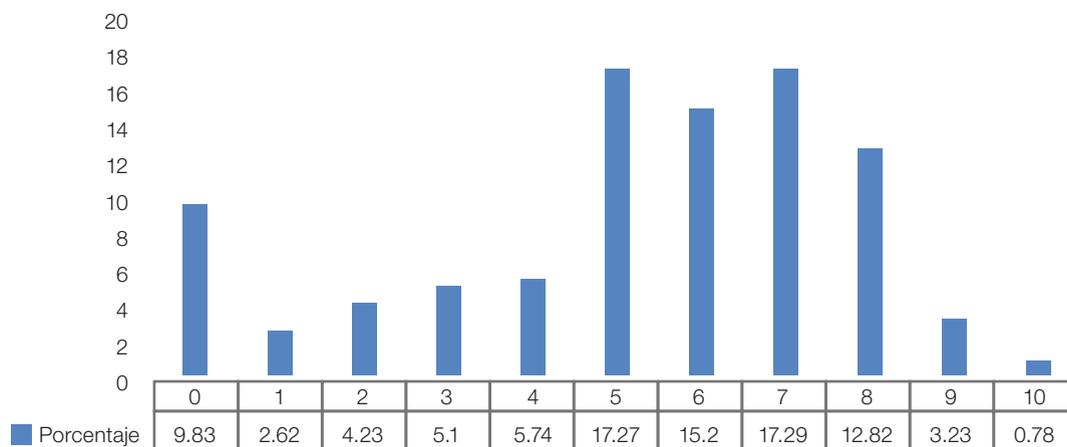
mencionan que ésta sólo aumentará la corrupción y la perpetuidad de los funcionarios públicos en su cargo.

La realidad es que en México la población mantiene un desencanto de la política, por la pérdida de confianza en sus representantes y autoridades; lo anterior es resultado de los niveles altos de corrupción y falta de credibilidad en los procesos democráticos, motivo por el cual no hay una percepción clara de los beneficios de la reelección en los gobiernos locales.

Confianza en los presidentes municipales y jefes delegacionales

En el año 2012, la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) mencionó que los ciudadanos encuestados tenían desconfianza en sus presidentes municipales y jefes delegacionales, es por eso que la mayor parte de ellos contestaron no estar a favor de la reelección de estos funcionarios públicos.

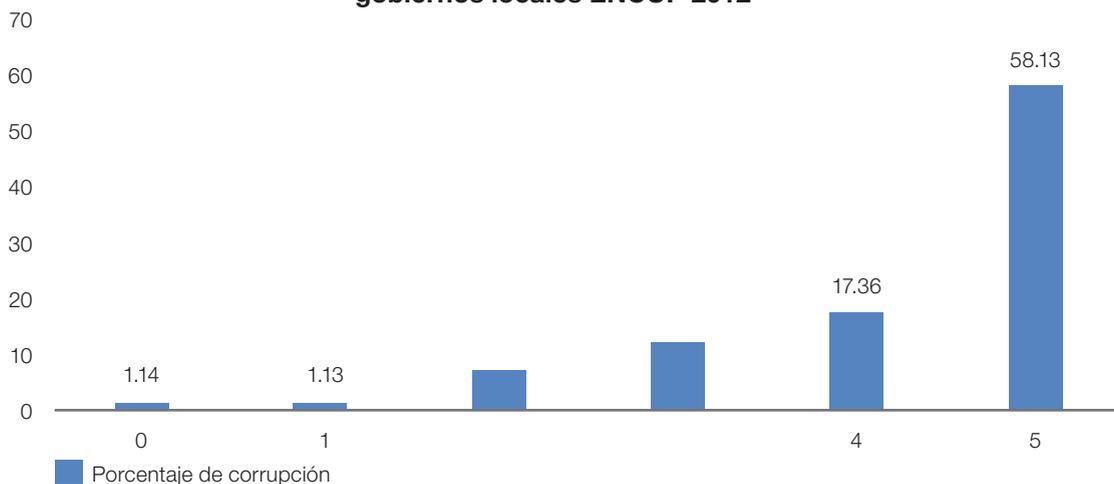
Confianza de los ciudadanos en presidentes municipales y jefes delegacionales ENCUP 2012



Fuente: ANAC, con información de la ENCUP 2012.

En una escala del 0 al 5, donde 0 significa poca confianza en los presidentes municipales y jefes delegacionales, y 10 confianza total en éstos, puede apreciarse que sólo el .78% confía mucho en sus gobiernos locales. Además de estos los ciudadanos encuestados creen que en los gobiernos municipales y delegacionales la corrupción que existe o persiste en más del 50%.

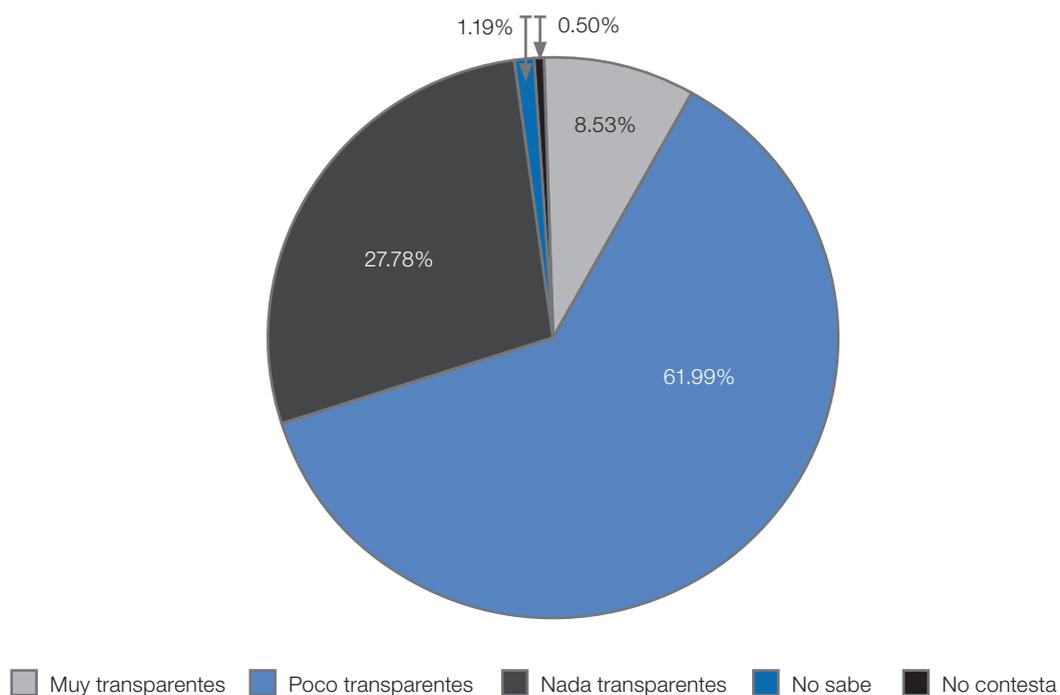
Porcentaje de corrupción que creen los ciudadanos existe en los gobiernos locales ENCUP 2012



Fuente: ANAC, con información de la ENCUP 2012. Nota: Escala de 0 a 5, donde 0 es nula corrupción y 5 total corrupción.

Mientras que en el aspecto de la transparencia en la decisiones de los gobiernos locales, de los ciudadanos encuestados, el 89% considera que son poco o nada transparente la gestión realizada por las autoridades en este orden de gobierno.

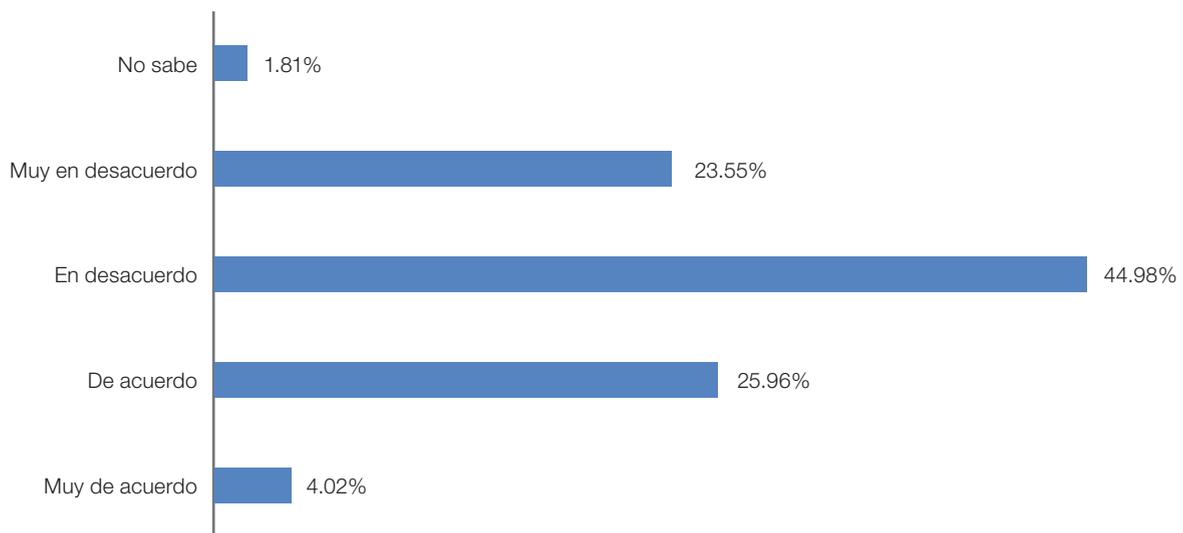
Transparencia de decisiones en gobiernos locales ENCUP 2012



Los resultados anteriores mostraban una tendencia en la que gran parte de los ciudadanos no estaría de acuerdo con la reelección de los funcionarios de los gobiernos municipales a partir de la falta de criterios de transparencia y corrupción.

Lo anterior se consolida cuando en el mismo instrumento se pregunta qué tan de acuerdo estaban con la reelección, en donde el 44.98% contestó estar en desacuerdo y el 23.55% muy en desacuerdo.

Opinión de los ciudadanos en reelección de presidentes municipales y jefes delegacionales



Fuente: ANAC con información de la ENCUP 2012.

El referido argumento funcionó como fundamento para dejar por mucho tiempo el tema de la reelección en la congeladora legislativa, hasta el año 2013, cuando se da la reforma política electoral.

Sin embargo dicha reforma política se construyó de una manera muy general, dejando solo a un periodo adicional la reelección en los gobiernos locales, ya que es deseable que el periodo sea más prologado.

Experiencia internacional de la reelección

En países donde la reelección de los funcionarios de gobiernos locales se encuentra por periodos largos o de manera indefinida, la prestación de servicios, la planeación de programas, la profesionalización, la rendición de cuentas es mayor y la corrupción es significativamente más baja.

Uno de los claros ejemplos es Estados Unidos: “de acuerdo con el IMCO 2009, las ciudades de Estados Unidos durante el siglo XIX tenían una alta rotación de alcaldes, generando una falta de organización generalizada en las mismas. Por el contrario, en el siglo XX comenzaron a observarse periodos de gobierno municipal más largos; mismos que coincidieron con una profesionalización de los servidores públicos y una mejoría en la calidad de los servicios públicos”.¹

¹ Dworak Fernando, “Un acercamiento a la reelección inmediata de las autoridades municipales”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010, p. 132, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3198/9.pdf>, consultado el 26/02/2017.

Otro caso es Alemania: en los *Landkreis* (comarca y o municipio) sus alcaldes tienen períodos largos de “ocho años, que fortalecen su posición, mientras que el consejo solo es elegido por cinco años. Por todo ello, es posible concluir que el alcalde tiene una posición fuerte, tanto por su legitimación democrática directa, como por su estatuto legal”.² Lo que realmente ayuda al funcionamiento de la democracia en los gobiernos locales en Alemania, no es tanto el sentido de la reelección de las autoridades locales, sino los mecanismos que fomentan la vida democrática tanto de ciudadanos como de funcionarios, lo que permite bajos niveles de corrupción y buena calidad en la prestación de los servicios públicos.

En Brasil, a partir de la aprobación de la reelección en 1998, los autores Ferraz y Fian, de la Universidad de Berkeley, encontraron que “los alcaldes que se están jugando la reelección tienen menos probabilidad de caer en actos de corrupción, en comparación con aquellos que ya no tienen posibilidad legal de reelegirse por haber cumplido dos periodos consecutivos en el cargo. En la misma investigación se sostiene que los alcaldes que ejercen su segundo periodo de mandato son mejores administradores

² Von Arnim Hans Herbert, “Democracia y formas de participación local en Alemania”, Universidad Alemana de Ciencia de la Administración. *Espira*, p. 4, disponible en : <http://www.uni-speyer.de/files/de/Lehrst%C3%BChle/ehemalige%20Lehrstuhlinhaber/VonArnim/Veroeffentlichungen/espagnol/gobernialocal.pdf>, consultado el 26/02/2017.

públicos, de acuerdo con los resultados arrojados por auditorías financieras del gobierno federal”.³

Reforma político-electoral 2013

La reforma político electoral del año 2013 contempla la reelección de funcionarios de los gobiernos locales, específicamente de presidentes municipales, jefes delegacionales, regidores y síndicos; aunque esta reforma es un avance significativo, fue aprobada con candados y sin incentivos que propicie una relación más sólida en términos democráticos entre ciudadanos y autoridades locales.

En noviembre de ese mismo año fue presentada una iniciativa ante la LIX Legislatura por parte del Partido Acción Nacional, la cual “propuso y argumentó la reestructuración del artículo 115 de la Carta magna, para permitir la reelección municipal a la par que establecía algunos candados para evitar la concentración del poder en determinados grupos y fomentar la democracia participativa”; señala que dicha propuesta debía ser simultánea al desarrollo de los instrumentos de modernización de la democracia municipal, como son la consolidación de los derechos políticos de los ciudadanos; el control democrático del gobierno y la rendición de cuentas,

³ Instituto Mexicano para la Competitividad, Reelección, 2009, disponible en: <http://imco.org.mx/ciudades2010/PDFS/SeccionIII-Reeleccion.pdf>, consultado el 27/02/2017.

otorgando nuevamente a las legislaturas de los estados los períodos para reelegirse; la propuesta quedó de la siguiente manera:

*“Las constituciones de los estados definirán el régimen de compatibilidad para ocupar los cargos del ayuntamiento, el período de los mismos las bases de la elección o reelección, de sus integrantes y de las candidaturas de ciudadanos sin partido y de otras formas de organización de participación política municipal”.*⁴

En febrero de 2014 fue publicada, en el Diario Oficial de la Federación, la reforma a los artículos 55, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que los ayuntamientos podrán ser reelectos por un período consecutivo, siempre y cuando su mandato no sea superior a tres años.

La reforma al artículo 115, Segundo Párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que permite la reelección de los ayuntamientos quedó de la siguiente manera:

⁴ *Ibíd.*, p. 268.

“Las Constituciones de los estados deberán establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato”.

Reelección municipal en los estados

- Las consideraciones más importantes de la reforma son:
- Las legislaturas de los Estados pondrán las reglas para la reelección.

- La reelección consecutiva será para Presidentes Municipales, Regidores y Síndicos.
- Es requisito para llevar a cabo la reelección no exceder el período de gobierno a 3 años de mandato.
- La reelección para presidentes, síndicos y regidores sólo podrá hacerse por un periodo adicional.
- Sólo podrá haber reelección por el mismo partido o coalición o partido de la coalición.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIFE) no establece reglas para reelección municipal.

Para llevar a cabo el proceso de implementación de la reelección municipal, el primer paso es la modificación y/o adecuación del marco normativo secundario en las entidades Federativas.

Por ello después de aprobada la reforma político electoral en 2013, publicada en el Diario Oficial de la Federación en 2014, los estados de la República debieron comenzar a

legislar en ese tema, para avanzar con la reelección tanto en legislaturas locales como ayuntamientos.

Hasta el momento, de las 32 entidades federativas únicamente falta la modificación de la Constitución veracruzana para permitir la reelección de las autoridades de los gobiernos locales.

Cabe destacar que la reelección aplicará para los funcionarios que lleguen al cargo después de la entrada en vigor de la modificación a su Constitución, es decir que después de las elecciones de 2015 y 2016 podrán reelegirse las autoridades electas popularmente en los gobiernos locales por un periodo adicional.

El siguiente Cuadro retrata el estado que guarda las adecuaciones a las constituciones políticas de los estados, el año de posible reelección de autoridades locales y parte de la legislación electoral en cada una de las entidades federativas.

Cuadro de modificaciones a constituciones políticas locales y marco jurídico local en materia de reelección municipal

Entidad	Reelección	Fundamento en constitución local	Año posible de reelección	Marco secundario para reelección	Ley de reelección
Aguascalientes	SI	Art. 66	2019	Código Electoral para el Estado de Aguascalientes	NO
Baja California	SI	Art. 78 tercer párrafo	2019	Ley electoral del Estado de Baja California	NO

Entidad	Reelección	Fundamento en constitución local	Año posible de reelección	Marco secundario para reelección	Ley de reelección
Baja California Sur	SI	Art. 141	2018	Ley electoral del estado de Baja California Sur	NO
Campeche	SI	Art. 102, último párrafo	2018	Ley de instituciones y procedimientos electorales del estado de Campeche	NO
Chiapas	SI	Art. 28	2018	Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas	
Chihuahua	SI	Art. 126 Fracción I, Cuarto párrafo	2018	Ley electoral del Estado de Chihuahua	NO
Coahuila	SI	Arts. 30, 158-K Fracción II	2018	Código Electoral para el Estado de Coahuila de Zaragoza	
Colima	SI	87, Frac. I, Tercer párrafo	2018	Código electoral del estado de Colima	NO
Ciudad de México	SI	Art 53 numerales 6 y 7.	2018		NO
Durango	SI	Art. 149	2019	Ley de instituciones y procedimientos electorales para el estado de Durango.	NO
Guanajuato	SI	Art. 113	2018	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato	NO
Guerrero	SI	Art. 176, numeral 1	2018	Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales en Guerrero	NO
Hidalgo	SI	Arts. 125 y 127	2020	Código Electoral del Estado de Hidalgo	NO
Jalisco	SI	Art 73 Fracc. IV	2018	Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco.	NO
México	SI	Art. 116	2018	Código Electoral del Estado de México	NO
Michoacán	SI	Arts. 116 y 117	2018	Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo	NO
Morelos	SI	Art. 112	2018	Código de instituciones y procedimientos electorales para el estado de Morelos	NO
Nayarit	SI	Art. 107	2017	Ley Electoral del Estado de Nayarit	NO
Nuevo León	SI	Art. 124	2018	Ley Electoral Para El Estado De Nuevo León	

Entidad	Reelección	Fundamento en constitución local	Año posible de reelección	Marco secundario para reelección	Ley de reelección
Oaxaca	SI	Art. 29	2018	Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Oaxaca	NO
Puebla	SI	Art. 102 fracción II	2018	Código De Instituciones y Procesos Electorales del Estado De Puebla	NO
Querétaro	SI	Art. 35	2018	Ley Electoral del Estado de Querétaro	NO
Quintana Roo	SI	Art. 139	2018	Ley Electoral de Quintana Roo.	NO
San Luis Potosí	SI	Art. 114 Fracción I	2018	Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí	NO
Sinaloa	SI	Art. 117	2018	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa	NO
Sonora	SI	Arts. 131 y 133	2018	Ley De Instituciones y Procedimientos Electorales para El Estado De Sonora	NO
Tabasco	SI	Art. 64 fracción IV	2018	Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco.	NO
Tamaulipas	SI	Art. 130, Quino Párrafo	2018	Ley Electoral del Estado de Tamaulipas	NO
Tlaxcala	SI	Art. 90 cuarto párrafo	2021		
Veracruz	NO	Art. 70	2021	Código Electoral del Estado de Veracruz	NO
Yucatán	SI	Art. 77 segunda	2018	Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán	NO
Zacatecas	SI	Art. 118 Frac. II	2018	Ley Electoral del Estado de Zacatecas	NO

Fuentes: Dip. Juan Pablo Piña Kurczyn, Presidente de la Comisión de Fortalecimiento al Federalismo en la cámara de Diputados. 2017. Asociación Nacional de Alcaldes con información de los Congresos Locales.

