

LA DOBLE VUELTA O "BALLOTAGE" EN AMÉRICA LATINA

1. FUNDAMENTO TEÓRICO Y POLÍTICO DE LA DOBLE VUELTA

En las democracias presidenciales la mayoría de los presidentes (3/4) han sido elegidos directamente mediante sistemas de simple mayoría o mayoría relativa y de mayoría absoluta con doble vuelta.

Según la fórmula de la mayoría relativa, el candidato que obtiene el mayor número de votos se convierte en ganador, cualquiera que sea su porcentaje de votos. Para determinar el vencedor se prima el criterio posicional, esto es, el orden según el rango de los votos, y se aplica la regla de que "sólo hay un ganador" o de que el "primero se queda con todo" (*the winner takes it all*).

La elección por mayoría relativa fue adoptada por el conjunto de las democracias presidenciales en América Latina. Sin embargo, a causa del análisis de algunos problemas implícitos en esta fórmula, fue siendo sustituida en una gran parte de las democracias presidenciales de la "tercera ola" por el método de la mayoría absoluta con segunda vuelta o por sistemas mixtos intermedios. En la actualidad, sólo México, Venezuela, Honduras, Panamá y Paraguay mantienen este procedimiento de elección presidencial en América Latina.

En los sistemas presidenciales se han buscado fórmulas tendentes a aumentar el apoyo popular de los presidentes con el objetivo de evitar que la obtención de una mayoría muy reducida deslegitime a los candidatos vencedores. Para ello, la elección del presidente mediante el sistema de mayoría con doble vuelta establece un umbral o porcentaje de votos como criterio para determinar el ganador (el cincuenta por ciento de los votos emitidos) y una segunda ronda electoral, en el caso de que ningún candidato supere ese umbral, entre los dos que hayan recibido más votos en la primera votación. Para la selección de candidatos al *run-off* se aplica, como en el sistema de mayoría relativa, un criterio de restricción estrictamente posicional, basado en el orden de llegada en la elección preliminar: los dos candidatos con más votos en la primera vuelta. Para dirimir la decisiva votación final se sigue la regla de que el ganador es el candidato más votado. Ésta es la fórmula que predomina entre los sistemas actualmente vigentes tanto en los regímenes presidenciales, y especialmente en el conjunto de las democracias semi-presidenciales. De hecho, sólo en América Latina 8 de 18 países han adoptado este sistema en los últimos años: Ecuador y Perú en 1978, El Salvador y Guatemala en 1984, Brasil en 1986, Colombia en 1991, la República Dominicana en 1995 y Uruguay en 1996.

TABLA 1

La fórmula de la doble vuelta o *run-off* está estrechamente vinculada al semi-presidencialismo desde las experiencias de la República de Weimar y la V República francesa. En las democracias semi-presidenciales, a diferencia de lo que sucede en el presidencialismo, se hace necesaria una fuerte legitimación del presidente por dos razones: en primer lugar, porque su papel de jefe de estado y árbitro del proceso político requiere dotarlo de un especial apoyo por parte de los ciudadanos; en segundo lugar, porque, a diferencia de los regímenes presidenciales, donde el presidente puede conformar su gabinete a voluntad incluso si es escogido por una pequeña mayoría o pluralidad, en los sistemas semi-presidenciales el gobierno depende del apoyo mayoritario de la asamblea y, por tanto, un presidente que se enfrenta a una mayoría de la oposición tiene muy difícil configurar un gabinete afín que le permita ejercer su autoridad. Es por ello que, prácticamente, todas las democracias semi-presidenciales del mundo, con la excepción de Taiwán y Palestina, eligen a sus presidentes mediante doble vuelta o algún otro sistema de mayoría absoluta.

TABLA 2

2. TIPOLOGÍA Y CASOS DE DOBLE VUELTA

La tendencia entre las nuevas democracias con una presidencia directamente elegida a optar por reglas electorales de mayoría absoluta con doble vuelta (*majority run-off*) en detrimento de la mayoría relativa (*plurality*), que había sido norma tradicional entre los sistemas presidenciales, es un hecho. La fórmula de la mayoría absoluta con segunda vuelta se considera como una alternativa óptima para evitar la victoria de candidatos minoritarios y extremos que son apoyados sólo por una pequeña mayoría relativa, situación que resulta ciertamente probable sobre todo en una elección entre muchos partidos y con un gran número de candidatos. De hecho, una de las causas de la introducción de nuevas reglas de mayoría absoluta o de mayoría relativa cualificada en algunas democracias presidenciales y semi-presidenciales, ha sido la asociación que se ha hecho entre las crisis de éstas y el modelo de mayoría relativa para la elección de presidentes. Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, la República Dominicana, Perú, Uruguay o Venezuela sustituyeron en los últimos años la fórmula de la mayoría relativa en la elección de sus presidentes por sistemas de mayoría absoluta con doble vuelta, mientras que Argentina y Nicaragua se inclinaron por fórmulas intermedias o variantes de la regla de la mayoría relativa cualificada, aplicada con cierto éxito en Costa Rica desde 1936.

