

EL SISTEMA DE DOBLE VUELTA O *BALLOTTAGE*

DANIEL ALBERTO SARRAY*

I. INTRODUCCIÓN

El *ballottage* es una técnica utilizada en materia electoral. La misma consiste en la necesidad impuesta a todo candidato a un cargo electivo de obtener en el escrutinio la mayoría absoluta de los sufragios válidos para hacerse acreedor al cargo en cuestión. Para el caso en que ninguno de los contendientes hubiese alcanzado dicho porcentaje en esta primera "vuelta" electoral, deberá celebrarse una segunda votación entre los dos candidatos que han obtenido la mayor cantidad de sufragios. El instituto aparece en Europa, más precisamente en Francia y luego es utilizado por otros países del Viejo Continente. Curiosamente desde este otro lado del Atlántico, la elección a dos vueltas es incorporada a la normativa electoral de varias naciones latinoamericanas y ello ocurre a partir del advenimiento de la ola democratizadora que comienza a fines de la década pasada. Esta tendencia, lejos de detenerse, continúa creciendo contándose ya nueve Estados que así lo han hecho. Se trata de Ecuador, Perú, El

* El presente trabajo toma como base nuestra publicación: "El *Ballottage*: Su aplicación en América Latina y la gobernabilidad" que fuera editada por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (Cuadernos de CAPEL, n° 34), San José de Costa Rica, octubre de 1991.

Salvador, Guatemala, Haití, Brasil, Chile, Colombia y, ahora, Argentina.

El regreso al Estado de Derecho importa para los países que acceden a él el deseo de buscar formas institucionales que aseguren su permanencia. No debemos olvidar que todas estas naciones tienen como nota en común el carácter recurrente de los golpes de Estado, es decir que en ellos la discontinuidad constitucional y los gobiernos de facto, constituyen una característica que hace a su "normalidad" institucional. No se nos escapan los casos de Colombia y de Chile, los que si bien no se ajustan a la regla que acabamos de exponer, sin embargo, el primero vive una grave crisis nacional que se traslada a sus instituciones y el segundo, pese a no ostentar un pasado de golpes de Estado, llega a la democracia luego de una experiencia dictatorial de más de diez años.

En realidad no sólo se busca el modo de contar con los medios para recuperar la institucionalidad perdida, sino también el modo de conseguir un acceso efectivo al constitucionalismo, perfeccionando y actualizando lo máximo posible las estructuras de gobierno y las prácticas políticas. Mientras tanto los nuevos gobiernos surgidos de elecciones convocadas por sus precedentes autocráticos e inclusive quienes los suceden, deben administrar procesos de transición hacia la democracia. Estas transiciones son de variada índole y han llevado a una infinidad de estudios sobre sus diferentes aspectos y caracteres, inclusive se han llegado a diseñar tipologías tomando para ello a los casos europeos como modelo de referencia. Pero ésta no es la ocasión para ahondar en el tratamiento de las transiciones democráticas en Latinoamérica. En esta oportunidad nos interesa destacar que la búsqueda de nuevos mecanismos susceptibles de asegurar el imperio del Derecho y la gobernabilidad en el interior de las nuevas democracias, constituye una realidad que se presenta en todas ellas.

Así la materia electoral se erige en uno de los puntos claves de análisis y de discusión en el diseño de los nuevos sistemas políticos. De la mano de una reforma constitucional a la que han recurrido los nueve países citados, se discute la ampliación de las libertades públicas y de sus garantías, nuevas formas de participación, la relación entre los poderes estatales, entre muchos otros temas de trascendental importancia, a los que se suman todas las cuestiones que giran

alrededor de la designación de los gobernantes en una democracia representativa. El *ballottage* es uno de los procedimientos que dentro del marco de lo electoral ha originado un sostenido interés en la mayoría de los países latinoamericanos. Prueba de ello lo constituye el número importante de países que hemos mencionado que han decidido incorporarlo a su Derecho público, como asimismo el interés que ha despertado la posibilidad de su aplicación en muchos otros, cuando observamos la gran cantidad de propuestas por vía de proyectos de ley o de dictámenes en los cuales se estudia o se propone su adopción.

El *ballottage* 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 sólo mencionar algunos de los efectos más notorios de la aplicación del instituto que estamos analizando.

Sin embargo, pese a todo lo expresado no existe en nuestro conocimiento estudio alguno que analice de manera sistemática y global la utilización del *ballottage* en América latina —esta afirmación la efectuamos luego de haber emprendido una exhaustiva búsqueda—. Creemos que la cuestión merece una atención particular y que de su profundización surgirán necesariamente interesantísimas conclusiones relacionadas con el funcionamiento de las jóvenes democracias de América. La experiencia que llevamos como integrantes de misiones de observación de elecciones en varios países de nuestro continente, nos conduce a concentrar nuestro interés en aspectos que antes de haberlos visto en la práctica tal vez no habrían merecido nuestra preocupación. Esto es lo que nos ha ocurrido con el *ballottage*. Es probable que a ello hayan contribuido los años que hemos vivido en Francia, donde también pudimos presenciar la designación de gobernantes con elecciones a dos vueltas. Experiencia que al menos nos ha servido para apreciar las importantísimas diferencias existentes entre el modelo y su aplicación local.

Nuestro desarrollo comenzará con el análisis del concepto y de los antecedentes del *ballottage*, capítulo en el cual trataremos igualmente de precisar sus objetivos, las ventajas invocadas por sus sostenedores y los aparentes inconven-

nientes que para otros analistas el empleo del sistema de doble vuelta puede traer aparejado. En el capítulo siguiente trabajaremos sobre la experiencia europea. Luego de ello abordaremos el estado de la cuestión en América Latina, oportunidad en que haremos un paralelo Europa-América Latina. Nuestro estudio no se limitará al análisis de las normas sino que tratará de enfocar los comportamientos y las prácticas, en particular de aquellos países donde la adopción de nuestro instituto posee mayor antigüedad y por lo tanto ya se han celebrado varias elecciones con esta modalidad. Realizaremos un análisis particular del producto de la reforma del '94 y de su antecedente argentino, ya lejano, la enmienda del '72. Por último nos dedicaremos a las conclusiones, donde haremos un balance de la cuestión.

II. CONCEPTO, ANTECEDENTES, VENTAJAS E INCONVENIENTES

A) ¿Qué es el ballottage y cuáles son sus antecedentes?

El *Diccionario Enciclopédico de la Lengua Castellana* (París, Garnier-frères, 1895, t. 1^o, p. 328) define el vocablo *ballottage* del siguiente modo: "Dícese en Francia del resultado de una votación, cuando ninguno de los aspirantes a una función electiva obtiene la mayoría de votos exigida por la ley, lo que trae por consecuencia una segunda elección". Por su parte, en el *Nuevo Diccionario Francés-Español* de Vicente Salva (Nueva ed., París, Garnier-frères, p. 105), expresa sobre el particular: "El sorteo por bolitas o la votación por escrutinio con las mismas. Pol. Balotaje, especie de empate, votación en que ninguno de los candidatos reúne la mayoría legal".

En el *Diccionario Electoral* de CAPEL, el vocablo tiene un doble tratamiento. Para D. García Belaúnde y J. F. Manchego, "en principio significa 'elección con doble turno' o 'segunda vuelta'" y recuerda que Capitant en su *Vocabulario Jurídico* define al *balotaje* o *ballottage* como el resultado negativo en una elección realizada según el principio mayoritario, por no reunir los candidatos el número legal de votos necesarios para su elección¹. M. F. Baeza, redactor en segundo término de la voz, considera que se trata de una

¹ García Belaúnde, D. - Palomino Manchego, J. F., *Diccionario Electoral - IJDM*, CAPEL, San José, Costa Rica, 1988, p. 59.

“expresión que describe el procedimiento electoral a través del cual se obtiene una mayoría absoluta o una mayoría relativa calificada entre dos o más mayorías relativas resultantes de un primer acto electoral. La primera situación de las descritas es la ‘mayoría absoluta con segunda vuelta’ y la segunda situación es la denominada ‘mayoría románica’, consistente en la existencia que para ganar el cargo en cuestión en la segunda vuelta sólo basta una mayoría relativa (o simple mayoría), con lo que se abre la posibilidad de más candidatos. En la práctica, la mayoría románica se convierte en una mayoría absoluta por la tendencia al retiro de los otros candidatos posibles”.

De todas estas definiciones se deduce claramente que estamos en presencia de un procedimiento a través del cual se impone un número calificado —en principio, la mayoría absoluta— de sufragios a todo postulante a ciertos cargos electivos para que éste pueda acceder al cargo en cuestión. No basta con la simple pluralidad de sufragios, ya que se incorpora una regla mayoritaria que personaliza la elección y que no se compece con el sistema de listas.

G. Belaúnde y P. Manchego expresan que el *ballottage* es fruto y creación del siglo XIX. Recuerdan que apareció por primera vez en 1852 a raíz de la instauración del Segundo Imperio de Napoleón III en Francia, para recién en la IIIª República volver a ser aplicado y reaparecer nuevamente en la Vª República francesa. Los citados autores concluyen en que se trata de una institución típica del Derecho constitucional francés. Sin embargo ellos mismos recogen los casos de Bélgica en 1899 y de Holanda en 1917, entre otros países europeos, donde también se aplicó el *ballottage* para luego ser dejado de lado. A estos ejemplos nosotros queremos agregar los casos de Austria y de Portugal, cuyas Constituciones vigentes de 1929 y de 1976, respectivamente, establecen el *ballottage* entre sus normas electorales. Justamente estos casos junto a Francia, merecerán nuestra atención cuando más adelante analicemos con detenimiento la experiencia europea.

² Fernández Baeza, M., *Diccionario Electoral* - IJDM, CAPEL, op. cit. p. 63.

B) ¿Qué se persigue con la introducción del ballottage?

Todo instrumento utilizado en cuestiones electorales persigue determinados fines. En el caso que nos ocupa su razón de ser responde a distintos motivos. Creemos que los mismos 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 *ballottage*, y por ende, conseguir que ellos gocen de una suerte de legitimidad "a toda prueba".

En relación con la influencia que produce el *ballottage* 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, el *ballottage* 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 efectos de ver acrecentadas sus chances 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. Claro que este resultado no tendrá por qué producirse necesariamente ni del mismo modo en todos los casos. No olvidemos que estamos en presencia de comportamientos humanos y que por lo tanto la aplicación de toda

norma producto de nuestra especulación racional que podamos diseñar, no siempre provocará la respuesta que la lógica pareciera preanunciarnos, ni tampoco tiene por qué repetirse de manera exacta en el lugar de nuestra actuación, lo ocurrido en otras latitudes.

Siempre en lo que hace al sistema de partidos resulta mucho más creíble y prácticamente ineluctable que los que sean más afines traten de buscar una concertación entre sí. Es decir que, al respecto, el *ballottage* obrará como un acicate sobre los partidos políticos para que éstos 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.

Además de ello, nuestro instituto posibilita que quienes resulten electos cuenten con una cuota de legitimidad asegurada, producto del voto favorable de la mayoría absoluta de los votantes. Este objetivo es el resultado de la propia mecánica del proceso a que lleva la aplicación del *ballottage*. En efecto, de resultados de este procedimiento, el elector en la primera vuelta elige a su candidato predilecto, mientras que de producirse una nueva ronda electoral, optará entre los dos candidatos que han sido más votados, por aquel que le parezca mejor dotado para el cargo en cuestión. Es decir, que en primera instancia el ciudadano vota con el "corazón", en tanto que en la segunda oportunidad es la razón la que juega el papel principal, dejándose de lado los motivos derivados de las afinidades e identificaciones más íntimas y firmes. En este sentido, nuestro instituto ensancha el campo de la libertad de los electores, pues los faculta a hacer uso de un número amplio de alternativas electorales, sin que su sufragio pueda considerarse como "perdido".

Acá, sin embargo cabe una primera reflexión a la que nos dedicaremos con mayor detenimiento en las conclusiones. La misma parte del siguiente interrogante: ¿hasta qué punto la "opción" elegida en la segunda vuelta importa el genuino apoyo a la candidatura sobre la cual se la ha ejercitado? Cabe preguntarse si esta última decisión no ha sido más el resultado de una suerte de presión ante los acontecimientos. Y de ser así, al menos para una porción del electorado, ¿hasta dónde se han logrado las finalidades que en el campo de la búsqueda de una mayor legitimidad de parte de las autoridades, se habían perseguido con la instauración del mecanismo?

Un poco como consecuencia de lo anterior o, al menos, como una reflexión colateral, cabe plantearse si realmente resulta adecuado y conveniente el establecimiento de un tablero político en el cual se ha producido una polarización irreversible. En qué medida los comportamientos que tanto durante el proceso electoral, como así también con posterioridad a él, que se deriven de este escenario, importarán una real estabilización del panorama político, que se proyecte de manera benéfica sobre el funcionamiento de las instituciones. Más adelante observaremos que en varios casos ocurridos en América Latina estas inquietudes se han reflejado de manera concreta produciendo consecuencias que, a nuestro entender, o bien no han resultado positivas, o al menos han generado situaciones en las que ha desaparecido gran parte de la libertad de los electores.

Evidentemente estas preguntas no pueden ser respondidas de manera absoluta, se impone el estudio de cada caso en particular para poder saber qué ha sucedido en cada lugar. Luego, tal vez será posible establecer algunas tendencias generales, pero seguramente no podremos en estas cuestiones sostener verdades absolutas. Al respecto mucho tendrán que ver los otros elementos del sistema político donde se ha insertado el *ballottage*. Pues ya veremos que en el análisis pormenorizado de cada uno de los países que hemos seleccionado, surgirán diferentes conclusiones en función del diseño institucional que se le han dado a otros aspectos que hacen a la configuración del sistema en su conjunto.

III. EL *BALLOTAGE* EN FRANCIA Y EN OTROS PAÍSES DE EUROPA

En este punto buscaremos las características de los modelos a partir de los cuales el *ballottage* es introducido en América Latina. El análisis de los casos francés, austríaco y portugués, nos permitirá encontrar curiosas similitudes entre todos ellos, las que sorprendentemente no coinciden con la realidad de nuestro subcontinente. Nuestra observación no se limitará a revisar exclusivamente la normativa en la materia, sino que dirigirá la mirada hacia la superestructura tratando de captar la relación existente entre el *ballottage* y su correspondencia con ciertos elementos basales

que ella contiene. En primer término nos ocuparemos de Francia, para luego abordar los dos casos restantes.

