

Segunda vuelta: ¿para qué?

Por Mariano Sánchez Talanquer¹

Entre las propuestas que ha presentado el Poder Ejecutivo para remozar nuestra estructura institucional, quizá la más sustantiva, aquella que tendría repercusiones más hondas y sacudiría de forma más enérgica al sistema político, sea la de adoptar la fórmula de mayoría absoluta con segunda vuelta para la elección presidencial y, a la vez, integrar el Poder Legislativo en coincidencia con la segunda votación. Bajo este procedimiento, un candidato presidencial debe obtener más del 50% de los votos para ganar la elección y, si ninguno lo consigue, se lleva a cabo una segunda vuelta entre los dos más votados. Han comenzado ya a discutirse las virtudes y defectos del mecanismo propuesto, y ha iniciado también la especulación sobre las consecuencias que, de prosperar, conllevará para el acomodo partidista y el funcionamiento del esquema de separación de poderes.

Se trata, en realidad, de una propuesta bífida. Uno de sus componentes –la forma en que pretende compaginarse la elección de Congreso con la presidencial- constituye una disposición institucional prácticamente inédita, pero el otro –el cambio en la forma de elegir al presidente- es ya un procedimiento extendido en varios sistemas presidenciales, en particular de América Latina. Existe en la región una buena dosis de experiencia institucional acumulada que puede resultar ilustrativa para juzgar, con mesura, los méritos de este sistema de votación, criticado por varios analistas como un procedimiento fútil e, incluso, perjudicial.

Los métodos para elegir presidentes y sus resultados

En el panorama institucional latinoamericano, la mayoría de los países ha incluido fórmulas que contemplan la segunda vuelta presidencial, con distintas variaciones. Ocho países han adoptado la fórmula propuesta por el Ejecutivo (Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay). En uno más, Bolivia, la segunda vuelta se lleva a cabo en el Congreso. En otros cuatro países, el umbral para ganar en la primera ronda es diferente al 50% y, en tres de ellos, existe además un margen mínimo de

¹ Asesor de la Secretaría Ejecutiva del IFE. Sus opiniones no reflejan necesariamente la postura de esa institución.

diferencia respecto del segundo lugar (Argentina 45% de votos ó 40% con margen de 10%; Costa Rica 40%, Ecuador 40% con margen de 10%; Nicaragua 40% o 35% con 5% de distancia). Solamente cinco países de América Latina conservan la regla de mayoría relativa –la más extendida hasta fines de los setenta-, según la cual el ganador es, simplemente, el que obtenga más votos que los demás (México, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela).

Para evaluar la conveniencia del cambio institucional, vale la pena analizar el tipo de resultados que emergen bajo cada sistema de votación. Dos características deseables son que produzca un ganador con una base amplia de apoyo popular y con un margen claro respecto de sus competidores, lo cual depende no sólo de la distribución de preferencias entre los votantes, sino del propio mecanismo utilizado. En ciertas condiciones, algunas reglas son más eficientes que otras. Por ejemplo, cuando la carrera presidencial se divide entre más de dos candidatos con un peso electoral importante, la regla de mayoría relativa que rige en México tiene un pobre desempeño.

Un ejemplo claro es la elección mexicana de 2006, cuando Felipe Calderón obtuvo poco más de la tercera parte de los votos (35.9%) con un margen de victoria de apenas 0.58 puntos porcentuales. Este tipo de resultados no son un “accidente” irrepetible, sino un defecto sistemático de la fórmula de votación empleada en contextos de competencia electoral como el nuestro. De 88 elecciones presidenciales competitivas celebradas en América Latina bajo esta fórmula, en 20 el primer lugar ha triunfado con menos de la mitad de los votos y un margen menor al 5%, lo que es un resultado indeseable.² En esas elecciones, el tercer lugar tenía en promedio 15.13% del voto, es decir, contendían tres fuerzas de peso electoral considerable. Cuando hay más de dos posiciones importantes, la mayoría relativa es una forma institucional inadecuada, pues produce frecuentemente ganadores con bajos porcentajes de respaldo y márgenes de victoria estrechos.