Tradicionalmente la principal variante del sistema de doble vuelta electoral utilizada en América Latina para dotar de una mayor legitimidad electoral a los presidentes había sido la segunda vuelta electoral en el Congreso, que de este modo interviene activamente en el proceso de una manera que se aproxima al de la formación de gobierno y selección del primer ministro en las democracias parlamentarias. La experiencia con este tipo de fórmulas, introducidas originalmente en Francia en 1851 y usadas en varias democracias latinoamericanas en el siglo XIX, como Bolivia en 1871, 1967 y 1979, Honduras en 1879, El Salvador en 1886 y nuevamente en 1963, Brasil en 1892, pero también en Nicaragua en 1911, Costa Rica entre 1913 y 1932 o Chile entre 1925 y 1973 es actualmente muy limitada, siendo Bolivia una excepción.

Finalmente, también se han ensayado en América Latina vías intermedias que intentan evitar la elección por una pequeña mayoría relativa estableciendo un porcentaje de votos o umbral fijo inferior a la mayoría absoluta, aunque los especialistas vacilan entre considerar a estos sistemas como casos de *run-off* o como ejemplos de sistemas de mayoría relativa cualificada. Un ejemplo es el método empleado en Costa Rica, donde se exige el 40 por ciento de los sufragios o una segunda ronda en el caso de que ningún candidato logre traspasar ese umbral de votación. Desde 1936 sólo en una elección presidencial (2002) una segunda vuelta fue necesaria en Costa Rica.

Similares fórmulas se han implantado recientemente en Nicaragua (40 por ciento de los votos en la primera vuelta) Argentina (con un umbral del 45 por ciento de los votos), con el complemento alternativo de una reducción del umbral si se obtiene una determinada distancia respecto al segundo candidato. En Ecuador el umbral (40 por ciento) y el margen entre los dos primeros candidatos (10 por ciento) se exigen simultáneamente.

3. VENTAJAS O FORTALEZAS

a) Fortalece la legitimidad del presidente al ser elegido por una amplia mayoría

Desde el punto de vista de la tendencia a la generación de un fuerte liderazgo presidencial después de la elección, bajo la regla de la mayoría relativa es posible que el ganador obtenga sólo una pequeña mayoría relativa o una victoria muy estrecha, especialmente cuando el excesivo número de candidatos en competencia impide a los votantes concentrar sus votos. En cambio, con la elección por mayoría absoluta se asegura que el ganador recibe una mayoría de los sufragios y la legitimidad del elegido se ve reforzada respecto de la de un presidente surgido de un sistema de plurality.

Resulta especialmente significativo que, en una reciente encuesta entre congresistas peruanos y mexicanos real, la razón esgrimida por la mayoría de ellos para preferir el run-off como mecanismos de elección presidencial sea el hecho de que este método “aumenta la legitimidad”: el 62 por ciento de los parlamentarios peruanos y el 67 por ciento de los mexicanos que preferían este sistema argumentaban dicha circunstancia en su defensa.

b) Moderación y “centrismo” de los ganadores

Los sistemas electorales parlamentarios de doble vuelta castigan y subrepresentan especialmente a los partidos radicales, extremistas o antisistema, ya que tienen una menor capacidad que los partidos moderados para participar en las transferencias de votos que se producen entre las rondas de votación. Este planteamiento ha sido usado también por algunos defensores del “ballotage” para la elección presidencial, que han señalado que en una segunda vuelta un candidato radical recibirá muy pocos votos adicionales del resto de candidatos eliminados en la primera fase.

En este sentido el contexto adecuado para que un candidato extremista pueda alcanzar la segunda vuelta es una situación de multipartidismo bipolar desequilibrado, esto es, la división en diversas candidaturas de una familia de preferencias, lo que permite que al *run-off* finalmente sólo pasen dos candidatos de la otra familia de preferencias, como sucedió en las elecciones presidenciales francesas de 2002, en las que la fragmentación de la izquierda permitió una segunda ronda con dos candidatos conservadores, Chirac y Le Pen.

c) Impide la victoria de un candidato con escaso respaldo electoral y del perdedor “Condorcet”, eliminando el “efecto” Allende

