

La reversión del resultado en la doble vuelta electoral: Una evaluación institucional del Balotaje

Aníbal Pérez-Liñán
University of Pittsburgh

En los últimos veinte años, varios países latinoamericanos han adoptado el sistema de balotaje con el objeto de asegurar mayorías en la elección presidencial. Este trabajo sostiene que el balotaje es generalmente o bien innecesario o bien peligroso. Resulta innecesario cuando el candidato más votado en la primera vuelta recibe suficientes votos para garantizar su legitimidad, y peligroso cuando el presidente electo en la segunda vuelta no obtiene suficiente respaldo para gobernar. El caso extremo de este problema se produce cuando se revierte el resultado de la primera vuelta y el candidato inicialmente perdedor obtiene la presidencia. Un análisis estadístico de 93 elecciones (1979-2006) confirma la relación entre reversión del resultado y crisis de gobernabilidad.

During last twenty years, several countries in Latin America have adopted the ballotage system with the purpose of ensuring majorities in presidential elections. This article suggest that the ballotage is generally unncesary or even dangerous. It results unnecessary when

the most voted candidate in the first round receive votes enough to guarantee his/her legitimacy and dangerous when the president elected in the second round does not obtain enough support for governing. The extreme case of this problem happens when the result of the first round is reversed and the initially looser candidate obtains the presidency. An statistical analysis of 93% elections (1979-2006) confirms the relationship between result reversal and gobernability crisis.

Una versión anterior en inglés de este texto fue publicada en *Electoral Studies*, vol. 25, no. 1, pp. 129-146 (traducción autorizada por Elsevier). Diversos aspectos de esta ponencia fueron originalmente presentados en el Tercer Congreso Internacional de Latinoamericanistas en Europa (Amsterdam, 3-6 de julio de 2002), en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (Universidad de Salamanca, 9-11 de julio de 2002) y en el Segundo Seminario Iberoamericano sobre Partidos Políticos (Cartagena de Indias, 19-22 de setiembre de 2006). Agradezco los comentarios y sugerencias de Juan M. Abal Medina, Julio Burdman, Daniel Buquet, Fátima García Diez, Rosendo Fraga, Jonathan Hartlyn, Mark Jones, Charles Kenney, Miriam Kornblith, Andrés Malamud, Rafael Martínez, José E. Molina, Gregory Schmidt, Peter Siavelis, Michelle Taylor-Robinson y Daniel Zovatto.

En las últimas dos décadas, la mayor parte de los países latinoamericanos ha adoptado el sistema de balotaje (o doble vuelta) con el objeto de asegurar la legitimidad de la elección presidencial. Este trabajo evalúa los resultados de esta innovación institucional a través del análisis de 93 elecciones en 18 países durante los últimos 28 años (1979-2006). En la primera sección se clarifica el concepto de doble vuelta, se documenta la creciente adopción del balotaje y se sintetizan los argumentos en favor y en contra de este procedimiento electoral. En la sesión segunda se proponen dos criterios generales de evaluación institucional—necesidad y conveniencia—y se aplica el primero al caso del balotaje. La tercera sección analiza la conveniencia de la doble vuelta enfatizando el problema de la reversión del resultado (que se produce cuando el candidato perdedor en la primera vuelta

finalmente obtiene la presidencia). Un análisis estadístico de las 93 elecciones sugiere una relación significativa entre la reversión del resultado y el surgimiento de crisis de gobernabilidad. En las conclusiones se sostiene que el balotaje tiende a ser o bien innecesario o bien peligroso. Resulta innecesario cuando el candidato más votado en la primera vuelta recibe suficientes votos para garantizar su legitimidad, y peligroso cuando el presidente electo en la segunda vuelta no obtiene suficiente respaldo para gobernar.

LA ADOPCIÓN DEL “BALOTAJE” EN AMÉRICA LATINA

Cuatro procedimientos han sido tradicionalmente empleados para elegir presidentes en América Latina, pero solamente dos de ellos son ampliamente utilizados en la actualidad: la elección por mayoría simple y el balotaje (Pérez-Liñán 2004).¹ En el primer sistema, el candidato presidencial más votado es automáticamente proclamado presidente electo. En el segundo sistema, el candidato más votado debe superar un umbral electoral fijo (usualmente el 50% de los votos, aunque a veces se emplean umbrales menores) para ser proclamado presidente; y si éste no consigue superar dicho umbral, se realiza entonces una segunda vuelta electoral en la cual solamente pueden participar los dos candidatos más votados. El ganador de esta segunda vuelta es declarado entonces presidente.