De la información anterior podemos observar que 212 municipios en México, que corresponden al estado de Veracruz, no son susceptibles de tener autoridades reelectas, en virtud de que no existe modificación en la Constitución Política del Estado. Es decir menos del 10% de los municipios en el país no tienen dicha posibilidad.

Este año (2017) Nayarit se convierte en la primera entidad en la cual servidores públicos de los gobiernos locales pueden ser reelectos. En 2018 son veinticinco entidades del país las que son susceptibles de reelección municipal, es decir, un 78% del total nacional.

Los estados de Aguascalientes, Baja California y Durango podrán tener gobiernos reelectos hasta el año 2019, mientras que Hidalgo podrá tener autoridades reelectas en el año 2020.

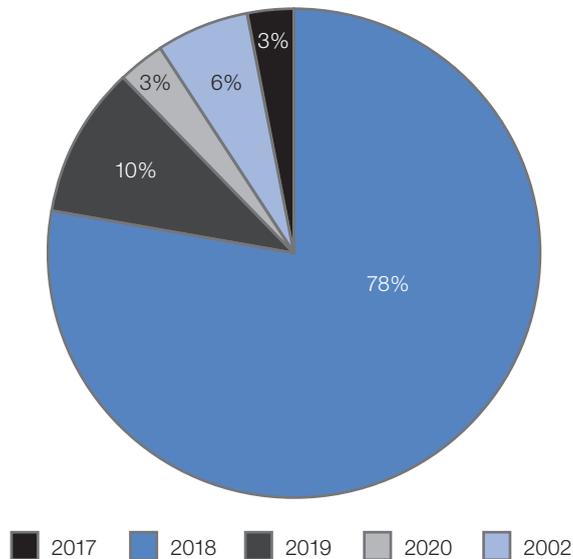
Tlaxcala podrá tener autoridades reelectas en el año 2021, mientras que Veracruz tendría que reajustar su constitución local y adecuar sus períodos de gobierno para poder tener esa posibilidad en el mismo año.

Estados y años en que puede operar la reelección municipal

Año	Número de estados
2017	1
2018	25
2019	3
2020	1
2021	2

Fuente: Asociación Nacional de Alcaldes con información de los Congresos Locales

Porcentaje de estados por año susceptibles de reelección



Fuente: Asociación Nacional de Alcaldes con información de los Congresos Locales

Dificultades para la reelección municipal

La reforma político electoral 2013 retomó muy poco de iniciativas ya realizadas en años anteriores sobre este tema, como la de septiembre de 2004 presentada por el Presidente de la República, donde “la reelección de los integrantes electos de los ayuntamientos y permitía una reelección inmediata cuantas veces así lo posibilitaran las constituciones de las entidades federativas, ya que serían éstas las encargadas de regular los períodos de dicha reelección. Con ello se pretendía que pudiese ser moldeada a las condiciones de cada entidad y municipio, delegando a las legislaturas locales el

definir si los períodos serían consecutivos, espaciados, limitados o ilimitados; finalmente, dicha iniciativa fue retirada por el propio Ejecutivo federal”.⁵

El primer problema que tuvo que afrontar la reelección municipal fue el ajuste a los períodos de gobierno previamente establecidos, ya que la reelección aplicará en gobiernos con períodos de tres años. En este punto hubo algunos estados como Coahuila, Hidalgo y Veracruz que ya habían legislado por periodos de 4 años en sus gobiernos locales, por lo cual tenían que modificar los periodos en sus constituciones.

Pero el mayor candado para la reelección es el proceso de re postulación, ya que ésta solo podrá venir del mismo partido o coalición que postuló por primera vez a los representantes del ayuntamiento, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Algunos beneficios de la reelección municipal

- Fortalecimiento del sistema democrático.
- El voto se vuelve un mecanismo de control (premio - castigo) de los ciudadanos hacia el desempeño de los gobernantes.
- Rendición de cuentas: permite exigir responsabilidades y rendición de cuentas

⁵ Rendón Huerta Barrera Teresita y Gómez Romo de Vivar Guillermo Rafael, “Sobre la ampliación del período de los ayuntamientos: reelección municipal en México”, *Derecho Electoral*, Primer Semestre, 2016, p. 267, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5597742.pdf> consultado el 27/02/2017.

a quienes detentan un cargo público, al vincular los resultados de la gestión con la continuidad en el cargo”.⁶

- Gestiones con planes a largo plazo, cumplimiento de objetivos y metas, ya que tienen continuidad.
- Promueve la profesionalización de los servidores públicos locales para desempeñar mejor sus funciones.

II. Buen gobierno y la reelección

En nuestra visión, la posibilidad de que los gobernantes tengan acceso a un segundo período de gobierno es una gran oportunidad de que, por un lado, los propios ciudadanos evalúen sus resultados, incrementando la participación ciudadana en los asuntos públicos y, por otro, que las autoridades locales tengan la posibilidad de implementar políticas públicas de largo alcance, mejorando la planeación de las ciudades.

Por lo tanto, la re-elección inmediata de alcaldes, regidores y síndicos debe someter a las autoridades a un estricto control ciudadano y a un claro sistema de rendición de cuentas que nos lleve a generar acciones de buen gobierno, como las propuestas por nuestra agenda.

Una definición amplia de buen gobierno es la citada por Juan Sánchez González (2001),

⁶ Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., “Índice de Competitividad Urbana”, México, 2016, p. 125, disponible en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/09/2016-Indice_Competitividad_Urbana-Documento.pdf, consultado el 27/02/2017.

que indica: “será aquel en que el conjunto de redes de dependencia funcione bien; es decir, con eficiencia en el ejercicio de los fondos públicos, con eficacia en la interacción con agentes y agencias externos, y con legitimidad en la prestación del bien o servicio que produce (es decir, la satisfacción al cliente y la rendición de cuentas)”.⁷

En esa vía al conceptualizar el término buen gobierno, estamos reflexionando que cuando hacemos referencia a dicho vocablo consideramos varios aspectos sustantivos y normativos en el desempeño de nuestras administraciones.

Pero el buen gobierno no solo aduce a un aspecto operativo de la administración pública, al contrario, nos referimos a un cambio de paradigma en el concepto tradicional, por lo que pensamos que éste se dará a través de un método o modelo ordenado que permita un desarrollo adecuado de todos los agentes sociales.

Los gobiernos humanistas en nuestra esencia tenemos la obligación de orientar las políticas públicas observando como eje fundamental al ciudadano. Esto implica, entre otras cosas, promover la participación ciudadana, la transparencia y rendición de cuentas, además de ser eficaz y equitativo. Esto nos permitirá tener una oportunidad adicional para administrar nuevamente el gobierno local.

⁷ Sánchez González, José Juan. “Gestión Pública y Governance.” Instituto de Administración Pública del Estado de México. 2002. Pág 34

III. Agenda para la Gobernanza Humanista

Para llegar a un buen gobierno, en ANAC hemos creado y perfeccionado nuestro modelo de la Agenda para la Gobernanza Humanista, la cual a través cinco ejes y 28 indicadores permiten trabajar en una misma línea, sin hacer esfuerzos aislados y fortaleciendo la percepción ciudadana de nuestros gobiernos.

Nuestra agenda invita a defender los intereses de las comunidades y cumplir con las demandas de sus habitantes, promoviendo la inclusión de las minorías, capacitando constantemente a los funcionarios municipales, estableciendo estándares de eficacia y calidad, transparentando el manejo de los recursos de los gobiernos, proponiendo innovación y constante mejora en los servicios públicos, pero sobre todo busca visualizar y entender el rol del ciudadano como actor preponderante en la generación e implementación de políticas públicas.

Los alcaldes que integramos la ANAC estamos convencidos que necesitamos gobiernos municipales que incorporen los conceptos de vanguardia, y que a su vez sean innovadores, autosustentables, austeros, planeen a largo plazo, sean transparentes, cercanos a la gente, de buen trato y califiquen como buenos recaudadores.

IV. Propuesta

Desde la ANAC consideramos que el tema de la reelección en los municipios es de suma importancia, por ello nuestra propuesta se sustenta en el principio de que buenos gobiernos tendrán posibilidad de repetir un período adicional.

Bajo este supuesto, creemos que se debe tomar en consideración dos grandes aspectos en la propuesta, a saber:

a) Hacer gobernanza humanista para tener buenos gobiernos

Lo sustantivo es lograr la consolidación de los aspectos esenciales en los gobiernos municipales. Para ello hemos identificado y desarrollado cinco ejes en nuestra propuesta, y son:

- a. Municipio Democrático: Lograr una comunidad que promueva y respete la participación de todos, incluidas las minorías; haciéndose cargo de sus responsabilidades, construyendo así una ciudadanía a partir del fortalecimiento de las costumbres, valores y tradiciones. Se esmera en la construcción de una cultura de la legalidad.
- b. Municipio Incluyente: Garantizar a las personas las condiciones para ser protagonistas de su propio desarrollo en todos los ámbitos de la vida social, bajo los principios de libertad, responsabilidad y cooperación.

- c. Municipio Competitivo: Proveer las condiciones que impulsen la creatividad y la iniciativa de sus ciudadanos para generar bienes encaminados a su superación económica.
- d. Municipio Seguro: Preservar el ambiente necesario para el sano y tranquilo desarrollo de la comunidad, dando certeza del respeto al conjunto de derechos de las personas, en una cercana y estrecha cooperación gobierno-ciudadanía.
- e. Municipio Sustentable: Cuidar y alinear los diversos factores: económicos, sociales y ambientales, para generar condiciones propicias que garanticen una vida plena de sus ciudadanos en el presente y de las generaciones futuras.

En el marco de la agenda y sus ejes, el gobierno municipal debe de tener ciertos indicadores mínimos, de los cuales destacan:

- Enfoque de resultados.
- Ajuste a las haciendas municipales.
- Atento al crecimiento Local.
- Promotor de la solidaridad y participación ciudadana.
- Comprometido con la transparencia y legalidad.
- Promotor de la profesionalización.
- Con armonización jurídica.
- Atención ciudadana.
- Atención a grupos vulnerables.

- Comunicación del gobierno con la sociedad.

El mecanismo planteado busca ser objetivo y no sólo un medio operativo de consideración a los amigos o conocidos allegados a nosotros, sino un marco general con bases y propuestas en sus conceptos.

Recordemos que “Lo que no se puede medir, no se puede cambiar”, por lo que comprometer a candidatos y evaluar a los gobiernos locales, es una tarea para conservar la esencia humanista que aceptamos seguir.

b) Propuesta normativa

Creemos que la reforma político electoral de 2013 quedó general en este tema. Por ello desde la Asociación proponemos que para fortalecer el proceso de reelección de las autoridades locales es necesario:

1. Insistir con los congresos locales a llevar a cabo los ajustes necesarios a las leyes existentes a fin de consolidar la reelección en todo el país, en periodo breve ya que el proceso de reelección está previsto para implementarse a partir del año 2018.
2. Apoyar la creación de legislaciones secundarias locales precisas y exactas que permitan a los funcionarios públicos locales acceder de manera ordenada y clara a la reelección inmediata.
3. Liberar los candados jurídicos y de facto que impiden a los alcaldes, síndicos y regidores en funciones participar en la reelección de autoridades locales.
4. Homologar a la brevedad y en todo el país, el proceso de reelección de los alcaldes, síndicos y regidores, a fin de estar en condiciones similares. **B**

Referencias

- Agenda de un Buen Gobierno Municipal. Gobernanza Humanista. 2015. Asociación Nacional de Alcaldes.
- Dworak Fernando, “Un acercamiento a la reelección inmediata de las autoridades municipales”, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2010, p. 132, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3198/9.pdf>
- Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP), 2012. Disponible en <http://www.encup.gob.mx/>
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., “Índice de Competitividad Urbana”, México, 2016, p. 125, disponible en: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/09/2016-Indice_Competitividad_Urbana-Documento.pdf
- Instituto Mexicano para la Competitividad, Reelección, 2009, disponible en: <http://imco.org.mx/ciudades2010/PDFS/SeccionIII-Reeleccion.pdf>
- Pesquera, Carlos. “Gobernanza Reto en la relación Estado-Sociedad.” Colección Acción Empresarial de LID. Editorial Mexicana. México 2014. P. 122
- Rendón Huerta Barrera Teresita y Gómez Romo de Vivar Guillermo Rafael, “Sobre la ampliación del período de los ayuntamientos: reelección municipal en México”, *Derecho Electoral*, Primer Semestre, 2016, p. 267, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5597742.pdf>
- Sánchez González, Jose Juan. “Gestión Pública y Governance.” Instituto de Administración Pública del Estado de México. 2002. P. 482
- Von Arnim Hans Herbert, “Democracia y formas de participación local en Alemania”, Universidad Alemana de Ciencia de la Administración. Espira., p. 4, disponible en: <http://www.unispeyer.de/files/de/Lehrst%C3%BChle/ehemalige%20Lehrstuhlinhaber/VonArnim/Veroeffentlichungen/espaniol/gobernialocal.pdf>, consultado el 26/02/2017

Elementos de una agenda legislativa con visión humanista

Roberto Carlos Estrada Martínez

I. Introducción

Sin lugar a dudas, los poderes de la Unión enfrentan una profunda crisis de legitimidad: el Presidente Enrique Peña Nieto tiene la peor aprobación desde que se lleva registro a través de encuestas de opinión, y el trabajo realizado por los miembros del Congreso de la Unión y los miembros del Poder Judicial, aunque no tienen el mismo nivel de descrédito, tampoco es halagador ni nada de que sentirse orgullosos.

Los estudios de opinión tampoco dan cuenta de valores compartidos que apuntalen una cultura cívica que prelude tiempos mejores. Cada vez hay menos gente participando en las asociaciones civiles, en labores filantrópicas, y los niveles de inseguridad y violencia dejan ver el hondo deterioro del tejido social. Y todos los días, en los medios de comunicación nos enteramos de hechos

noticiosos que ponen en tela de juicio nuestra capacidad para generar, como comunidad, un ambiente propicio para que florezca lo mejor de las personas.

Nuestro país tiene mayor tolerancia frente a los niveles de pobreza, desigualdad e inseguridad que hace doce años. Y esa tolerancia nacional es la suma de las perspectivas individuales de vida de sujetos que, aunque autónomos, nos mantenemos profundamente ligados a una comunidad y una forma particular de ver la vida que se reafirma a través de prácticas sociales y cotidianas de nuestros roles sociales como individuos y ciudadanos.

Querámoslo o no, nuestros valores particulares y comunitarios, que se reafirman y validan a través de la educación, del trato que la damos a los niños de la calle, a los ancianos, a los actos de corrupción, a la

discriminación, la salud, el deporte y la espiritualidad en nuestras vidas, se traducen en un mensaje unívoco: cada día estamos más deshumanizados, nos cuesta mucho conectar con nuestros semejantes, ponernos en su lugar, y alzar nuestra voz para exigir políticas públicas y leyes acordes con un país que garantice una vida digna a las generaciones actuales y futuras.

En ese sentido, la falla de nuestro sistema político es doble, bidireccional. Tenemos malos gobiernos (representantes populares y funcionarios públicos), porque no hemos podido construir valores ciudadanos que den pie a una mejor sociedad, cultura política y gobiernos acordes con ella; y viceversa: el trabajo realizado desde los poderes que integran y dan vida a nuestro Estado, en los tres niveles de gobierno, han fallado en labrar en



lo más profundo de nuestra conciencia social una cultura política armónica a estas metas. Las políticas públicas y nuestras normas vigentes –que teóricamente deberían promover una conducta socialmente deseada– son disonantes, no empujan hacia la formación de ciudadanía.

De ahí la preocupación por hacer una revisión crítica de la vigencia de los postulados centrales del humanismo, y profundizar en los elementos que deberían integrar una agenda legislativa humanista.¹ Una agenda acorde con los presupuestos que ponen en el centro la dignidad humana –en el sentido amplio de la palabra–, y que reconoce el papel

de la ley para promover las mejores prácticas sociales y humanas, donde el diálogo y el entendimiento mutuo son claves para dar bases sólidas a la libertad y los comportamientos liberadores.

En este contexto, el presente documento de trabajo se adentra en las ideas que permean en la actualidad la corriente del humanismo político –también conocido como humanismo cívico– para, a partir de él, inferir las prioridades de una agenda legislativa humanista. Un programa para construir el andamiaje legal, que ponga en el pedestal de su organización al ciudadano, a la formación de ciudadanía, una cultura política donde se reconozca y respete la dignidad humana, la deliberación y el entendimiento mutuo, como consecuencia de aceptar a cabalidad

que los seres humanos compartimos –una vez garantizados un nivel mínimo de satisfactores– la capacidad de discernir lo bueno y lo malo, y actuar de forma correcta pese al riesgo de ser víctimas de autoengaños, prejuicios y manipulación.

Para adentrarnos en este debate primero hago un repaso de las ideas centrales, de cuestiones abordadas en distintas plataformas y autores variados; posteriormente esbozo algunos de los elementos centrales de esta agenda; y finalmente, como parte de la prueba de hipótesis –que la agenda humanista ya está presente en la mayoría de las entidades del país, pese a no ser la bandera de los partidos políticos que tienen la mayoría en el Congreso del Estado– la pongo frente a frente con el marco legal vigente en Quintana Roo.

¹ De antemano, pido una disculpa por omitir en este texto a personajes cuya aportación fue fundamental en la evolución del humanismo político, especialmente en nuestro país, y en la doctrina de Acción Nacional. Sin embargo, por las limitantes temporales y de espacio, el punto de partida de este análisis –en su mayoría– se da a través de textos generados en los últimos diez años. Sin duda, incorporar las reflexiones de Elfraín González Luna y Carlos Castillo Peraza es una tarea pendiente a la cual me comprometo para enriquecer este análisis.

II. Justificación

Esta investigación es relevante porque nuestro país está sumido en la desesperanza, en una crisis de legitimidad que pone en jaque a nuestro sistema político, frena nuestro desarrollo económico y social, y mantiene a millones de mexicanos en pobreza y extrema pobreza, justo en un sitio donde la dignidad humana no tiene cabida. Se justifica, también, por la necesidad de promover políticas públicas que terminen con la exclusión e intolerancia, que en fechas recientes parecen revivir en nuestro país. Del mismo modo, es necesaria por la urgencia de revertir el deterioro ambiental que se sustenta en el antropocentrismo que supone a la naturaleza a nuestra plena disposición.

En ese sentido, explorar los preceptos del humanismo político y derivar de ellos una agenda legislativa resulta pertinente porque nos anima a replantear el papel del Estado como el promotor del bien común, nos permite reafirmar nuestra convicción del rol que deben asumir los poderes del Estado como causantes del respeto amplio de los derechos humanos y sociales; la defensa de la educación con calidad y la integración plena de todos los individuos a la sociedad; la preservación del medio ambiente –sin el cual es absurdo imaginar la vida digna en el mundo–; y un modelo de democracia deliberativa, donde el diálogo entre

gobernantes y gobernados es plenamente válido, porque la capacidad de llegar a acuerdos donde el bien individual está subordinado al colectivo es viable gracias a la “suficiencia de la razón”.