En su clásico análisis de los peligros del presidencialismo, Valenzuela y Linz se han referido al conflicto político entre el presidente Allende y el Congreso chileno culpando al presidencialismo del fracaso de la democracia. En cambio, Nohlen plantea unos supuestos hipotéticos de tipo contrafactual distintos, centrados en el tipo de elección presidencial que llevó a la presidencia a Allende, y que relativizan la capacidad explicativa que en el análisis del colapso se le atribuye al presidencialismo como sistema o forma de gobierno: si la elección presidencial chilena de 1970 se hubiese celebrado por *ballotage*, Salvador Allende no habría sido elegido y el proceso democrático no hubiera llegado a un punto muerto;

Uno de los propósitos de la fórmula de la segunda vuelta es evitar la elección de un ganador con sólo una mayoría relativa mínima, candidato que, probablemente, sería derrotado por otros candidatos en una contienda frente a frente. Se denomina *ganador Condorcet* a aquel que en enfrentamientos dos a dos es capaz de vencer al resto de los candidatos y *perdedor Condorcet* a aquel que en el mismo tipo de contiendas es derrotado por todos los restantes candidatos. La estructura de incentivos del *ballotage* garantiza que el *ganador Condorcet* se impondrá en la elección si los votantes actúan estratégicamente, es decir, que el *ganador Condorcet*, si no es eliminado en la

primera vuelta, siempre será el ganador bajo el procedimiento de la mayoría absoluta. A diferencia de la regla de mayoría relativa, que no asegura el triunfo del *ganador Condorcet*, la regla de decisión por mayoría absoluta garantiza que el *ganador Condorcet* se impondrá en la segunda ronda de la votación. En el mismo sentido, si el *perdedor Condorcet* accede a la segunda vuelta inevitablemente será derrotado por el otro candidato.

Con el sistema de *run-off* la posible reversión del resultado de la primera vuelta puede evitar la victoria de un candidato *perdedor Condorcet*, como Salvador Allende en Chile 1970 o Daniel Ortega en 2006 en Nicaragua, y facilitar a los electores que emitan un voto más racionalmente calculado, como en Uruguay en 1999 (Battle), Colombia en 1998 (Pastrana) o en la República Dominicana en 1996 (Leonel Fernández). Se trataría de la hipótesis en la cual, si todos esperan que el ganador de mayoría relativa pierda en la segunda vuelta, la primera votación decide el resultado final por anticipado.

d) Estimula la articulación de coaliciones electorales y de gobierno

Aunque es difícil determinar si un sistema de mayoría relativa supone un incentivo para construir una coalición o no, se ha extendido la idea de que las elecciones a una sola vuelta no incitan a la formación de coaliciones en tanto la segunda vuelta permite a los perdedores de la primera negociar su apoyo a los candidatos mayoritarios, a pesar de que el control que aquellos tienen sobre sus electores puede ser muy variable y no se trata más que de una simple expectativa de voto.

e) Facilita la estructuración de un sistema multipartidista bipolar

A partir del caso francés se ha extrapolado el argumento de que la doble vuelta facilita la articulación de una estructura de sistema de partidos bipolar multipartidista. El efecto dualista imputable a la competición presidencial se concreta bajo este sistema electoral en un reagrupamiento partidista alrededor de dos grandes familias de preferencias o de bipolaridad de opciones, pero no genera una dinámica bipartidista sino, a lo sumo, una bipolarización multipartidista articulada alrededor de dos grandes macrotendencias que dividen el espacio ideológico. El problema con esta tesis es que en Francia la doble vuelta también se utiliza para las elecciones parlamentarias, una circunstancia que refuerza la lógica bipolarizadora y la congruencia estructural del sistema, a diferencia de las democracias latinoamericanas que han tenido a combinar el *run-off* presidencial con diferentes fórmulas proporcionales para la elección de congresistas y senadores.

4. DEBILIDADES O RIESGOS DEL “BALLOTAGE”

a) Fabrica mayorías artificiales y plebiscitarias

La elección presidencial mediante doble vuelta parece, en principio, la solución óptima para otorgar a los presidentes un mandato más claro de los votantes que el que presumiblemente recibirían con una menor proporción del voto popular en un sistema de mayoría relativa. Sin embargo, este apoyo desproporcionado resulta más bien artificial y puede suponer una amenaza para la estabilidad del sistema democrático si el presidente elegido por una mayoría absoluta de los ciudadanos desarrolla la sensación de tener un amplio respaldo nacional para llevar adelante su programa de gobierno frente a un Congreso hostil, donde sus partidarios sólo constituyen una minoría. Lo cierto es que este amplio apoyo electoral crea unas expectativas populares y una ilusión plebiscitaria muy superior a la generada por algunos presidentes elegidos mediante una pequeña mayoría relativa y legitimados de una forma más débil.