En este ensayo utilizo indistintamente los términos “sistema de doble vuelta” y “balotaje” para referirme a este procedimiento, aunque estos términos requieren cierta clarificación. Como bien ha señalado Martínez (2002), en términos estrictos la idea de “doble vuelta” se aplica también a sistemas “parlamentarizados” que, como Bolivia, realizan la segunda elección a través de un procedimiento indirecto en el Congreso—sistemas que quedan fuera del alcance de este ensayo. Originalmente, la idea de balotaje (del francés *ballotage*, empleado en la Quinta República) se aplicó a sistemas de elección directa con un umbral del 50%, procedimiento conocido en inglés como *majority-runoff* (Kenney 1998: 1), aunque eventualmente el concepto se extendió

en forma laxa a sistemas de doble vuelta directa con umbrales menos exigentes (Chasquetti 2001: 12).

Entre 1979 y mediados de 2006 se relizaron 93 elecciones presidenciales competitivas en América Latina. De ellas, 33 fueron conducidas bajo un procedimiento de mayoría simple y 51 bajo un sistema de balotaje. Las nueve elecciones restantes tuvieron lugar bajo procedimientos de elección indirecta, dos a través de colegio electoral (Argentina en 1983 y 1989), y siete bajo un procedimiento “parlamentarizado”.²

El sistema de balotaje se ha extendido entonces hasta constituir el procedimiento que regula la mayor parte de las elecciones presidenciales latinoamericanas. En 1979, solamente dos países latinoamericanos, Costa Rica y Ecuador, conducían sus elecciones bajo un sistema de doble vuelta directa (varios países sufrían entonces bajo dictaduras, pero sus constituciones de cualquier modo no contemplaban una doble vuelta). En el presente, 12 países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Perú, República Dominicana y Uruguay) utilizan este sistema, de los cuales ocho han adoptado el umbral de mayoría en la primera vuelta, y otros cuatro han optado por umbrales menores (Pérez-Liñán 2004: 45-46).

EL DEBATE SOBRE LA DOBLE VUELTA

¿Cuáles son las ventajas y los problemas generados por esta transformación institucional? ¿Cómo podemos evaluar el resultado de esta reforma electoral de alcance regional? Los defensores del sistema de doble vuelta destacan dos ventajas fundamentales de este procedimiento.³ En primer lugar, se argumenta que éste fortalece la *legitimidad* del presidente electo, no solamente porque garantiza la superación del umbral electoral fijo (Martínez 2002), sino también porque permite que el electorado mismo dirima la contienda en forma directa.⁴ En segundo lugar, el sistema de balotaje tendería a fortalecer la *governabilidad democrática*, al garantizar un presidente con amplio

respaldo popular y promover la formación de coaliciones electorales entre la primera y la segunda vuelta que fácilmente podrían transformarse luego en coaliciones de gobierno (véase Chasqueti 2001).

Los críticos del balotaje sostienen que la doble vuelta difícilmente cumple con estas promesas. En primer lugar, la supuesta legitimidad derivada del amplio respaldo electoral al presidente puede ser artificial e inestable. Simón Pachano (1997), por ejemplo, ha argumentado que los votantes ecuatorianos perciben la segunda vuelta como la instancia para elegir el “mal menor” (es decir que votan *contra* el perdedor más que *en favor* del ganador). “En un país como Ecuador, con partidos relativamente débiles y alta volatilidad electoral, la segunda vuelta es nociva para el sistema político. Esta sirve para crear un *consenso negativo*.” Dado que los partidos débiles no pueden controlar a sus electores, “el candidato ganador llega al poder sin compromisos y no hay un acuerdo político con otros sectores que permita equilibrar al gobierno” (entrevista con Simón Pachano, noviembre de 1999).

Al mismo tiempo, autores como Matthew Shugart (Shugart y Carey 1992, Mainwaring y Shugart 1997) y Mark Jones (1994) han sostenido que el sistema de doble vuelta genera menores incentivos para el voto estratégico y por ende favorece el incremento del número de partidos—lo que en el largo plazo tendería a *fragmentar* el caudal inicial de votos para los candidatos presidenciales. Kenney (1998) y Yaffé (2002) han cuestionado con buenas bases empíricas este argumento, pero el debate sobre este punto aún no está cerrado.

En segundo lugar, existe la posibilidad de que el sistema de doble vuelta promueva, en forma indirecta, problemas de gobernabilidad en lugar de resolverlos. Aunque las elecciones legislativas y presidenciales sean técnicamente simultáneas, la elección legislativa se define en la primera ronda, lo que prácticamente garantiza que el presidente electo en segunda vuelta (esto es, que no ha alcanzado una mayoría electoral inicialmente) carecerá de respaldo legislativo mayoritario. Este problema podría resolverse si la doble vuelta efectivamente incentivara la formación de coaliciones políticas sostenibles. Chasqueti (2001: 20), sin embargo, ha sostenido que este argumento “carece

de sustento empírico.” “La evidencia, sin ser concluyente, parece indicar que la situación minoritaria en el Congreso se agrava cuando el presidente es electo en segunda vuelta, pues existe un contraste considerable entre sus menguados apoyos legislativos y el sobredimensionado apoyo logrado por el presidente en la segunda ronda del balotaje” (Chasquetti 2001: 25).