En otras palabras, esta investigación está justificada por la urgencia de abrir el debate de las grandes metas que debe cumplir el trabajo legislativo para garantizar el respeto de la dignidad humana. Está justificada por la necesidad de construir comunidades donde se promueva el pleno desarrollo del potencial humano –en toda su extensión de la palabra– y se desdoblén, en el terreno físico y espiritual, las capacidades del ser humano.

III. Objetivo

El objetivo de esta investigación es hacer una revisión del debate actual en el mundo del humanismo político, y a partir de ella, esbozar los elementos de una agenda legislativa apegada a sus premisas, para tener una base teórica que nos permita establecer qué tanto se reflejan estas ideas en el trabajo legislativo de una entidad federativa del país, y en la Federación, más allá de quién tiene la mayoría legislativa en el Congreso del estado.

IV. Planteamiento y delimitación del problema

En los últimos meses Quintana Roo ha estado en boca de todo mundo, por desgracia, la

razón va más allá del triunfo histórico de la coalición “una Nueva Esperanza”, el llamado “paquete de impunidad” y la difusión alcanzada de varios reportajes, donde se señala el despojo de distintas propiedades, también movieron los reflectores a esta entidad federal gobernada por Roberto Borge Angulo, y donde el PRI siempre contó con los votos suficientes para legislar en el sentido indicado por el titular del Poder Ejecutivo, del gobernador emanado de sus filas, de su máximo representante en el estado.

En este documento de trabajo se desarrolla un análisis de caso para saber, si a pesar de esta circunstancia, el marco legal vigente en Quintana Roo atiende, al menos nominalmente, los principales postulados de la agenda legislativa humanista de acuerdo con los preceptos expresados por la UNESCO y sus principales difusores. Por ello, en este texto se abundan las siguientes preguntas: ¿En qué consiste el humanismo político?, ¿cuáles son sus principales postulados?, ¿cómo se traducen en una agenda legislativa?, ¿en términos generales Quintana Roo, que siempre ha tenido una mayoría legislativa priista, atiende este llamado?; ¿de ser así, qué significa esto?

V. Marco teórico

“El humanismo es una vieja promesa y, al mismo tiempo,

*es una idea siempre nueva
que debemos reinventar
constantemente”.*

Irina Bokova

Muchos autores coinciden en que el humanismo es, quizás, el principal legado de la Ilustración. Esta época puso al hombre en el centro, en la base y la cúspide de la pirámide de todo. En esos años el ser humano salió de la caverna,² del oscurantismo teológico, y regresó al punto medio entre aceptar los designios de Dios y labrar su propia senda.

Fue en la Ilustración cuando el ser humano –con las acotaciones pertinentes, pues se marginaban a millones de personas por razones raciales, económicas y de género– recuperó las riendas de su destino, de los medios para procurar su felicidad, su autorrealización y trascendencia, bajo el entendido que su espacio siempre estará enmarcado por el ámbito social, el conjunto de comunidades que le dan sentido a su existencia, que lo

² Utilizo esta palabra para apuntar, justamente a la famosa alegoría de la caverna de Platón, la cual delinea cómo las opiniones se imponen a la razón. En dicho pasaje de *La República*, el filósofo griego hace referencia a la debilidad de las verdades que se sustentan en prejuicios, mitos, y, en última instancia, en la ignorancia, que nos hacen prisioneros, nos mantiene en la obscuridad, y únicamente el conocimiento nos libera de nuestras cadenas. En palabras de Egger Lann, con esta metáfora Platón “pretende poner de manifiesto el estado en que, con respecto a la educación o falta de ella, se halla nuestra naturaleza, es decir, el estado en que se halla la mayoría de los hombres con relación al conocimiento de la verdad o a la ignorancia. Así, los prisioneros representan a la mayoría de la humanidad, esclava y prisionera de su ignorancia e inconsciente de ella, aferrada a las costumbres, opiniones, prejuicios y falsas creencias de siempre. Estos prisioneros, al igual que la mayoría de los hombres, creen que saben y se sienten felices en su ignorancia, pero viven en el error, y toman por real y verdadero lo que no son sino simples sombras de objetos fabricados y ecos de voces”.

Primera generación
Vinculados con el principio de libertad

- Libertad de expresión. Libertad de asociación, derecho a un debido proceso y libertad religiosa.
- Toda persona tiene derecho y libertades fundamentales sin distinción de raza, color, idioma, posición social o económica.
- Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica.
- Los hombres y las mujeres poseen iguales derechos.
- Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
- Toda persona tiene derecho al voto.
- En caso de persecución política, toda persona tiene derecho a buscar asilo político y a disfrutar de él, en cualquier país.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Teodora Zamudio.

moldean, los hacer ser, decir, desear.

Situar al ser humano en la periferia, al margen de la toma de decisiones, subordinado a la voluntad de otros y sin autodeterminación, alcanzó un grado insostenible gracias a la férrea defensa de la “suficiencia de la razón” que se hizo en esta etapa de la historia. Así, la Ilustración dejó en claro que ningún ser humano, en su mayoría de edad, necesita un intermediario o tutor para encontrar el camino a la felicidad;³ y el humanismo exaltó las consecuencias que ello tenía en nuestra forma de relacionarnos unos con otros; las implicaciones en la forma de gobierno,

³ Sin duda la mejor defensa de la suficiencia de la razón y la aportación de la Ilustración para liberar a la humanidad de su auto culpable minoría de edad está en las palabras de Emanuel Kant, expresada en *¿Qué es la Ilustración?*: “La ilustración es la liberación del hombre de su culpable incapacidad. La incapacidad significa la imposibilidad de servirse de su inteligencia sin la guía de otro. Esta incapacidad es culpable porque su causa no reside en la falta de inteligencia sino de decisión y valor para servirse por sí mismo de ella sin la tutela de otro. ¡*Sapere aude!* ¡Ten el valor de servirte de tu propia razón! he aquí el lema de la ilustración.”

los límites entre lo deseable, el ámbito público y el privado.⁴

Derechos humanos

Los alcances de este cambio de paradigma en el ámbito económico, político y social son innegables. La Carta de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789, en ese sentido, puede ser considerado como el encumbramiento del humanismo, la materialización de su legado.

Sí, con el reconocimiento de los derechos humanos, el humanismo se anotó una de sus mayores victorias. A raíz de ello, el mundo comenzó una metamorfosis que persiste hasta nuestros días. Transformó, incluso, la forma de aproximarse a las penas y el castigo para los trasgresores de la ley,

⁴ Para entender mejor cuáles son los postulados de esta corriente de pensamiento, vale recuperar las palabras de Lilian Irizar: “[...] el humanismo cívico amarra sus reflexiones, fundamentalmente, a tres claves antropológicas: la persona y su condición de ser corpóreo y esencialmente dependiente; la persona como ser capaz de absoluto y de sentido; la persona como ser constitutivamente dialogante” (P.212)

Segunda generación

Vinculados con el principio de igualdad

- Toda persona tiene derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.
- Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias.
- Toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses (libertad sindical).
- La educación primaria y secundaria es obligatoria y gratuita.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Teodora Zamudio.

así como muchas otras de las responsabilidades del Estado. De hecho, no resulta exagerado afirmar que el humanismo político surge como un proyecto que persigue garantizar los derechos humanos a través de diversas líneas de acción y políticas públicas.

El reconocimiento de ellos es un elemento fundamental del humanismo. Son inseparables. Este designio no acepta ciudadanos de primera y de segunda; para él, todo ser humano merece el mismo respeto y protección por medio de su comunidad y la ley. Merece ser integrado, protegido y contar con las garantías para validar sus derechos. Los derechos de primera, segunda y tercera generación indudablemente son torales en la agenda legislativa humanista.⁵ Sin ellos,

⁵ En materia de derechos humanos existe un amplio consenso de una evolución histórica para hacer válida la igualdad y la fraternidad. Se considera que hay derechos de primera, segunda y tercera generación. En la primera generación se garantizaron los derechos civiles y políticos, la protección de la autonomía y libertad del individuo frente al Estado. En términos de Isaiah Berlín, serían derechos que preservan la libertad negativa. En la segunda generación, la lucha es por salvaguardar derechos económicos, sociales y culturales, y demandan acciones por parte de Estado, están en el ámbito de la libertad positiva. Finalmente, los de tercera generación

hay un programa incompleto que no mira a profundidad la necesidad para hacer válida la igualdad, el respeto a la dignidad humana, la capacidad de elección del ser humano y su autorrealización dentro de la sociedad de la que es parte, y menos aún, la fraternidad que se desprende de ello.

Dicho de otra forma, el humanismo político hace suya la misión de materializar el goce efectivo de los derechos humanos, las garantías que protegen a los ciudadanos frente al poder; los derechos económicos y sociales sin los cuales es imposible vivir dignamente; y los derechos comunitarios que demandan la inclusión de las culturas, y la corresponsabilidad de las naciones para mantener un medio ambiente sano.

En ese sentido, el respeto de la dignidad de las personas requiere un Estado que garantice la vida y seguridad, pues en el

se refieren a derechos de solidaridad o emergente, involucran acciones coordinadas entre las naciones para hacer frente a problemas de índole internacional. Para mayor información al respecto recomiendo el texto de Felipe Gómez Isa, disponible en http://www.unescoetxea.org/ext/manual_EDS/pdf/11_derechos_castellano.pdf

Estado hobessiano, como bien señalaba el referido autor, hay pocas esperanzas de una vida digna cuando no existe un poder común que haga valer la ley. Cuando “Leviatán” está ausente: “la existencia es corta y miserable”.

Democracia deliberativa y educación

Indudablemente muchos de los postulados que el humanismo tenía originalmente se han ido adaptando a los tiempos actuales, a la realidad cotidiana, pero hay un amplio consenso que en el corazón de esta corriente de pensamiento, y en su praxis política, se mantiene el reconocimiento de la dignidad humana; el reconocimiento de la capacidad del ser humano para entablar un diálogo y a partir de este intercambio de ideas, del contraste de argumentos a favor y en contra, acordar un rumbo de acción para beneficiar al conjunto social.

El bien común se construye vinculado los intereses propios a los colectivos, en la concurrencia de las ideas, del debate sobre qué hacer, cómo y cuándo, para alcanzar metas benéficas para la comunidad.

En el humanismo, el individuo y su comunidad cuentan, la persona no es un ente aislado capaz de mantenerse independiente. Está engullido, vive una simbiosis social, pues su autorrealización está ligada a la comunidad de la que es parte.

Las circunstancias sociales hacen al hombre, de la misma forma que él las crea. Como bien señala Liliana Irizar, en *Humanismo Cívico: sus nudos conceptuales*, detrás de esta malla conceptual hay una interpretación completa sobre el ser humano, su ética, y el papel que juega el gobierno en modular la libertad para promover el bien común.

En el humanismo “se parte como premisa inamovible de que el ser humano es un ser racional, libre y naturalmente social”.⁶ Y este es el punto de encuentro de seres que más allá de sus profundas diferencias originadas por condiciones específicas como su género, etnia, nacionalidad, y experiencias de vida, e incluso ideologías y prejuicios, se reconocen como iguales en la capacidad de razonar, escoger un rumbo de acción de manera autónoma y la necesidad de formar parte de su comunidad para poder vivir plenamente, y en consecuencia estructurar proyectos comunitarios plagados de lo que Llano denomina “actos liberadores”, de entendimientos compartidos surgidos del diálogo democrático. Bajo estas ideas “paraguas”, vivir plenamente nos conduce al sentido de trascendencia, a aspirar a grandes metas, a fines, a tener experiencias de vida plena en el cuerpo social.

En ese sentido, bajo la lente

⁶ Irizar, Liliana Beatriz, *Humanismo cívico: sus nudos conceptuales (II)* Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas, vol. 7, núm. 13, julio-diciembre, 2007, p. 213, Universidad Sergio Arboleda. Bogotá, Colombia.

Tercera generación

Vinculados con la solaridad

- El uso de los avances de las ciencias y la tecnología.
- La solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos.
- El medio ambiente.
- Los derechos del consumidor
- El desarrollo que permita una vida digna.
- El libre desarrollo de la personalidad.

Fuente: Elaboración propia a partir de información de Teodora Zamudio.

del humanismo el sujeto racional es muy distinto al concebido en el liberalismo, pues en el primero, se concibe a un ser ético, a un ente no solo capaz de comprender el bien y el mal, sino orientado a ello, obligado a involucrarse en el desarrollo de la polis, a participar activamente en la toma de decisiones, en argumentar y construir de la mano de sus conciudadanos, el camino a las buenas decisiones de su ciudad. En el humanismo político hay una apuesta de resolver mediante el diálogo y la suficiencia de la razón los casos extremos que otras corrientes de políticas no pueden.

Entendámoslo bien: a pesar del ocaso del bien común, del ensimismamiento postmoderno, el ser humano es un ente político, ligado a otros seres humanos y al cuerpo social. Tal como sentenciaban hace miles de años los filósofos griegos “el todo precede ontológicamente a las partes”, los seres humanos somos un elemento temporal de una comunidad mucho

más inquebrantable; análogamente, pese a su fragilidad, la razón habita el templo del cuerpo humano; y en ambos casos, para llegar a su plenitud deben cultivarse las partes que forman el conjunto.

Una comunidad alcanza su máximo potencial cuando cada uno de sus integrantes desarrolla su máximo potencial, cuando explota su creatividad, disfruta su trabajo y se desdobra en múltiples roles sociales. Del mismo modo, una persona alcanza dichas metas cuando su cuerpo está en condiciones de para cultivar el arte, el conocimiento y el deporte, cuando tiene las bases para cumplir con el ideal de la “mente sana en cuerpo sano”. Y esto implica que tiene los ingresos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, que cumple con jornadas laborales justas y tiene un trabajo digno en el sentido más amplio de la palabra, y entre otros puntos, está integrado plenamente en su comunidad, y goza de la

protección del Estado para ejercer sus derechos y libertades.

“[P]ara el humanismo cívico sólo es posible pensar en la revitalización de lo humano en el ámbito socio-político si se parte como premisa inamovible de que el ser humano es un ser racional, libre y naturalmente social”.⁷ Es esta naturaleza social la que empuja un modelo de gobierno deliberativo, donde los representantes populares están obligados en todo momento a argumentar, a poner sobre la mesa de debate las grandes causas, los temas y sus soluciones; en el humanismo hay un deber de construir caminos de diálogo con los miembros de la ciudad, con los ciudadanos, los electores, los seres humanos que aspiran a desarrollarse a plenitud y formar parte dentro del proceso que dignifique la labor política, la ciudad y a su ciudadanía.

El humanismo político no supone que las decisiones individuales llegarán, por añadidura, al óptimo social. Éste se construye promoviendo el bien común, orientando los esfuerzos a tal fin, sentando, a través de la educación y la cultura, las condiciones para que la suficiencia de la razón y el diálogo democrático entre los ciudadanos redunden en buenos arreglos. “Desde la perspectiva del humanismo político clásico sólo es posible hablar de comunidad política a partir del

acuerdo de los ciudadanos respecto de aquello que resulta beneficioso o, en su caso, perjudicial para la ciudad”.⁸ La democracia meramente representativa está al margen de la agenda legislativa del humanismo político: excluir a la ciudadanía del proceso de la toma de decisiones no le hace justicia a los preceptos e ideas subyacentes de esta forma de pensar.

Una agenda que abraza con fuerza los postulados y la doctrina humanista, incluye en su paquete legislativo mecanismos de democracia participativa como el referéndum, plebiscito y revocación de mandato, pues parte de la premisa que las mejores decisiones posibles se alcanzan mediante el diálogo democrático, a través de la concurrencia de la ciudadanía y distintos puntos de vista que enriquecen la visión de los representantes populares.

Desde esta corriente de pensamiento, son inaceptables los argumentos que hacen distinciones entre ciudadanos de primera y segunda categoría, representantes populares que son capaces de tomar las mejores decisiones en función de los intereses de todos, incluso sin escuchar sus argumentos, tomarlos en cuenta, o poner sus ideas a debate o discusión. Las nociones del ser humano –como un sujeto dotado de razón, orientado a la trascendencia individual

y colectiva, y al diálogo democrático para construir ciudadanía y comunidad– validan la capacidad y necesidad, de decidir conjuntamente sobre las cuestiones más trascendentales de la polis.⁹

En suma, desde esta perspectiva, a partir de estos postulados, de estos supuestos, de este paradigma, la agenda legislativa humanista debe promover marcos legales que den pie a una deliberación constante de las cuestiones públicas, de las alternativas que permitan –sin llegar a paralizar ni obstaculizar al extremo las labores del gobierno– poner en marcha y frenar al Poder Ejecutivo o Legislativo en todos los niveles de gobierno, pues el bien común se alcanza a través de la participación de todos los ciudadanos, nunca de un segmento legitimado por razones étnicas, económicas e incluso electorales.

En estricto sentido, este elemento de la agenda supera los Derechos humanos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que establece que todos debemos escoger de manera democrática nuestros gobiernos, y tener la posibilidad de ser parte de ellos en condiciones de igualdad. Esta conclusión encumbra la corresponsabilidad de la ciudadanía que debe tomar las riendas y participar en el proceso legislativo, y la

⁷ Irizar, Liliana Beatriz, *Humanismo cívico: sus nudos conceptuales* (II) Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas, vol. 7, núm. 13, julio-diciembre, 2007, p. 213, Universidad Sergio Arboleda. Bogotá, Colombia.

⁸ Irizar, Liliana Beatriz, *Humanismo cívico: sus nudos conceptuales* (II) Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas, vol. 7, núm. 13, julio-diciembre, 2007, p. 216 Universidad Sergio Arboleda. Bogotá, Colombia.

⁹ Cabe hacer una precisión al respecto, incluso llevando este argumento al extremo siempre quedarán excluidos sobre este tipo de votaciones los Derechos Humanos, pues ellos son intrínsecos al ser humano y están más allá del voto.

definición de políticas y obras públicas a través del voto.

El humanismo, argumenta, Paulette Dieterlen en su ensayo *Justicia y Dignidad*, tiene el reto de “traducir las ideas y los valores en prácticas cotidianas”, y corregir las locuras en las que nuestro mundo moderno orbita: es una tarea que “incumbe a las instituciones políticas y económicas”.

Así, como proyecto político, esta cosmovisión debe ser capaz de enfrentar la devastación de nuestro entorno, la explotación infantil, la desigualdad, la miseria, la exclusión de los grupos vulnerables, y el abusivo trato que reciben los animales degradados a mera mercancía. La sentencia de Protágoras, en ese sentido, está más vigente que nunca: “El hombre [ser humano] es la medida de todas las cosas”. De ahí la necesidad de contar con instituciones políticas y económicas que transformen la cotidianidad de los seres humanos, que garanticen todos y cada uno de los Derechos humanos y mejoren la calidad de vida. Que generen una cultura acorde con estas ideas y valores que le son propios. Y como el motor de los grandes cambios culturales está justamente en la educación, un segundo elemento de la agenda legislativa es precisamente una educación acorde, que promueva la integración, el respeto pleno de la dignidad humana, el diálogo y

entendimiento mutuo como la base para perseguir el bien común y garantizar el derecho humano de la educación.

Combate a la pobreza y desigualdad

Esta transformación de la vida cotidiana, de los valores y las prácticas, presupone el cambio económico. Algo fundamental para garantizar el respeto de una vida digna y proteger e integrar plenamente a la comunidad a los grupos vulnerables, a las personas marginadas, a los menos aventajados: las personas que ya sea por alguna discapacidad física o mental, o inequidades económicas, están muy lejos de vivir plena y dignamente.