b) Polarización electoral

La tendencia a estructurar la competencia política alrededor de dos grandes opciones puede convertir a la doble vuelta en una confrontación entre dos candidatos que representen dos modelos de sociedad y, por tanto, en una elección bipolar que introduzca una fuerte polarización política. El peso que los votos de los partidos extremistas pueden tener en la resolución final del *run-off* puede otorgarles una importancia desmesurada ante los candidatos moderados que necesitan de estos apoyos para vencer en la votación definitiva.

c) Incentiva la formación de mayorías “negativas” o de bloqueo

El sistema de mayoría absoluta ha impedido la victoria de muchos ganadores por mayoría relativa: Vargas Llosa en Perú (1990), Horacio Serpa en Colombia (1998) o Tabaré Vazquez en Uruguay (1999). Aunque el sistema de *majority run-off* evita el triunfo de los perdedores *Condorcet*, es cierto también que la reversión del resultado de la primera ronda produce en ciertas ocasiones un “consenso negativo” entre los votantes cuyo único objetivo es evitar que un candidato obtenga la presidencia votando, más que a favor del ganador, en contra del perdedor: los ejemplos de Alberto Fujimori en Perú (1990), Jorge Serrano en Guatemala (1991), o de Febres Cordero (1984) o Abdalá Bucaram (1996/97) en Ecuador, muestran los riesgos que, para la gobernabilidad, pueden plantear este tipo de dirigentes en democracias presidenciales, especialmente por la debilidad parlamentaria del partido o fuerza política que respalda al presidente en el Congreso. Las amplias mayorías de votos populares obtenidas por estos candidatos contrastan con el respaldo legislativo con el que deben impulsar sus políticas.

Pérez Liñán (2002) ha intentado determinar, mediante un análisis estadístico, el impacto de la doble vuelta sobre la gobernabilidad en regímenes presidenciales y ha observado que, en general, el sistema de doble vuelta no es un factor de inestabilidad política, pero la reversión del resultado de la primera vuelta en la segunda ronda es una variable que aumenta las posibilidades de que se produzca una crisis de gobernabilidad. Las situaciones de crisis en sistemas con doble vuelta se circunscriben a contextos políticos con sistemas de partidos poco institucionalizados, de modo que donde el sistema de mayoría absoluta con doble vuelta presenta riesgos es en esta clase de escenarios.

d) Fomenta la tendencia de las elecciones presidenciales hacia el surgimiento de “outsiders”

La necesidad de buscar un apoyo amplio para ganar la presidencia en un sistema electoral de doble vuelta puede desincentivar la tendencia a la identificación de los candidatos con partidos asentados y a desarrollar compromisos ideológicos bien definidos. Por eso las campañas electorales, los mensajes a los votantes y la retórica del debate político se canaliza más hacia la personalidad de los líderes que a sus vínculos con las organizaciones partidistas.

La extrema personalización de la elección presidencial tiende a aumentar la influencia política de los *outsiders* y los caudillos sin apoyo de partidos ni congresistas. Los ejemplos de Fujimori en Perú, Collor de Melo en Brasil, Ollanta Humala en Perú, Lucio Gutiérrez o Correa en Ecuador, Max Fernández en Bolivia, Aristide en Haití, Noemi Sanín en Colombia, son elocuentes. Sin embargo, aunque se encuentran algunos casos análogos en sistemas de mayoría relativa en democracias presidenciales, la tendencia al surgimiento de *outsiders* es especialmente evidente bajo la fórmula del *run-off*, donde más candidatos se sienten atraídos a participar en la primera vuelta.

La evidencia empírica parece indicar que la fórmula de la doble vuelta presidencial incentiva la concurrencia de *outsiders* con un fuerte carisma personal, que intentan acceder al poder sin necesidad de asociarse con los partidos establecidos y otras formas organizadas de representación de intereses, lo que dificulta sobremanera la institucionalización de los respectivos sistemas de partidos.

e) Dificulta los efectos de “arrastre” de las elecciones presidenciales sobre las parlamentarias

Los estudios empíricos sugieren que la combinación de un formato de mayoría relativa para la elección presidencial junto a las elecciones legislativas simultáneas produce un fuerte impacto sobre el sistema de partidos reduciendo su fragmentación.