EVALUANDO EL SISTEMA DE DOBLE VUELTA

¿Cómo evaluar el funcionamiento del sistema de balotaje? La evaluación de las instituciones es una tarea compleja porque requiere apreciar el rendimiento de reglas y procedimientos que operan en diferentes contextos culturales e históricos.⁵ Para abordar este problema, resulta conveniente distinguir entre lo que podemos denominar evaluación institucional de tipo normativo y de tipo comparativo. En el primer caso, el observador concentra su análisis en una determinada organización o procedimiento y se pregunta si esta institución cumple adecuadamente con sus funciones y si lo hace de una manera eficiente. Para ello, es necesario contar con un estándar normativo de evaluación (un umbral de rendimiento deseado) que sirva como punto de referencia. En el segundo caso, el evaluador se pregunta si el procedimiento existente es la mejor alternativa dada la existencia de otros modelos constitucionales que podrían generar resultados equivalentes. Un buen número de errores en los procesos de reforma institucional son producto de la confusión entre criterios normativos y comparativos de evaluación institucional. Ante la frustración con la instituciones existentes, la sociedad y los líderes políticos se muestran propensos a introducir diseños alternativos sin realmente anticipar el impacto real o los potenciales efectos negativos de las reformas.

En esta sección propongo dos criterios básicos para guiar la evaluación comparativa del sistema de doble vuelta: necesidad y conveniencia. Por necesidad me refiero a la *utilidad distintiva* de un procedimiento constitucional (o de un conjunto de ellos) para resolver un problema relevante de organización política. Una institución resulta

necesaria cuando es capaz de generar un resultado político deseable (o prevenir un resultado indeseable) de un modo que ningún diseño alternativo podría lograr. Una definición estricta de necesidad implica que un único diseño constitucional es capaz de ofrecer una solución óptima para el problema en cuestión, mientras que una definición más laxa sugiere que el resultado producido por el diseño existente es más o menos comparable al que podría generar cualquier otra alternativa similar (es decir que la institución existente *o algún equivalente funcional* son necesarios para generar una solución óptima).

Por otra parte, el concepto de *conveniencia* se refiere a los costos ocultos generados por la imposición de una regla constitucional. Una regla (o conjunto de reglas) puede ser necesaria para resolver un determinado problema, pero resultar inconveniente por sus efectos colaterales. Mientras que el principio de necesidad evalúa los motivos que justifican la existencia de un determinado diseño normativo, el de conveniencia pondera los efectos de esta normativa sobre otras variables políticas relevantes que trascienden el problema inicial.

Necesidad y conveniencia deben ser tratadas como dimensiones independientes de evaluación institucional comparativa. Por ejemplo, aún cuando un determinado procedimiento resulte innecesario (porque el problema supuestamente resuelto es políticamente irrelevante o porque podría ser abordado por medio de un mecanismo más efectivo), no por ello es inconveniente (si no impone altos costos a la sociedad). La tradición que obliga a los nuevos presidentes a jurar por una fórmula constitucional ritual constituye un buen ejemplo de esta situación. El efecto sustantivo de respetar este procedimiento cada vez que asume un nuevo mandatario es virtualmente nulo (excepto por su carácter simbólico), pero su costo social resulta insignificante.

La institución de la doble vuelta electoral ofrece un importante campo para la evaluación comparativa. Como se ha mostrado en la sección anterior, en los últimos años un gran número de países latinoamericanos ha adoptado este sistema en la creencia de que permite resolver un doble problema: *evita la elección de presidentes con limitada legitimidad electoral (es decir, incapaces de superar el umbral*

electoral mínimo) y por ende garantiza una mayor gobernabilidad del sistema democrático. Legitimidad y gobernabilidad constituyen así los dos grandes pilares que justifican la existencia del sistema de balotaje.

En la páginas siguientes se analizan estos supuestos utilizando indicadores comparativos de necesidad y conveniencia. ¿Es la doble vuelta el mejor mecanismo para lograr estos objetivos? El análisis se basa en el resultado de 93 elecciones presidenciales que han tenido lugar en 18 países latinoamericanos entre 1979 y mediados de 2006. Para cada elección se ha documentado el sistema electoral existente, el margen de victoria del candidato electo, la ejecución o no de una doble vuelta electoral, la estructura del sistema de partidos al momento de la elección, y la propensión del sistema a una crisis de gobernabilidad durante el gobierno que siguió a los comicios.

¿ES NECESARIO EL SISTEMA DE DOBLE VUELTA?