A) El modelo francés

Nos referiremos a la Vª República, a fin de analizar la Constitución y las instituciones que Francia posee en la actualidad. Ley fundamental que, por otra parte, ha sido la que ha conseguido el período más largo de vigencia en la historia del país galo.

a) Características del sistema

Ante todo, queremos destacar que de acuerdo a lo establecido en la normativa electoral francesa el *ballottage* es utilizado tanto para la elección presidencial como para la de los miembros de la Asamblea Nacional (Cámara de Diputados). La doble vuelta para la designación del presidente de la República está determinada en el artículo 7º de la Constitución. Para la elección de los diputados, el artículo 24 sólo prescribe que deben ser elegidos por sufragio directo, dejando en manos del legislador la determinación de los demás aspectos del sistema electoral. Al respecto una ley orgánica de 1958 (el mismo año de la sanción de la Constitución) establece un sistema de circunscripciones uninominales con elección a doble vuelta. Sin embargo dispone que a la segunda vuelta solamente podrán concurrir los candidatos que hubieren obtenido al menos el diez por ciento de los sufragios emitidos válidos (hasta 1966 la norma establecía sólo el 5%). El sistema fue aplicado para todas las renovaciones de la Asamblea, con excepción de la de 1986, fecha en que se retornó al sistema proporcional, para luego volver inmediatamente al mismo régimen anterior.

La Constitución de 1958 preveía originariamente la elección indirecta del presidente de la República a través de un colegio electoral ampliado de notables. Sus integrantes eran, además de los miembros del Parlamento, otras varias categorías de representantes que elevaron a 80.000 el número de miembros de la Asamblea que designó al general De Gaulle como primer presidente de la Vª República. Pero una ley que fue sometida a referéndum de la ciudadanía el 28 de octubre de 1962 estableció la elección del primer mandatario por sufragio universal directo y de conformidad con las reglas del *ballottage*.

Es de destacar que, a diferencia de lo que ocurre en la elección de diputados, en la elección presidencial, cuando en la primera vuelta ninguno de los candidatos ha obtenido la mayoría absoluta de votos válidos emitidos, deberá hacerse una segunda, a la cual sólo concurrirán los dos candidatos más votados (esto quiere decir que contrariamente a la segunda ronda de la elección de parlamentarios, la presidencial sólo puede disputarse entre dos candidatos). La ley de 1962 establece que la segunda ronda debe tener lugar después de quince días de la primera.

Para Hauriou "esta disposición tiene en cuenta el multipartidismo francés, pero pretende obtener que el presidente de la República cuente finalmente con la mayoría absoluta de los sufragios emitidos, a fin de que su legitimidad no pueda ser discutida"³.

En lo relativo a la presentación de candidaturas a la presidencia, esta facultad no es monopolizada por los partidos políticos, lo que implica la posibilidad de las llamadas candidaturas "libres". De hecho la experiencia francesa en este sentido demuestra que aun los candidatos ligados a partidos, han preferido presentarse a través de la promoción de un cierto número de firmas de electores, es decir con independencia de sus partidos. Esto ha llevado a imprimirles un elevado carácter personal a las candidaturas.

Por supuesto que ello no ha impedido que las campañas se desarrollaran con una fuerte participación de los partidos en todas las actividades que ellas suponen. Luego veremos que esta importante particularidad, propia de la práctica y no de estipulaciones normativas, se concilia perfectamente con el rol presidencial dentro del sistema gubernamental que en Francia se ha dado.

b) Los partidos políticos franceses

La historia institucional francesa anterior a la Vª República pone de manifiesto un sistema de partidos políticos compuesto por un gran número de agrupaciones como resultado de

³ Hauriou, A., *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Biblioteca de la Ciencia Política, Colección Demos, Ediciones Ariel, Barcelona, 1971, p. 638.

una tendencia nociva hacia la fragmentación de los mismos. Estas características, si se las observa desde el ángulo de las instituciones han sido en gran medida el resultado de la combinación de un sistema parlamentario clásico, como fueron los casos de la III^a y de la IV^a Repúblicas, con la representación proporcional pura, es decir sin ningún tipo de limitantes para el acceso de los partidos a las bancas, a nivel electoral.

La dinámica que la partidocracia francesa experimenta hasta 1958 tuvo fuertes implicancias sobre el funcionamiento de los poderes estatales. Así, es de destacar la enorme inestabilidad que acusan los gabinetes —con un promedio de duración muy inferior al año— situación que le otorga una enorme fragilidad e incoherencia a toda la acción de gobierno. Los Consejos de Ministros se constituyen y se derriban en muchas oportunidades merced a la sola voluntad expresada en el Parlamento por los representantes de pequeños partidos políticos —en algunas ocasiones meros desmembramientos de otras formaciones más importantes— quienes amparándose en el sistema hacen valer los votos de sus reducidas bancadas para fines exclusivamente personales y sin tener en cuenta la suerte del sistema en su conjunto.

Duverger considera que "la elección del presidente por sufragio universal ha sido instaurada en una Francia con numerosos partidos y frecuentemente indisciplinados, en la que los parlamentos no habían conocido jamás mayorías durante toda una legislatura, en la cual nadie creía que sería posible que algún día ello ocurriera. Contrariamente a todas estas previsiones, una mayoría parlamentaria estable y disciplinada se constituyó pocas semanas después de la revisión de la Constitución creando un régimen semipresidencial"⁴.

La cita que acabamos de efectuar pone de manifiesto el objetivo que se perseguía con el cambio en el régimen político y en el sistema electoral. Al respecto Nohlen sostiene que "en 1958, cuando se impuso de nuevo la elección por mayoría absoluta (...), se buscaban tres objetivos fundamentalmente: quebrar el predominio de los partidos, conseguir mayorías claras y disminuir la representación comunista"⁵. Hauriou,

⁴ Duverger, M., *Los Regímenes Semi-Presidenciales*, Centre D'Analyse Comparative des Systèmes Politiques, Presses Universitaires de France, París, 1986, p. 47. (Traducido del francés por el autor).

⁵ Nohlen, D., *Sistemas Electorales del Mundo*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, p. 288.

en sus comentarios al sistema electoral francés, sostiene que al adoptarse el *ballottage* se "tiende probablemente a orientar al país hacia un bipartidismo, o, en todo caso, hacia una bipolarización. Una división de la opinión en dos tendencias, provocada con motivo de la elección del presidente de la República, podría traducirse también en las elecciones legislativas, cosa que efectivamente ocurrió, en cierta medida, en marzo de 1967".

Estas consideraciones nos demuestran claramente hasta qué punto el constituyente francés, y su principal inspirador, el general De Gaulle, tuvieron en cuenta al sistema de partidos políticos y su deseo de actuar sobre el mismo a efectos de cambiar de manera radical su configuración. El tiempo daría cumplimiento de manera casi prodigiosa a la tan anhelada modificación del arco político de su país. Francia exhibe desde la implantación del nuevo sistema electoral en 1962, dos agrupamientos principales de partidos que en muchos comentarios se los designa como familias políticas —la derecha y la izquierda— que hasta el día de hoy han prácticamente monopolizado la escena política. Esta situación se ha perpetuado a pesar de los distintos cambios que se han operado en la escena política como producto de la celebración de numerosos actos electorales, e inclusive superó la prueba de la llamada "cohabitación", que transcurrió entre 1986 y 1988.

c) La forma de gobierno de la Vª República

El análisis de la forma de gobierno nos parece que reviste una trascendencia particular para entender de qué manera se inserta una reforma electoral que se corresponde en gran medida con el juego institucional contenido en la parte orgánica de la Constitución. La búsqueda de algún procedimiento de designación que le confiriera al jefe de Estado una legitimidad apoyada en un amplísimo consenso, resultaba un ingrediente prácticamente imprescindible para dotar a

⁶ Hauriou, A., *op. cit.*, ps. 537 y 538.

⁷ El término "cohabitación" aparece en Francia en 1986, luego de las elecciones legislativas. En esa oportunidad una coalición de centro-derecha obtiene la mayoría en la Asamblea Nacional, situación que lleva al presidente Mitterrand a invitar a un opositor gaullista, Chirac, a formar gobierno. De tal modo que por dos años "cohabitan" en el Poder Ejecutivo un presidente socialista y un primer ministro proveniente de la derecha.

este curioso protagonista de la nueva institucionalidad, del peso político necesario para que pudiera llevar a cabo el rol tan particular que le confía la ley fundamental.

En un trabajo anterior hemos considerado que la Constitución de 1958 "marca un hito fundamental en la historia de las instituciones francesas, en particular, por el original diseño que le imprime a la estructura del gobierno. Al respecto se produce una reforma colosal, que se caracteriza por el pasaje del parlamentarismo puro y con aspectos casi asambleístas de las III^a y IV^a Repúblicas, a una forma de gobierno muy singular que Duverger denomina semipresidencialismo"⁸.

El semipresidencialismo es una suerte de régimen híbrido, en cuyo interior conviven elementos propios del presidencialismo con otros extraídos del parlamentarismo. Así se presenta una estructura en la cual el Poder Ejecutivo está integrado por un Consejo de Ministros, a cuya cabeza se sitúan el primer ministro, y el presidente, jefe de Estado, quien cuenta con importantísimos poderes propios. Este último a diferencia de lo que ocurre en el parlamentarismo, donde el jefe de Estado es una figura representativa pero que carece de facultades efectivas. El sistema no es una creación francesa, sino que tiene antecedentes en las Constituciones finlandesa, alemana de Weimar, irlandesa, islandesa y austriaca.

A esta altura de la descripción del sistema queremos detenernos en el papel que le toca jugar al presidente de la República. La Constitución gala en su artículo 5^o expresa que "el presidente de la República vela por el respeto de la Constitución. Asegura, con su arbitraje, el funcionamiento regular de los poderes públicos así como la continuidad del Estado. Es el garante de la independencia nacional, de la integridad del territorio y del respeto a los acuerdos de Comunidad y a los tratados". El perfil que surge de esta definición que hace el texto constitucional nos lleva a recordar el concepto de "poder neutro", caso a B. Constant. Es decir, la presencia de un superárbitro cuya virtualidad aparece cuando de conjurar tormentas y tempestades se trata.

Prente a las crisis habrá siempre un último recurso, hábil tanto para asegurar la defensa de las instituciones,

⁸ Sabany, D., "El legado de De Gaulle, al constitucionalismo moderno (participación y descentralización)", E.D., Año XXXI, n^o 8165 (29-1-93).

como para la de la República, erigiéndose al mismo tiempo en una última garantía frente a los demás Estados y organizaciones internacionales.

El presidente de la República para llevar a cabo sus funciones y sobre todo mantenerse en la posición tan especial en que la Constitución lo sitúa, debe presentarse como el representante indiscutido de toda la ciudadanía, por encima de los partidos y de todo interés particular. En tal sentido el *ballottage* se presenta como un instrumento por demás adecuado para ello. Inclusive como ya viáramos, el hecho de que los candidatos a la presidencia presenten sus candidaturas con independencia de toda bandería política, coadyuva a preservarlos y a colocarlos ante el electorado como potenciales "árbitros", más que como hombres de partido.

Asimismo es importante tener en cuenta que el hecho de que los diputados también sean elegidos con el sistema de doble vuelta, tiene por objetivo el logro de claras mayorías que supuestamente serán afectas al presidente. Situación que, salvo durante los dos interregnos de la "cohabitación", ha sido la norma en los más de treinta años de vigencia de la Constitución.

d) Observaciones finales

Una primera observación y tal vez la más importante, consiste en resaltar que el *ballottage*, como elemento del sistema electoral francés, no ha sido ni pensado ni instrumentado como un aspecto aislado, destinado a objetivos vinculados con alguno de los órganos o de los ocupantes del poder. Por el contrario, constituye un engranaje incorporado a toda una estructura, en la cual sus integrantes se corresponden entre sí. La doble vuelta se explica por su necesidad frente a la definición del rol que debe cumplir el presidente de la República. Su utilización no se limita al Poder Ejecutivo, sino que también se aplica en la Cámara de Diputados. Ello en la búsqueda de consensos que tengan la mayor equivalencia posible en los dos poderes políticos del Estado.

Ballottage y semipresidencialismo parecen guardar una íntima relación. El fortalecimiento que logra el jefe del Estado a través de la mayoría absoluta de sufragios, no hace peligrar al sistema con una excesiva concentración de funciones a su favor en desmedro de los otros poderes. Ello en

razón de que, por un lado, el Poder Ejecutivo no es unipersonal. Y, por el otro, de que en el seno de la Asamblea, el presidente debe ganarse el consenso de representantes que son elegidos de igual manera que él.

El plazo que debe mediar entre la primera y la segunda vuelta, cuando ella tuviere lugar, es un aspecto que ha sido tratado, a nuestro criterio, con gran acierto. Sólo quince días deben separar a un acto electoral del otro. Pensamos que únicamente cuando la distancia entre ambos comicios es corta se puede preservar la unidad del proceso electoral en su conjunto. Si por el contrario el plazo se alarga en demasía, no sólo desaparece esa deseable coherencia entre una y otra contienda, sino que la situación plantea serios riesgos. Las dificultades pueden provenir de la inestabilidad que se crea para el funcionamiento de las instituciones. Cómo es posible gobernar soportando durante largo tiempo una incesante negociación política de parte de las distintas fuerzas políticas. Esos vacíos de poder deben ser evitados desde la estructura del poder y en nuestro caso sólo un rápido agotamiento del proceso electoral permitirá que desaparezcan estos peligros para las instituciones.

B) La experiencia austríaca

La forma de gobierno imperante en Austria también es semipresidencialista, pero con diferencias muy marcadas con respecto del régimen político francés. Los distingos surgen tanto de la letra constitucional como de la práctica institucional.