Por el contrario, con un ciclo de elecciones separadas, no hay ninguna razón ligada al formato electoral presidencial para que se estructure o institucionalice un sistema bipartidista en la asamblea legislativa. Es obvio que si hay que recurrir a una segunda vuelta, aun con elecciones parlamentarias coincidentes con la primera vuelta de las elecciones presidenciales, pierde sentido la misma celebración simultánea de las elecciones presidenciales y parlamentarias para conseguir una mayor armonía entre las mayorías.

f) No garantiza la victoria del “ganador” Condorcet y plantea diferentes problemas de coordinación estratégica entre candidatos y votantes

Con el procedimiento de *majority run-off* el ganador final podría ser derrotado por algún candidato eliminado en la primera vuelta si los votantes pudieran elegir de nuevo entre los dos. El problema es, por consiguiente, que el resultado de las elecciones mediante *run-off* depende excesivamente de las contingencias y circunstancias de la primera vuelta y del hecho de que el *ganador Condorcet* sea o no eliminado en la primera vuelta.

Por consiguiente, esta regla de decisión, al igual que la regla de la mayoría relativa, depende de las alternativas o candidatos irrelevantes, es decir, de las opciones disponibles para ser votadas. El efecto “*spoiler*” está presente en la primera ronda de votación en la medida en que la presencia de competidores marginales puede determinar la decisión sobre los dos finalistas. En las elecciones peruanas de 2006, por ejemplo, hubiera podido concertarse una alianza entre la Unidad Nacional de Lourdes Flores y el Frente de Centro de Valentin Paniagua, que hubiera permitido a ésta acceder al *run-off* y derrotar a Humala.

La fragmentación de las candidaturas presidenciales aumenta las dificultades para la coordinación entre partidos y votantes y permite la eliminación de los *ganadores Condorcet* en la primera ronda de la votación, como en Perú o como en la reciente elección presidencial ecuatoriana donde pasaron a la segunda vuelta dos *outsiders* (Rafael Correa y Álvaro Noboa) y quedó eliminado el posible *ganador Condorcet*, León Roldós.

6. LAS CONSECUENCIAS POLÍTICAS DEL “BALLOTAGE”

La evaluación de las consecuencias políticas y electorales de la fórmula del *ballotage* ha de partir, en primer lugar, del grado en que se ha recurrido a la segunda vuelta en los sistemas que lo han instaurado. Así, de 37 elecciones bajo este procedimiento celebradas en América Latina en 23 de ellas se celebró una segunda votación (62 por ciento), lo que significa que en 14 casos fue innecesaria porque los candidatos ganadores sobrepasaron el umbral de la mayoría absoluta.

De las 23 elecciones de segunda vuelta, en 16 la votación confirmó al ganador en la primera vuelta y en sólo 7 se produjo un cambio en el candidato vencedor respecto al triunfador en la primera ronda. De modo que podemos señalar que sólo en 7 de 37 casos el *ballotage* generó un resultado distinto del que se hubiera obtenido mediante el sistema de *plurality* o mayoría relativa. En resumen, en el 81 por ciento de los casos el sistema de elección por mayoría simple hubiera producido el mismo resultado electoral, mientras que sólo en el 19 por ciento de los casos el *run-off* generó un ganador distinto.

El promedio de votos recibidos por los candidatos más destacados en ambos sistemas no resulta muy distinto. El promedio de votos recibido por los candidatos ganadores, usando la regla de la mayoría relativa, se aproxima al 47 por ciento; el contendiente que termina en segundo lugar obtiene por término medio casi un 34 por ciento del voto, y ambos consiguen conjuntamente una cuota de votos próxima al 81 por ciento. La brecha o diferencia entre ambos es del 13 por ciento. Por lo que se refiere al *ballotage*, los promedios de los primeros candidatos y de los que acaban en segundo lugar en la primera vuelta son 44,1 y 29,4 por ciento respectivamente. La suma de las dos opciones más votadas representa el 73,5 por ciento de los votos, un 7,5 por ciento menos que con las fórmulas de mayoría simple, y la brecha entre ambas es casi del 15 por ciento.

Entonces, empíricamente, la diferencia más importante entre la fórmula de la mayoría simple y la doble vuelta parece encontrarse más bien en el efecto que producen sobre la entrada de candidatos a las elecciones. La regla de la mayoría relativa en circunscripciones uninominales tiende a reducir el número de partidos a dos, esto es, a producir sistemas bipartidistas. El número efectivo medio de candidatos presidenciales en sistemas de mayoría relativa es 2,7, lo que confirma la hipótesis *duvergeriana* de que estas fórmulas producen, por lo general, enfrentamientos duales, bipartidistas o entre dos candidatos fuertes, y con gran apoyo. De manera que la evidencia es consistente con la hipótesis de Duverger y con una generalización de ella que Cox ha denominado la regla “M + 1”: que el número de opciones, partidos o candidatos recibiendo una parte significativa de votos debería ser igual a la magnitud o tamaño de la circunscripción más uno. La fórmula electoral condiciona al votante y crea una contienda entre dos (M + 1) candidatos viables, fuertes o serios y algunos representantes de grupos o alternativas minoritarias, que aportan la cuota residual -0,71- del número efectivo de candidatos, y cuyo objetivo no es estrictamente ganar la elección. Este equilibrio *duvergeriano* implica: a) La tendencia hacia la formación de dos coaliciones o alianzas amplias detrás de dos candidatos fuertes, y b) La tendencia hacia la erosión del apoyo a los candidatos sin opciones, es decir, aquellos cuyas expectativas de voto caen por debajo del umbral de éxito electoral.