Para evaluar la necesidad de una doble vuelta, es posible hacer un cálculo sencillo. ¿Cuál hubiese sido el porcentaje de votos obtenido por los presidentes electos si todos los países con sistemas de balotaje hubiesen empleado un procedimiento de mayoría simple (y por ende se hubiera declarado ganador al líder en la primera vuelta)? Dado que conocemos los resultados de las primeras vueltas, es posible analizar este contrafáctico. La Tabla 1 compara el promedio de votos obtenido por los presidentes electos bajo mayoría simple, con los votos obtenidos por el líder de la primera vuelta bajo sistemas de balotaje. Mientras que los primeros obtuvieron en promedio 48% de los votos, los segundos obtuvieron 44%. La diferencia de cuatro puntos no parece tan amplia como para justificar una preocupación seria en términos de legitimidad electoral.

TABLA 1

Porcentaje Promedio para el Líder en la Primera (o Única) Vuelta
(Elecciones Presidenciales de América Latina, 1979-2006)

Regla en la elección	Promedio	Elecciones
Colegio electoral	48,1	2
Parlamentarizado	33,8	7
Mayoría simple	48,1*	33
Balotaje	44,1	51
Total	44,8	93

* Excluyendo la elección paraguaya de 1989, el valor es de 47,2%.

Nota: Los casos de colegio electoral corresponden a Argentina (1983, 1989) y los casos de sistema parlamentarizado corresponden fundamentalmente a Bolivia.

Este ejercicio de especulación histórica asume como cierto que los ciudadanos que votaron en las 51 elecciones de primera vuelta se hubiesen comportado del mismo modo si el sistema electoral hubiese sido de mayoría simple. Es ciertamente difícil afirmar esto sin cuestionamientos. Pero nótese que, si la teoría sobre el impacto del balotaje en el sistema de partidos descrita en la sección anterior es cierta (y en este campo yo me declaro personalmente agnóstico), la introducción de un procedimiento de mayoría simple tendería a reducir el número de candidatos. Por ende, la distancia observada de cuatro puntos posiblemente se reduciría aún más. Esto refuerza la conclusión de que el sistema de balotaje no es fundamentalmente necesario para garantizar la legitimidad del presidente electo, aunque las situaciones específicas pueden variar de país en país.

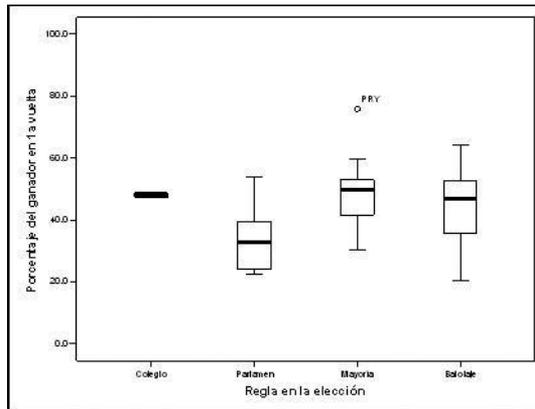
En un mundo sin costos, la irrelevancia del mecanismo de doble vuelta podría ser ignorada como un problema menor. Pero el problema es que el proceso electoral es costoso y complejo, y el balotaje incrementa innecesariamente sus costos y complejidad. Por ejemplo, fue la presión de la campaña electoral extendida en una doble vuelta que lle-

vó a los operadores de Ernesto Samper en Colombia (1994) a aceptar fondos provenientes del Cartel de Cali (Medina Serna 1997).

Es verdad que los promedios presentados en la Tabla 1 ocultan una amplia variación entre países y entre elecciones específicas, y vale la pena analizar este punto con más detalle. La Figura 1 presenta un diagrama de cajas que ilustra la dispersión en el promedio de votos obtenido por los candidatos bajo cada regla electoral. Los bordes superiores e inferiores de cada “caja” marcan el porcentaje de votos que separa, dentro de cada grupo, a los candidatos con el 25% de los resultados más bajos o más altos. La barra horizontal que divide cada caja indica el candidato mediano en el grupo (la mitad del grupo está por encima o por debajo de este resultado electoral). El gráfico sugiere nuevamente que la diferencia sustantiva entre la legitimidad de los candidatos electos por mayoría simple y los potenciales ganadores en primera vuelta no es abismal, aunque la variación “hacia abajo” es claramente más marcada en los países que emplean balotaje.