Recuperando las palabras de Judith Butler citadas en *¿A dónde va el Humanismo?* de Zanjay Zeth, Butler demanda centrar la mirada en una característica que nos asemeja más a los seres humanos, nuestra vulnerabilidad, nuestra delicadeza; por ello, dice esta pensadora, el humanismo debe “retornar hacia el ser humano allí donde no esperamos encontrarlo, esto es, en su vulnerabilidad y en los límites de su capacidad para tener sentido”. De tal modo que, para cumplir con su promesa, para reinventarse, y ponerse al día en la encomienda de rescatar la dignidad humana y el bien común, el humanismo ha de poner especial atención a los casos límite, debe tener

respuestas para los extremos, frente a los escenarios que empujan al abismo a millones de seres humanos que están envueltos en situaciones trágicas que le roban el sentido a su vida.

Este paradigma necesita echar mano a políticas de acción afirmativa, a causales de excepción y programas focalizados para erradicar el hambre, la desigualdad y la pobreza extrema, así como incentivar la participación de las organizaciones de la sociedad civil. En la agenda del humanismo la integración de los marginales debe ser inflexible, un eje central.

Al proponer cómo hacer frente a estos asuntos, esta lente conceptual está obligada a respetar sus propios postulados; no puede regalar pescado, tampoco enseñar a pescar y desentenderse: debe poner especial atención en todas las circunstancias y en cómo rescatar la dignidad de las personas para que sean ellas mismas quienes decidan si, a partir de los recursos e instrucción obtenida para estar en condiciones de comer pescado, o dedicarse a la pesca, destinarán a tal actividad su proyecto de vida. El Estado jamás rescatará la dignidad de una persona en condiciones de marginalidad tratándola como menor de edad, asignándole una profesión o determinando su alimentación. Asimina Karavanta, lo pone en los siguientes términos:

*“si concebimos a las personas no sólo como medios, sino también como fines, las políticas de distribución resultantes incluirán el desarrollo de condiciones económicas y sociales que ofrezcan a sus beneficiarios oportunidades de realizar sus proyectos de vida [...] Ésta es, sin duda, la postura más ética dentro de la justicia distributiva y la más apegada a una visión humanista. Cuando la piedra angular es la persona considerada como un fin en sí mismo y se proponen políticas que mejoran su calidad de vida en condiciones dignas, de igualdad y de respeto de sus derechos, puede decirse que la justicia distributiva reivindica los valores del humanismo”.*¹⁰

Estamos pues frente a un planteamiento que con toda claridad estipula, sin medias tintas, una meta: la necesidad de emparejar el piso para la población menos afortunada, bajo una premisa diametralmente distinta a programas asistencialistas que generan clientelismo y menoscaban el valor humano. Las políticas distributivas de la riqueza no deben

caer en el simplismo de una transferencia económica, en una especie de limosna. Deben ir al fondo del problema. Implementar acciones afirmativas que resulten en empoderamiento de sus beneficiarios, que aporten mayor capacidad de elección a los beneficiarios, y a la par, generen una mejor calidad de vida.

Se trata, por consiguiente, de construir herramientas de las cuales se puedan servir las personas y comunidades en situación de riesgo y vulnerabilidad, como por ejemplo, capacitación en oficios, desarrollo de habilidades, programas de impulso comunitario que generen mayores ingresos en las zonas marginadas; servicios básicos de bajo costo que subsanen injusticias históricas y detonen actividades productivas y la integración social y económica, pero todos entendidos como elementos de un paquete amplio que, en realidad, rescate la dignidad de las personas y sus entornos, para dar sentido a sus vidas y oportunidades de autorrealización.

A través de estas políticas distributivas, la agenda que aquí se esboza debe procurar el respeto irrestricto del “derecho al trabajo y a la protección contra el desempleo”, “a igual salario por trabajo igual”, y a “una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, al trabajador, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será

completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social”. Dentro de la agenda humanista terminar con la explotación y desnutrición infantil, así como garantizar salarios dignos, tienen un sitio preponderante, del mismo modo que las acciones afirmativas para resarcir injusticias históricas a grupos específicos de la sociedad.

Medio ambiente

Las comunidades se desarrollan en un territorio dado, y en la tarea de repensar el humanismo político, sus alcances y agenda, nuestro tiempo obliga a reformular la idea de supremacía del hombre frente a la naturaleza, frente al entorno, frente al medio ambiente. El Planeta ya no da para más y el supuesto de la explotación racional del medio ambiente es insostenible, y pone en jaque la dignidad del ser humano y el bien común.

La dos veces directora de la Unesco, Irina Bokova, lo frase así:

“La exaltación del hombre está deteriorando la condición misma de toda vida humana, la distinción entre lo humano y lo natural se está desmoronando, y cada vez está más claro que lo que los hombres tienen en común no estriba, ni puede hallarse, en la

búsqueda de una razón única que hace abstracción de las diferencias que caracterizan al género humano.

*“A mi parecer, un humanismo reinterpretado y duradero será un humanismo en el que nuestras intuiciones morales acerca del carácter común y la dignidad de la especie humana no se basen más en un antropocentrismo discutible o en dudosas reivindicaciones de una razón universal”.*¹¹

Es cierto, el humanismo debe ser capaz de poner en duda, e incluso minar la rigidez con la que sostiene sus premisas. Detrás de ellas hay no sólo un antropocentrismo que vulnera el desarrollo sustentable; también hay un desdén sobre la capacidad de crear, desde posiciones de poder y confort, interpretaciones de la realidad que violentan visiones no occidentales del bien y la justicia.

Digámoslo con todas sus letras: en este paradigma, en su visión más dura, hay un soplo de arrogancia. Por un lado, está esa noción de supremacía que pone a disposición del ser humano el Planeta entero; por el otro, una idea de ciudad y valores primordialmente occidentales renuentes a aceptar e

integrar ideas distintas y en cierto punto antagónicas.

El antropocentrismo no tiene cabida en el humanismo moderno. No puede aceptar la reducción de los animales a meras mercancías, no puede mirar hacia el otro lado frente a las evidencias de las atrocidades perpetradas a cientos de especies destinadas al consumo humano. Tampoco debe deslindarse de las consecuencias de asumir que, más allá de los límites del cuerpo humano, la naturaleza está a nuestro servicio y sujeta a nuestra manipulación. Para rescatar la dignidad humana es preciso redefinir los límites, los márgenes en los cuales es ético disponer de la vida y el entorno natural.

Del mismo modo, el occidentalismo subyacente requiere modularse. La ciudad del humanismo debe abrir espacio a la coexistencia de interpretaciones alternas de la realidad, de cosmovisiones, donde la propiedad, la utilidad y el progreso material no son centrales. Las etnias, los grupos étnicos que las conforman han de ser plenamente integrados, sin la necesidad de desprenderse de su identidad cultural. La integración no es adaptarse o morir, es compartir el orgullo de la diferencia.

Del mismo modo, es cardinal garantizar el libre desarrollo de la personalidad. Las posturas más extremas de esta corriente de pensamiento oponen

a ella –a ultranza– el bien común, están a favor de limitar la libertad individual en función de imperativos categóricos, ideas del bien que asumen pueden ser alcanzadas a priori, al margen de cualquier estímulo externo, y en función de ellas se justifica limitar el libre desarrollo de la personalidad para hacer coincidir las preferencias individuales con los intereses de la comunidad.¹² Más allá de la validez de esta premisa, el humanismo no se puede edificar en los cimientos de estructuras jurídicas que minan la singularidad de los individuos. Limitar la personalidad en pro de valores compartidos es incompatible con el humanismo moderno.

En ese sentido, la defensa de los derechos de tercera generación, los derechos a un medio ambiente sano, a gozar de una identidad cultural, a expresar y desarrollar ideas y valores propios, así como la promoción de la cooperación internacional y regional para ello, son directrices que no pueden quedar fuera de la agenda humanista.

¹² Un ejemplo de este punto está en la postura frente al consumo de drogas blandas y alucinógenos por motivos lúdicos o religiosos. Prohibir, e incluso penalizar estas actividades, claramente se opone al libre desarrollo de la personalidad y la libertad de credo, (tal como fue sustentado, en el primer caso, por la Suprema Corte de la Nación en el amparo promovido por miembros del colectivo SMART); no obstante, las corrientes más duras dentro del humanismo suponen que, en este choque, el bien común y la salvaguarda la dignidad de la persona humana demandan al poder público legislar para impedir que los seres humanos se causen algún daño por falta de prudencia en sus decisiones y creencia. En otras visiones, como hemos visto en este apartado, las cuales hacen un llamado a flexibilizar los presupuestos de la racional, la justificación se difumina, no es tan clara. Ver con recelo las religiones que recurren a drogas psicotrópicas como el peyote, o la ayahuasca, es un reflejo de la supremacía occidental que se encuentra detrás del velo que intenta ocultar el occidentalismo aún vigente en las versiones clásicas del humanismo político.

¹¹ Irina Bokova, Editorial, *El correo de la UNESCO*, octubre-diciembre de 2011.

Política mundial

En el humanismo se gesta el sentimiento de solidaridad, de fraternidad entre las personas, los pueblos y las naciones, por eso es de su incumbencia los acontecimientos que se dan más allá de sus fronteras: las crisis humanitarias de refugiados, las hambrunas, las guerras y catástrofes naturales que ponen en vilo a los seres humanos, y en suma, el porvenir de la humanidad, están bajo el radar de este proyecto político. El humanismo pues, es un proyecto de miras mundiales. No es un proyecto cerrado a las fronteras de un territorio.

Cristovam Buarque, al referirse a la incertidumbre de nuestro Planeta, esboza una agenda de siete puntos para hacer frente a los retos globales. Para él, es responsabilidad del nuevo humanismo trabajar en fortalecer el “sentimiento de solidaridad mundial”, es decir, promover una política mundial que refuerce la fraternidad entre las naciones; respetar la diversidad de las culturas, fomentando “el desarrollo de una humanidad “acéntrica“ y respetuosa de la diversidad cultural”; proteger el medio ambiente, para integrar plenamente “el principio del equilibrio ambiental” en la toma de decisiones públicas y globales; garantizar la igualdad de oportunidades y la movilidad social como detonante del progreso; potenciar una producción dominada por el hombre, donde se “asigne

un valor a los bienes no comercializables” y se dé un proceso de producción ecológicamente equilibrada; integrar mediante la educación, a través de “un movimiento ascendente inducido por la educación”; y afirmar la modernidad ética “como piedra angular de los objetivos sociales y como base de una racionalidad económica” en los cuales las políticas públicas se evalúen en función del impacto que tienen la calidad de vida de las personas.

Nuevo humanismo

Decía Hegel que: “El búho de Minerva emprende el vuelo al atardecer”; con esta frase el filósofo alemán nos invita a reflexionar sobre la importancia de mirar desde la distancia las promesas cumplidas de nuestros pensamientos, de las ideologías y sus proyectos; nos invita a poner en la balanza lo alcanzado y prometido; a medir la brecha entre el ideal y lo real, tras el paso del tiempo.

De ahí la trascendencia de evaluar al humanismo político en el marco temporal de nuestros días; a la luz de los acontecimientos de los últimos años, de las expectativas del próximo año, de la próxima década; frente a la realidad que en algunos casos nos entusiasma, y, en muchos otros, nos avasalla.

Poner bajo escrutinio si los postulados del humanismo están vigentes, y en qué medida precisan ser reajustados, no es tarea menor, ociosa, y mucho

menos casual: es una tarea congruente con el corazón y la columna vertebral de este pensamiento que aspira a construir el escaparate de una humanidad plena.

Como vimos en los apartados anteriores, no es fortuito afirmar que el humanismo político surge como un proyecto en busca de garantizar el respeto pleno de los derechos humanos y la dignidad humana.

Vimos también un amplio consenso en la idea de que las bases epistemológicas del humanismo radican en la suficiencia de la razón humana, el reconocimiento de la persona como un fin en sí mismo, de su dignidad, y las necesidades de ser integrado y aceptado como un ente eminentemente social y espiritual.

Y, finalmente, señalé, que si bien es cierto que el individualismo y la racionalidad que supone el humanismo no es similar a la del liberalismo, llega a rayar en extremos peligrosos cuando asume una independencia plena de su entorno social y el ejercicio del poder. De ahí el llamado de Judith Butler para poner el énfasis de la fuente del reconocimiento mutuo en una esfera ajena a la suficiencia de la razón, y edificarla en nuestra vulnerabilidad, en nuestra fragilidad y potencial sufrimiento.

Personalmente, me inclino a asumir como complementos estas dos perspectivas, pues si bien es cierto que la suficiencia

de la razón ha de tomarse con estas reservas, estoy convencido que asumir un compromiso con la educación, y desterrar el antropocentrismo y el occidentalismo del corazón de este paradigma, cuando menos, hace posible:

1. Revalorar la importancia de la democracia deliberativa como fuente del progreso social.
2. Apuntalar nuevos estándares en la integración de los seres humanos, hasta ahora, marginados por cuestiones relativas a su identidad cultural o y el libre desarrollo de la personalidad.
3. Reforzar el énfasis de la solidaridad, fraternidad y subsidiariedad, entre las personas, las comunidades y las naciones.
4. Replantear nuestra relación con la naturaleza y los seres vivos degradados a mercancías.

VI. Hipótesis

La hipótesis de este documento de trabajo es que: En razón de que los partidos políticos, –conforme a la teoría del elector mediano–¹³ buscan conseguir votos plegándose a propuestas en las cuales coinciden la mayor parte de los electores, los principales elementos de la agenda legislativa humanista están

¹³ El origen de esta teoría está en la obra de Anthony Downs, en ella se explican las razones de la convergencia en el centro, para mayor detalle recomiendo el texto de, Kenneth Greene *El votante mediano y la regla de decisión para elegirá al Presidente en México*. Disponible en: http://www.aleph.org.mx/jspui/bitstream/56789/4682/1/DOCT2065609_ARTICULO_8.PDF

presentes en los congresos locales y el Congreso de la Unión, independientemente del partido o partidos que tengan la mayoría legislativa.

VII. Prueba de hipótesis

A lo largo de la historia política de Quintana Roo, y hasta la XV legislatura que inició a principio de septiembre de 2016, el PRI tuvo mayoría absoluta en el Congreso del estado. En este lapso de tiempo creó un andamiaje legal que consiste en dos leyes en materia indígena; dos, forestales; tres, civiles; cuatro, laborales; cinco, de salud; cinco, culturales; cinco, electorales; seis, ambientales; nueve, educativas; veintiún, sociales; treinta, fiscales; y cuarenta y cinco, administrativas.

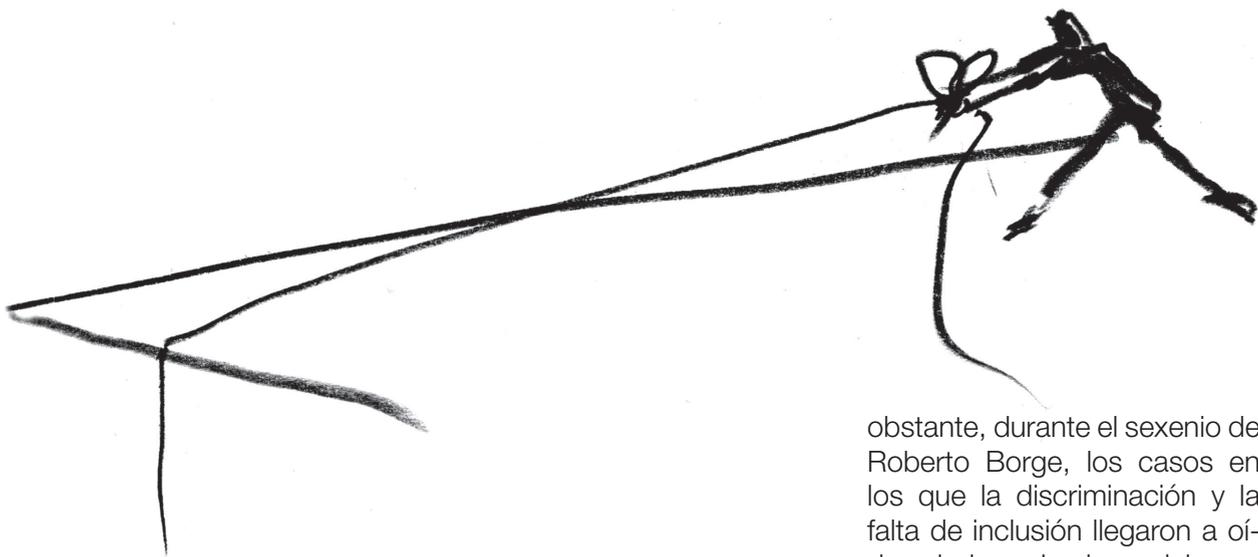
La Ideología del Partido Revolucionario Institucional está lejos de ser humanista, se autodefine como revolucionaria, y aunque en los hechos se han guiado más por el autoritarismo y pragmatismo, que por sus postulados ideológicos, en realidad dentro de este cúmulo de leyes, muchas tocan, al menos de manera nominal, aspectos torales de la agenda legislativa humanista.

Sin afán de ser exhaustivo en todos los puntos a integrar en dicho proyecto, me centraré en los cuatro rubros resultantes de recalibrar el humanismo, elaborado en el apartado denominado como “marco conceptual”, estos son:

1. Revalorar la importancia de la democracia deliberativa como fuente del progreso social.
2. Apuntalar nuevos estándares en la integración de los seres humanos, hasta ahora, marginados por cuestiones relativas a su identidad cultural o y el libre desarrollo de la personalidad.
3. Reforzar el énfasis de la solidaridad, fraternidad y subsidiariedad, entre las personas, las comunidades y las naciones.
4. Replantear nuestra relación con la naturaleza y los seres vivos degradados a mercancías.

Antes de empezar no sobra decir que las agendas legislativas, y las leyes aprobadas en su gran mayoría corresponde a trabajos poco profesionales. No entran al fondo del asunto, tampoco cumplen con objetivos concretos, de tal suerte que su impacto en la realidad, en las prácticas cotidianas a las que hacíamos referencia en los párrafos anteriores, esas cuestiones cotidianas que generan una nueva cultura, y en última instancia: ciudadanía, el elemento central para tener un gobierno humanista.