TABLA 4

A diferencia de la lógica concentradora del sistema de mayoría simple, los sistemas presidenciales de segunda vuelta incentivan la presencia de un número mayor de candidatos en la primera vuelta. La mayor presencia de candidatos tiene su base en distintos objetivos político-electorales: acabar en el segundo puesto que da acceso al *run-off* y atraerse el apoyo de los seguidores de aquellos adversarios que han fracasado en la primera vuelta, conseguir los votos negativos que intentan evitar la elección del candidato principal, o reforzar su posición negociadora frente a los eventuales contendientes en el caso de ser uno de los derrotados en la primera ronda. No en vano una de las debilidades del *ballotage*, es que el resultado final depende mucho de las contingencias y avatares de la primera vuelta y de los “candidatos de segunda opción” que, a veces por las circunstancias que

rodean la campaña o debido a cuestiones que han adquirido relevancia en la agenda política, han podido atraer a una cierta masa de votantes y convertirse en uno de los dos candidatos de segunda vuelta, pero que no tendrían ninguna posibilidad de llegar a la presidencia en una elección bajo la regla de mayoría relativa.

El número efectivo medio de candidatos en las elecciones con el procedimiento de doble vuelta es 3,3, aunque es posible que este dato esté sesgado por la incorporación de casos recientes que aún actúan bajo la inercia de la tendencia dualista propia de sus tradicionales sistemas de mayoría relativa: Colombia, la República Dominicana y Uruguay. Eso indicaría que el número efectivo medio de candidatos bajo el *ballotage* podría ser, incluso, ligeramente más alto, un dato que se acomodaría mejor aún a la regla "M+1" formulada por Gary Cox.

TABLA 5

Pero, ¿el *ballotage* produce más fragmentación en el sistema partidista o simplemente mantiene la existente? ¿El *ballotage* causa el multipartidismo o el multipartidismo es causa del *ballotage*?

Para determinar si la doble vuelta introduce una mayor fraccionalización del sistema de partidos sería necesario extender el análisis a las elecciones parlamentarias y al efecto que la fórmula de elección presidencial y el correspondiente ciclo electoral tiene sobre los grupos parlamentarios. Si nos referimos estrictamente a las consecuencias del *ballotage* sobre el apoyo a los candidatos presidenciales que entran en la competición electoral, sería necesario recurrir a los países que han modificado recientemente su sistema de mayoría simple por un sistema de mayoría absoluta con doble vuelta (Colombia, República Dominicana y Uruguay) para comprobar los efectos del cambio. Dadas las peculiaridades propias del doble voto simultáneo uruguayo, si nos ceñimos a los casos de Colombia y la República Dominicana podemos apreciar que, aunque la evidencia es escasa hasta el momento, la introducción del sistema de *ballotage* en una democracia presidencial tiende, indudablemente, a mantener el multipartidismo previamente existente y es muy posible que contribuya ligeramente a acentuarlo.

7. UNA CRÍTICA A LA IMPLEMENTACIÓN DEL BALLOTAGE: LOS PROBLEMAS DE LA INGENIERÍA ELECTORAL

¿Es la doble vuelta la que causa el multipartidismo y la fragmentación o viceversa? Los contextos de cambio político de un sistema bipartidista a uno multipartidista, o la apertura de un proceso de democratización, son escenarios donde el peso de la incertidumbre permite explicar la adopción de sistemas electorales menos restrictivos como la doble vuelta, al obligar a los actores políticos a tomar las decisiones institucionales y sobre las reglas electorales en una situación que evoca en cierto sentido el “velo de la ignorancia” de Rawls.

En el primer caso, como han mostrado distintos análisis estadísticos, cuanto más elevada es la fraccionalización o fragmentación de una asamblea, mayor es la probabilidad de que se promueva una reforma electoral para adoptar el sistema de mayoría absoluta. Distintos modelos de regresión apuntan esta tendencia. Según Coppedge, mientras el número de partidos efectivo en una asamblea se encuentre entre 1 y 2, la probabilidad de que en la siguiente elección presidencial tenga un sistema de *majority runoff* es menor del 5 por ciento; con 3 partidos esa probabilidad aumenta al 28 por ciento; cuando un número efectivo de partidos se sitúa entre 4 y 5, en cambio, dicha probabilidad asciende al 92 por ciento.