Ambos sistemas tienen en común la presencia de un presidente de la República elegido por sufragio universal y directo, previéndose en ambos la doble vuelta electoral a efectos de que el jefe de Estado logre la mayoría absoluta de votos. No obstante ello en Austria sólo el presidente es designado a través de este sistema, mientras que los miembros del Parlamento son electos por aplicación de una forma de representación proporcional. Además la extensión de los poderes presidenciales difiere de manera notable de una Constitución a la otra. Adamovich, quien ha realizado un cuidadoso trabajo comparativo entre las dos leyes fundamentales, en el capítulo reservado al Poder Ejecutivo, sostiene que: "La importancia de la función del presidente de la República francesa se mide

por la extensión de sus competencias. Pero ella también se ve acentuada por ciertas disposiciones que hacen del presidente el guardián y el garante de la Constitución y de sus instituciones (arts. 5º y 64). El Derecho constitucional austríaco no contiene ese tipo de disposiciones. Sobre todo el presidente austríaco no ha sido definido como el guardián de la Constitución. En efecto, él debe certificar con su firma que las condiciones de elaboración de las leyes federales se conforman con la Constitución; pero el valor de esta certificación está sujeta a controversia en la jurisdicción constitucional⁹. No obstante esta diferenciación fundamental, más adelante nuestro autor reconoce que existen entre las atribuciones de ambos jefes de Estado ciertas similitudes, como por ejemplo la designación del primer ministro.

Cuando analizamos lo que ha sucedido en la práctica constitucional austríaca observamos que el contraste se profundiza aún más. Duverger, al referirse a Austria en su obra sobre los regímenes semipresidenciales, considera que "el presidente federal jugó un rol bastante importante con anterioridad a 1966, cuando ningún partido reunía la mayoría absoluta de bancas en el Parlamento y cuando una alianza resultaba indispensable. Los presidentes Kornar y Scharf rehusaron la formación de una coalición de derecha entre los demócrata-cristianos y los liberales que era deseada por esos partidos, imponiendo una gran coalición que unió a los demócrata-cristianos y a los socialdemócratas"¹⁰. El politólogo francés afirma más adelante que la situación recién comentada ha sido más el producto del particular proceso que vivió Austria después de la Segunda Guerra Mundial, que de la normalidad institucional de ese país. Los hechos parecen haberle dado la razón, ya que desde la fecha citada, el jefe de Estado austríaco se comporta, de hecho, como si estuviera actuando en el interior de un sistema parlamentario clásico.

⁹ Adamovich, L.: "La Constitution de la Ve. République et la Constitution autrichienne dans leur contexte historique et socio-politique", Comunicación presentada en el encuentro titulado: "De Gaulle et son Siècle - Les Institutions de la V^e République vues de l'étranger", que tuvo lugar en Table Ronde de Fontevraud, Francia, el 26 y 27 de abril de 1980 (traducido del francés por el autor).

¹⁰ Duverger, M., *Les Régimes Semi-Présidentiels*, op. cit., p. 9 (traducido del francés por el autor).

A nuestro criterio, el sistema político de Austria se presenta normalmente como un parlamentarismo al que nada pareciera diferenciarlo de los casos de Alemania o de Italia, en los cuales el jefe de Estado no cumple ningún rol efectivo en el ejercicio del poder estatal. Sin embargo existiría una suerte de Constitución de reserva, la que entraría a regir en las situaciones de urgencia, transformando al parlamentarismo en un semipresidencialismo. Por ello se impone la necesidad de que el presidente de la República sea electo mediante sufragio directo a dos vueltas. Esto último como una nota que no podría ser obviada dentro del "panorama" institucional propio al semipresidencialismo. Sólo un presidente que cuenta con una "superlegitimidad" y que ha sido designado directamente por el pueblo, puede, llegado el caso —y aun compartiendo el Poder Ejecutivo con un Consejo de Ministros que ejerce normalmente las funciones ejecutivas— hacer uso por sí de importantes atribuciones políticas sin que sus decisiones deban ser confirmadas por medio del referendo de otros funcionarios.

El electorado austriaco pareciera haberlo entendido así. Recientes sondeos realizados a fin de saber cuál es el rol que los ciudadanos desean que desempeñe su presidente, han puesto de manifiesto que la mayoría de las respuestas coinciden en expresar que los austriacos están conformes con la situación actual. Es decir, la de un presidente emparentado con el parlamentarismo, pero que llegado el caso sería deseable que pudiera tomar decisiones encaminadas a la solución de las crisis; y, que en razón de ello consideraban que era necesario que se mantuviera la elección directa acompañada del *ballottage*.

C) La experiencia portuguesa

La Constitución portuguesa de abril de 1976 representó en ese país la institucionalización de la llamada "Revolución de los Claveles", la que a principios de 1974 asombrara al mundo, dadas sus características pacíficas y las consecuencias que el movimiento lograría, nada menos que la terminación de manera abrupta de una dictadura que había durado décadas.

La nueva Constitución tiene para su parte orgánica a la ley fundamental francesa como principal antecedente. De

hecho se organiza un semipresidencialismo que presenta una enorme cantidad de notas comunes con el sistema imperante en Francia. Básicamente ellas son la elección por sufragio universal del presidente de la República conforme a las reglas del *ballottage*, el presidente a su vez cuenta con importantes poderes propios y la existencia de un Consejo de Ministros que comparte con el jefe de Estado el Poder Ejecutivo. Pero pese a estas semejanzas el funcionamiento del sistema presenta diferencias muy notables.

Trataremos de continuar con el perfil institucional que se le confiere al presidente de la República. Ello en razón de que pensamos que es este aspecto una de las causas principales que explican la adopción del *ballottage* y la necesidad de reforzar la legitimidad presidencial. L. Salgado de Matos sostiene al respecto que el "presidente de la República es también el presidente de la Nación. No debe gobernar ni administrar. Sino que debe garantizar la vida del gobierno. Debe actuar cuando la seguridad se encuentra en peligro. El presidente, es el banco central del sistema político: le garantiza su solvencia cuando los actores han quebrado. Es un actor pero no está autorizado a llevar a cabo la misma representación que los otros"¹¹.

Más adelante el profesor de la Universidad de Lisboa explica el sistema electoral para la elección del presidente como una consecuencia del rol que le ha trazado, comentando las disposiciones constitucionales pertinentes y que acabamos de citar. "El presidente es elegido por un escrutinio uninominal mayoritario a dos vueltas. La exigencia de una mayoría calificada impone que su electorado sea más amplio que el del partido mayoritario —al menos en la segunda vuelta—. Para obtener un electorado amplio, el presidente debe tener apoyos equilibrados en todos los segmentos del cuerpo electoral se transformará entonces en un precursor del electorado —*catch all*— que define a los partidos de las sociedades industriales. El presidente es elegido por sufragio directo: en consecuencia inmediatiza la relación política. La cumbre del Estado toma una cara, la autoridad protectora y lejana se acerca"¹².

¹¹ Salgado de Matos, L., *Los Régimes Semi-Presidenciales*, op. cit., p. 59 (traducida del francés por el autor).

¹² Salgado de Matos, L., *Los Régimes Semi-Presidenciales*, op. cit., p. 63 (traducida del francés por el autor).

El sistema electoral contenido en la Constitución portuguesa para la elección del presidente ha sido pensado para facilitar la particular función presidencial en un sistema semipresidencialista. Así, en primer término, por la vía del modo de presentación de las candidaturas, se ha instrumentado un procedimiento muy efectivo para asegurar la independencia del presidente en relación a los partidos. Los candidatos a la presidencia son presentados por ciudadanos y no por los partidos políticos, como ocurre respecto de los candidatos al Parlamento. Sobre el particular la ley fundamental establece que "las candidaturas a presidente de la República son propuestas por un mínimo de 7.500 y por un máximo de 15.000 ciudadanos electores" (art. 127, inc. 1^o).

La Constitución decide que los votos en blanco no serán tenidos en cuenta para el cálculo de la mayoría absoluta de sufragios válidos que debe acompañar necesariamente a quien será el jefe de Estado. Asimismo determina un breve plazo de distancia entre la primera y la segunda vuelta. Al respecto se contempla que la fecha para la celebración de la segunda elección no podrá superar en más de veintidós días la de la realización de la primera. El constituyente ha desestimado la organización de elecciones parlamentarias y presidenciales simultáneas. Por ello ha decidido que la "elección (presidencial) no podrá efectuarse en el transcurso de los noventa días anteriores o posteriores a la fecha de las elecciones para la Asamblea de la República, siendo automáticamente prolongado el mandato del Presidente cesante por el período que fuere necesario" (art. 128, inc. 2^o). Todas estas disposiciones luego veremos que no han sido incorporadas a la mayoría de los sistemas electorales existentes en América Latina.

En cuanto a las diferencias que anunciamos entre los sistemas portugués y francés, creemos que la más importante consiste en la merma considerable de facultades que recibe el presidente portugués en relación con su par francés. Esto indudablemente ha contribuido a perfilar un sistema también distinto, pero sobre cuyas notas no nos extenderemos pues exceden los límites del presente trabajo.

Desde el punto de vista de la dinámica institucional creemos que resulta útil recordar que en Portugal desde 1976 se han dado distintas variantes, habiendo demostrado el sistema una gran flexibilidad. Han existido parlamentos con mayorías claramente definidas y sin ellas, como así también

presidentes con sólidos apoyos parlamentarios, dada la afinidad existente entre la mayoría de las fuerzas políticas que en ellos estaban representadas, en tanto otros casos han sido exactamente opuestos —es decir jefes de Estado con mayorías parlamentarias que les eran contrarias—. Creemos que todas estas curiosas variantes no han resentido en nada al complejo dispositivo institucional previsto en la ley fundamental de 1976. Por el contrario, pensamos que gracias al mismo se logró una transición democrática exitosa, pese a los difíciles momentos vividos en distintas ocasiones.

IV. LA UTILIZACIÓN DEL BALLOTTAGE EN AMÉRICA LATINA

La incorporación del *ballottage* al Derecho electoral latinoamericano es reciente. Su adopción se inscribe —tal como lo afirmamos en la introducción— en el proceso de transición a la democracia que viven muchos de los países de América Latina y que comienza a fines de la década del '70. La búsqueda de remedios que desde las instituciones sean capaces de reforzar el Estado de Derecho se ha transformado en una inquietud permanente de parte de decisores, políticos y académicos de nuestros países. La convicción de que esta nueva restauración democrática no podía correr la misma suerte que habían experimentado las anteriores, lleva a la necesidad de encontrar institutos que aseguren la gobernabilidad.

Con la palabra gobernabilidad —de recurrente utilización en el léxico de los titulares del poder y de los estudiosos de la política durante la última década— se quiere significar en última instancia, cuáles son las pautas que se deben seguir para asegurar la vigencia del sistema. O sea que en el seno de la democracia se entrecruzan la legalidad y la eficacia, que se asegure la aplicación del Derecho y al mismo tiempo el crecimiento económico y la justicia social. El *ballottage* aparece entonces, en varios países, como uno de los elementos que junto a muchos otros de variada índole, han sido pensados como anticuerpos válidos para hacer frente a las causas que tradicionalmente han acompañado la descomposición del sistema democrático en América Latina.

Tal como estamos planteando la cuestión, surge un interrogante consistente en saber hasta qué punto la doble vuel-

ta electoral contribuye a asegurar la gobernabilidad en aquellos países latinoamericanos que la están utilizando. La respuesta sólo puede provenir del análisis pormenorizado de cada una de las experiencias nacionales y teniendo en cuenta las particularidades propias a cada lugar. Además, es preciso tener en cuenta que dado que en varias de esas naciones la adopción del instituto es muy reciente, aún no se cuenta con elementos aptos para la realización de semejante evaluación.

Esta situación que acabamos de comentar nos lleva a la necesidad de realizar una clasificación que contiene cuatro grupos distintos de países. La misma ha sido efectuada teniendo en cuenta el grado de arraigo que tiene el *ballottage* en cada uno de ellos. En los nueve países ya citados en la introducción encontramos las siguientes situaciones:

- Países que acaban de incorporarlo a su Derecho público: Argentina y Colombia. Colombia lo adopta en la reforma constitucional de 1991 (art. 190) y se utiliza por primera vez en las elecciones presidenciales de 1994. Se hace necesaria la realización de una segunda vuelta. En nuestro país el instituto será aplicable a partir de 1995.

- Países en los cuales no hubo necesidad de acudir a la segunda vuelta: Haití y Chile. En este último, ya han habido dos elecciones presidenciales sucesivas (1989 y 1993), pero el candidato triunfante logró superar el 50% de los sufragios en la primera vuelta.

- Países en los cuales sólo se lo ha utilizado dos veces: Brasil; en las presidenciales de 1989 fue necesaria la doble vuelta; mientras que en las de 1994 el presidente Cardoso fue consagrado en la primera.

- Países en los cuales el *ballottage* ha sido utilizado en varios procesos electorales o donde por lo menos el instituto tiene un período importante de vigencia: Perú, Ecuador, El Salvador y Guatemala.

Paraguay adopta el sistema de *ballottage* para la elección presidencial (estaba previsto en el art. 256 de su Código electoral, ley 1/90), poco después del derrocamiento de Stroessner. Sin embargo, la Constitución de 1992 lo deja sin efecto. Dado lo cual la doble vuelta no llegó a aplicarse en la práctica y la presidencial de 1993 fue decidida a simple pluralidad de sufragios.

Cada una de estas categorías será objeto de un desarrollo separado. Evidentemente la última será la que nos llevará a un análisis mucho más detenido, pues en los Estados que la componen no sólo podemos observar el Derecho positivo, sino también algunas características que resultan de una aplicación continuada y que hacen al sistema político de los mismos.

A) Países que acaban de incorporarlo a su Derecho público

a) Colombia

La Convención Constituyente que concluyó en 1991 la tarea de redacción de una nueva Constitución para Colombia, se ha inclinado por el sistema de doble vuelta para la designación del presidente. Además de ello ha establecido la censura del Parlamento como sistema para la remoción de los ministros del Poder Ejecutivo. Creando así una esfera de competencia política propia para estos últimos. La vinculación entre estas dos determinaciones corre por nuestra cuenta. Ello en razón de que pensamos que esta curiosa combinación aleja, al menos en parte a Colombia, de las conclusiones que podemos elaborar para los países que presentan un sistema presidencialista puro.