FIGURA 1

Diagrama de Cajas: Porcentaje de Votos para el Líder en la Primera o Única Vuelta (América Latina, 1979-2006)



Nota: La barra horizontal gruesa indica valor de la mediana (el porcentaje de votos para el candidato que divide a su grupo en dos mitades, por encima o por debajo en términos de votos). Los bordes inferiores de la caja indican que el 75% de los candidatos en el grupo están por encima de este porcentaje de votos (esto es, el primer cuartil) y los

bordes superiores, que sólo el 25% de los candidatos en el grupo tienen un mayor porcentaje de votos (el tercer cuartil). Los “bigotes” indican los valores extremos para aquellos candidatos con porcentajes por encima o por debajo de los bordes de la caja, dentro de un rango equivalente a 1,5 veces el tamaño de la caja (Paraguay en 1989 sale incluso del rango, lo que sugiere que la elección no fue competitiva).

Una posible defensa del sistema de balotaje radica entonces en que los costos adicionales de una segunda vuelta representan un “seguro” frente a posibles elecciones con un alto grado de fragmentación que fracasen en producir un ganador mínimamente legítimo. A pesar de que el mecanismo de doble vuelta sea usualmente innecesario, existen circunstancias extremas en las que resultaría imprescindible, ocasiones en las que el electorado está altamente fragmentado y ningún candidato es capaz de adquirir un mandato sólido a través del sistema de pluralidad. De hecho, esta fragmentación electoral es característica de los sistemas de partidos débiles (Mainwaring y Scully 1995), lo que lleva a que este problema se repita en forma consistente en ciertos países como Ecuador. Es en estos casos, podría argumentarse, el sistema de doble vuelta es no solamente necesario, sino fundamental para garantizar la gobernabilidad democrática.

REVERSIÓN DEL RESULTADO: ¿ES CONVENIENTE LA DOBLE VUELTA?

Es justamente en aquellos casos de debilidad institucional y fragmentación partidaria cuando el sistema de doble vuelta parece adquirir una mayor significación para la gobernabilidad democrática. La realización de una segunda vuelta no altera el resultado inicial en aquellos casos en los que el ganador de la primera ronda es considerado por una mayoría de los votantes como “el mal menor” (aunque no resulte el candidato favorito de todos); pero se presenta como imprescindible cuando una mayoría del electorado comparte un “consenso negativo” en contra de este candidato. Solamente una segunda vuelta permite al electorado articular una nueva mayoría y prevenir el ascenso de un candidato altamente impopular.

En estas situaciones se produce la *reversión del resultado inicial*: el

candidato impopular que hubiera sido triunfador en un sistema de mayoría simple emerge derrotado en la segunda vuelta. La reversión del resultado—justificación y fundamento último del sistema de doble vuelta—ha sido virtualmente ignorada en los trabajos sobre el balotaje. Un estudio detallado de estos casos (apenas nueve entre 1979 y 2006, si contamos la elección de Kirchner en 2003 como un caso) es sin embargo esencial para establecer la *conveniencia* del sistema de balotaje en aquellos pocos casos concretos en los cuales éste resulta indiscutiblemente *necesario*.

EL DILEMA DE LA REVERSIÓN DEL RESULTADO

Con la reversión del resultado, los beneficios y los problemas del sistema de doble vuelta adquieren su máxima dimensión. Por un lado, la reversión indica claramente que el candidato que hubiese sido electo bajo un sistema de mayoría simple cuenta con la oposición de un sector mayoritario de la población. Por otra parte, sin embargo, los problemas de gobernabilidad para el nuevo presidente parecen potenciarse. En primer lugar, resulta claro que el resultado electoral es producto del “consenso negativo” al que se refiere Pachano. La mayoría artificial, creada en un contexto de polarización previo a la segunda vuelta, genera un falso sentido de respaldo público para el nuevo presidente, quien rápidamente puede verse abandonado por la opinión pública. Al mismo tiempo la oposición—que ha triunfado en la primera vuelta—tiende a controlar una bancada legislativa más fuerte que la del partido gobernante y está dispuesta a vengar su derrota. Aliados y adversarios comprenden que el principal mérito que condujo al presidente al poder consiste en haber sido la única alternativa disponible frente al candidato derrotado.

El caso de Abdalá Bucaram (1996-97) analizado por Pachano (1997) es un buen ejemplo de este problema. La mayoría (54% de los votos) lograda por el presidente en la segunda vuelta se fundó en una tendencia electoral adversa al candidato Social Cristiano, quien había ganado la primera ronda con apenas el 23%. El Partido Roldosista (PRE) del presi-

dente apenas obtuvo el 23 por ciento de las curules en el congreso unicameral, y se mostró incapaz de construir una coalición legislativa estable. La conducta del presidente y su entorno rápidamente erosionó su popularidad (especialmente en la región de la Sierra), y el índice de aprobación cayó de 55 por ciento en agosto de 1996 a 8 por ciento en febrero de 1997 (de acuerdo con la consultora *Market*). En este contexto, el congreso aprovechó las manifestaciones multitudinarias de principios de febrero para declarar al presidente “mentalmente incapacitado” para gobernar. Al justificar esta acción, un analista argumentó que “es verdad que Bucaram ganó la presidencia con algo más de dos millones de votos. Pero también es verdad que un número igual de votantes estaba en su contra, directa o indirectamente” (Ribadeneira 1997: 42).