En cuanto al primer punto, el referente al modelo de gobierno que se desprende de los postulados del humanismo político moderno, Quintana Roo dio un paso en ese camino, aunque en lugar de construir un detonador



de la democracia deliberativa, en los hechos levanto un dique. En la entidad hay una Ley de Participación Ciudadana, pese a ello, a que la ciudadanía cuenta con herramientas para poner en marcha y frenar a los representantes populares del Poder Ejecutivo y Legislativo, tiene en sus manos una de las peores legislaciones en el país. Dicho precepto legal es una de las dos leyes donde ninguna votación es vinculante; pide una tasa diaria de respaldo excesiva y da plazos muy cortos de tiempo para cumplir con las demandas para iniciar el referéndum y el plebiscito. Por eso

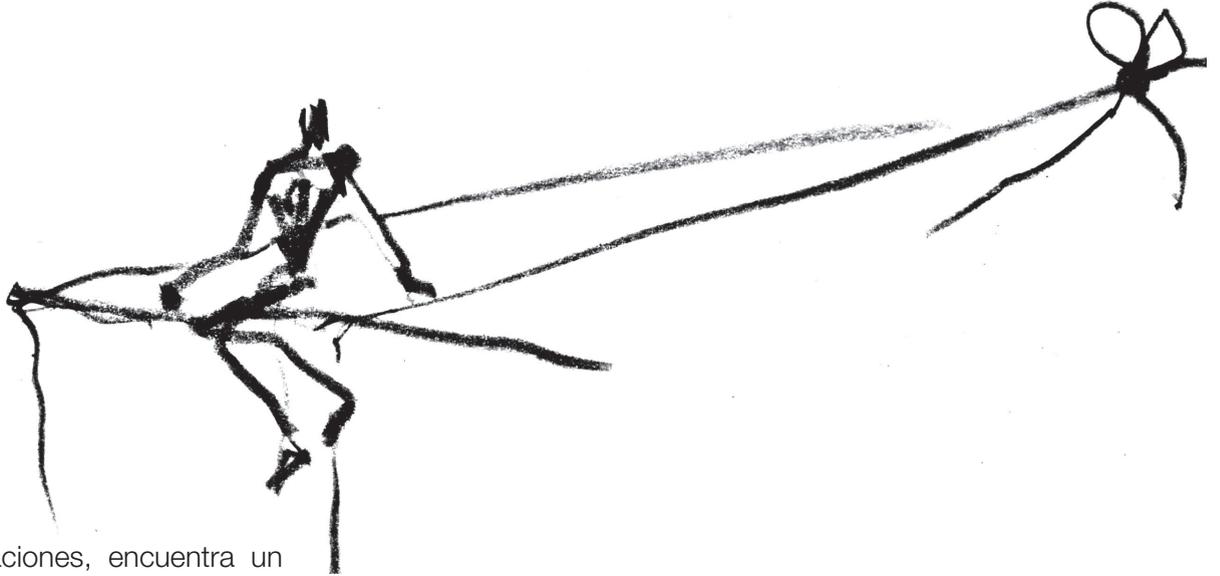
a nadie sorprende que hasta el día de hoy jamás se ha utilizado para presentar una iniciativa de ley, o una consulta popular.

En el segundo punto, la integración de los grupos marginados por cuestiones étnicas, culturales y temas concernientes al libre desarrollo de la personalidad, también, en teoría hay un avance legislativo, pero el rezago en los es estridente. Esta entidad federativa, aprobó la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo, la Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo, y la Ley para Prevenir, Atender y Eliminar la Discriminación en el Estado de Quintana Roo. Ello nos llevaría a pensar que el Poder Legislativo, estaría enfocado en lograr abatir rezagos y enfrentar los casos de discriminación. No

obstante, durante el sexenio de Roberto Borge, los casos en los que la discriminación y la falta de inclusión llegaron a oídos de los miembros del congreso fueron innumerables. Por citar un ejemplo en cuanto a la discriminación, medios oficiales como el Diario Respuesta y la revista Polémica, fueron reconvenidos por la propia CONAPRED por promover campañas difamatorias y discriminatorias contra los adversarios políticos del Roberto Borge Angulo en función de sus preferencias políticas.¹⁴ Lo triste del asunto fue que en el Congreso del Estado de Quintana Roo, no hubo una defensa de aplicar las sanciones de las leyes aplicadas por ellos mismos. Se legislaba con la idea de cambiar para que todo siguiera igual, para tener elementos discursivos: nunca medios jurídicos de defensa.

Reforzar la solidaridad, fraternidad y subsidiariedad, entre las personas, las comunidades

¹⁴ Para mayor información al respecto está disponible la nota de Noticaribe en <http://noticaribe.com.mx/2016/09/08/descalifica-conapred-difamaciones-de-revista-contra-abogado-villareal/>



y las naciones, encuentra un referente en la legislación del estado de Quintana Roo en al menos dos leyes, que nuevamente, suenan muy bien, pero su impacto es nulo para catapultar ese lazo entre los más y menos aventajados de la sociedad. La primera es la Ley de Fomento a las Actividades Realizadas por las Organizaciones Civiles para el Estado de Quintana Roo y la Ley para Fomentar la Donación Altruista de Alimentos. En ambas, la idea de fondo es promover acciones a través de las cuales diversos segmentos de la sociedad coadyuven en hacer frente a las situaciones de desamparo, a problemas comunes, con meros fines altruistas, si el interés de recibir ningún beneficio económico a cambio, pero con ello, abonar fraternalmente en mejorar la calidad de vida de personas y grupos concretos.

En el último rubro, que demanda replantear nuestra relación con la naturaleza y los seres vivos degradados a mer-

cancías, hace más de 5 años que esta entidad federativa elaboró normas con la idea de proteger el bienestar animal, y los recursos naturales, aunque, nuevamente sus resultados están lejos de ser evidente. Por citar tan solo un ejemplo, en redes sociales se ha reportado de manera recurrente la caza indiscriminada de tiburones en la localidad de Puerto Morelos, y la saturación y acoso que padecen los tiburones ballena en su paso por los litorales de Isla Mujeres y Contoy. Si a esto le sumamos que muchas comunidades indígenas del estado no cuentan con los servicios básicos, y ello tiene inevitablemente un impacto en el ambiente, no es exagerado decir que ni Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente del Estado de Quintana

Roo; ni la Ley de Vida Silvestre para el Estado de Quintana Roo, y tampoco la Ley para el Fomento de la Eficiencia Energética y Aprovechamiento de las Fuentes de Energía Renovables en el Estado de Quintana Roo, han marcado un a diferencia en la materia.

En consecuencia, tal como apuntaba la hipótesis planteada, independientemente del partido que cuente con la mayoría de votos en el Congreso del Estado, las propuestas que integran la agenda legislativa humanista, difícilmente quedarán fuera del marco legal vigente. Oponerse a ellas

es inmensamente popular; apoyarlas, es redituable. No obstante, legislar sin convicción lleva a absurdos legales, a simulación, por ello estas leyes no tienen el peso esperado en la construcción de la cultura política y el conjunto de valores compartidos por los que pugna el nuevo humanismo político.

VII. Conclusión

A lo largo de este documento de trabajo repasamos los principales postulados del humanismo político, críticas y señalamientos para robustecer desde sus cimientos a esta corriente de pensamiento que nutre a cientos de partidos políticos en el mundo.

Como vimos, las diferencias esenciales con otras ideologías, están en la defensa de la dignidad de la persona humana, y el reconocimiento de la suficiencia de la razón, la vocación político-social del ser humano, y la necesidad de promover la fraternidad entre las personas, pueblos y naciones.

En la otra cara de la moneda, del lado de la autocrítica, un número importante de pensadores modernos plantean, desde el humanismo, la necesidad de flexibilizar el supuesto de la suficiencia de la razón, pues ha dado pie a poner al ser humano por delante del resto de las especies –e incluso nuestro Planeta–, y al estilo de

vida occidental por encima de otras culturas. En suma, desde esta óptica, este supuesto, intencional o veladamente, da pie a una noción de modernidad contraria a la inclusión de estilos de vida y culturas diametralmente opuestas a la occidental, entorpeciendo las condiciones para garantizar y promover la dignidad humana.

Ahora bien, en cuanto a la hipótesis planteada en este documento, (que en razón de que los partidos políticos, –conforme a la teoría del elector mediano– buscan conseguir votos plegándose a propuestas en las cuales coinciden la mayor parte de los electores, los principales elementos de la agenda legislativa humanista están presentes en los congresos locales y el Congreso de la Unión, independientemente del partido o partidos que tengan la mayoría legislativa), corroboramos que en el caso de Quintana Roo, a pesar de que las legislaturas siempre tuvieron mayorías priistas, al menos en los hechos, los temas centrales del humanismo político replanteados están presentes en el marco legal vigente, aunque las leyes no tengan el impacto deseado.

Recapitulando, una agenda legislativa humanista, tiene como elementos centrales garantizar de manera plena las garantías individuales, los derechos

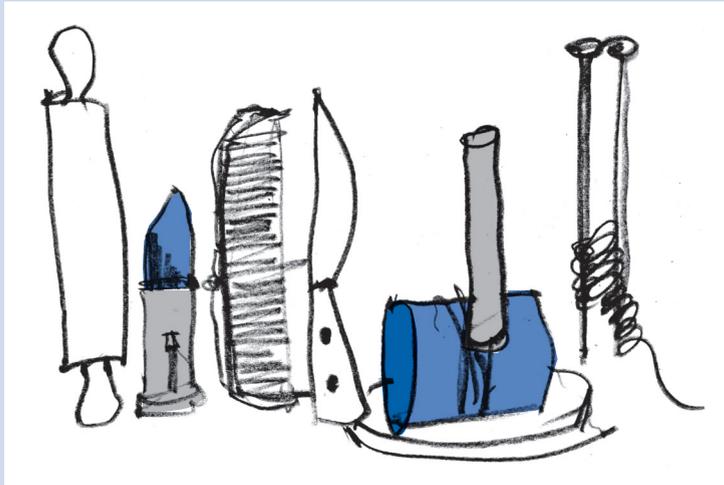
políticos y sociales; revalorar la importancia de la democracia deliberativa como fuente del progreso social; apuntalar nuevos estándares en la integración de los seres humanos, hasta ahora, marginados por cuestiones relativas a su identidad cultural o y el libre desarrollo de la personalidad; reforzar el énfasis de la solidaridad, fraternidad y subsidiariedad, entre las personas, las comunidades y las naciones; mejorar el modelo educativo; y replantear nuestra relación con la naturaleza y los seres vivos degradados a mercancías. Dichos ejes de acción, pueden ser impulsados por diversos partidos, justamente, porque son planteamientos apelan al reconocimiento universal de la dignidad humana, lo cual –por lo regular– genera respaldo ciudadano, pues invocan posiciones donde se concentra el votante mediano. Por ello, la importancia de redoblar el esfuerzo para plantear con toda claridad que la agenda humanista pugna por el reconocimiento de la necesidad de garantizar los derechos humanos, de incluir plenamente a todos los seres humanos en la sociedad, con quienes compartimos una vulnerabilidad latente, y la corresponsabilidad de preservar nuestro entorno natural, ser fraternales, solidarios y subsidiarios. **B**

Bibliografía

- Asimina Karavanta, ¿Y la hospitalidad?, *El Correo de la UNESCO*. Octubre-diciembre, 2011. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002130/213061s.pdf>
- Cristovam Buarque, Siete pistas para el porvenir de la Humanidad, *El Correo de la UNESCO*, Octubre-diciembre, 2011. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002130/213061s.pdf>
- Compendio de Leyes Vigentes en el Estado de Quintana Roo. Disponibles en <http://www.congresoqroo.gob.mx/leyes.php> última consulta, septiembre de 2016.
- Dieterlen Paulette, Justicia y dignidad, *El Correo de la UNESCO*. Octubre-diciembre, 2011. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002130/213061s.pdf>
- Eggers Lan., *Alegoría de la Caverna*, Disponible en: <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/ciencia/docs/Platon%20El%20mito%20de%20la%20caverna%20-%20Admisi%C3%B3n%20IEU.pdf>
- Gómez Isa Felipe, *Derechos Humanos*. Disponible en: http://www.unescoetxea.org/ext/manual_EDS/pdf/11_derechos_castellano.pdf
- Heidegger Martin, *Carta sobre el humanismo*, Traducción de Helena Cortés y Arturo Leyte (Alianza Editorial, Madrid 2000) Disponible en: <https://www.ucm.es/data/cont/docs/241-2015-06-16-Carta%20sobre%20el%20humanismo.pdf>
- Hobbes Thomas, *Leviatán*, Alianza Editorial, disponible en: <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/749.pdf>
- Irizar Liliana Beatriz, *Humanismo cívico: sus nudos conceptuales* (II) Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas, vol. 7, núm. 13, julio-diciembre, 2007, pp. 211-224, Universidad Sergio Arboleda, Bogotá, Colombia. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=100221524011>
- Kant Emanuel, *¿Qué es la Ilustración?* Filosofía de la Historia. Trad. Eugenio Imaz, México, FCE, 1994, Disponible en <http://pioneros.puj.edu.co/lecturas/interesados/QUE%20ES%20LA%20ILUSTRACION.pdf>
- Partido Acción Nacional, Pilares del humanismo del Partido Acción Nacional. Disponible en: http://americo.usal.es/oir/opal/Documentos/Mexico/Partidos_politicos/PAN/pilares_humanismo.pdf
- SANJAY SETH, ¿A dónde va el humanismo?, *El Correo de la UNESCO*. Octubre – diciembre, 2011. Disponible en: <http://unesdoc.unesco.org/images/0021/002130/213061s.pdf>

¿Mujeres juzgando?

María del Carmen Carreón Castro



Resumen

El presente documento es una primera aproximación al tema de las mujeres en el ámbito jurisdiccional; este es un tópico poco investigado en el país y existen pocos estudios históricos, datos cuantitativos y cualitativos, además de no ser conocidos análisis de prácticas culturales. La intención es des-puntar la discusión en la materia, de forma tal que puedan existir perspectivas de crecimiento y desarrollo de las mujeres en la función de juzgador.

Apuntes cuantitativos

La función jurisdiccional representa, con toda seguridad, la protección de los derechos fundamentales y sus garantías; es decir, constituye la frontera de ejercicio y restitución de prerrogativas para un ciudadano. Esa actividad entraña conocimientos especializados y una férrea lucha por espacios de decisión jurisdiccional de

influencia en los que las mujeres, en términos históricos, han ingresado muy recientemente.

El análisis histórico de la inclusión de las mujeres en el poder judicial implica una tarea de enorme contenido y extensión, por lo que en este artículo solo se apuntarán algunos elementos básicos para abonar a una discusión inacabada, en la cual aún falta un gran trecho para darnos por satisfechos en el avance.

En un primer acercamiento, el criterio cuantitativo de mujeres en el ámbito jurisdiccional, será una primera cuestión a apuntar. En el censo realizado por el Poder Judicial de la Federación y el INEGI en 2014, podemos ubicar los siguientes datos que nos permitirán elaborar un análisis preliminar.

En el Pleno de la Suprema Corte de Justicia existían dos mujeres y ocho hombres; en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la

Federación, existía una mujer y 6 hombres; en el Pleno del Consejo de la Judicatura Federal había cinco mujeres y dos hombres. La distribución porcentual de magistrados y jueces en los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación determinaba que, en Tribunales Colegiados de Circuito, 80.9% eran hombres y 19.1% eran mujeres; en Tribunales Unitarios de Circuito, 80.9% eran hombres y 19.1%, eran mujeres, y en Juzgados de Distrito 78.7% eran hombres y 21.3% eran mujeres.¹

Es evidente la disparidad en el acceso de las mujeres a ocupar cargos en los primeros circuitos de la función de juzgar; no obstante, si hacemos un comparativo con América Latina es posible evidenciar nuestro letargo para impulsar la paridad de géneros en el Poder Judicial. En este sentido, esta

¹ Véase. www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_02_05.pdf. Consultado el viernes 5 de mayo de 2017.

parte del Continente ha logrado un incremento considerable en la participación de las mujeres en sus máximos tribunales, por ejemplo: Guatemala de 2011 a 2013 contaba con solo una mujer en 13 lugares en la Corte de Justicia, y en 2014 ya eran cuatro juzgadoras. De entre los estados americanos que logran paridad de género se encuentran: Barbados, Venezuela, Bolivia, Islas Vírgenes Británicas, Granada, Sant Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Antigua y Barbuda, Anguila, Santa Lucía, Dominica, Monserrat; entre los que rebasan en 50%, están Suriname y Trinidad y Tobago. México se encuentra en 18.2%.²

Las carencias

La representación de las mujeres en el ámbito público debe permitir que la misma recaiga tanto en el espacio cualitativo como en el sustantivo; es decir, la intención es hacer evidentes opiniones, preferencias y perspectivas de ambos géneros; una mayor presencia de las mujeres aumenta su carácter sustantivo. Por supuesto, el dilema de que solo las mujeres pueden llevar la voz de las mujeres ha sido superado, mujeres y hombres personifican ciudadanos con formas heterogéneas de pensar, pero cada género y grupo social debe formar parte de la toma de decisiones en una sociedad y Estado democráticos.

² Véase. <http://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-judicial-porcentaje-mujeres-ministras-maximo-tribunal-justicia-corte-suprema>. Consultado el 1 de mayo de 2017.

La idea de paridad por tanto implica la incorporación de las mujeres a la discusión y toma de decisiones en asuntos públicos, además de una mayor influencia de las agendas de género que se puedan desarrollar.

En nuestro país la paridad y las acciones afirmativas que le han acompañado, demuestran un gran avance en el Poder Legislativo; su implementación en nuestro país ha mostrado una cara distinta en la composición, por poner solo un ejemplo: de 2006 a 2009 la Cámara de Diputados estaba integrada por 22.6% mujeres; de 2009 a 2012 aumento hasta llegar a 26% (INE-Colmex, 2014); actualmente es de 42.4% (Inmujeres, 2015). En un periodo cercano a los 10 años casi se duplicó la representación de las mujeres en la cámara baja. La correlación entre una modificación legislativa y su contraparte en el aumento del número de las mujeres es innegable.

Es evidente que la fórmula paritaria debe ser distinta en un ámbito político respecto de un ámbito técnico como el jurisdiccional; este debe atravesar por una mayor inclusión de mujeres en lo que corresponde a su formación jurídica; recientemente la Facultad de Derecho de la UNAM y el Departamento de Derecho de la UAM reportaban un número semejante de mujeres y hombres en los estudios jurídicos. En este orden de ideas, es

necesario que las universidades identifiquen los factores culturales, económicos, sociales y educativos por los que las mujeres desertan o terminan en un periodo mayor sus estudios de licenciatura.

Una vez que las mujeres cuentan con la formación jurídica básica, es necesario que las formas, procedimientos y requisitos de ingreso al poder judicial sean diseñados con perspectiva de género, con la finalidad de equilibrar las condiciones de desigualdad con las que las mujeres se enfrentan cotidianamente.

Es importante que el Estado en su conjunto se ocupe de impulsar acciones afirmativas que artificialmente obliguen a que un mayor número de mujeres cuenten con las estructuras y apoyos suficientes para ingresar a la función jurisdiccional.

La creación de fórmulas en el Poder Judicial podría ser diseñada en la base de la carrera judicial, lo cual implicaría diseño de convocatorias con perspectiva de género y sistemas de apoyos a las mujeres que se inscriban para concursos de oposición.

En nuestro país no existen estudios que analicen los factores, prácticas, contextos y discursos que tienden a inhibir su ingreso en cargos de juez, magistrado o ministro; que acortan sus estancias en los puestos una vez que acceden a ellos y las condiciones de su egreso y posterior ubicación laboral.

Aquiles Flores cita un diagnóstico de Doris Arias sobre la carrera judicial en Costa Rica, destacan los siguientes elementos:

“Del total de mujeres que potencialmente podrían aspirar a un ascenso al cargo de Juez, el 80% respondió que no ingresaban a los procesos de selección por no tener tiempo para estudiar ya que diariamente terminaban agotadas en el cumplimiento de sus obligaciones doméstico-familiares y laborales-judiciales. Del mismo grupo señalado anteriormente, un 40% respondió que no ascienden a juez porque ello implica residir en otra ciudad, lo cual resulta un problema con su pareja o cónyuge que no las pueden acompañar; en el mismo promedio de las divorciadas que manifestaron les implicaría un problema de cuidado de sus hijos al no tener en otra ciudad familiares para que los atiendan; y Una mayoría de juezas señaló que existen asimetrías con

*jueces porque en vacaciones los hombres pueden disponer de tiempo para estudiar y ellas no al tener que concentrarse en la atención familiar”.*³

Es evidente que existe un avance significativo en el ingreso de las mujeres, sobre todo las que habitan en las zonas urbanas, a una actividad económica remunerada; una constante en el crecimiento en la formación profesional; no obstante, parecería que no concurren todavía condiciones familiares suficientes que permitan a las mujeres acceder a cargos de decisión o de mayor jerarquía en virtud de que el cuidado de la familia aún recae primordialmente en ellas.