Acá la situación varía pues a nuestro parecer existiría un cierto equilibrio —sólo la práctica podrá confirmar luego en los hechos hasta que punto esto es realmente así— entre los poderes políticos del Estado. Por un lado tenemos un presidente que ha sido avalado por una amplia mayoría del electorado que comparte, en cierto modo, el poder con sus ministros, ya que éstos gozan de una zona de competencia propia. Por otro lado, el Congreso puede a través de la censura derribar a los ministros, facultad que indudablemente le concede una fuerte herramienta de control sobre el Ejecutivo. Es decir que de algún modo esta solución, o mejor dicho la inclusión del *ballottage* en el interior de este curioso esquema de poderes —mezcla de presidencialismo y de parlamentarismo—, estaría acercándonos al sistema imperante en los regímenes semipresidencialistas que hemos analizado con anterioridad. No obstante esta observación, nos declaramos abiertamente pesimistas sobre las consecuencias de este remedio encaminado a atenuar el presidencialismo. Las experiencias del Ecuador y del Perú, donde también rige este

mismo instituto, nos dejan muy escépticos sobre los efectos de esta inclusión parlamentaria en un sistema presidencialista.

b) Argentina

En la Argentina encontramos un primer antecedente de ballottage que fue el producto de la enmienda constitucional del 24 de agosto de 1972, aprobada por la Junta de Comandantes que gobernaba en aquella época el país. Se trató de una reforma a la ley fundamental previa a la restauración democrática, que tendría lugar a principios de 1973. En la misma se estableció la elección directa del presidente y del vicepresidente de la República, modificando el procedimiento indirecto —a través de juntas electorales— que reconoce la Constitución de 1853. Idéntica medida se adoptó para la designación de los senadores nacionales. En base a dicha enmienda poco después se sancionó el sistema electoral nacional, a través de la ley 19.982, la que dispuso que el presidente y el vicepresidente serían elegidos por el pueblo de la Nación simultánea y directamente, resultando electa la fórmula que obtuviera más de la mitad de los votos válidos emitidos, y, en el caso de que ninguna alcanzara la mayoría, se realizaría una segunda vuelta dentro de los treinta días siguientes. En esta segunda elección podían participar todos los candidatos que en la primera hubiesen logrado más del 15% de los sufragios válidos emitidos. Otra norma determinó el mismo procedimiento para la elección de senadores nacionales.

Como consecuencia de la normativa que comentamos, en marzo de 1973 tuvieron lugar elecciones nacionales en las cuales se aplicó la doble vuelta para la elección de esas dos categorías de funcionarios. Asimismo, las provincias utilizaron el ballottage para la designación de sus gobernadores y vicegobernadores.

Luego de celebrada la primera vuelta electoral, a nivel de candidatos a presidente y vicepresidente, ninguna fórmula logró la mayoría absoluta y sólo dos pudieron superar el umbral establecido en la ley electoral para participar en la segunda¹². El desistimiento de los segundos candidatos, dada

¹² Los resultados de las dos fórmulas más votadas fueron los siguientes: Cámpora-Salerno Lima (FREJULI), 2.968.000 sufragios (49,5%); Balbín-Gamond (UCR), 2.587.600 votos (21,3%) (Fuente: Varesi, J.R.,

la cercanía de la fórmula más votada a la mayoría absoluta de votos y la distancia entre ambas fórmulas, impidió que se realizara la segunda vuelta. Por el contrario el instituto "jugó" para el caso de los senadores en numerosos casos, como así también, el *ballottage* permitió dirimir la situación existente en varias provincias en lo relativo a la designación de sus fórmulas gobernantes.

La experiencia argentina quedó trunca, pues el nuevo gobierno surgido de las urnas dejó sin efecto la enmienda constitucional de 1972 por considerar que la misma había sido sancionada por un gobierno de facto, apartándose totalmente de las reglas que para su modificación contempla la Constitución de 1853. No obstante la brevedad de la vigencia del *ballottage*, su implantación nos permite sacar algunas conclusiones. En primer lugar que, a diferencia de lo que luego ocurriría en el resto de los países de América Latina que han incorporado el *ballottage*, en Argentina éste no sólo fue pensado para el Poder Ejecutivo, sino también para los ocupantes de la Cámara Alta del Congreso. A través de esta particularidad los reformadores de 1972 pareciera que hubiesen pensado en una solución de conjunto, tratando de incorporar a la nueva mecánica también a parte del Poder Legislativo.

En segundo lugar, el apartamiento de lo establecido en la ley, por medio de un procedimiento poco convincente como fue el del desistimiento, impidió que el instituto jugara en su integridad. Esta situación veremos que luego se repite en el Perú. Creemos que estos remedios improvisados generan, de parte de la opinión pública, un descreimiento en las instituciones recién inauguradas y en definitiva constituyen un apartamiento de lo que determina la legislación en vigencia, en nuestro caso en materia electoral. Por ello desaconsejamos enfáticamente la repetición de soluciones semejantes en los países que se han decidido por el *ballottage*. De lo contrario creemos que es oportuno reflexionar sobre la verdadera voluntad de acudir a este remedio con anterioridad a su adopción, el cual una vez que sea incorporado deberá ser utilizado en toda circunstancia, y aun cuando al candidato más votado sólo le faltara una pequeña cantidad de sufragios para la obtención de la mayoría absoluta de los mismos.

La reciente reforma a nuestra Constitución Nacional, reemplaza la elección indirecta del presidente y del vicepresidente, por la forma directa a dos vueltas. Ante todo, se ha decidido "abolir el sistema que establecía la Constitución en su texto originario (...). Se trataba de una designación a través del sufragio indirecto del electorado. Este era convocado cada seis años a elegir a los miembros de las juntas o colegios electorales, quienes en cada distrito serían luego los responsables de la definitiva designación del titular del Poder Ejecutivo y de su eventual reemplazante. Sin embargo, cuando no surgía de dichos colegios la voluntad mayoritaria a favor de los dos candidatos más votados, uno para cada categoría de funcionarios, la elección recaía en el Congreso de la Nación. Es decir que se trataba de una elección en dos niveles que podía, dado el caso, llegar a adicionar una tercera etapa"¹⁴. Luego de la reforma, al carácter directo de la designación presidencial se le añade la necesidad de la doble vuelta. Curiosamente, en este sentido la Constitución mantiene la necesidad de sucesivos actos electorales, con la finalidad evidente de lograr para el primer mandatario un respaldo electoral mayoritario. Sin embargo, como a continuación veremos, las particularidades del nuevo sistema permitirán, por primera vez en la Argentina, que un presidente sea designado sin contar con la mayoría absoluta de votos. Esta situación contrasta con la exigencia del constituyente del '53 que imponía para ello la mayoría absoluta de electores.

El *ballottage* está previsto en los artículos 94 y siguientes. Allí se establece la elección directa a doble vuelta a través de un mecanismo *sui generis* de cálculo de porcentajes. Es de destacar que esta doble vuelta atípica no registra antecedentes en otras partes del mundo. Es cierto que la Constitución de Costa Rica dispone que para acceder a la primera magistratura el candidato más votado debe contar por lo menos con el cuarenta por ciento de los sufragios válidos emitidos, pero en este caso no estamos frente a un verdadero *ballottage*, sino a la imposición de una suerte de "umbral de legitimidad", como condición previa para el ejercicio de la presidencia de la República. Por supuesto, que en este país de América Central no se han previsto las particularidades que la institución

¹⁴ Sabatay, D. A. - Orsinda, J. M., *La Constitución de los Argentinos*. Etrégar, Buenos Aires, 1994, p. 283.

reconoce en nuestro medio. La disposición pertinente se limita a expresar lo que se comenta en este acápite.

La exigencia de porcentajes menores en la primera vuelta, en un sistema de *ballottage*, dentro de un esquema de presidencialismo puro, mitiga en algún grado muchas de las consecuencias negativas a que hacemos referencia en las conclusiones. No obstante ello, este curioso modelo podría minimizar en gran medida los objetivos principales perseguidos por el instituto en su versión genuina. Sobre este particular nos parecen relevantes las observaciones efectuadas por Castiglione. Este politólogo considera que "a diferencia de otros sistemas de doble turno, este *ballottage* no parece adecuado a conseguir simultáneamente, mayor pluralidad y legitimidad". Nuestro autor agrega luego que "la doble vuelta presidencial, en la doctrina política, está pensada para garantizar al jefe de Estado un poder legitimado por la mayoría de los votos". Luego explica que el *ballottage* "a la argentina" podría no cumplir con los objetivos antes mencionados. "En primer lugar —manifiesta el comentario—, un candidato está habilitado a conquistar, en un solo turno, la presidencia con el cuarenta por ciento de los sufragios, bien por debajo de aquella legitimación mayoritaria que el doble turno persigue. En segundo lugar, tendería a liquidar, en la primera vuelta, el voto sincero en aras del voto útil, restringiendo el aludido pluralismo (...) si los opositores compitieran entre sí, cada uno con su propia bandera partidaria, correrían el riesgo de no llegar al segundo turno..."¹⁸.

Dos cuestiones de especial importancia para el sistema no han quedado expresamente determinadas en el articulado constitucional. Son ellas, la posibilidad para los candidatos de provocar "desistimientos" y la de recomponer las fórmulas en el periodo que media entre la primera y segunda vueltas. En cuanto a la primera pensamos que nadie podría prohibir este tipo de comportamientos, pues en última instancia se trata de la facultad de renunciar a mantener una candidatura determinada. Ello a pesar de que nos oponemos a distorsionar el funcionamiento genuino del instituto, y en cambio, nos pronunciamos por el respeto de sus modalidades hasta

¹⁸ Castiglione, Franco, "Ballottage", Páginas 72, 12-VI-64.

sus últimas consecuencias, tal como ya nos pronunciamos cuando comentamos el antecedente del '72.

Por el contrario, consideramos que no es posible una recomposición de fórmulas, ya que el constituyente ha sido claro y preciso al referirse en todo el articulado a "fórmulas", precisamente, y no a candidatos. Pero, en definitiva, todas estas cuestiones deberán ser definidas por el legislador cuando redacte la norma reglamentaria correspondiente, como así también los caminos a seguir frente al fallecimiento o incapacidad sobreviniente de parte de los integrantes de las fórmulas ya legalizadas ante la autoridad competente. Mario Midón, destacado profesor de la Universidad del Nordeste, se ocupa de todas estas cuestiones en sus comentarios a la reforma constitucional de su provincia¹⁸.

Nuestro Derecho público provincial tampoco ha quedado ajeno a esta tendencia favorable a la incorporación del *ballotage*. Cuatro provincias argentinas han adoptado la doble vuelta electoral para la elección de sus gobernadores y vicegobernadores. Se trata de Chubut, Tierra del Fuego, Corrientes y muy recientemente, Chaco. A excepción de la primera, las tres provincias restantes, lo hacen en sus respectivas Constituciones; artículo 203 de la Constitución fueguina de 1991, artículo 108 de la correntina de 1993 y la flamante Constitución chaqueña de 1994, cuyo texto no hemos podido consultar aún y sólo hemos tomado conocimiento de sus más importantes contenidos a través de la información periodística. En las dos primeras se adopta la modalidad clásica, es decir la necesidad de que una fórmula obtenga al menos la mayoría absoluta de sufragios para ser consagrada en la primera vuelta. La Constitución del Chaco incorpora al Derecho de su provincia la solución incorporada a la Constitución nacional por el reformador del '94.

El caso chubutense, por el contrario, constituye una experiencia por demás singular, pues consiste en una combinación de la Ley de Lemas con el *ballotage*. La ley electoral del Chubut determina la realización de una segunda vuelta electoral, cuando el sublema más votado del lema ganador haya sido individualmente superado por otros sublemas. Esta situación se planteó en las elecciones de 1991.

¹⁸ Midón, Mario A. R., *Crónica de la Reforma Constitucional en Corrientes*, Ediciones del Centro, Corrientes, 1993.

B) Países en los cuales no ha habido necesidad de recurrir a una segunda vuelta

a) Chile

El retorno a la democracia en Chile se inaugura con las elecciones generales del 14 de diciembre de 1989. En esa oportunidad los chilenos eligieron a su presidente y a los legisladores nacionales. Para la designación del primero la ley orgánica constitucional 18.700 prevé en su artículo 109 la utilización de la doble vuelta, el mismo establece que "tratándose de elecciones de presidente de la República, el tribunal proclamará elegido al candidato que hubiere obtenido más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos. Para esos efectos, los votos en blanco y nulos se considerarán como no emitidos". En consecuencia, el cargo le será discernido a quien hubiere alcanzado la mayoría absoluta de sufragios, cuando ello no ocurriera así en la primera vuelta electoral, se debe apelar a una segunda en la cual participarán las dos más altas mayorías relativas.

El sistema electoral nacional se combina a nivel de legisladores con un procedimiento mayoritario sumamente curioso de reparto de escaños. Fernández Baeza describe dicho régimen del siguiente modo: "Para la elección de las dos cámaras del Parlamento, el Senado y la Cámara de Diputados, se estableció un sistema de circunscripciones (colegios) múltiples binominales, con sistema de decisión mayoritario y con posibilidad de pactos electorales en listas de máximo dos candidatos. Debe señalarse que en el caso del Senado, su composición no sólo se origina en senadores elegidos en votación popular directa, sino también por un número indeterminado de senadores por designación o por derecho propio"¹⁷.

Esta combinación de *ballottage* para la elección presidencial con la aplicación del principio mayoritario para la parlamentaria, constituye un caso excepcional en el conjunto de países que estamos analizando, puesto que en los demás casos casi siempre encontramos al *ballottage* juntamente con la representación proporcional para la designación de los legisladores.

¹⁷ Fernández Baeza, M., *Boletín Electoral Latinoamericano - II*, IIDH, CAPEL, San José, 1989, p. 57.

Consideramos que la utilización de la doble vuelta por parte del legislador chileno se ha fundamentado en el deseo de evitar el sistema indirecto que prevía la anterior Constitución, el que organizaba una suerte de segunda vuelta en el Congreso cuando ninguno de los candidatos hubiese logrado la mayoría absoluta de electores. La experiencia del último gobierno constitucional había dejado muy malos recuerdos al respecto, y por lo tanto se trataron de evitar los manejos del colegio electoral, haciendo directa la elección y trasladando a la segunda vuelta la decisión del electorado. De este modo quedaba igualmente vigente la necesidad de dotar al presidente de un fuerte sustento a través del consenso mayoritario de la ciudadanía.