Una situación similar había tenido ya lugar en Ecuador en 1984, cuando Rodrigo Borja venció por un margen estrecho (28.7 a 27.2%) a León Febres Cordero, pero éste alcanzó la mayoría en segunda vuelta con el 51.5 por ciento de los votos. Febres Cordero desarrolló una relación altamente conflictiva con el congreso, y casi fue sometido a juicio político luego del *Taurazo* (cuando vetó una ley de amnistía y fue secuestrado por oficiales militares) en 1987.

Otros ejemplos desdichados de reversión del resultado son las elecciones que condujeron a Alberto Fujimori (1990) y Jorge Serrano Elías (1991) a la presidencia de Perú y Guatemala, respectivamente. Fujimori, quien pasó del 33% al 62% de los votos en la segunda vuelta, desarrolló una relación conflictiva con la oposición que concluyó en el autogolpe de 1992. Serrano, quien obtuvo 26% de los votos en la primera vuelta y 68% en la segunda, intentó seguir los pasos de Fujimori en 1993, pero la oposición de la sociedad guatemalteca, de la comunidad internacional y—en última instancia—de los mandos medios del ejército a su autogolpe lo obligó a abandonar el poder.

No todos los casos de reversión del resultado, sin embargo, han conducido a una crisis constitucional. La elección de Leonel Fernández en la República Dominicana ilustra este punto. José Peña Gómez (candidato del PRD) ganó la primera vuelta de la elección de 1996 con el 41% de los votos contra el 39% de Fernández (PLD). Sin embargo, el Partido

Reformista (PRSC) de Balaguer respaldó a Fernández en la segunda vuelta, permitiéndole alcanzar el 51.2% de los votos. Aunque el Partido de Liberación Dominicana (PLD) apenas controlaba el 11 por ciento de las bancas en la Cámara de Diputados, la conformación de un Frente Nacional Patriótico (del PLD y el PRSC) permitió lograr una base parlamentaria inicial del 52 por ciento de las bancas.⁶ De la misma manera, el candidato colorado Jorge Batlle triunfó en segunda vuelta en las elecciones uruguayas de 1999, tras recibir el respaldo del Partido Nacional. Y Andrés Pastrana, quien ganó la segunda vuelta en la elección colombiana de 1998 tras haber sido derrotado por su contrincante liberal, consiguió gobernar con apoyo de diversos sectores en el congreso y evitar una confrontación abierta con la oposición (su insinuación para clausurar el congreso a través de un referendo en el año 2000 fue rápidamente olvidada cuando los legisladores liberales sugirieron convocar a elecciones *generales* anticipadas).

Estos ejemplos sugieren que la reversión del resultado puede erosionar la gobernabilidad pero no siempre lo hace. La característica común de todos los casos en los que la reversión del resultado condujo a una crisis constitucional ha sido un sistema de partidos débil y fragmentado. Por el contrario, en sistemas de partidos más institucionalizados, y en especial cuando los líderes partidarios han sido capaces de forjar coaliciones, los efectos negativos de la reversión del resultado han sido controlados.

Esta interpretación es cercana a la de Chasquetti (2001) quien argumenta que “los presidentes electos [en segunda vuelta] sin mayorías legislativas que no forman coaliciones de gobierno mayoritarias” son altamente propensos a confrontar problemas de gobernabilidad. Sin embargo, la hipótesis desarrollada aquí estipula más precisamente que *la reversión del resultado en un sistema de partidos poco institucionalizado tiende a generar crisis de gobernabilidad.*

UN INDICE DE (IN)GOVERNABILIDAD

Para poner a prueba esta hipótesis es preciso establecer ante todo qué constituye una crisis de gobernabilidad. El término se ha utilizado

en forma difusa para referirse a diversos problemas: la imposibilidad del ejecutivo para lograr la cooperación del legislativo o para instrumentar políticas, la debilidad (y eventualmente caída) del gobierno, la inestabilidad del régimen democrático, etc. En verdad, podemos considerar la crisis de gobernabilidad como una variable capaz de alcanzar diferentes niveles de gravedad. El primer nivel es el de la “política normal”: el presidente y la oposición deciden cooperar o confrontarse dependiendo de las circunstancias, pero siempre dentro de un marco de regularidad institucional (por lo que no existe una verdadera crisis). El segundo nivel se alcanza cuando uno de los poderes electos abiertamente cuestiona la legitimidad del otro y plantea su disolución (por ejemplo, un juicio político contra el presidente o el cierre del congreso por parte del ejecutivo). El nivel tres implica que uno de los poderes electos encuentra una vía constitucional para transformar su amenaza en realidad y efectivamente deponer al otro. Y finalmente, el máximo nivel de crisis institucional se alcanza cuando los militares intervienen directamente en el juego político para destituir al presidente, a los legisladores de la oposición, o a ambos. Estos cuatro niveles pueden considerarse conjuntamente como una escala de inestabilidad institucional.