En tanto en nuestro país no exista un estudio analítico sobre las condiciones de ingreso, permanencia y conclusión de las mujeres en el Poder Judicial, será imposible diseñar acciones afirmativas eficaces para una representación con equidad de género.

Programas de transversalidad son indispensables para implementar políticas públicas exitosas. Para ello es imprescindible la realización de estudios diagnósticos que nos permitan identificar condiciones de trabajo, barreras pragmáticas a las que las mujeres se enfrentan en el momento de concursar por

un cargo superior; procesos y procedimientos no diseñados con perspectivas de género y carencia de apoyos que impulsen su desarrollo.

Una vez realizados estos estudios, es indispensable el diseño de políticas de ingreso, formación, promoción y retiro que se tracen con perspectiva de género y cuenten con sistemas de apoyos que faciliten a las mujeres su ascenso en función de su formación, habilidades y capacidades, y asimismo puedan contar con acciones afirmativas que modifiquen las condiciones de composición por género del Poder judicial.

Concluida la etapa de implementación de las políticas es necesario el diseño y ejecución de un sistema evaluación que permita identificar las lagunas, omisiones y errores de la política o acción afirmativa efectuada, y en su caso corregirla.

Es indispensable que exista una reforma constitucional que obligue no solo a condiciones de paridad en el poder legislativo, sino que incluya al Poder Judicial y al Poder Ejecutivo, de suerte tal que existan nuevos escenarios de representación para las mujeres en el país.

La mayor parte de los estudios en el mundo tienen un común denominador: la falta de interés de las mujeres en participar en el ejercicio público o el ocupar cargos directivos importantes en la iniciativa privada. Es indispensable que se

³ Véase. Flores Sánchez, Aquiles, Mujeres en la Judicatura Federal en México (Preliminar para diagnóstico sociológico de las féminas al servicio público de justicia y carrera judicial. [ljf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/33/05%20Aquiles.pdf](http://jf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/33/05%20Aquiles.pdf). Consultado el 2 de mayo de 2017.

modifique esta forma de pensamiento, son muy pocas las mujeres que no temen a tener poder, es indefectible que generemos nuevos referentes simbólicos que impulsen una nueva intervención de las mujeres en el ámbito público y privado. 

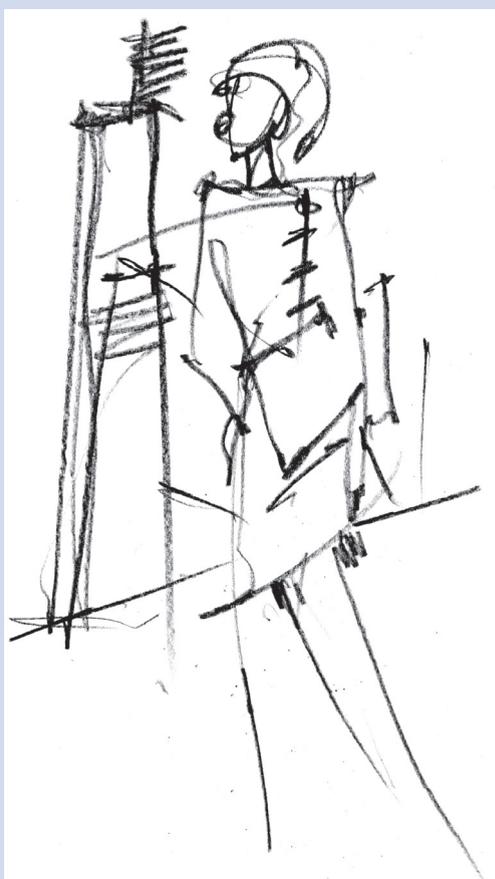
Bibliografía

- Censo Poblacional. INEGI 2015
- Cerva, Daniela, *Participación política y violencia de género en México*, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol .LIX, núm. 222, sep-dic. 2014
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer. Belem do Para. OEA. 1994
- Flores Sánchez, Aquiles, *Mujeres en la Judicatura Federal en México (Preliminar para diagnóstico sociológico de las féminas al servicio público de justicia y carrera judicial)*. ljf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/33/05%20. Aquiles.pdf
- Gilas, Karolina. *Con las cuotas no basta. De las cuotas de género y otras acciones afirmativas*. Temas Selectos de Derecho Electoral. No. 49. México. 2014.
- González, Ma Luisa. Et .Al. *Límites y desigualdades en el Empoderamiento de la Mujeres en el PAN, PRI y PRD*, Miguel Ángel Porrúa-UAMI-UNAM-Cámara de Diputados
- González Oropeza, Manuel. Retos a la Democracia paritaria en México, en *Igualdad*. No.5. Año 2, Enero-abril, 2015. Consejo de la Judicatura Federal.
- Hevia Rocha, Teresa. Violencia contra las Mujeres en el Ámbito Político. *Gaceta Electoral*. No. 46. Año 10. Mayo-agosto 2015. IEEM. México.
- *Informe Anual México 2012*. PNUD. 2012.
- *Informe de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer en América Latina y el Caribe*. CEPAL. Quito. 2007.
- *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*. INE-Colmex. México. 2014.
- Ley General de Acceso de las Mujeres a un Vida Libre de Violencia. DOF. México. 2015.
- Otálora Malassis, Janine. Construyendo la ciudadanía de las mujeres a través de la paridad, en *Igualdad*. No.5. Año 2, Enero-abril, 2015. Consejo de la Judicatura Federal.
- Iknow politics. IDEA-NDI-UNDP-ONUMUJERES. 2007
- *Pacto para Introducir la Perspectiva de Género en los órganos de Impartición de Justicia en México*. AMIJ. 2013.
- *Protocolo para juzgar con perspectiva de género. Haciendo realidad el derecho a la igualdad*. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. 2014.
- Quesada, Fernando. *Sendas de la democracia. Entre la violencia y la globalización*. Ed. Trotta. Argentina. 2008.
- Trejo Trejo, Karina. Participación de la mujer mexicana en la política, en *Igualdad*. No.7, Año 2, septiembre-diciembre, 2015. Consejo de la Judicatura Federal.
- <http://www.fepade.gob.mx/documentos/experiencias.pdf>
- <http://www.proceso.com.mx/?p=269829>
- <http://www.letraslibres.com/revista/convivio/eufrosina-cruz-mendoza-la-prision-de-la-costumbre>
- <http://www.politica.mx/nota/8381/>
- <http://www.proceso.com.mx/410602/en-chiapas-las-candidaturas-quedan-en-familia>
- www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_02_05.pdf.
- <http://oig.cepal.org/es/indicadores/poder-judicial-porcentaje-mujeres-ministras-maximo-tribunal-justicia-o-corte-suprema>.

Participación, empoderamiento y toma de decisiones.

El rol de la mujer en los organismos internacionales

Aurora Espina Vergara



Los avances que se han alcanzado en materia de apertura de espacios de toma de decisiones para las mujeres a nivel mundial son resultado de la demanda y exigencia que se han realizado a lo largo de la historia, para ser reconocidas como individuos y sobre todo como ciudadanas, pues ello conlleva implicaciones en cuestiones como los procesos de toma de decisiones, en capacidad de representación de los asuntos respecto del espacio público, y de lo concerniente a la sociedad política.

Esta larga marcha emprendida por las mujeres también tiene su reflejo en la actividad internacional, pues este espacio se ha caracterizado históricamente por ser un terreno predominantemente masculino, en el que la labor profesional de

las mujeres ha ido ganando impulso y terreno, con algunos cuestionamientos que he considerado conveniente considerar también en este breve análisis al respecto.

Ahora, conviene recordar también que la actividad diplomática a través de organismos internacionales de carácter intergubernamental tiene pocos años de existencia, ya que si nos remontamos a 1919, fue un 28 de junio en que se crea la Sociedad de Naciones a partir del Tratado de Versalles. Dicho organismo fue integrado por 45 países en el periodo posterior a la Primera guerra mundial y con la finalidad de “promover la cooperación internacional y para lograr la paz y la seguridad”.¹ Sin embargo, sus

¹ Naciones Unidas, La Organización, “Historia de las Naciones Unidas.” Naciones Unidas, <http://www.un.org/es/sections/history/history-united-nations/index.html> (Consultado Abril 26, 2017).

esfuerzos no prosperaron, pues no contaron con la capacidad necesaria para frenar el conflicto que desembocó en la Segunda guerra mundial.

Si bien es cierto que se trató de un esfuerzo por integrar a las naciones en este caso, no se pudo cumplir con la finalidad, por lo cual cesó sus operaciones; sin embargo este proceso de desarrollo de la actividad internacional diplomática continuó gestándose hasta que el 24 de octubre de 1945, cuando iniciara oficialmente la existencia la Organización de las Naciones Unidas, a partir de la ratificación de la “Carta de las Naciones Unidas”. En este caso, cabe hacer la reflexión de que los principales motivos de creación, tanto de este organismo como de su predecesor, era la atención a asuntos de índole bélico, pues se buscaba garantizar la paz y la seguridad entre las naciones, en donde la presencia de las mujeres era prácticamente inexistente, sin dejar de lado, evidentemente, su poca presencia en asuntos diplomáticos y espacios de toma de decisiones de los gobiernos nacionales.

Es en razón de ello, que las agendas temáticas de los organismos internacionales históricamente se han limitado a una comprensión netamente masculina de la realidad internacional, al no contar con una visión complementaria de ésta, que incluya la visión tanto de hombres como de mujeres; para

con ello tener una visión mucho más integral para atender las necesidades de la comunidad internacional. Precisamente con la participación de las mujeres en la labor de la diplomacia internacional a partir de estos organismos se ha contribuido a la ampliación y fortalecimiento de estas agendas temáticas, a partir de la inclusión de cuestiones no sólo de seguridad nacional o de mantenimiento de la paz, sino también de aquellas relacionadas con la cultura o el desarrollo humano.

Si embargo, el rol de las mujeres al interior de estos organismos no ha tenido un gran impacto, en el entendido de que el número de mujeres que han ocupado cargos en espacios de toma de decisiones hasta ahora sigue siendo limitado, contrastando con la mayoría femenina que aún ocupa cargos administrativos.

El reto está en lograr abrir estos espacios a los mejores perfiles tanto de hombres, como de mujeres, que nos permitan generar una visión lo más completa posible para poder brindar un verdadero esquema integral de desarrollo entre naciones, algo que, por cierto, hemos dejado de lado por esquemas meramente pragmáticos y utilitaristas.

En este sentido, la existencia de secciones femeninas al interior de estos organismos internacionales contribuye, de alguna manera, a perpetuar el estereotipo de la mujer que

sólo es capaz de participar y de ver por los asuntos de la mujer: se generan estructuras como ONU Mujeres o la Comisión Interamericana de Mujeres en la OEA, sin que haya una presencia real y efectiva de liderazgos de mujeres en importantes espacios de toma de decisiones al interior de estos organismos.

Al final de cuentas es como decirles a las mujeres “tomen, entreténganse con esto”, y eso implica un cierto retroceso en este procesos de crecimiento complementario entre hombres y mujeres, pues si estamos hablando de la construcción de la sociedad, y en este caso de la sociedad internacional, resultan imperantes tanto la visión de los hombres como la de las mujeres, pues ambas son necesarias si queremos lograr verdaderos avances para la comunidad internacional.

Aceptar ello implica revivir el debate existente en el movimiento por la Paridad en Francia, y en el movimiento sufragista a nivel mundial, ya que se sigue cuestionando la capacidad de las mujeres para dar voz y representar no sólo sus propias demandas y necesidades, sino las de la colectividad en su conjunto.

Es derivado de ello que cuestiono la credibilidad que pueden tener en este caso organismos como las Naciones Unidas, como institución promotora del discurso hegemónico global a favor de la

igualdad de las mujeres y de la construcción de un “Planeta 50/50” para el año 2030, cuando ni ellos mismos han podido hacer realidad su proclama. Aunado a estas incongruencias en el discurso de las agendas internacionales al interior de este tipo de organismos, la organización internacional Human Rights Watch publicó en el 2001 un estudio en el que se daba a conocer que “muchos diplomáticos y empleados de organismos internacionales como la ONU, el Banco Mundial y la OEA abusaban de los derechos de sus empleadas domésticas al pagarles un sueldo mucho menor al salario mínimo y obligarlas a extenuantes trabajos físicos”.^{2,3}

Otro ejemplo claro de ello es que desde 1945, año en que se fundó la ONU, esta sólo ha contado con secretarios generales hombres, siendo el noveno y recién electo António Guterres. Aunado a ello, la Asamblea General de este organismo internacional, que actualmente es presidida por el danés Mogens Lykketoft, y fue constituida en 1946, únicamente ha tenido al frente a tres mujeres de entre las 75 personas

que han ocupado su presidencia, ellas son: la india Vijaya Lakshmi Pandit en 1953, la liberiana Angie Elisabeth Brooks en 1969 y la bareiní Jequesa Haya Rashed Al Khalifa en 2006.⁴

En el caso del Consejo Económico y Social (ECOSOC) de este mismo organismo, que tiene como objetivo “promover la materialización de las tres dimensiones del desarrollo sostenible (económica, social y ambiental)”,⁵ la primer mujer presidenta a cargo de este consejo fue la finlandesa Marjatta Rasi en el año 2004,⁶ siendo la segunda y última mujer en ostentar el cargo, la luxemburguesa Sylvie Lucas en el año 2009.⁷ Actualmente, la presidencia del ECOSOC está a cargo del zimbabuense Frederik Musiiwa Makamure Shava.⁸

Si esto lo trasladamos a la integración actual de la Corte Internacional de Justicia,⁹ resulta que sólo ejercen como jueces 3 mujeres de las 15 personas que integran esta corte.

La china Xue Hanqin, miembro de la corte desde el 29 de junio de 2010, y reelecta el 6 de febrero de 2012;¹⁰ la estadounidense Joan E. Donoghue, miembro de la corte desde el 9 de septiembre de 2010 y reelecta el 6 de febrero de 2015;¹¹ y finalmente la ugandesa Julia Sebutinde, miembro de la corte desde el 6 de febrero del 2012.¹² Es necesario aclarar, que para el caso de la Corte Penal Internacional, de los 18 jueces que la integran 6 son mujeres; además de que la presidencia la ocupa la jueza argentina Silvia Fernández de Gurmendi, y las dos vicepresidencias son ocupadas por la jueza keniana Joyce Aluoch y la jueza japonesa Kuniko Ozaki.¹³

Para el caso de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), cuya finalidad es la salvaguarda de la libertad y de la seguridad de los estados miembros a partir de acuerdos políticos y militares, resulta que de los 13 secretarios que ha tenido ninguno ha sido mujer; aunque la gran revelación en la materia la encontramos con la incorporación al secretariado

² Hurtado, Joshua, “Feminismo y organizaciones internacionales, ¿cambio o continuidad en las estructuras de poder?”, MITO *Revista Cultural* (2014), <http://revistamito.com/feminismo-y-organizaciones-internacionales-cambio-o-continuidad-en-las-estructuras-de-poder/> (Consultado Abril 24, 2017).

³ Véase: Human Rights Watch, “Hidden in the Home: Abuse of Domestic Workers with Special Visas in the United States,” disponible en: <https://www.hrw.org/reports/2001/usadom/usadom0501.pdf>

⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, “Presidentes de la Asamblea General,” Naciones Unidas, <http://www.un.org/es/ga/president/presskit/listpast.shtml> (Consultado Abril 28, 2017).

⁵ ECOSOC, “Consejo Económico y Social”, Naciones Unidas, <https://www.un.org/ecosoc/es/about-us> (Consultado Abril 28, 2017).

⁶ ECOSOC, “Presidentes anteriores, de 1946 a 2004,” Naciones Unidas, <https://www.un.org/ecosoc/es/node/49763> (Consultado Abril 28, 2017).

⁷ ECOSOC, “Presidentes anteriores,” Naciones Unidas, <https://www.un.org/ecosoc/es/node/49748> (Consultado Abril 28, 2017).

⁸ ECOSOC, “Presidente del ECOSOC,” Naciones Unidas, <https://www.un.org/ecosoc/es/president-ecosoc> (Consultado Abril 28, 2017).

⁹ International Court of Justice, “Current Members,” <http://www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1&p2=2&p3=1> (Consultado Abril 28, 2017).

¹⁰ International Court of Justice, “Judge Xue Hanqin,” <http://www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1&p2=2&p3=1&judge=170> (Consultado Abril 28, 2017).

¹¹ International Court of Justice, “Judge Joan E. Donoghue,” <http://www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1&p2=2&p3=1&judge=171> (Consultado Abril 28, 2017).

¹² International Court of Justice, “Judge Julia Sebutinde,” <http://www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1&p2=2&p3=1&judge=194> (Consultado Abril 28, 2017).

¹³ International Criminal Court, “The Presidency,” <https://www.icc-cpi.int/about/presidency> (Consultado Abril 28, 2017).

general adjunto de dicho organismo, desde el pasado mes de octubre, de la estadounidense Rose Gottemoeller.¹⁴

Dentro de este mismo organismo, han participado 53 personas en el decanato desde el año de 1963, todos ellos hombres;¹⁵ aunado a ello, de los 28 jefes de Estado Mayor de los estados miembro, ninguna es mujer.¹⁶ Lo anterior es una clara evidencia de que el ámbito de la carrera militar y de la seguridad nacional aún son muy pocas las mujeres que han incursionado.

Si nos adentramos a lo que sucede dentro del sector financiero, en el caso del Banco Mundial, de las 12 presidencias que ha habido desde su creación en el año de 1946, todas han sido ocupadas por varones;¹⁷ y en el caso del Fondo Monetario Internacional, resulta que desde julio de 2011, Christine Lagarde se convirtió en la onceava persona en ocupar la Dirección Gerencial de esta institución, y en la primera mujer en ostentar el cargo.

Estos son algunos de los ejemplos claros sobre la aún

¹⁴ North Atlantic Treaty Organization, "Rose Gottemoeller. NATO Deputy Secretary General 2016," http://www.nato.int/cps/en/natohq/who_is_who_135934.htm? (Consultado Abril 28, 2017).

¹⁵ North Atlantic Treaty Organization, "Presidents and Deans of the NATO Military Committee," <http://www.nato.int/cv/milcom/president.htm> (Consultado Abril 28, 2017).

¹⁶ North Atlantic Treaty Organization, "NATO Chiefs of Defense," http://www.nato.int/cps/en/natolive/who_is_who_51447.htm (Consultado Abril 28, 2017).

¹⁷ The World Bank, "Past Presidents," <http://www.worldbank.org/en/about/archives/history/past-presidents> (Consultado Abril 28, 2017).

escasa labor internacional de las mujeres en posiciones de toma de decisiones dentro de los organismos internacionales, elementos que nos invitan a reflexionar sobre las oportunidades que tenemos en materia del impulso y fortalecimiento de la participación de las mujeres en el entorno internacional.