La primera elección presidencial arrojó un resultado favorable al candidato de la Concertación para la Democracia, coalición de centroizquierda que aglutinó a diecisiete partidos. Patricio Aylwin obtuvo casi el 54% de los sufragios, con lo cual no fue necesario recurrir al *ballotage*. El citado especialista saca estas conclusiones de ese acto electoral: "1. los resultados de la elección presidencial entregan un sólido respaldo político al presidente electo al alcanzarse una clara mayoría absoluta en la primera vuelta de la elección, situación con pocos precedentes en la historia chilena. 2. los resultados presidenciales presentan una gran continuidad del comportamiento electoral en relación con el plebiscito de 1988. La votación de Aylwin prácticamente equivale al voto NO en octubre de 1988. Podría ser posible que la candidatura Errázuriz hubiera obtenido votos NO y que Aylwin hubiera ganado votos del SI, pero ese trasvase de votos es muy difícil de probar"¹⁸.

Cuando escribimos el Cuaderno de CAPEL en 1991, expresamos que la particular realidad chilena vivida con motivo del plebiscito citado y luego con la elección presidencial, hace difícil sacar consecuencias concluyentes sobre el comportamiento electoral, con el objetivo de trazar alguna constante susceptible de repetirse en el futuro. Creemos firmemente que todo lo ocurrido en aquella oportunidad resultó de la coyuntura de ese momento. Por ello no nos aventuramos a afirmar que la polarización que se produjo en la elección que comentamos

¹⁸ F. Bassa, M., *op. cit.*, p. 62.

pueda repetirse en las elecciones presidenciales futuras. Por el contrario, nos parece más plausible pensar que una vez superada la transición, vuelvan a renacer las características propias del sistema chileno de partidos políticos, el que siempre ha sido proclive a una enorme fragmentación. De producirse esta situación será muy difícil que otro candidato presidencial pueda alcanzar la mayoría absoluta en la primera vuelta.

Hoy, luego de haber tenido lugar a mediados de 1994 la segunda elección presidencial bajo este mismo sistema, debemos reconocer que nuestra apreciación no había sido justa. Ello, dado que sorprendentemente el nuevo comicio arroja un resultado prácticamente idéntico al de 1989. En esta ocasión, nuevamente el candidato Frei de la misma convergencia de partidos de centro-izquierda se alza con el triunfo en la primera vuelta con un porcentaje similar al de su antecesor Aylwin, es decir, bien por encima del 50% de los votos. Creemos, de todos modos que el comportamiento responde en gran parte a una transición democrática que todavía no ha recorrido todo el camino hacia su consolidación, o lo ha hecho en uno de sus importantes aspectos de manera más embrionaria que en la mayor parte de las otras democracias latinoamericanas. Nos referimos al tema militar, como así también a la cuestión de la representación y de los sistemas electorales contenidos en la Constitución, que no satisfacen los ideales de un Estado de Derecho. Ambas cuestiones se encuentran entre las prioridades de la agenda político-institucional de los chilenos.

b) Haití

Fiel a la herencia cultural recibida de su "madre patria", Haití adopta en su Constitución de 1987, una estructura del poder prácticamente calcada de la de Francia.

Como consecuencia de ello también incorpora el mismo sistema electoral. De ese modo se constituye en una excepción dentro de los países que estamos analizando, pues el *ballottage* —al igual que en el país galo— no se limita únicamente a la elección presidencial, sino que también se emplea en la de los legisladores. La voluntad del constituyente haitiano de unificar el sistema de elección de los integrantes de los dos poderes políticos ha sido aún más marcada que la de su par francés, dado que la ley fundamental haitiana prevé el *ballot-*

taje tanto para la elección de los diputados como para la de los senadores, mientras que en Francia estos últimos son designados a través de un complicado procedimiento indirecto. El semipresidencialismo haitiano se diferencia del de Francia "Respecto de la composición y deslinde de poderes en el seno del Ejecutivo, se manifiestan modalidades que evidentemente surgen del cielo por evitar los excesos que se produjeron durante la época de Duvalier. Seguramente ése ha sido el motivo por el cual se han visto tan recortadas las potestades presidenciales, como así también el hecho de que éste no pueda disolver el Parlamento..."¹⁹. Ponemos el acento sobre esta modalidad del régimen haitiano pues luego veremos que, a nuestro entender, ella se conjuga de manera adecuada con el sistema electoral adoptado.

En Haití ya se han vivido dos procesos electorales bajo el imperio de la nueva ley fundamental. El primero tuvo lugar poco tiempo después de su sanción y sus consecuencias fueron funestas, ya que su aplicación se vio suspendida y el nuevo presidente derrocado por la irrupción de los militares en el poder. Respecto de la segunda elección, a fines de 1990, nosotros hacíamos votos —en el Cuaderno 34 de CAPEL— para que el sistema se afirmase. Desafortunadamente nos equivocamos y el régimen democrático se vio una vez más signado por el surgimiento de la fuerza y un decurso bien conocido por todos que llevó, finalmente y por primera vez, a una intervención extranjera para restablecer a un gobernante derrocado, Jean Bertrand Aristide. Esperemos que ahora las instituciones republicanas haitianas se hayan restaurado para perdurar.

C) Países en los cuales sólo se lo ha utilizado dos veces: Brasil

El Brasil es el único caso que queda comprendido dentro de esta categoría. La incorporación del *ballotage* al Derecho electoral brasileño ha sido una consecuencia de la decisión del constituyente de 1988. La nueva Constitución brasileña contempla la doble vuelta electoral para la designación del presidente y del vicepresidente de la República. En tanto que los diputados nacionales son elegidos por representación proporcional y los senadores por aplicación del principio mayoritario.

¹⁹ Sabat, D., "El Parlamentarismo en América", en *Enciclopedia Jurídica Omeña*, VI, Buenos Aires, 1990, p. 385.

La Constitución exige la afiliación partidaria para ser candidato a presidente y a vicepresidente de la República. Esta exigencia aleja al sistema de las soluciones que como viéramos han sido aplicadas en Europa para la misma cuestión y encuentra un antecedente en la Constitución ecuatoriana de 1978 que adopta la misma solución. En nuestro criterio esta disposición distorsiona de algún modo los objetivos que supuestamente respaldan al *ballottage*. Si se quiere que el presidente posea un respaldo reforzado gracias al cual adquirirá una fuerte legitimidad de origen. Si la misma será el resultado de un apoyo que casi siempre superará en mucho el voto de los afiliados y simpatizantes a un partido. Entonces: ¿cómo se conciben estas finalidades con el monopolio que se les concede a los partidos políticos en materia de candidaturas? Creemos que acá aparece una contradicción difícil de subsanar y que su fundamentación sólo puede ser encontrada en una mala lectura de los antecedentes de nuestro instituto, unida a un deseo excesivo de parte de los partidos de querer adueñarse totalmente del juego electoral.

Consideramos en cambio acertado el breve período de "...hasta veinte días..." que debe separar a las dos vueltas electorales. Además, es de destacar que los votos nulos y en blanco no entran en el cómputo para el cálculo de la mayoría absoluta.

En lo concerniente a las conclusiones sobre la adopción de esta nueva modalidad para la elección presidencial, B. Lamounier considera que: "la implantación de la elección en dos rondas tuvo como objetivo reforzar la legitimidad y la estabilidad al asegurar que el nuevo presidente tendría tras de sí la mayoría absoluta de los votos (excluidos los votos en blanco y los votos nulos). Resulta que en un país como el nuestro, con las dificultades económicas y el potencial de exacerbación política comunes en toda América Latina, los costos implícitos en ese método de producir la mayoría absoluta no son despreciables y pueden, bajo determinadas circunstancias, superar el propio efecto legitimador que a ella se atribuye. Si la elección a dos rondas da como resultado una confrontación entre dos candidatos de la misma tendencia ideológica, las dificultades del manejo político posterior podrán ser aún mayores que las resultantes de una elección por mayoría simple. Además de eso, la segunda ronda coloca frente a frente dos formidables masas electorales, masas ciertamente mucho ma-

yores y menos cohesionadas que las alianzas que se tienden a formar en condiciones normales. Esa confrontación, artificial hasta cierto punto en lo que se refiere al contenido programático, está sin embargo cargada de fuerte emoción dado que se configura justamente cuando el proceso electoral se encamina hacia su clímax. ¿Será ese procedimiento propicio para la consolidación de la democracia brasileña o habrá un gran riesgo en él? ¿Será un atenuante adecuado del potencial de exacerbación siempre latente en elecciones presidenciales, o un factor de exacerbación de ese potencial en el escenario latinoamericano? La elección brasileña de 1989 difícilmente ofrece conclusiones definitivas sobre estas preguntas; pero ciertamente sirve para enfocarnos claramente como materia de reflexión para los políticos, científicos sociales, juristas y ciudadanos en todo el hemisferio²⁰.

Por nuestra parte opinamos que "el realineamiento de fuerzas ocurrido en Brasil luego de la primera vuelta, llevó a una división casi perfecta del mapa político brasileño en dos grandes familias políticas, una de izquierda y otra de derecha. Detrás del candidato Collor, del PRT, se alinean todos los partidos que van del centro a la derecha (...). En tanto, que Lula, del PT, logra el apoyo de (...) agrupaciones que forman el Frente Brasil Popular (todos los partidos que van del centro izquierda a la izquierda). Esta polarización es vivida inclusive a nivel de la calle donde al elector, cuando se le pregunta por sus preferencias para el 17 de diciembre, ante todo se manifiesta partidario de la izquierda o de la derecha, según el caso. El fenómeno resulta asombroso, ya que habla de una ideologización —al menos intuitiva más que racional— en un mundo donde pareciera producirse lo contrario. Asimismo, resulta interesante observar el efecto que provoca la aplicación del *ballottage* en las elecciones presidenciales latinoamericanas. En Brasil y pocos meses después en Chile, un primer análisis nos acerca a la realidad francesa, donde la doble vuelta también ha generado este tipo de fenómeno de polarización en un país caracterizado, hasta la Vª República, por la atomización de sus partidos políticos. Por su parte, Ecuador y Perú parecen estar ajenos a esta

²⁰ Lemourier, B., *Boletín Electoral Latinoamericano - II*, IIDH, CAPEL, San José, 1989, p. 30.

realidad; allí el *ballottage* ha producido efectos distintos cuyas características merecen un estudio particular⁷¹.

Hemos efectuado estas citas pues consideramos que además de tratar de dar una interpretación sobre el proceso brasileño, en particular, nos serán útiles como parte del planteo que luego realizaremos al momento de elaborar las conclusiones finales. La elección de 1994 marca un resultado muy diferente, ya que el candidato Cardoso accede a la presidencia sin que sea necesaria una segunda vuelta electoral.

D) Países en los cuales el ballottage ha sido utilizado en varios procesos electorales o donde por lo menos el instituto tiene un período importante de vigencia

a) Ecuador

El *ballottage* para la elección del presidente y del vicepresidente de la República ha sido introducido en Ecuador por la Constitución actual, que data de 1978. Los demás funcionarios nacionales electivos son designados conforme a un sistema de representación proporcional de cociente electoral.

El sistema ecuatoriano presenta dos aspectos particulares de análisis. El primero se refiere al categórico monopolio en materia de candidaturas que se les ha conferido a los partidos políticos. "El nuestro es uno de los pocos regímenes de monopolio jurídico, por estar establecido en el Derecho positivo y absoluto ya porque: 'Únicamente los partidos políticos reconocidos por la ley pueden presentar candidatos para una elección popular', según el artículo 37 de la Constitución, y ya, también, porque para ser candidato se requiere ser afiliado a un partido político legalmente reconocido, de acuerdo con los artículos 47 de la Ley de Elecciones y 31 de la Ley de Partidos"⁷². A su vez, más adelante Trujillo aporta un nuevo dato del que surge un protagonismo exclusivo de los partidos en todo lo que hace a las candidaturas presidenciales. Al respecto, sostiene que "la selección de candidatos para la presidencia y vicepresidencia de la República es, en todos (se

⁷¹ Sabany, D., "Elecciones Presidenciales en Brasil", *Revista de Derecho Político*, UNED, Madrid, 1991, n° 32, p. 435.

⁷² Trujillo, J. C., *Legislación Electoral Ecuatoriana*, T. 3. Tribunal Supremo Electoral, Quito, 1990, p. 31.

refiere a los partidos políticos), de competencia del máximo órgano de decisión del partido que recibe el nombre de Asamblea General....²²

Este dato agrega aún más argumentos a las conclusiones que hacíamos sobre el régimen similar existente en el Brasil, ya que en este caso el sistema de selección de los candidatos en el seno de los partidos, a cargo de un órgano, hace que quien sea finalmente ungido, represente a un partido dentro del cual no sabemos hasta dónde su figura goza realmente del consenso de la masa de afiliados, o ha sido más bien el producto de algún acuerdo de élites partidarias. Nos resulta muy difícil entender hasta qué punto este sistema se concilia con las bases que a nuestro criterio inspiran al *ballottage*...

El segundo dato que creemos útil comentar por su peculiaridad, se refiere al plazo que debe mediar entre las dos rondas electorales. Sobre este particular, el artículo 45 de la Ley de Elecciones dispone que "las elecciones directas se efectuarán en la forma siguiente: la primera vuelta electoral para elegir presidente y vicepresidente de la República (...) el último domingo de enero de cada cuatro años. La segunda vuelta electoral (...) se realizará el primer domingo de mayo, cada cuatro años, en caso de ser necesario en la que intervendrán los dos binomios que hubieren alcanzado el mayor número de sufragios". Esta solución se aparta totalmente de todos los casos que hemos comentado con anterioridad. En todos ellos se ha establecido un período breve que nunca supera los treinta días. En Ecuador el legislador ha considerado en cambio más beneficioso la determinación de un plazo de tres meses y medio entre los dos actos electorales.