La Tabla 2 indica en qué medida los presidentes surgidos de cada elección alcanzaron estos niveles de crisis. Algunos casos resultan difíciles de clasificar. Por ejemplo, aunque—como se ha mencionado anteriormente—el Presidente Pastrana propuso un referendo para disolver el congreso colombiano en 2000, nunca se mostró abiertamente decidido a realizar este plan y la relación con la oposición nunca escaló a un nivel de confrontación abierta. Los datos sugieren que un 75% de los presidentes electos entre 1979 y mediados de 2006 transcurrieron su mandato en un contexto de “política normal”, mientras que un nueve por ciento tuvo una confrontación seria con la oposición y otro 12 por ciento eventualmente disolvió el congreso o fue removido de su cargo. Solamente en el cuatro por ciento de los casos los militares intervinieron abiertamente en el proceso.

TABLA 2

Propensión a la Crisis de Gobernabilidad en 93 Administraciones
(1979-2006)

Índice	Frecuencia	Porcentaje
1 – Baja Propensión	70	75.3
2 – Confrontación	8	8.6
Ecuador, 1984, 87	León Febres Cordero, PSC	
Honduras, 1985	Roberto Suazo Córdova, PLH	
El Salvador, 1987	José Napoleón Duarte, PDC	
Ecuador, 1990	Rodrigo Borja, ID	
Bolivia, 1990	Jaime Paz Zamora, MIR	
Nicaragua, 1992	Violeta Chamorro, UNO	
Colombia, 1996	Ernesto Samper, Liberal	
Nicaragua, 2005	Enrique Bolaños, PLC	
3 – Renuncia o Disolución legal	11	11.8
Argentina, 1989	Raúl Alfonsín, UCR	
Colombia, 1991	César Gaviria, Liberal	
Brasil, 1992	Fernando Collor, PRN	
Venezuela, 1993	Carlos A. Pérez, AD	
R. Dominicana, 1996	Joaquín Balaguer, PRSC	
Ecuador, 1997	Abdalá Bucaram, PRE	
Paraguay, 1999	Raúl Cubas Grau, ANR	
Venezuela, 1999	Hugo Chávez, Polo Patriótico	
Argentina, 2001	Fernando de la Rúa, UCR	
Bolivia, 2003	Gonzalo Sánchez de Lozada, MNR	
Ecuador, 2005	Lucio Gutiérrez, PSP	
4 – Intervención Militar	4	4.3
Perú, 1992	Alberto Fujimori, Cambio 90	
Guatemala, 1993	Jorge Serrano, MAS	
Ecuador, 2000	Jamil Mahuad Witt, DP	
Venezuela, 2002	Hugo Chávez, MVR	
Total (media=1.45)	93	100.0

ANÁLISIS ESTADÍSTICO MULTIVARIADO

Para evaluar los efectos de la reversión del resultado sobre la gobernabilidad democrática, es posible comparar el promedio del índice de inestabilidad para casos de reversión del resultado (2,15), para casos de gobiernos electos por mayoría simple (1,45), y para casos de balotaje sin reversión del resultado inicial (1,31). La diferencia en estos valores sugiere que la reversión es un problema real, pero esta comparación simple resulta insuficiente por tres motivos. En primer lugar, contamos con pocas elecciones que hayan presentado una reversión del resultado y esto hace los promedios menos confiables. En segundo lugar, resulta claro que los problemas de gobernabilidad están determinados por múltiples factores (la naturaleza del sistema de partidos, la popularidad del presidente, etc.). Por último, si la interpretación esbozada en la sección anterior es correcta, el impacto negativo de la reversión del resultado debería variar según la institucionalización del sistema de partidos.

Es preciso por lo tanto desarrollar un análisis estadístico más complejo que nos permita estimar el valor esperado del índice de inestabilidad combinando los efectos de varios factores. Con el fin de verificar la hipótesis esbozada más arriba, se desarrolla aquí un modelo de regresión por mínimos cuadrados en el cual el índice de inestabilidad descrito (con un rango entre 1 y 4) constituye la variable dependiente y las administraciones surgidas de cada elección (N=93), las unidades de análisis. De acuerdo con la discusión previa, las variables independientes en el modelo son:

- *El sistema electoral.* Dos variables dicotómicas (codificadas como 0 o 1) capturan: i) la presencia o ausencia del sistema electoral de balotaje en la elección; ii) la presencia o ausencia de un sistema de elección indirecta (por colegio electoral o parlamentarizado); iii) por defecto, la presencia de un sistema de mayoría simple (éste constituye la categoría de referencia, presente cuando las otras dos variables asumen un valor de cero). Una tercera variable dicotómica refleja la realización efectiva de una segunda vuelta electoral en aquellos casos en que la elección se realizó bajo un procedimiento de balotaje.