Si bien es cierto que organismos como la ONU han implementado políticas para el aumento de la presencia de mujeres en posiciones de liderazgo y toma de decisiones; también es cierto que encontramos diferencias notables en distintos tipos de organizaciones, como señala la doctora Kirsten Back en el estudio que realiza sobre el acceso de las mujeres a puestos de liderazgo en los organismos internacionales (2015).¹⁸ De acuerdo con este estudio, la notable diferencia se encuentra entre los programas y fondos de las Naciones Unidas, y las agencias especializadas de este organismo; ya que las mujeres han ocupado posiciones ejecutivas en todos estos fondos y programas desde 1987, mientras que de las siete agencias especializadas con las que cuenta, solamente ha habido cuatro mujeres a cargo de ellas, estando tres de ellas en servicio en el año de 2014.

¹⁸ Véase: Haack, Kirsten, "Women, organisational crisis and Access to leadership in international organizations," disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/279537756> (Consultado Mayo 1, 2017).

Uno de los grandes retos en la materia es lograr hacer efectivos los postulados de la Plataforma de Acción de Pekín de 1995, en donde se plantearon las directrices para lograr una plena integración de la mujer en la esfera de lo público, a partir de su participación en distintos ámbitos. Así como de la resolución 1325 del año 2000 que emitió el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en donde se reafirma el rol trascendental de las mujeres en los procesos tanto de prevención y resolución de conflictos, como de procuración y mantenimiento de la paz.¹⁹

El gran desafío radica en que este proceso de participación complementaria entre hombres y mujeres se alcanzará cuando se logre involucrar de manera efectiva tanto a hombres, como a mujeres. Se trata de que trabajemos juntos para lograr un piso parejo en la carrera internacional; y entonces impulsemos una mayor participación de las mujeres en el ámbito internacional. **B**

¹⁹ Véase: Security Council, "United Nations Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security," disponible en: http://www.un.org/womenwatch/osagi/cdrom/documents/Background_Paper_Africa.pdf (Consultado Abril 29, 2017).

Bibliografía consultada

- Asamblea General de las Naciones Unidas. “Presidentes de la Asamblea General.” Naciones Unidas, <http://www.un.org/es/ga/president/presskit/listpast.shtml> (Consultado Abril 28, 2017).
- ECOSOC. “Consejo Económico y Social.” Naciones Unidas, <https://www.un.org/ecosoc/es/about-us> (Consultado Abril 28, 2017).
- _____. “Presidentes anteriores, de 1946 a 2004.” Naciones Unidas, <https://www.un.org/ecosoc/es/node/49763> (Consultado Abril 28, 2017).
- _____. “Presidentes anteriores.” Naciones Unidas, <https://www.un.org/ecosoc/es/node/49748> (Consultado Abril 28, 2017).
- _____. “Presidente del ECOSOC.” Naciones Unidas, <https://www.un.org/ecosoc/es/president-ecosoc> (Consultado Abril 28, 2017).
- International Court of Justice, “Current Members,” <http://www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1&p2=2&p3=1> (Consultado Abril 28, 2017).
- _____. “Judge Xue Hanqin,” <http://www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1&p2=2&p3=1&judge=170> (Consultado Abril 28, 2017).
- _____. “Judge Joan E. Donoghue,” <http://www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1&p2=2&p3=1&judge=171> (Consultado Abril 28, 2017).
- _____. “Judge Julia Sebutinde,” <http://www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1&p2=2&p3=1&judge=194> (Consultado Abril 28, 2017).
- Human Rights Watch. “Hidden in the Home: Abuse of Domestic Workers with Special Visas in the United States.” disponible en: <https://www.hrw.org/reports/2001/usadom/usadom0501.pdf>
- Hurtado, Joshua. “Feminismo y organizaciones internacionales, ¿cambio o continuidad en las estructuras de poder?” *MITO Revista Cultural* (Marzo 8, 2014), <http://revistamito.com/feminismo-y-organizaciones-internacionales-cambio-o-continuidad-en-las-estructuras-de-poder/> (Consultado Abril 24, 2017).
- International Criminal Court, “The Presidency,” <https://www.icc-cpi.int/about/presidency> (Consultado Abril 28, 2017).
- Naciones Unidas, La Organización. “Historia de las Naciones Unidas.” Naciones Unidas. <http://www.un.org/es/sections/history/history-united-nations/index.html> (Consultado Abril 26, 2017).
- North Atlantic Treaty Organization. “NATO Chiefs of Defense.” http://www.nato.int/cps/en/natolive/who_is_who_51447.htm (Consultado Abril 28, 2017).
- The World Bank. “Past Presidents.” <http://www.worldbank.org/en/about/archives/history/past-presidents> (Consultado Abril 28, 2017).
- Haack, Kirsten. “Women, organisational crisis and Access to leadership in international organizations.” disponible en: <https://www.researchgate.net/publication/279537756> (Consultado Mayo 1, 2017).
- Security Council. “United Nations Security Council Resolution 1325 (2000) on Women, Peace and Security.” disponible en: http://www.un.org/womenwatch/osagi/cdrom/documents/Background_Paper_Africa.pdf (Consultado Abril 29, 2017).

El día que la mujer se fue

Ahtziri Giselle Raga Mendo

*El día que te fuiste entendí que no te volvería a ver.
Ibas teñida de rojo por el sol de la tarde, por el crepúsculo ensangrentado del cielo;
Sonreías. Dejabas atrás un pueblo del que muchas veces me dijiste:
'Lo quiero por ti; pero lo odio por todo lo demás, hasta por haber nacido en él'.
Pensé: 'No regresará jamás; no volverá nunca.
Juan Rulfo, Pedro Páramo*

Inicio con la primer frase, tomada de la novela de *Pedro Páramo*, haciendo mención a todas las mujeres que alguna vez dejaron su pueblo, los ideales de su familia, las expectativas de una familia consolidada a temprana edad emitida por la sociedad de municipios cercanos a la sierra por la lucha de sus sueños, ideales y derechos. El día que se fueron y nadie las volvió a ver como eran, sino como mujeres nuevas, llena de metas y visiones.

Pedro Páramo, novela publicada en México en el año 1955 por Juan Rulfo, narra la historia de Juan Preciado y el camino que emprende en busca de su padre tras la promesa que hizo a su madre en su lecho de muerte. Esta novela es simbólica ya que podemos encontrar distintos momentos

de la historia de México, vamos desde la Revolución mexicana hasta la Guerra cristera; desde la realidad hasta los sueños plasmados en la creatividad e imaginación de las letras de Juan Rulfo.

Esta novela me ha dado a pensar en la manera en la que actualmente se vive la política y sobre todo el actuar de la sociedad. La primera, encaminada al caciquismo y el machismo que durante muchos años los gobiernos han manejado en México y viven cegados por el poder que los enajena, sin mirar a su alrededor, en el daño que hace su manera de gobernar, su manera de elegir y sobre todo su forma de robar.

Tras muchos años, dicho caciquismo dirigido por una línea de antecesores gobernantes han dado pie a que,

tras el saqueo económico y la toma de malas decisiones, México se encuentre en vulnerabilidad económica, en falta de empleos y en inseguridad al por mayor. Como explica Loisel, "cierto es que cada personaje de esta novela es víctima de un juego de poder: hasta el responsable eclesiástico del pueblo, el padre Rentería, actúa desde una posición de vulnerabilidad. Las mujeres de la novela hacen uso de distintas estrategias para obtener para sí algún retazo de poder o control",¹ y esto pasa en nuestro entorno, llámese pueblo o nación: el juego del poder los lleva a querer siempre tener más, a sabiendas de las consecuencias y repercusiones que esto tiene en la sociedad.

¹ Loisel, Clary. "Pedro Páramo desde una perspectiva feminista psicológica". Escritos, *Revista del Centro de Ciencias del Lenguaje*. 31 (2005):153-162. Web 19 Abril 2017.

En segunda instancia, la novela tiene, como muchas lecturas de la época, un desglose machista en cada uno de sus capítulos; sin embargo, Juan Rulfo con el *Llano en llamas* y *Pedro Páramo* lleva a esta imagen en mayor parte representado por mujeres que toman iniciativa y decisiones por sí solas, aunque con una perspectiva de sumisión, los personajes femeninos de esta novela emprenden y no resignan ante la

y coinciden con mujeres de *El llano en llamas* en su cultura rural, en su papel familiar, en las creencias religiosas y en su comportamiento sexual.²

Actualmente, las mujeres en nuestro entorno están “trasgrediendo” el modelo femenino, la conducta de la cual se hablaba de las mujeres hace 50 años fue modificada por el ímpetu de salir adelante, y buscar caminos por sí solas. Se constituyen tras el discurso radical de

Sin embargo, seguimos enfrentándonos a diversas barreras laborales, políticas y sobre todo sociales como las que en la novela se plasman. Durante la Revolución mexicana para ser precisos, se deja el papel de las mujeres de lado, muchas de ellas peleando, tomando pistolas, curando enfermos y heridos, y aun así alejadas del papel protagónico y homenaje posterior.

De acuerdo a la Revista



situación. Un ejemplo de ello es la esposa de Pedro Páramo, que ante los engaños de su esposo decide abandonarlo y buscar una vida ella sola.

Ella exige a su hijo lo suyo, que busque a su padre a costa de todo y lo obligue a darle lo que a ella nunca le dio. Galindo menciona que las mujeres de Pedro Páramo “...multiplican el ámbito femenino. Las principales figuras femeninas se caracterizan por su vida más desarrollada, por ser portadoras de valores simbólicos, algunas de ellas son narradoras principales

ser figuras que cambien las condiciones históricas, con voces rebeldes que sean escuchadas por las sociedades.

Desde hace ya décadas las mujeres participamos en distintos movimientos, organizaciones y partidos políticos, hemos puesto en marcha iniciativas para la construcción de nuevos liderazgos creando nuestras propias organizaciones, diseñando redes de expansión con nuestra forma de pensar, inclusive generando el diálogo para incrustarnos en puestos públicos.

Digital *Animal Político*: “en México seis de cada 10 personas (62%) consideran que este es un país machista, y un 38% que no lo es, indica una encuesta de Parametría.

A pesar de las múltiples campañas que durante muchos años los medios se han encargado de hacer, de talleres, cursos, conferencia y otras líneas de difusión, no se ha logrado desarrollar en México una cultura de no violencia en contra de las mujeres, o simplemente de dejar que el grupo feminista logre entrar a la toma

² Galindo, Luis Ortega. “El femenino en la obra de Juan Rulfo.” *Mar Oceana*. 1 (1994): 197-217 WEB 18 de Abril 2017.

de decisiones sin tabús ni barreras.

Retomando el tema de las mujeres en *Pedro Páramo*, Susana San Juan, aunque no es de los personajes principales de la novela, da un ejemplo de sumisión ante la imagen del padre de Juan Rulfo. “Él creía conocerla. Y aun cuando no hubiera sido así, ¿acaso no era suficiente saber que era la criatura más querida por él sobre la tierra? Y que además –y esto

educativo y el laboral.

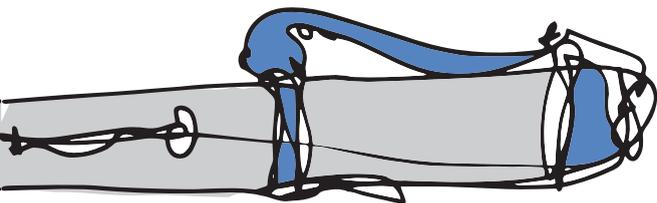
Nunca se habla de la inclusión de la mujer en la toma de decisiones y el participar político, con ello México cuenta con la Encuesta Nacional sobre la Dinámica de las Relaciones en los Hogares (Endireh), cuyo último levantamiento se llevó a cabo en diciembre de 2011 y menciona:

“En el ámbito de la participación ciudadana o política, 7% de las mujeres respondió

sino ir acompañada de su pareja”.³

A pesar de ello, la brecha se ha ido abriendo, el porcentaje de candidatas electas federales ha crecido significativamente, duplicándose de un 14% en 1998 a un 27% en 2015. De la misma manera, en el poder municipal, el porcentaje de alcaldesas se ha doblado, creciendo de un 6% en 1998 a un 12% en 2015.

A pesar de los avances que



era lo más importante–, le serviría para irse de la vida alumbrándose con aquella imagen que borraría todos los demás recuerdos”. Juan Rulfo, *Pedro Páramo*. El amor por ella lo motiva durante su vida, para bien y para mal como ejemplifica el caso de “cruzarse de brazos” y dejar morir de hambre a Comala. Por ello, llevamos a la mujer, según la agenda de los derechos de las mujeres a 3 principales roles que socialmente son aceptados para que se cumplan en pleno de sus derechos: el rol reproductivo, el

en la Encuesta que debe pedir permiso a sus parejas; 32% avisa o pide opinión; 43.5% no tiene que hacer nada; mientras que 1.1% no lo puede hacer sola. Finalmente, en lo que se refiere a la preferencia política y ejercicio del derecho del voto, hay un 2.1% de las mujeres que declaró que debe pedirle permiso a su pareja para votar por algún partido o candidato; 10.12% declara que avisa o pide opinión; 77.5% sostiene que no tiene que hacer nada de lo anterior, mientras que 1.14% no pudo ir sola a votar,

se han tenido con el devenir de los años, la incorporación de las mujeres a puestos de decisión ha sido lenta y su presencia sigue siendo muy baja si nos ponemos a pensar en que constituimos la mitad de la población y un poco más de México. Los avances que se han logrado en materia pública, específicamente en política de género, han sido lentos pero seguros, los procesos de construcción de espacios de decisión e influencia para mujeres han crecido.

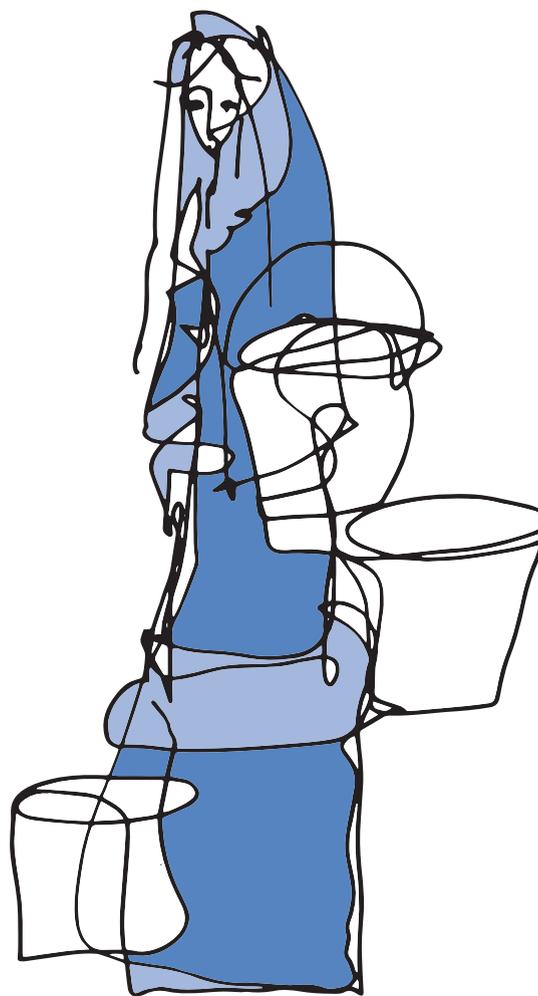
³ Mario Luis Fuentes / (CEIDAS). “Machismo: La inaceptable violencia contra las mujeres” (2012) <http://www.excelsior.com.mx/2012/07/17/nacional/848152> WEB 19 de Abril de 2017

Ya no somos una más en el papel secundario, sino que hemos logrado que se nos mire y tome en cuenta para narrar la historia.

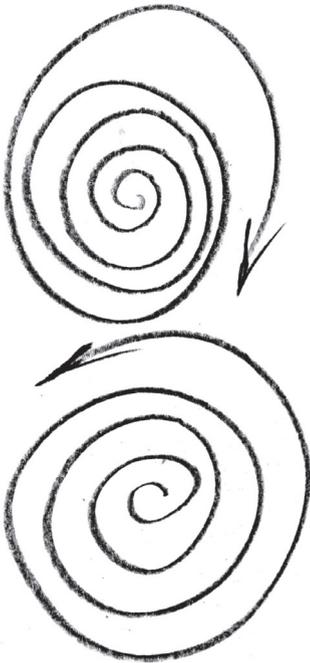
Hemos visto como pasamos de que los grupos nos nombren en lo general a que seamos alguien particular, hemos pasado de que los funcionarios públicos nos presenten dentro de las cifras de participación en Comités y Consejos para demostrar su compromiso con la igualdad de género pero en realidad las decisiones se siguen tomando de forma excluyente, convirtiendo a las mujeres en simples legitimadoras de decisiones tomadas por los funcionarios públicos. Es una larga tarea la que hemos de llevar a cabo para pelear por lo nuestro, como la esposa de Pedro Páramo lo recalcó; sin embargo, su novela nos da a conocer que en la historia de México, en especial de Comala, las mujeres toman decisiones y saben exigir sus derechos.

Pedro Páramo, en su publicación de 1955, marca el papel de la mujer como el que actualmente estamos llevando a cabo, una mujer decidida y virtuosa, buscadora de sus sueños, y sobre todo, de terminar con ese machismo y caciquismo del cual hablábamos anteriormente. Tomando en cuenta la frase que desde la pasada Secretaría de Acción Nacional nos ha estado llevando como bandera, podemos cerrar este

ensayo retomando un texto del mismo libro: “Hay aire y sol, hay nubes. Allá arriba un cielo azul y detrás de él tal vez haya canciones; tal vez mejores voces... Hay esperanza, en suma. Hay esperanza para nosotros, contra nuestro pesar”. Juan Rulfo, *Pedro Páramo*. Seamos la esperanza presente de nuestro México, la esperanza de nuestra generación, pero sobre todo la esperanza de las mujeres que vendrán a quedarse. **B**



Consideraciones sobre la segunda vuelta electoral



Segunda vuelta electoral¹

La segunda vuelta electoral, también conocida como *ballotage*, apareció por primera vez en Francia en 1852, con la instauración del imperio de Napoleón III, y fue restablecida por el general De Gaulle en 1958. A partir de esta fecha se crea la V República Francesa, en la cual se establecen profundas reformas al sistema político francés, entre ellas la segunda vuelta electoral; posteriormente varios países, en especial los latinoamericanos, han hecho uso de ese sistema de elección.

“El *Ballotage* es un método para producir mayorías absolutas en elecciones uninominales, cuando el requisito para ganar el cargo es la mayoría absoluta y ningún candidato la alcanza en la primera vuelta.

¹ Op cit. Pp. 25-32.

Entonces, en la segunda vuelta se restringe a dos el número de candidatos a las más altas mayorías de la primera vuelta. El punto clave de la definición del concepto es la reducción de la competencia a una de sólo dos tandas. El *ballotage* se aplica sobre todo a elecciones de presidente en sistemas presidenciales”. (Dieter Nohlen. *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, México, FCE, 1998, p. 85).

¿Qué se espera obtener con una segunda vuelta electoral?

En general, los argumentos que se esgrimen para implementar el mecanismo de la segunda vuelta son dos: legitimidad y gobernabilidad. Pero para saber si la segunda vuelta puede coadyuvar a alcanzar dichos objetivos es necesario

recapitular un poco. Como sabemos, los sistemas presidenciales se caracterizan por una división rígida de poderes. A diferencia de los sistemas parlamentarios, en donde el titular del Poder Ejecutivo es elegido a través de elecciones parlamentarias (reduciéndose así la distancia entre los poderes), los sistemas presidenciales se caracterizan por un Poder Ejecutivo que se elige en una elección distinta a la del Congreso. Esto significa que tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo, en teoría, tienen legitimidad propia y, por tanto, están inhabilitados para suprimir o destituir al otro. En los sistemas parlamentarios, el parlamento puede negar el voto de confianza al Ejecutivo, lo que lleva a la disolución del gobierno; asimismo, el titular del Ejecutivo puede disolver al parlamento. En ambos casos se convoca inmediatamente a elecciones, de donde saldrá una nueva mayoría parlamentaria y por ende un nuevo gobierno. En conclusión, en los sistemas parlamentarios, el gobierno es de quien tiene la mayoría en el parlamento; cuando el gobierno pierde la mayoría, también pierde el gobierno.