En el segundo caso, durante los procesos de redemocratización, si los procesos de reforma electoral en el ámbito de las fórmulas para la elección de presidentes deben ser emprendidas por un régimen autoritario dirigido por militares, dado que los militares carecen de interés electoral directo (por la dificultad que encuentran para la articulación de plataformas políticas y electorales viables) y suelen estar apoyados por partidos pequeños o marginales, prefieren reglas electorales incluyentes y pluralistas como el “ballotage”. Según Negretto, la probabilidad de que un régimen militar imponga un sistema electoral presidencial de mayoría absoluta se aproxima al 83 por ciento por sólo el 3 por ciento en el caso de la regla de la mayoría relativa con elecciones parlamentarias simultáneas. Si los gobernantes autoritarios carecen de apoyo civil y político, la proliferación de candidatos impide que aparezca un gran movimiento o un partido fuerte capaz de derogar inmediatamente las medidas adoptadas por el régimen militar precedente. Si disponen de seguidores en el seno de pequeños grupos extremos, un sistema de doble votación les permitiría a éstos ejercer una mayor influencia en la negociación de apoyos para la segunda vuelta a diferencia de una elección mediante relativa. El cambio de una fórmula de mayoría relativa a la doble vuelta en Ecuador en 1979, el caso chileno bajo Pinochet o la decisión en favor de un sistema de mayoría absoluta para la elección presidencial de 1973, adoptada por el régimen militar de la “revolución argentina” que tuteló el proceso de redemocratización, son algunos ejemplos.

La ingeniería institucional puede ser útil para alcanzar ciertos fines modestos, como en este caso sería el mantenimiento de un sistema multipartidista propiciado por la introducción del *ballotage*. Sin embargo, la evaluación de la capacidad de la ingeniería electoral para perseguir fines determinados exige contemplar criterios adicionales: el grado de representatividad alcanzado por el sistema, su grado de efectividad o concentración, la legitimidad que produce al sistema político o su simplicidad, etc. Los problemas y debilidades de la doble vuelta han quedado ya convenientemente descritos con anterioridad, lo que prueba que su introducción ha generado algunas mejoras en los procesos de elección presidencial, pero también notables riesgos. Es posible, además, que desde el punto de vista de la extensión del *ballotage* en el presidencialismo latinoamericano como instrumento de ingeniería institucional hayamos asistido al final de un ciclo. Es posible que nuevos escenarios de multipartidismo y fragmentación puedan conducir a alguna reforma electoral en la dirección de la doble vuelta, pero el cada vez mayor consenso académico acerca de los problemas que presenta esta institución ha abierto posiblemente una nueva generación de reformas en materia de derecho electoral presidencial.

Esta nueva ola de reformas electorales está generando un mayor interés por introducir variaciones alrededor de sistemas de mayoría relativa cualificada, como en los casos de Argentina, Nicaragua y Ecuador.

Asimismo, entre los académicos está teniendo un cierto eco la propuesta de un umbral no fijo, como en el caso de la denominada “regla del doble complemento”. El “*double complement rule*” es resultado de la media aritmética de las condiciones que definen la mayoría absoluta y relativa, que estipula la elección de un candidato en la primera ronda si obtiene una cuota de votos cuya diferencia respecto de la mayoría absoluta es más del doble que la diferencia del porcentaje de votos del segundo candidato respecto de la mayoría absoluta. Si el primer candidato no cumple este requisito se celebra una segunda y última vuelta entre los dos primeros contendientes en la votación. La lógica detrás de una fórmula basada en el margen mínimo entre los dos candidatos principales no es sólo evitar la elección de candidatos muy contestados que se hayan impuesto por una distancia muy pequeña; es también alentar la unificación en un bloque de las fuerzas de la oposición, anticipándose al hecho de que la fragmentación de sus candidaturas hará más probable que el favorito electoral obtenga el margen exigido.