Las fórmulas de segunda vuelta son una solución para evitar presidentes con bajo respaldo y para que la decisión final provenga de una mayoría más amplia y comprehensiva, lo que puede favorecer la aceptación de los resultados y reducir el riesgo de conflictos post-

² Todos los datos proporcionados en este artículo provienen de una base de datos recopilada por el autor, que incluye 188 elecciones presidenciales competitivas celebradas en 18 países de América Latina, en el período 1913-2008.

electorales. Los presidentes electos en una segunda vuelta triunfan, en promedio, con una franca mayoría de 57.4% de los votos. Se ha señalado que las fórmulas de doble vuelta no necesariamente resuelven el problema de los resultados reñidos, por lo que también pueden suscitarse disputas por el resultado. Sin embargo, es importante resaltar que en ninguna elección latinoamericana resuelta en una segunda votación el margen ha sido menor a 2%. En contraste, cuando el tercer lugar acumula más del 15% de los votos bajo la fórmula de mayoría relativa, en 1 de cada 5 elecciones el margen es menor a ese porcentaje.

Esto sugiere que si bien no está garantizado que la segunda vuelta ensanche la diferencia entre los dos candidatos principales, este mecanismo tiende a aclarar el triunfo del primer lugar y, sobre todo, que un buen número de resultados estrechos se deben al uso de la fórmula de mayoría relativa en contextos en los que existen tres o más fuerzas políticas relevantes. Pero aun cuando la segunda vuelta arrojará un triunfo reñido, hay una diferencia que puede ser determinante: el ganador ha obtenido más de la mitad de los votos. Ninguna fórmula de votación puede, por sí misma, hacer que los actores políticos acepten los resultados de las elecciones, pero es posible que los resultados estrechos sean más vulnerables a las estrategias de los perdedores cuando, además, ocurren con porcentajes de voto bajos para el ganador.

La representatividad del resultado

Pero más allá de estos argumentos, hay otra consideración, menos conocida, pero bastante poderosa en contra de la mayoría relativa para elegir presidentes en contextos de competencia como el mexicano. Sin duda, un parámetro importante para evaluar un mecanismo de votación es el grado en que el resultado refleja las preferencias de los votantes. Es un principio inherente al gobierno democrático que el origen de todos los poderes está en la voluntad de la mayoría. Sin embargo, cuando compiten varios candidatos este método de votación permite que triunfe un candidato que es, en realidad, *la peor opción para la mayoría*.

En otras palabras, más de la mitad del electorado puede tener a un candidato en el último escalafón de sus preferencias políticas y, aún así, éste puede ganar, pues el voto de la

mayoría que lo rechaza se ha diseminado entre varios candidatos. El ganador por mayoría relativa puede ser un candidato que, paradójicamente, sería derrotado si se le confrontara en una contienda uno a uno contra cualquier otro. Un resultado así, insatisfactorio para la mayoría, bien puede ser un motivo de desintegración y conflicto, perjudicial para la estabilidad política y la gobernabilidad, como ha sucedido ya en la historia latinoamericana. Los escépticos de los beneficios de la segunda vuelta harían bien en preguntarse: ¿debe el mecanismo electoral en una elección democrática permitir el triunfo de un candidato que la mayoría de los votantes rechaza?

En cambio, en una elección resuelta en segunda vuelta no hay forma de que triunfe un candidato que acumula más rechazo que aceptación, pues ocurre un realineamiento que garantiza que el ganador tenga la aprobación de más de la mitad de los votantes. Este tipo de presidentes pueden tener más posibilidades de articular intereses y formar alianzas ante un Congreso fragmentado. Pero, al margen de ello, es indiscutible que con niveles de competencia como los de México, el mecanismo de doble vuelta es una salvaguarda para asegurar la representatividad del resultado, evitar el triunfo de posiciones minoritarias y producir resultados más inclusivos.

Se ha objetado que la segunda vuelta produce mayorías “artificiales”. Según esta visión, el respaldo que obtiene el ganador no es fruto de una mayoría electoral genuina, sino de una técnica artificiosa que la ha manufacturado. Se trata, pues, de una posición minoritaria embozada por el mecanismo electoral. Incluso, esto podría conducir al presidente a sobredimensionar el mandato que ha recibido. El problema con estas críticas, sin embargo, es que están cimentadas sobre una idea distorsionada de la mayoría y una concepción angosta de las preferencias de un individuo.