En los sistemas presidenciales, como ya hemos dicho, el titular del Ejecutivo no proviene de la mayoría legislativa, sino de una elección presidencial. Así, no es indispensable que el Ejecutivo cuente con una mayoría parlamentaria

para el ejercicio de su cargo: el presidente no es necesariamente del mismo partido o coalición que tiene la mayoría en el Congreso. De igual modo, dado que las elecciones del Congreso y del presidente son distintas y que el presidente no requiere de una mayoría parlamentaria para gobernar, tampoco es necesaria la obtención de una mayoría absoluta en la elección presidencial: para obtener la victoria electoral sólo es necesario contar con más votos que los demás aspirantes (mayoría relativa). Esto ha generado algunas controversias, pues se ha argumentado que un candidato presidencial que no cuenta con el voto mayoritario no tiene legitimidad para gobernar; por tal motivo, se ha introducido en diversos sistemas la figura de la “segunda vuelta electoral”. La lógica es simple: cuando concurren a una elección más de dos candidatos, puede darse el caso de que ninguno de ellos obtenga la mayoría; en estas circunstancias, los dos aspirantes con mayor número de votos participan en una segunda ronda electoral, en donde el ganador será aquél que obtenga la mitad de votos más uno, es decir, la mayoría absoluta.

En los sistemas bipartidistas la segunda vuelta es innecesaria, debido a que sólo concurren dos candidatos y por lo tanto alguno de ellos obtendrá la mayoría absoluta. Sin embargo, en algunos sistemas

pluripartidistas la segunda vuelta ha coadyuvado a resolver el problema de la legitimidad, al exigir el voto mayoritario para el candidato ganador. La propuesta de introducir la figura de la segunda vuelta electoral a nuestro sistema parte del supuesto de que el bipartidismo no será el escenario más probable en los próximos años; lo que parece perfilarse es, en el caso menos atomizado, un sistema tripartidista, debido en parte a que el sistema de representación proporcional, por lo cual se elige a 200 diputados y a 32 senadores, propicia un alto grado de pluralismo. Si aunamos a esto la incipiente confianza en los resultados electorales y la cerrada competencia entre PRI, PAN y PRD, las elecciones presidenciales del año 2000 podrían generar un conflicto de gran magnitud entre las fuerzas políticas más importantes del país. Así, se supone que la segunda vuelta tendría dos efectos relevantes: 1) daría legitimidad al candidato ganador –por una clara e indiscutible ventaja sobre sus demás adversarios–; y 2) le permitiría gobernar con mayor eficacia. Para algunos analistas el primer efecto no es tan evidente: nada asegura que una segunda ronda electoral aumentará las diferencias porcentuales entre los candidatos. Frente a resultados muy cerrados y escasa credibilidad electoral, ni siquiera la segunda vuelta puede evitar un conflicto postelectoral.

El otro argumento que favorece la introducción de la segunda vuelta a nuestro sistema electoral es el de la gobernabilidad. Nuevamente es necesario recapitular un poco. Dadas las diferencias entre las elecciones del Poder Ejecutivo y del Legislativo, es muy probable que el porcentaje obtenido por el presidente difiera (en mayor o menor medida, según sea el caso) del porcentaje obtenido por su partido e el Congreso. Cuando el partido del presidente no consigue la mayoría absoluta en el Congreso (si es bicameral se refiere a alguna de las dos cámaras), surge un gobierno no unificado, con control partidario dividido o compartido del Congreso; esto significa que como ningún poder tiene la facultad de destituir al otro no se puede convocar a nuevas elecciones, el presidente debe intentar gobernar con un Congreso predominantemente opositor, lo cual, en el peor de los casos, puede llevar a una crisis de gobernabilidad. México vive la condición de gobierno dividido: el partido del Presidente Zedillo no cuenta con la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados ni con la mayoría calificada en la de Senadores; cada una de las propuestas presidenciales tiene que ser negociada al menos con uno de los partidos mayoritarios de la oposición.

La existencia de un gobierno no unificado no significa, necesariamente, ingobernabilidad.

Desde 1955 hasta la fecha, los presidentes de Estados Unidos han tenido que gobernar por 28 años con al menos una cámara opositora. Diversos analistas atribuyen la estabilidad de tal coexistencia a dos condiciones particulares del sistema político norteamericano: 1) la poca distancia ideológica entre los dos partidos predominantes y 2) la ausencia absoluta de disciplina partidista. Ambas condiciones provocan que los votos de los congresistas sean perfectamente negociables con el Ejecutivo, a cambio de algún beneficio ajeno al tema en disputa o, simplemente, a cambio de alguna concesión en el tema en cuestión. Pero en los sistemas donde los partidos tienen serias diferencias ideológicas y férrea disciplina partidista (y por lo tanto parlamentaria), un gobierno no unificado si puede llevar a la ingobernabilidad, al imposibilitar al presidente incluso el acceso al presupuesto para desempeñar sus actividades normales. Si un sistema con estas características tiene más de dos partidos, las posibilidades de que el presidente no obtenga la mayoría en el Congreso son amplias, así como las posibilidades de que esto derive en una crisis de gobernabilidad. Si consideramos al mexicano como un sistema tripartidista, con partidos no muy distantes ideológicamente, pero que mantienen una clara disciplina, persiste la probabilidad de ingobernabilidad.

¿Qué puede conseguir la segunda vuelta en este caso?

Quienes apoyan la segunda vuelta electoral basan su preferencia en el hecho de que, por medio de este mecanismo, los partidos intervinientes encuentran incentivos para negociar. La lógica del argumento es la siguiente: en la primera elección, los partidos que no lograron alguno de los dos porcentajes más altos utilizarán sus escaños parlamentarios para negociar, con alguno de los partidos que participarán en la segunda, la conformación de una coalición gobernante, otorgando a su candidato el apoyo electoral en la segunda ronda y el apoyo legislativo durante su gobierno. El resultado puede ser desde un simple apoyo simbólico hasta la conformación de un co-gobierno.

Sin embargo, los críticos de la segunda vuelta electoral argumentan que tales alianzas no son necesariamente estables: aun bajo la presencia de co-gobiernos, las coaliciones son susceptibles de romperse. En un sistema parlamentario esto llevaría a convocar a nuevas elecciones, pero como eso no es posible en los sistemas presidenciales, la ingobernabilidad podría asechar en el mismo lugar donde muera la coalición. También se ha asegurado que la segunda vuelta no solucione el problema de la atomización del voto, ya que sólo lo expresa de for-

ma diferente: el ganador de la segunda ronda triunfa con una mayoría absoluta basada en una segunda preferencia de un porcentaje de los votantes. Esto se hace más notable en la elecciones legislativas intermedias, que suelen arrebatar al presidente la mayoría obtenida en la primera elección. Aun obteniendo un respaldo electoral mayoritario, éste no se traduce automáticamente en capacidad política para el presidente, pues la mayoría que se inventa puede no reflejarse en la distribución de fuerzas partidistas en el interior del Congreso, porque ahí sólo están expresadas las primeras preferencias. Para tales casos también se ha propuesto la segunda vuelta electoral en las elecciones legislativas. Sin embargo, la lógica de la segunda vuelta legislativa difiere de la segunda vuelta presidencial. En este caso, el mecanismo consiste en la implementación de un umbral muy alto en la primera ronda electoral (en Francia es de 12.5%), que sirve como filtro para que partidos como poco apoyo electoral no tengan representación en el Congreso. Pero, además de que tal mecanismo no asegura la mayoría absoluta a ningún partido, puede darse el caso de que con partidos de amplio apoyo electoral el umbral de la primera ronda quede neutralizado automáticamente (supongamos un sistema en el que cinco partidos

participaran en la primera ronda electoral y todos superan el umbral).

Existen argumentos adicionales que señalan la inconveniencia de implementar la segunda vuelta en sistemas presidenciales por sus implicaciones en el sistema de partidos, pues tiende a desincentivar la formación de partidos políticos fuertes y bien estructurados. “Esto se debe sobre todo a que dicho sistema (el presidencial con segunda vuelta) permite que candidatos extraordinariamente populares compitan y eventualmente lleguen al poder con el apoyo de partidos en extremo débiles. [En cambio,] los sistemas parlamentarios dificultan que una persona sin el apoyo de un partido sólido o que trate de crear una base de apoyo por entero personal apele directamente al electorado y llegue al poder” (Alonso Lujambio, “De la hegemonía a las alternativas: diseños institucionales y el futuro de los partidos políticos en México” en *Política y Gobierno*, México CIDE, v. II, número 1, primer semestre de 1995, p. 52). Respecto del primer punto, el problema de que candidatos populares ganen con partidos extremadamente débiles (lo que se traduce en poco apoyo legislativo) no es un problema de la segunda vuelta, sino del sistema presidencial. Además, que un candidato carismático gane el gobierno con el apoyo de un partido pequeño.

¿Garantizaría en México la segunda vuelta electoral mayor legitimidad, condiciones para gobernar o incentivos para crear coaliciones?²

El análisis realizado en este trabajo nos lleva a concluir que introducir el mecanismo de segunda vuelta en la legislación electoral mexicana para la elección de Presidente de la República, así como de legisladores, no resolvería los problemas de gobernabilidad ni de legitimidad del Poder Ejecutivo, ni funcionaría, en el caso de nuestro sistema político como un incentivo para formar coaliciones, por las siguientes razones:

- a) En los casos estudiados se demuestra que no existe una relación causal entre segunda vuelta y mayor legitimidad o capacidad para gobernar del Poder Ejecutivo. Incluso si un candidato alcanzara 50+1 tendría que enfrentar un Congreso dividido entre tres partidos, que pueden obstaculizar las iniciativas del Ejecutivo y, como se ha manifestado desde 1997, los acuerdos entre partidos son arreglos coyunturales donde se definen cuestiones de forma más que de fondo. No existe en los partidos políticos una tendencia clara a formar coaliciones o al menos para cooperar en la definición de temas clave de la agenda nacional.

² Op cit., pp. 139-144

- b) No hay una relación causal entre segunda vuelta y tendencia a formar coaliciones. Si partimos de que el sistema de partidos en México está pasando (en algunas regiones del país) de ser un sistema hegemónico a un multipartidismo acotado con rasgos de pluralismo polarizado, tenemos un contexto poco propicio para la conformación de coaliciones. En aquellas regiones donde aún prevalece una hegemonía del PRI, la segunda vuelta propiciaría que el PRI se consolidara como el partido dominante; por otro lado, en aquellas regiones donde existe una mayor competencia electoral, la historia y el perfil que caracterizan a cada uno de los partidos políticos plantearían como poco probable la coalición entre ellos. Únicamente quedaría abierta la posibilidad de coalición con partidos de menor representación, es decir, que cuentan con un umbral bajo de votación. Aún así, el hecho de que se creara una coalición electoral para la elección del titular del Poder Ejecutivo no garantizaría necesariamente que se mantuviera la coalición en el Congreso.
- c) La propia polarización del sistema de partidos, así como una repartición del voto, principalmente entre tres opciones, puede propiciar una mayor inestabilidad política y una deslegitimación al proceso de elección, si el partido que ocupara la tercera posición en el número de votos quedara fuera de la contienda a escasos puntos porcentuales del segundo lugar, e incluso frente al primero. En esas condiciones es mucho más factible que el tercer partido en cuestión vete el proceso y promueva la abstención o la movilización social.
- d) La propuesta de una segunda vuelta parte de un diagnóstico equivocado ya que, implícitamente, da por hecho que el tercer partido en posición electoral estaría dispuesto a negociar su apoyo electoral con alguna de las dos primeras opciones, a lo cual cabría preguntarse: ¿realmente hay condiciones para que los electores del PAN acepten votar por el PRI o el PRD, o en su caso que los del PRI voten por el candidato del PAN o del PRD y finalmente que los del PRD voten por el PAN o el PRI? Incluso con algún candidato que pueda despertar simpatías, la falta de cooperación entre partidos ha polarizado el rechazo de militantes y simpatizantes hacia los “otros”.
- e) Otro factor que estaría directamente vinculado a este último punto es el del abstencionismo. Varias razones permiten presuponer que en una segunda vuelta electoral habría una menor participación, entre ellas: a) una extrema polarización de los partidos políticos y sus candidatos en una campaña muy competida puede llevar a que el voto de militantes, así como de algunos sectores de simpatizantes, al ver suprimida su primera opción, opten por abstenerse o anular su voto; b) otro elemento que jugaría en contra serían algunos factores de cultura política, específicamente el poder lograr un entendimiento por parte de la población de en qué consiste la nueva votación, y el fomentar el voto útil; c) si sumamos a la primera ronda el precedente de que los partidos políticos efectuarán elecciones internas, algunos de ellos abiertos a la ciudadanía, tenemos que, en el caso de una segunda vuelta, ésta resultaría ser la tercera o cuarta elección en la que puede participar el ciudadano, es decir, una demanda sin precedentes de participación, puede generar apatía en el electorado. Un incremento en los índices de abstención, además de reducir el porcentaje de la población a la que se representa, tendería a favorecer al PRI, como se demostró en las tendencias electorales expuestas en el documento.
- f) Asimismo, tiende a olvidarse

que en caso de establecerse un mecanismo de segunda vuelta, tendría que hacerse un ajuste en los mecanismos para elegir a los miembros del Congreso, de tal forma que un presidente con 50+1 de la votación pudiera tener un Congreso con mayoría de su partido político. Los ajustes posibles podrían ser los siguientes: a) doble vuelta para elegir diputados y senadores uninominales; b) ajustar la representación, de tal manera que se reconstruyan mayorías (cláusula de

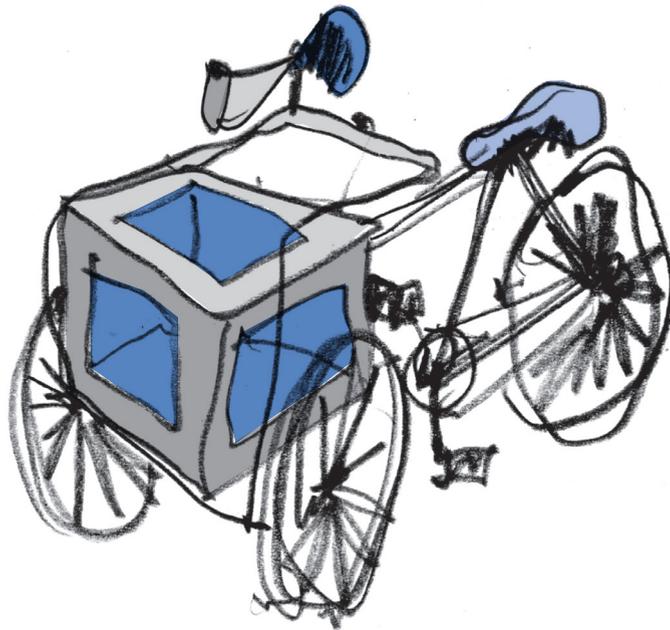
governabilidad); c) eliminar la representación proporcional combinándola con segunda vuelta para que cada representante tenga mayoría absoluta en su distrito (como en el caso francés). Las opciones b y c se eliminarían automáticamente por dos razones: 1) La Suprema Corte ha rechazado la cláusula de gobernabilidad por atentar contra el principio de representación establecido en la Constitución; 2) al premiar mayorías y reducir la representación proporcional a una ficción,

los partidos políticos de oposición, y en especial el PAN, atentarían contra un principio por el que han luchado históricamente, además de que iría en detrimento del número de escaños y por lo tanto de la representación de dicho partido en el Congreso, como se demostró en el apartado de tendencias electorales en el documento, del cual hacemos una síntesis en la siguiente tabla (ver gráficas en el anexo):

Lugar que obtuvieron los partidos políticos en la elección de diputados federales, 1997

Partido político	No. de distritos en que obtiene el primer lugar	No. de distritos en que obtiene el segundo lugar	No. de distritos en que obtiene el tercer lugar	Número de distritos en el que participa en segunda vuelta
PAN	65	86	149	151
PRI	165	128	7	293
PRD	69	84	135	153

En conclusión, en lo que se refiere a la propuesta de introducir el mecanismo de segunda vuelta para el Presidente de la República y legisladores, así como los objetivos que desea cubrir, se podrían presentar las siguientes incongruencias: a) si la propuesta únicamente se suscribe a brindar la mayoría absoluta al presidente de la República, dicha mayoría artificial acentuaría los problemas de gobernabilidad que implican actualmente el gobierno dividido; b) si la propuesta se extiende a la elección de legisladores sin eliminar el principio de representación proporcional, no sería descartable



que nadie alcanzara el 50+1; c) por las razones esgrimidas anteriormente no hay ninguna garantía de que el voto duro de cada partido acepte votar por otro en una segunda vuelta o que el tercer partido promueva la votación hacia alguno de los otros dos, en otras palabras, *per se* la segunda vuelta no garantiza la realización de coaliciones; d) no existen elementos para afirmar que una segunda vuelta fomentaría una mayor participación de la ciudadanía, con lo cual se acentuaría su carácter de mayoría “virtual”, es decir, sin una representación más amplia que dé mayor legitimación al proceso; d) si los partidos de oposición promueven mecanismos para garantizar que

el presidente cuente con mayoría absoluta en el Congreso, combinado con las características institucionales del presidencialismo mexicano, se estaría cayendo en una grave incongruencia histórica: si se busca un presidente fuerte con Congreso leal, ¿para qué tantas reformas electorales tan costosas?, para transitar finalmente de un nuevo tipo de sistema hegemónico.

El debate sobre la segunda vuelta es antes que nada una polémica fundamentalmente política y se equivoca en diagnosticar el problema institucional que ha evidenciado la relación Ejecutivo-Congreso a partir de 1997 y que se avizora para las elecciones del 2000. El

problema central es la falta de cooperación entre los partidos y el rechazo a formar coaliciones duraderas en el Congreso. Solucionar este problema requiere: a) diseñar incentivos institucionales para promover cooperación; b) mecanismos de emergencia para evitar que la falta de cooperación paralice y obstaculice el ejercicio de gobierno en temas clave; c) afrontar el problema medular: el mal diseño de las relaciones Ejecutivo-Congreso que se derivan de la Constitución de 1917 y realizar las reformas necesarias para adecuar las instituciones a las condiciones de una democracia competitiva con pluralismo de tres partidos. **B**

CEDIS PAN

CENTRO DE ESTUDIOS, DOCUMENTACIÓN E
INFORMACIÓN SOBRE EL PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL



BIBLIOTECA
ARCHIVO HISTÓRICO
ARCHIVO FOTOGRÁFICO
VIDEOTECA



Ángel Urraza 812
Col. Del Valle
México D.F.
C.P. 03100

La atención al público tiene un horario de:
Lunes a viernes de 10:00 a 14:00 horas
y de 16:00 a 19:00 horas.

Teléfono:
(01 55) 55 59 63 00

www.firph.org.mx



PUBLICACIÓN MENSUAL DE LA
FUNDACIÓN RAFAEL PRECIADO HERNÁNDEZ

La referencia en información bien hecha.





Ya puedes consultar los números anteriores de Bien Común en el sitio electrónico:

<http://frph.org.mx/fundacion/ediciones/bien-comun-2/no-anteriores/>

Bien Común