Tabla 1. SISTEMAS DE ELECCION EN DEMOCRACIAS PRESIDENCIALES

	Mayoría relativa	Mayoría absoluta DOBLE VUELTA	Mayoría relativa con umbral, con doble complemento, o con fórmulas de distribución	Colegio electoral	Segunda vuelta en Congreso
PRESIDENCIALISMO	COLOMBIA 1914-90 HONDURAS 1981- MEXICO 2000- NICARAGUA 1984-90 PANAMA 1994- PARAGUAY 1993- R. DOMINICANA 1962-1994 URUGUAY 1966-1994 (<i>doble voto simultáneo</i>) VENEZUELA 1947-	BRASIL 1989- CHILE 1989- COLOMBIA 1994- ECUADOR 1978-96 EL SALVADOR 1984- GUATEMALA 1985- PERU 1985- R. DOMINICANA 1996- URUGUAY 1999-	<i>Umbral</i> COSTA RICA 1936- PERU 1980 <i>Doble complemento</i> <i>Umbral + distancia</i> ARGENTINA 1995- ECUADOR 1998- NICARAGUA 1996-	ARGENTINA (1983-89) (colegio electoral) ESTADOS UNIDOS	BOLIVIA (Congreso) CHILE 1925-1970 (Congreso)
	COREA DEL SUR 1987- FILIPINAS 1992-				
		GEORGIA 1995-	INDONESIA		
	MALAWI 1994- ZAMBIA 1996-	BENIN 1991- GAMBIA 1982- GANA 1992- TANZANIA 1995- ZIMBABUE 1990-	KENIA 1992- NIGERIA 1979-		

Tabla 2. SISTEMAS DE ELECCION EN DEMOCRACIAS SEMI-PRESIDENCIALES

SEMI-PRESIDENCIALISMO	<i>Mayoría relativa</i>	Mayoría absoluta DOBLE VUELTA		Mayoría relativa con umbral o doble complemento	Voto único transferible	<i>Voto alternativo</i>
	BOSNIA 1998- (presidencia colegiada) ISLANDIA	ALEMANIA 1925-32 ARMENIA 1991- AUSTRIA 1951- BULGARIA 1992- CROACIA 1992- ESLOVENIA 1992- ESTONIA 1992 (Congreso) FINLANDIA 1919- (Colegio electoral)	FRANCIA 1965 LITUANIA 1993- MACEDONIA 1994- MOLDAVIA 1991-1998 MONGOLIA 1993- POLONIA 1990- PORTUGAL 1976- RUMANIA 1990- RUSIA 1991- UCRANIA 1994-		SRI LANKA 1978-	IRLANDA 1945-
	TAIWAN 1996-					
		BURKINA FASO 1998- CABO VERDE 1996- COMOROS 1990- CONGO 1992- GABON 1993- GUINEA-BISSAU 1994-	MADAGASCAR 1992- MALI 1992- MAURITANIA 1992- MOZAMBIQUE 1994- NIGER 1992- REP. CENTRAL AFRICANA 1993-			

Tabla 4. NÚMERO DE CANDIDATOS EN SISTEMAS DE MAYORÍA RELATIVA (1930-2008)

País	Nº de elecciones	Nº Efectivo de candidatos	Porcentaje de votos para candidatos			
			1	2	3	4
MAYORÍA RELATIVA						
Brasil (1945-60)	4	2.76	46.97	31.95	18.95	8.3
Colombia (1930,1946,1974-90)	7	2.57	49.32	34.31	13.08	3.6
Honduras (1993-2005)	4	2.18	51.65	43.66	1.96	1.20
México (2000-06)	2	3.06	39.89	36.12	19.08	2.20
Nicaragua (1990)	1	2.15	54.7	40.8	1.2	0.8
Panamá (1994-2004)	3	3.14	41.94	32.76	16.93	7.20
Paraguay (1993-2008)	4	3.07	43.30	24.97	11.1	4.53
República Dominicana (1962,1978-82, 1994)	6	2.64	46.28	37.73	11.83	2.67
Venezuela (1958-2006)	11	2.80	47.69	34.08	9.28	6.19
<i>Media Elecciones Mayoría relativa</i>	42	2.71	46.86	35.15	11.49	4.07

Tabla 5. NÚMERO DE CANDIDATOS EN SISTEMAS DE DOBLE VUELTA (1978-2008)

País	Nº de elecciones	Nº Efectivo de candidatos	Porcentaje de votos para candidatos			
			1	2	3	4
<i>MAYORIA RUN-OFF</i>						
Brasil (1989-2006)	5	3.29	46.56	28.14	11.94	6.52
Colombia (1994-2006)	4	2.63	48.67	33.18	12.13	2.48
Chile (1989-2005)	4	2.52	51.78	31.68	12.0	2.85
Ecuador (1978-1996)	5	5.19	28	24	18	14.32
El Salvador (1984-2004)	5	2.68	51.24	31.30	10.18	3.16
Guatemala (1985-2007)	6	4.59	35.17	24.41	15.52	9.45
Perú (1980-90, 2001-06)	5	3.67	39.64	26.26	18.44	7.32
Repúb. Dominicana (1996-2004)	3	2.51	50.97	32.45	16.05	0.13
Uruguay (1999-2005)	2	3.00	44.47	32.8	15.83	3.37
<i>Media Elecciones Mayoría</i>	39	3.34	44.06	29.36	14.45	5.51