La segunda vuelta conduce a algunos electores a que, de acuerdo con la jerarquía que han establecido, voten en la segunda elección por el “mal menor”. Si esto tuerce la voluntad de la mayoría y genera una mayoría “artificial”, entonces se sigue que las mayorías “verdaderas” se forman a través de la acumulación de votos sinceros, de la preferencia “natural” de los votantes. Ésa es una imagen equivocada de la competencia democrática y una nostalgia de lo imposible. Si juzgamos a partir del parámetro de las mayorías

“naturales”, la regla actual es igualmente indeseable, pues no pocos electores trasladan su voto hacia el que consideran el más aceptable de los punteros en la carrera presidencial. Eso explica, en buena medida, las diferencias porcentuales que recibe un mismo partido entre la elección legislativa y la presidencial. Tan “artificiales” son las mayorías que produce la segunda vuelta como las de nuestro sistema actual, con la diferencia de que la mayoría que se construye en la segunda vuelta toma en cuenta las preferencias de más votantes. Y contra lo que suele pensarse, la evidencia muestra que esta regla no tiene necesariamente un efecto negativo en la participación electoral. En 27 segundas votaciones en América Latina, la participación disminuyó en 14, en una se mantuvo igual y en 12 aumentó.

La segunda vuelta y las relaciones entre poderes

Las consecuencias de las fórmulas de votación no están circunscritas a la elección presidencial misma, sino que pueden tener repercusiones en las relaciones entre los poderes y el grado de pluralismo del sistema político. Aunque existen disposiciones que pueden atemperar este efecto (las barreras de entrada a la competencia), el sistema de mayoría absoluta a dos vueltas tiende a incrementar el número de candidatos, por dos razones principales: un segundo lugar es suficiente para mantener la posibilidad de triunfo y los grupos políticos con un candidato propio pueden negociar su apoyo en la segunda vuelta. Los votantes, por su parte, son más propensos a votar por su candidato preferido en la primera ronda. Este efecto puede incrementar también el número de partidos políticos y la fragmentación legislativa. Los críticos de la segunda vuelta han objetado que ello puede agravar el problema vertebral de la democracia mexicana: la dificultad para establecer relaciones cooperativas entre el poder Ejecutivo y el Legislativo.

Las fórmulas de doble vuelta con umbrales distintos al 50% podrían ser una alternativa, pues este efecto de surgimiento de más candidatos no suele producirse. A cambio, no garantizan la eliminación de un candidato rechazado por la mayoría, aunque hacen más difícil su triunfo. La iniciativa presidencial ha incluido una “solución” más radical, pero cuestionable: hacer coincidir la elección legislativa con la segunda vuelta. Este desfase permitiría a los electores alinear su voto con la carrera presidencial. Si no lo hacen, se

mantendrá la configuración de presidentes con minoría en el Congreso. Pero, como es de esperarse, si la elección presidencial “arrastra” a la legislativa y moldea su resultado, la perniciosa consecuencia será el atropello de la pluralidad política institucionalizada, en pos de la funcionalidad del régimen. En América Latina existe un precedente: en la elección ecuatoriana de 1978-79, los comicios legislativos sucedieron con la segunda vuelta presidencial. El porcentaje de votos del partido ganador se incrementó en poco más de 14 puntos porcentuales, respecto del que había obtenido su candidato presidencial en primera vuelta.

La forma en que se pretende compaginar la elección presidencial con la legislativa, en suma, puede tener una influencia poco saludable sobre el sistema de representación política. La fragmentación del poder es perfectamente legítima y deseable cuando es fruto de la genuina variedad de intereses subyacente. ¿Cuál podría ser, entonces, el punto de llegada de un esfuerzo de renovación institucional? Introducir mecanismos para hacer más funcional la diversidad política que cruza al país, sin sacrificarla: buscar que el edificio institucional de a la pluralidad de actores más estímulos para la cooperación.

En este sentido, la segunda vuelta puede ser parte de un marco institucional más propicio para la coincidencia entre las distintas fuerzas políticas representadas en el Congreso que nuestra regla actual. La necesidad de recolectar apoyos para triunfar en la segunda vuelta puede flexibilizar las posturas y generar espacios de diálogo y negociación que favorezcan, después, la formación de coaliciones legislativas. En cualquier caso, capitalizar esos espacios es una función de los actores políticos y depende, también, de la forma en que la regla de elección presidencial se articule con otras disposiciones. Por ello, hay que ser cautos con las expectativas que se depositan en los cambios. Las reglas de elección presidencial sirven, primordialmente, para elegir presidentes, y dada nuestra estructura de competencia la segunda vuelta permitiría elegirlos de mejor manera. Pero ninguna regla resuelve, por sí misma, el problema de la efectividad del gobierno: en el diseño institucional, aún no se inventan las varitas mágicas.