Nos cuesta entender cuáles han sido los fundamentos que han llevado al apartamiento de lo establecido en los modelos que sirvieron de base a la normativa ecuatoriana. Es más, la decisión escogida nos parece desaconsejable. Creemos que si se deja pasar tanto tiempo entre ambos comicios de hecho se rompe la idea de proceso electoral unitario que subyace en el *ballottage*, para pasar en cambio a dos citas electorales prácticamente independientes y diferenciadas. La fluidez de la vida política moderna —en particular en países que atraviesan serias crisis políticas como es el caso de casi todos los Estados de nuestro subcontinente— hace que en un plazo como el cita-

²² Trujillo, J. C., *Legislación Electoral Ecuatoriana*, op. cit., p. 32.

do puedan suceder hechos que lleven a un cambio total de posición para la segunda vuelta de parte de los electores, en cuanto a las opciones que habían ejercido en la primera. Además de ello, un paréntesis tan prolongado en la vida política de un país, en lo referente nada menos que a la identidad de la persona que ejercerá la titularidad del Poder Ejecutivo, no puede sino crear un período de serio "vacío de poder", de resultados del cual al presidente en ejercicio le será muy difícil ejercer su mandato.

Es de destacar que durante el lapso que medie entre ambas citas electorales, la opinión pública seguramente será espectadora de un escenario en el cual se desarrollarán interminables conciliábulos políticos. Ellos serán el producto de las negociaciones que llevarán a cabo los dos primeros candidatos y sus partidos para lograr el apoyo para sus candidaturas, de parte de los demás partidos. Es de imaginar que durante tantos meses se asistirá a una amplia muestra de "extorsiones", ruptura de alianzas en función de las circunstancias cambiantes y todo tipo de maniobras que de ningún modo contribuyen a la salud de las instituciones ni al prestigio de los partidos y del de sus dirigentes.

Los partidos políticos ecuatorianos son sumamente numerosos y de variadas tonalidades ideológicas. Nuestro breve análisis se limitará a observar el panorama existente a partir de 1979, año de la última restauración democrática que se continúa hasta nuestros días. Existen diecisiete partidos legalmente reconocidos por el Tribunal Supremo Electoral. R. Rivera sostiene que "el caso ecuatoriano es el de un multipartidismo sin polarización con altos niveles de regionalización, elemento de una endémica inestabilidad política, sin fuerzas mayoritarias con sustentos sociales amplios, muy por el contrario, con una propensión a la atomización, lo que hace imposible que un solo partido pueda gobernar sin tener que recurrir a alianzas o conquistas de votos en el seno del Parlamento. Lógicamente, un enjambre de grupos pequeños receptan una apreciable parte de la voluntad política"¹⁴.

Dentro de un sistema de partidos como el que nuestro autor comenta, el *ballottage* ha servido desde 1979 como un útil elemento de aglutinamiento de las distintas tendencias políticas que se disputan las preferencias electorales. Así los ga-

¹⁴ Rivera, R., *Legislación Electoral Ecuatoriana*. T. 4, p. 58.

nadores de las tres elecciones presidenciales que tuvieron lugar en los últimos doce años han sido el producto de alianzas de diferentes agrupaciones. La fórmula Roldós-Hurtado, triunfadora en 1979, fue la expresión de fuerzas de centro-izquierda. Mientras que en 1984, el acceso a la presidencia de Febres Cordero significó la llegada al poder del Frente de Reconstrucción Nacional, alianza compuesta por una cantidad muy numerosa de agrupaciones que se sitúan de la derecha al centro derecha del arco político. Por último, Borja Cevallos, actual presidente de la República, fue el candidato de una alianza de centro-izquierda de tendencia socialdemócrata; representativa de fuerzas que se manifiestan a partir de 1979 y que son la manifestación de nuevos sectores sociales.

Es de destacar que el Ecuador ha sido el único país de nuestro grupo en el cual el *ballottage* ha "jugado" en las tres elecciones que tuvieron lugar bajo sus reglas, desde el momento de su incorporación. Cada acto electoral se ha visto caracterizado por el crecimiento del número de fórmulas presidenciales oficializadas. Así, en 1978 ellas fueron seis, en 1984, nueve y en 1988, diez. Este aumento de la oferta electoral ha sido a su vez propicio para acentuar un fenómeno de dispersión de sufragios entre los distintos candidatos. Al respecto vale la pena destacar que los competidores en 1979 de la segunda vuelta: Roldós Aguilera y Durán Ballén, sólo habían alcanzado en la primera vuelta, respectivamente, 381.215 sufragios (alrededor del 28%) y 328.451 sufragios (aproximadamente el 23%). Por su parte en 1984, Febres Cordero logra en la primera ronda 600.858 (aproximadamente el 28%) y Borja Cevallos 634.533 (un poco menos del 30%). En tanto que en 1988, Borja Cevallos obtiene 744.409 sufragios (menos del 25%) y Bucaram Ortiz 535.482 (alrededor del 18%).

Los datos que acabamos de mostrar nos parecen de enorme importancia para caracterizar a un sistema que carece de partidos hegemónicos. En el cual el amplio abanico de candidaturas presentes en las primeras rondas han sido siempre y en casi todos los casos, representativas de sectores bien definidos y no meras "aventuras electorales", ya que consiguieron un porcentaje considerable o al menos un piso importante, del caudal electoral total. Es de observar que en 1984 es el perdedor de la primera vuelta quien se alza con la victoria en la segunda. Este panorama nos induce a pensar que el *ballottage* es prácticamente una necesidad para el sistema

político ecuatoriano. Caso contrario nos encontraríamos con un presidente desprovisto de una legitimidad adecuada para el ejercicio de una función tan trascendente.

De todos modos nuestra afirmación anterior no puede ser tomada en términos absolutos. En primer lugar porque no sabemos cuál sería el comportamiento electoral de no existir una segunda vuelta para la designación del jefe de Estado. Y, sobre todo, no queremos que la misma sea interpretada como un consejo de nuestra parte en cuanto a la necesidad de que el sistema de dos vueltas esté incorporado al Derecho electoral ecuatoriano. Por otra parte queremos manifestar cuales son las falencias que a nuestro entender presenta la normativa del Ecuador.

Tal vez es en este país donde las consecuencias negativas de un *ballottage* limitado al Poder Ejecutivo, repercuten de manera más significativa. Tan es así que los tres presidentes de la nueva democracia ecuatoriana —como reflejo del sistema de partidos ya descrito— tuvieron que gobernar con respaldos parlamentarios propios acentuadamente minoritarios. Situación que provoca un claro desequilibrio entre la mayoría absoluta lograda en la elección presidencial y el reflejo mucho menos significativo en concepto de bancas. Esta realidad podría ser interpretada como un efectivo elemento de control del Legislativo sobre el Ejecutivo. Sin embargo la experiencia demuestra que al menos en el interior de un sistema presidencialista puro, como es el ecuatoriano, estas realidades no ayudan a la gobernabilidad, ya que no son el producto de una elaboración lógica, sino más bien el resultado de situaciones que no han sido previstas como propias del régimen adoptado.

b) Perú

La Constitución peruana de 1979 contempla en su artículo 203, el *ballottage* para la elección del presidente de la República. Sin embargo como nos recuerda García Belaúnde, "este sistema entró en vigor recién en 1985, ya que la propia Constitución sancionada en 1979, estableció un sistema transitorio para las elecciones generales de 1980, en las cuales (Tercera Disposición General y Transitoria) se estableció que serían proclamados presidente y vicepresidente los candidatos que alcanzaron la votación más alta, siempre y cuando ésta no sea inferior al 36% del total de votos válidos. Si este

no sucedía, la segunda vuelta, por así decirlo se daba en el Congreso, quien elegía presidente y vicepresidente por votación pública y nominal de más de la mitad del número legal de cada Cámara, en sesión permanente y continua. Este supuesto no llegó a darse, pues la lista de Acción Popular encabezada por el arquitecto Fernando Belaúnde Terry, alcanzó el 46% de los votos válidos, superando así largamente los márgenes mínimos previstos transitoriamente por el constituyente²⁸.

Luego en las elecciones presidenciales de 1985 el candidato del APRA, Alan García Pérez, obtiene el 45,76% de los sufragios y ello motiva el retiro de la candidatura para la segunda vuelta del candidato que le seguía en número de votos, Alfonso Barrantes Lingán, quien había alcanzado el 21,26% de los sufragios. Recién en las últimas elecciones presidenciales de 1990 tendrá lugar una segunda vuelta para la designación del titular del Poder Ejecutivo. Es decir que hubo que esperar más de diez años para que rigiera de manera efectiva y genuina el sistema electoral contemplado en la Constitución para la elección presidencial. En consecuencia si bien el caso peruano constituye un interesante elemento de análisis para nuestro trabajo, dada la antigüedad que tiene el instituto, lo que resulta un elemento de diferenciación en relación con la mayoría de los otros países objeto de análisis, la observación que se puede efectuar no es muy rica, si se considera la escasísima aplicación que ha tenido el mismo.

Al igual que en casi todos los Estados sobre los cuales ya hemos trabajado, en el Perú el *ballottage* sólo se limita a la esfera del Ejecutivo. Los legisladores son designados de conformidad con las reglas de la representación proporcional. Esta suerte de desfaseamiento entre ambos regímenes de elección, ha provocado consecuencias variadas. Tanto Belaúnde Terry como García Pérez consiguieron para sus respectivos partidos la mayoría absoluta de los escaños parlamentarios. Pero esta situación no ha vuelto a repetirse en 1990, ya que Cambio 90 —el partido del actual jefe de Estado Fujimori— sólo logró en las elecciones que tuvieron lugar juntamente con la primera vuelta presidencial (8/4/89), el 23,3% de los cargos de senadores y el 18,3% de los diputados.

²⁸ García Belaúnde, D., *Legislación Electoral Comparada*, IIDH/ CAPEL, San José de Costa Rica, 1988, pp. 327 y 328.

Esta rápida revista que hemos hecho de las diferentes secuencias ocurridas en el país andino desde la adopción del *ballottage*, nos está indicando que a pesar de que sólo se celebraron tres actos electorales, sin embargo cada uno de ellos ha deparado una situación absolutamente distinta de la anterior. La atipicidad de los dos primeros casos pareciera ubicarse perfectamente dentro del marco de las experiencias que tan habitualmente se viven en América Latina con el objeto de acomodar las cosas a diferentes circunstancias y ello aun a costa de que el resultado de esos "arreglos" no se adecue con lo preceptuado en la ley fundamental. Aun ignorando los motivos que llevaron a la inclusión de la disposición transitoria en el texto constitucional, para que rigiera sólo para la primera elección posterior a su sanción, nos animamos a suponer que se trató de una "transacción política" destinada a satisfacer a algunos en detrimento de otros. También fue el resultado de una operación similar lo que llevó al candidato Barrantes a retirarse de la carrera, no obstante que su par más votado no había alcanzado el umbral exigido constitucionalmente para acceder a la primera magistratura. Acá se repite lo que ocurriera en Argentina en 1973 y del mismo modo que lo hiciéramos antes, nos permitimos nuevamente expresar nuestra más enérgica oposición a este tipo de soluciones.

Por último, la experiencia Fujimori, aporta dos particularidades poco frecuentes en este tipo de escrutinios. Por un lado, la ya anotada en cuanto a la inexistencia de mayoría parlamentaria favorable al presidente; por el otro, el hecho de que el triunfador de la segunda vuelta haya sido perdedor en la primera. Nos parece interesante detenernos en los motivos que llevaron a semejante vuelco. El que resulta notable no tanto por la diferencia entre los dos más votados de la primera vuelta, que fue de menos de 300.000 sufragios, sino por el hecho de que el candidato Vargas Llosa encabezaba las encuestas desde varios meses antes de la celebración de los comicios. Situación que recién empieza a revertirse con muy poca anticipación a las elecciones, cuando un candidato de último momento, Fujimori, produce un verdadero fenómeno político que finalmente concluye con un resultado contrario al que venían pronosticando todas las empresas de opinión, quienes vaticinaban un triunfo aplastante a favor de Vargas Llosa. Las características de este proceso sorprenden todavía más si se considera que entre ambas personalidades no existían diferencias programáticas importantes.

No obstante todo ello, el fenómeno de polarización tan típico a los sistemas de *ballottage*, se produce y de una forma impresionante, pero esta vez respondiendo a motivos mucho más irracionales que los tan característicos móviles más racionales de orden ideológico que dividen la escena en derechas e izquierdas. Raspigliosi al respecto comenta que "durante la segunda vuelta la campaña se polarizó más todavía. Los aspectos religioso y racial fueron usados por ambos bandos explícitamente. La jerarquía de la Iglesia Católica hizo campaña a favor de Vargas Llosa —un agnóstico declarado— y en contra de Fujimori, un católico. El motivo era obvio: en las listas de Cambio 90 hay una importante proporción de evangelistas que centraron su campaña prometiendo hacer extensivos algunos de los privilegios que goza la Iglesia Católica, a las confesiones protestantes. Algunos grupos evangélicos atacaron virulentamente a los católicos. Se atacó a Fujimori por ser "chino", como se les dice generalmente a las personas de origen asiático. A su vez, el FREDEMO fue acusado explícita e insistentemente de ser el partido de los 'blancos'. (...) Resultó una contienda en que todos los profundos desgarramientos de la sociedad peruana salieron a la luz. Los conflictos de clase, sociales, étnicos, religiosos y políticos, fueron tensados al máximo"²⁶. Estas interesantes reflexiones nos llevan a preguntarnos sobre la utilidad del *ballottage* en el marco de este tipo de contextos, claro que sobre el particular nos ocuparemos en el último capítulo.

Perú comparte con Haití la especificidad de que se trata de los dos únicos países latinoamericanos que han adoptado un sistema semipresidencialista. Ahora bien, es de destacar ante todo que el semipresidencialismo peruano se encuentra muy desdibujado tanto en la letra de la Constitución como en la dinámica institucional del país. En los hechos nos animamos a afirmar que la forma de gobierno peruana ha evolucionado hacia un presidencialismo que prácticamente no presenta diferencias con el resto de los regímenes imperantes en América Latina, que han tomado al modelo estadounidense como base de su estructura de poder. Costaría en realidad hablar de evolución, más bien sería preciso decir que la descentralización funcional del poder que presenta el Ejecutivo

²⁶ Raspigliosi, F., *Boletín Electoral Latinoamericano - II*, IIDH, CAPEL, San José de Costa Rica, 1989, pp. 38 y 39.

peruano no ha servido como un instrumento apto para atenuar el tradicional presidencialismo que ha regido en ese país, desde su independencia y pese a los objetivos que tuvo el constituyente cuando elaboró el diseño institucional del mismo.

Sobre el semipresidencialismo peruano, en un trabajo nuestro que ya citáramos con anterioridad expresábamos que, "si se analiza al sistema desde el Poder Ejecutivo, debemos concluir que se trata de un semipresidencialismo aparente, dada la magnitud de poderes del presidente de la República frente a un Consejo de Ministros que como hemos visto cuenta con muy escasas facultades propias. Desde el ángulo del Parlamento, sorprende la amplitud que presenta la delegación de facultades legislativas a favor del Poder Ejecutivo. (...) En suma, una combinación muy particular de elementos presidencialistas y parlamentarios que la práctica pareciera haber inclinado hacia una clara preponderancia de la figura del presidente de la República"²⁷.

Como consecuencia de lo antedicho nos parece fundamental tener en cuenta que acá, al no encontrarnos ante un semipresidencialismo real, a él no le serían aplicables las consideraciones que pudieran surgir de relacionar esta forma de gobierno con el *ballottage*. Es necesario subrayar por el contrario, que el modelo peruano importa de hecho un sistema presidencialista, conforme a las pautas que caracterizan a la forma de gobierno más extendida en América Latina. Siendo por ende este último el elemento de vinculación al que se debe acudir cuando se desea realizar un enfoque sistémico del *ballottage* dentro del panorama institucional peruano.

El sistema de partidos peruano está integrado por una clara representación de agrupaciones que exhiben los matices políticos tradicionales que van de la derecha a la izquierda. De tal modo que podemos ubicar a la derecha y a la centro derecha con los partidos Acción Popular y Partido Popular Cristiano, que coaligados posibilitaron en 1980 el triunfo de B. Terry. En el centro y más hacia la centro izquierda —y a pesar de que se trata de un movimiento político de difícil ubicación— encontramos el APRA, partido de gobierno desde 1985 a 1990. Por último, la izquierda presenta un variado mosaico, en el cual sobresalen la izquierda

²⁷ Sabsoy, D., "El Parlamentarismo en América", *op. cit.*, p. 363.

Unida y la Izquierda Socialista, los que han gobernado en diversos municipios.

Resulta difícil mensurar cuál ha sido el efecto del *ballotage* sobre este panorama de partidos. Ello, por una parte en relación a la escasa utilización real que como viéramos ha tenido la doble vuelta, y, por otra parte, en razón de que con posterioridad a ella, el sistema no parece haber cambiado en demasía. Tanto es así que en 1980 y en 1985 los ganadores de la presidencial también triunfan en la elección parlamentaria, pese al sistema proporcional imperante a ese nivel. Esta situación coincide con la mayoría de las experiencias vividas en el país andino con anterioridad al establecimiento del *ballotage*.

Las modificaciones experimentadas en el esquema partidario peruano, que por cierto las ha habido y que han sido de gran importancia, son atribuibles a factores totalmente diferentes y comienzan a sentirse en las elecciones municipales de 1989. Rospigliosi, cuando trata de explicar las causas que llevaron al triunfo de Fujimori, da respuesta a nuestro interrogante. Nuestro autor expresa que "se pueden esbozar varias hipótesis. La primera se refiere al desprestigio de los partidos políticos tradicionales, de izquierda, centro y derecha.(...) El desencanto de los partidos políticos tendría su explicación fundamental en que, en opinión de la ciudadanía, los partidos no han sido capaces de resolver los problemas más acuciantes del país, la crisis económica y la subversión armada."²⁸ Más adelante explica la mala imagen de partidos y de políticos en su país, característica que si bien él reconoce que se repite en muchísimas otras democracias, en el Perú adquiere ribetes francamente inquietantes.

Como podemos ver, el *ballotage* parece no haber ejercido mayor influencia en la transformación del sistema peruano de partidos políticos. Pese a lo cual, en el grave estado de cosas que presenta el país, no se puede dejar de observar con atención las consecuencias dañinas que pueden derivarse de una polarización tan nociva como la que hemos descrito con anterioridad. En cuya base tal vez no es posible ubicar exclusivamente al *ballotage*, pero no se puede dejar de afirmar que ha

²⁸ Rospigliosi, F., *op. cit.*, p. 33.

sido nuestro instituto el que ha facilitado una suerte de exacerbación de las confrontaciones que anidan en la sociedad peruana.

c) El Salvador

También en Centroamérica encontramos ejemplos de *ballottage*, son los casos de El Salvador y Guatemala. La Constitución de 1983, peldaño fundamental del retorno a la democracia en El Salvador, prevé la doble vuelta entre sus disposiciones en materia electoral. El instituto sólo es aplicable a la elección de presidentes y de vicepresidente de la República. Los legisladores son elegidos por un sistema de representación proporcional. La ley fundamental prevé un período de treinta días entre las dos rondas electorales e inclusive establece un plazo suplementario de otros treinta, cuando razones de fuerza mayor hubieren imposibilitado la celebración de la segunda vuelta en la fecha establecida. A través de esta doble estipulación, el constituyente ha querido dejar aclarado su deseo de que no se extienda desmedidamente el tiempo de separación entre uno y otro acto comicial.

Desde 1983 tres elecciones presidenciales han tenido lugar en este país, en 1984, 1989 y 1994. En la primera oportunidad se verificó el *ballottage* entre los candidatos del Partido Demócrata Cristiano (PDC) y de la Alianza Republicana Nacionalista (ARENA), resultando el primero ganador por un porcentaje del 7% de los sufragios sobre su contendor. En 1989 el candidato de ARENA obtiene el triunfo en la primera vuelta con una ventaja de casi el 18% sobre el PDC gobernante. La particular situación de virtual guerra civil por la que atraviesa este país centroamericano hace difícil realizar un análisis sobre algún fenómeno político referente a él, donde la confrontación bélica no ocupe un lugar preponderante. Por ello resulta prácticamente imposible analizar el funcionamiento del *ballottage* tratando de sacar conclusiones que se deriven de su aplicación, sin tener en cuenta la coyuntura de grave crisis en todos los campos que vive esta Nación. Por lo tanto los cambios de tendencias de una a otra elección, como así también el hecho de que en la segunda no hubiese "jugado" el *ballottage* se explican prácticamente de manera exclusiva como producto de la grave confrontación a la que asiste la sociedad salvadoreña. Al respecto es de tener en cuenta la altísima abstención que caracterizó al acto electoral

de 1989, cuyas causas hay que encontrarlas en gran medida en la abstención bajo amenazas y la huelga del transporte vinculadas con la guerrilla. De no haberse verificado esa abstención seguramente los resultados de los comicios hubiesen sido otros.

Lo antedicho constituyó la conclusión de nuestra versión original del presente trabajo. En el presente año el candidato de ARENA obtiene nuevamente el triunfo en la primera vuelta electoral. Entremedio se ha producido el final de la guerra civil con todas las consecuencias posibles que ello ha implicado para este atribulado país centroamericano.

d) Guatemala

Con la Constitución sancionada en 1985, Guatemala vive uno de los momentos claves del regreso a su institucionalidad democrática, la que fue recuperada a través de un proceso gradual administrado por el último gobierno militar que gobernara el país. Al igual que en El Salvador y en la mayoría de los países contemplados en este trabajo, el *ballottage* ha sido establecido exclusivamente para la designación del presidente y del vicepresidente de la República, siendo los legisladores elegidos a través de una modalidad de representación proporcional. El sistema de gobierno guatemalteco también es presidencialista. El panorama de partidos se presenta sumamente fragmentado con veinte agrupaciones inscriptas en las últimas elecciones.

Pese a todas estas similitudes con los regímenes ya analizados, en Guatemala encontramos ciertas características diferenciadoras que merecen ser destacadas. El *ballottage* ha sido utilizado para la elección de los dos últimos presidentes, en 1985 y en 1990. En ambas ocasiones fue necesaria la celebración de los dos turnos electorales. Como consecuencia de ello, Guatemala y Ecuador se presentan como los dos únicos países en los cuales han tenido lugar por lo menos dos elecciones presidenciales seguidas en las que ha intervenido el *ballottage*.

En 1985 gana el candidato de la Democracia Cristiana (DCG), luego de celebrada una segunda vuelta electoral en la cual obtiene el 68,4%. Este ya había sido el triunfador de la primera ronda con un 39% de los sufragios totales válidos, seguido muy por detrás por el candidato de la Unión del Centro Nacional (UCN) el que sólo había logrado el 20% que

se transforman en el 31,6% en la segunda vuelta. En 1990 la UCN gana la primera vuelta con el 25,7% de los votos contra el 24,1% de su inmediato seguidor del Movimiento de Acción Solidaria (MAS), partido éste que no había presentado candidato propio a la presidencia en 1985, puesto que surge luego de las elecciones de 1985. Sin embargo su breve plazo de existencia no le impide ser el ganador de la segunda ronda, oportunidad en la que consigue un triunfo aplastante sobre su oponente, logrando el 68,1% de los votos contra el 31,9% del representante de la UCN.

Un breve análisis de estos guarismos permite concluir que llama la atención cómo una dispersión de votos tan importante en la primera ronda —en 1990 se presentaron trece fórmulas presidenciales— luego se define en la segunda con una designación de características plebiscitarias a favor del ganador. La situación es prácticamente idéntica —los únicos que cambian son los protagonistas— en ambas elecciones. Asimismo es inquietante el elevado abstencionismo, que en 1985 llega al 39% de los ciudadanos empadronados y la cifra trepa a un preocupante 52% en 1990, esto para la primera vuelta; para la segunda, la abstención fue del 40% y del 57% respectivamente.

El nuevo partido gobernante sólo logra la tercera mayoría en el Congreso. De resultados de lo cual forma una coalición con otras agrupaciones que le asegura el control del mismo y que tiene su correlato en la integración del gabinete de ministros. A pesar de que contamos con muy escasos datos sobre este país, creemos que el *ballottage* no ha provocado serias confrontaciones o polarizaciones internas. Al menos ello no ha sido así en el plano ideológico. Como fundamento de esto último basta con observar que la segunda vuelta de 1990 se jugó entre un representante del centro y otro de la derecha y que los programas electorales presentaban notables similitudes. Este análisis que estamos realizando sólo a la luz de los resultados electorales y del panorama de partidos actuantes, nos lleva a pensar que, al igual que en el Ecuador, en Guatemala el *ballottage* parece servir como un útil instrumento de aglutinamiento de las tan variadas y numerosas fuerzas políticas que componen la oferta electoral de ese país.

V. CONSIDERACIONES FINALES

El análisis de la relación que existiría entre el *ballottage* y la forma de gobierno nos parece una cuestión fundamental para dar comienzo a nuestras conclusiones. La observación de la estructura gubernamental de los países europeos cuya legislación electoral contempla al *ballottage*, creemos que es un dato importante para ahondar en el análisis del modelo de referencia. Todas esas naciones son semipresidencialistas. Esta característica inclusive puede ser extendida a los restantes semipresidencialismos europeos. La excepción sólo la encontramos en Finlandia. Pero en este país escandinavo la designación del presidente de la República está sometida a un procedimiento indirecto, de resultados del cual la elección recae en un Colegio Electoral ampliado. Detrás de este procedimiento también está presente la necesidad de dotar al primer mandatario de una fuerte legitimidad. Lo mismo ocurría en Francia antes de la reforma electoral de 1962, fue un Colegio Electoral amplísimo el que designó a De Gaulle en 1958.

Ballottage y semipresidencialismo parecieran estar íntimamente vinculados. La necesidad para los países que han adoptado esta forma de gobierno de dotarse igualmente de un mecanismo para la elección del jefe de Estado que les asegure el respaldo, para este último, de la mayoría absoluta del electorado, responde a un requerimiento que hace a la gobernabilidad del sistema. Por ello el *ballottage* se imbrica perfectamente con el andamiaje institucional del régimen y en particular con la inserción del presidente en el interior del mismo. La práctica de los países que han adoptado esta combinación de forma de gobierno y de sistema electoral ha puesto de manifiesto la veracidad de la afirmación que hemos hecho. Tan es así que hoy en día sería casi impensable un semipresidencialismo sin *ballottage*.

La afirmación que acabamos de hacer pareciera ser el resultado de la más pura lógica. Sin la utilización de un procedimiento que como la doble votación persigue la obtención de una "superlegitimidad", sería muy difícil la ubicación de un jefe de Estado por encima de los partidos políticos, que debe actuar como una suerte de "superárbitro", para el que se reservan poderes especialísimos en tiempos de crisis. Dentro del esquema semipresidencial de poderes y competencias, el refuerzo que en materia de consenso se busca para el presi-

dente, no es susceptible de riesgos en lo que hace a una sumatoria excesiva de poder en manos del mismo.

Al respecto recordemos que el primer mandatario comparte el Poder Ejecutivo con un gabinete de ministros y la jefatura de gobierno es titularizada por el primer ministro. Además, el control que ejerce el Parlamento acerca el régimen al parlamentarismo. Con esta observación queremos significar que el *ballottage* es como un engranaje que se adosa a la mecánica del semipresidencialismo. No se trata de un elemento aislado insertado en un continente dentro del cual su funcionamiento no encuentra razón de ser. Por el contrario, su existencia en la estructura semipresidencial guarda una clara coherencia con la misma.

Ahora bien, en el presidencialismo las cosas se presentan de un modo totalmente diferente. Creemos que la relación entre esta forma de gobierno y el *ballottage* llevará a una acentuación de ciertas características negativas que ella posee. "El semipresidencialismo se aleja del presidencialismo porque posee un gobierno separado del presidente y un Parlamento, que el presidente puede disolver. Se acerca al presidencialismo en la medida que excluye la solidaridad entre el presidente y el Parlamento. La solidaridad política, naturalmente, y no la solidaridad institucional que es la colaboración (o un mínimo de colaboración) en las funciones del Estado. El sistema semipresidencial se separa del parlamentarismo en tanto este último reduce la presidencia a una magistratura moral o, en el mejor de los casos, a un rol arbitral. Por el contrario, se acerca a él dado que exige una comunicación permanente entre el gobierno y las Cámaras"²⁹.

Esta caracterización del constitucionalista portugués clarifica de modo preciso las diferencias entre dos sistemas cuyo funcionamiento y estructura responden a una dinámica que les es propia y que de ninguna manera es la misma en los dos casos. Además de estos distingos en lo que hace a las relaciones entre los poderes políticos, agregamos el peso de una magistratura unipersonal como es el caso del Poder Ejecutivo en el presidencialismo y la separación tajante que en él impera entre Ejecutivo y Legislativo.

²⁹ Miranda J., *Los Régimes Semi-Presidenciales*, p. 138 (traducido del francés por el autor).

El presidencialismo importa una enorme concentración de facultades en manos del titular de un poder que es monocrático. Esta particularidad desde los comienzos de su creación en la Constitución de Filadelfia llamó la atención de los estudiosos, quienes muchas veces hicieron notar su falta de adecuación con el Estado de Derecho, en tanto no se compadecía con la organización del poder que en él debería imperar, caracterizada por la descentralización de competencias y facultades. La práctica luego pondría de manifiesto, que a excepción de su lugar de nacimiento, los Estados Unidos de América, en los restantes países donde se lo ha adoptado, en particular en América Latina, se concretaron los inconvenientes temidos por los críticos del presidencialismo. Tan es así que, en la actualidad, en gran parte de esos Estados se estudia el modo de atenuar la forma de gobierno vigente. Inclusive esta tendencia ya tiene su concreción en varios casos; como por ejemplo los ya citados semipresidencialismos de Perú y de Haití y la institución de la censura parlamentaria en las Constituciones de Venezuela, Ecuador y ahora también en la de Colombia.

Linz alerta sobre una de las notas para él más características del presidencialismo en lo que hace al fenómeno que venimos comentando. Sostiene que "quizás la consecuencia más importante del presidencialismo es que introduce un fuerte elemento del juego 'suma cero' en la política democrática a través de reglas que producen resultados electorales en los cuales el 'ganador se lo lleva todo'²⁰. Dentro de un "juego" institucional de este tipo la tendencia a la negociación y al acuerdo entre las distintas fuerzas políticas se troca en una tentación dirigida a la confrontación. En definitiva será la oposición más severa a los actos del partido gobernante, lo que le concederá más chances de triunfo electoral a la oposición. Poco le servirá una concertación con el oficialismo, susceptible de comprometerlo ante la opinión pública en la toma de medidas impopulares muchas veces. A ello debemos agregar que de todos modos el partido gobernante tiene muy pocas cartas de poder para compartir dada la configuración del régimen.

El *ballottage* incorporado a esta mecánica no puede sino exacerbar tanto la concentración de poder en manos presidenciales, como las dificultades para el logro de acuerdos

²⁰ Linz, J., en *Presidencialismo vs. Parlamentarismo, Consejo para la Consolidación de la Democracia*, EUDEBA, Buenos Aires, 1988, p. 28.

interpartidarios los que, como acabamos de ver, ya de por sí son por demás complicados, teniendo en cuenta el diseño institucional del presidencialismo. De hecho se producirá un enfrentamiento entre dos grandes fuerzas electorales polarizadas, dificultando aún más el logro de acuerdos. Asimismo es importante tener en cuenta que esa superlegitimidad de que se dota al presidente puede convertirse rápidamente en una suerte de espejismo. Ello cuando la mayoría presidencial no se corresponde con la mayoría parlamentaria. Situación que como viéramos en el capítulo dedicado a Latinoamérica es muy frecuente y pernicioso para la gobernabilidad del sistema. La experiencia del presidente guatemalteco Serrano Elías, quien como viéramos accedió a la primera magistratura con un porcentaje superior al 60% de los sufragios, pero que se correspondía con una bancada muy minoritaria en el Congreso, es por demás representativa al respecto. El intento de emular al presidente peruano Fujimori, en el sentido de disolver un Legislativo desafecto, le valió la revocación de su mandato y la pérdida de la presidencia dentro del marco de una crisis mayor de todo el sistema.

En el modelo francés, retomado fielmente por Haití, el *ballottage* interviene tanto a nivel presidencial como a nivel parlamentario. Es cierto que en Austria y en Portugal la situación no es así, pero en un semipresidencialismo las consecuencias no son tan graves. El presidente, ubicado por encima de los partidos, podrá lograr mayorías parlamentarias circunstanciales o cambiantes en función de los temas que se discutan. Esto también se deriva, en parte, del modo como el jefe de Estado presenta su candidatura, la que carece de color político. Asimismo, como señalaba Salgado de Matos en la cita que hacemos en el punto dedicado a Portugal, en el semipresidencialismo el presidente no lleva a cabo políticas de manera directa. Esto explica por qué puede actuar aun sin una mayoría parlamentaria afecta. Inclusive en Portugal, a efectos de no confundir las opciones políticas, se ha prohibido la simultaneidad entre las elecciones presidenciales y parlamentarias. Mecanismo que importa un considerable resguardo de la figura presidencial y la preservación de su actuación apartidista.

García Belaúnde, en sus comentarios a la Constitución peruana, hace hincapié en esta suerte de asincronía que produce un *ballottage* limitado a la elección del presidente. El

ballottage "ha sido adoptado pero sólo para el poder Ejecutivo, o sea para el presidente y los dos vicepresidentes. (...) Se empezó pues a desnaturalizar el modelo, pues si bien en principio funciona y es apto en su totalidad, aplicarlo a medias puede ser contraproducente. Este argumento esgrimido para aplicar el sistema sólo al Ejecutivo, es decir para que sea más sólido y más representativo, es deleznable. En la democracia lo que importa no es quién representa a la mayoría abrumadora, sino simplemente, a la mayoría significativa, que tenga, cuando menos, un porcentaje mínimo para poder acceder a la más alta magistratura"²¹. Esta apreciación del publicista peruano nos permite recordar la solución contenida en la Constitución costarricense. Allí se determina que para acceder a la presidencia, el candidato más votado deberá contar al menos con el 40% de los sufragios válidos, caso contrario deberá celebrarse una segunda votación entre los dos más votados. Esta, digamos, cláusula de resguardo nos parece muy atinada y que se ajusta a la mecánica del sistema presidencial puro.

"Otro inconveniente de aplicar el sistema de la doble vuelta o *ballottage* a sólo uno de los poderes, es que ello puede crear un desfase entre ambos poderes, y sabido es que la democracia constitucional es producto de colaboración y coordinación de los poderes, con independencia de la existencia de una oposición garantizada, en los términos que señala G. de Vergottini"²². Luego recuerda de manera premonitrice lo ocurrido en 1963 en su país con motivo de la elección presidencial ganada por Belaúnde Terry por muy escaso margen. En esa oportunidad los otros dos partidos obtuvieron una cantidad similar de sufragios a la alcanzada por el nuevo partido gobernante, o sea alrededor de un tercio cada uno. Este resultado coincidió prácticamente con el de la elección parlamentaria. El juego político —tan característico del presidencialismo— llevó a una alianza (Coalición del Pueblo) en el Parlamento de los dos perdedores, que jaqueó la acción presidencial y terminó con un lamentable golpe de Estado militar. Decíamos del relato que era premonitrice porque

²¹ García Belaúnde, D., *Una Democracia en Transición (Las Elecciones Peruanas de 1963)*, IIDHCAPEL, Colección Cuadernos, San José de Costa Rica, 1966, p. 36.

²² García Belaúnde, D., *op. cit.* en nota 28, p. 37.

advertía sobre su posible repetición. Y basta con citar las experiencias de Febres Cordero y la de Borja en el Ecuador, las incómodas situaciones de los presidentes Collor del Brasil y Fujimori del Perú —por sólo citar algunos casos—, para darnos cuenta de la veracidad de esa advertencia.

La relación entre *ballottage* y sistema electoral empleado para la designación de los legisladores, también aporta elementos útiles de analizar. El caso más común resulta de combinar la doble votación para la designación presidencial con la representación proporcional a nivel legislativo. Este ha sido el esquema adoptado en Ecuador, Perú, Guatemala, El Salvador y el Brasil (claro que en este último país los senadores son elegidos por un sistema mayoritario). Esta solución ahonda aún más el desfase a que hacíamos referencia en los párrafos anteriores. De resultados de la aplicación del mismo, la descoordinación entre el Ejecutivo y el Legislativo será la consecuencia más frecuente. Conclusión que se está poniendo claramente de manifiesto en los hechos. En Chile en cambio, los legisladores son elegidos a través del principio mayoritario y es probable que este sistema electoral permita preservar más la coordinación entre los dos poderes políticos, evitando al menos discordancias demasiado brutales.

El monopolio partidista de las candidaturas presidenciales, elemento del que ya hemos hablado, de conformidad con las legislaciones brasileña, ecuatoriana y paraguaya, es otra particularidad susceptible de distorsionar el sistema, complicando la gobernabilidad y desconociendo a nuestro entender los objetivos del *ballottage* y sus condiciones de funcionamiento. Lo mismo sucede con el plazo que debe mediar entre los dos actos electorales cuando el *ballottage* interviene. Consideramos desaconsejable todo lapso que supere las tres semanas de tiempo. Una distancia mayor a ésta aportará confusión, vacío de poder, desconfianza e imprevisibilidad en las negociaciones entre partidos, todas estas consecuencias dirigidas a restar apoyo y credibilidad en el sistema de parte de la ciudadanía.

La observación del sistema de partidos de cada país nos lleva a expresar que son muy pocos los países latinoamericanos que cuentan con una estructura sólida de agrupaciones políticas. El Uruguay aparece junto a Costa Rica como ejemplos casi sin parangón en el subcontinente. Pero pasando a los Estados con *ballottage*, es clara la situación que impera

en varios de ellos en lo que hace a este aspecto. Un pluripartidismo compuesto por innumerables fuerzas, muchas de las cuales tienden a escindirse separándose en numerosas nuevas expresiones y dotando al sistema de una total inestabilidad en el tiempo. Dentro de este esquema podemos ubicar rápidamente, y sin dejar de tener en cuenta los grandes matices diferenciadores que los separan a unos de otros, a Ecuador, Chile, Brasil, Haití y Guatemala. El caso de Colombia es diferente, ya que con ciertos interrogantes en cuanto al futuro, en principio se trata de un bipartidismo, compuesto por los tradicionales partidos Conservador y Liberal. En El Salvador, luego de las distintas contiendas electorales vividas desde su restauración institucional pareciera plantearse un cuadro, en el cual si bien se ubican varias agrupaciones, sólo dos cuentan en el momento del reparto del poder tanto a nivel presidencial como parlamentario, la Democracia Cristiana y ARENA. Perú es un caso aparte con el auge de las nuevas agrupaciones formadas en derredor "del candidato".

Esta visión a vuelo de pájaro de los sistemas de partidos existentes en los países elegidos para nuestro trabajo, nos induce a pensar que, desde este ángulo de observación, el *ballottage* puede ayudar en la configuración de un sistema político mejor delimitado, reduciendo el número de expresiones políticas actuantes. Claro que el hecho de que el *ballottage* se limite a la esfera del Ejecutivo reduce en gran medida el peso de nuestra afirmación. En tal caso ella sería válida únicamente para Haití. Es decir que, aun teniendo en cuenta esta característica, nuestro balance resulta pobre en lo que hace a los beneficios de la doble vuelta electoral a la luz de la experiencia y de la realidad latinoamericanas.

La incorporación de un instituto procedente de otras latitudes a realidades que son totalmente diferentes a aquéllas existentes en su lugar de origen, exige un estudio muy pormenorizado de tales distingos. Ello, a efectos de sopesar su procedencia en cuanto a los objetivos buscados. Toda reforma al sistema electoral, como así también la modificación de cualquier elemento del andamiaje institucional de un país, por más insignificante que a primera vista éste pueda parecer, merece su cotejo detallado con cada uno de los demás elementos del sistema. En particular con aquellos que difieren con sus pares del "modelo de procedencia". *Ballottage* limitado a un sólo poder político, no es lo mismo que *ballottage* en ambos poderes.

Ballottage y semipresidencialismo no es igual que *ballottage* y presidencialismo puro; y, así sucesivamente. También se impone un estudio de las tradiciones políticas, de los regímenes anteriores, de los comportamientos políticos, etcétera. En tal sentido creemos que en Latinoamérica no se tuvo en cuenta el hecho de que en los países europeos antes de acceder a un semipresidencialismo con *ballottage* se venía de un parlamentarismo con representación proporcional pura. Todos estos elementos muy diferentes de los de nuestra realidad.

En síntesis, dadas las características institucionales y sociales existentes en América Latina, el *ballottage* es un mecanismo electoral de muy dudosa utilidad como contribución para la consolidación de la democracia. Sólo podría ser considerada su incorporación dentro del marco de una amplia reforma del sistema político, en la cual la elección a doble vuelta aparezca como una más de las modificaciones a introducir, luego de un lento y detenido estudio de todos los factores en juego. De lo contrario, el *ballottage* aparece como una suerte de "injerto" dentro de un régimen político en el cual no genera relaciones y efectos beneficiosos para el logro de la gobernabilidad en el marco del Estado de Derecho.

La situación en que queda el sistema político argentino, luego de la reforma constitucional, puede llevarnos a plantear algunas diferencias. En primer lugar, pues como ya sostuvimos cuando nos referimos a nuestro país, dado que se exige un porcentaje más bajo para ganar la primera vuelta, los riesgos de polarización podrían ser menores que en el modelo tradicional de doble vuelta. Pero, dejando a salvo el hecho de que la libertad electoral en la primera vuelta queda mucho más restringida, por la necesidad de lograr el "voto útil", que en el *ballottage* francés. Asimismo, la presencia de un elemento que apunta a atenuar el presidencialismo, como es el jefe de gabinete de ministros, susceptible de ser removido por una censura muy dificultosa, se presenta como un mecanismo que si bien en el diseño institucional nos parece muy débil, tal vez la dinámica del poder le posibilite una cierta "parlamentarización" de la dinámica política³³.

³³ Para una mayor información sobre estas nuevas instituciones de la Constitución Argentina, véase: Sabesay, D. A. - Onaindia, J. M., *op. cit.*, ps. 328 y siga.