- *La reversión del resultado* (codificada como 1 si el presidente electo en la segunda vuelta fue derrotado en la primera, y 0 para todos los demás).
- *La institucionalización del sistema de partidos.* Para medir esta variable se utiliza la edad promedio (medida en años) de los partidos que alcanzan el primer y segundo lugar en la elección presidencial. Resulta razonable suponer que los partidos con mayor antigüedad son más institucionalizados, pero no que esta relación es lineal. Por ejemplo, la diferencia en términos de institucionalización entre un partido recién fundado y otro con diez años de vida (que ya ha sobrevivido un par de elecciones) es mayor a la existente entre un partido tradicional de 90 años y otro de 100 (que responden a orígenes históricos similares). Para resolver este problema, se utiliza el logaritmo natural de la edad medida en años como indicador de institucionalización.
- *La fragmentación del sistema de partidos.* Los problemas de gobernabilidad pueden deberse a la fragmentación del sistema de partidos tanto como a su institucionalización histórica. Con un número de partidos demasiado elevado, el presidente rara vez consigue una mayoría propia en el congreso. La fragmentación del sistema se mide aquí a través del índice de Laakso y Taagepera (Número Efectivo de Partidos) para la composición de la cámara baja inmediatamente después de la elección presidencial. (Este índice se mide como $1/\sum p^2$, en donde \sum indica la suma, y p representa la proporción de bancas de cada partido en el Congreso). Por motivos similares a los expuestos en el párrafo anterior (el cambio cualitativo en términos de fragmentación es presumiblemente mayor cuando un sistema pasa de 2 a 4 partidos que cuando pasa de 8 a 10), se utiliza el logaritmo natural del número efectivo como indicador (aunque los resultados del análisis no cambian si se emplea directamente el valor de Laakso-Taagepera).
- *El predominio electoral.* Dado que el objetivo de la segunda vuelta es justamente incrementar el margen de victoria del ganador, y que un margen más amplio se identifica con una mayor legitimidad y

governabilidad, es importante controlar por el efecto de esta variable. Al mismo tiempo, Conley (2001) y Stokes (2001) han demostrado que los presidentes se sienten más fuertes e inclinados a reclamar “mandatos” o proponer reformas económicas cuando ganan por un margen mayor de votos. Esta actitud podría constituir una fuente de conflictos institucionales y paradójicamente *erosionar* la gobernabilidad. El margen de victoria se mide como el porcentaje de votos del candidato ganador menos el porcentaje obtenido por el segundo candidato en aquella vuelta que define la elección.

- *Elección reciente.* Dado que las crisis de gobernabilidad presumiblemente toman cierto tiempo para incubarse es posible que algunos presidentes electos en años recientes (digamos, en el período 2003-2006) todavía no hayan confrontado una crisis simplemente por falta de tiempo. Se utiliza una variable dicotómica para controlar por este factor.

La Tabla 3 muestra los resultados del análisis estadístico (los valores representan coeficientes estimados para la ecuación de mínimos cuadrados). El primer modelo sugiere que el sistema de balotaje por sí mismo no constituye una fuente de inestabilidad (más bien al contrario) pero la reversión del resultado aumenta significativamente la tendencia a la crisis de gobernabilidad. La institucionalización de los partidos políticos es, al mismo tiempo, un factor fundamental para reducir la inestabilidad del sistema, mientras que la fragmentación partidaria y el margen de victoria, contrariamente a las expectativas, no muestran una relación significativa con los niveles de gobernabilidad. El segundo modelo ajusta los coeficientes al permitir un efecto diferenciado de la la reversión del resultado de acuerdo con los niveles de institucionalización partidaria. El coeficiente para el término interactivo (edad*reversión) tiende a confirmar la hipótesis esbozada inicialmente: el efecto desestabilizador de la reversión del resultado se ve compensado por un sistema de partidos altamente institucionalizado, independientemente de los efectos favorables producidos la institucionalización partidaria bajo cualquier sistema electoral.

TABLA 3
Efectos de la Reversión del Resultado sobre la Gobernabilidad
(Modelos de Mínimos Cuadrados)

Variable	1		2	
	Coefficiente	Error Estándar	Coefficiente	Error Estándar
Constante	2.44**	0.54	2.19**	0.51
Colegio electoral o parlamentario	-0.02	0.30	0.01	0.29
Sistema electoral de balotaje	-0.46**	0.22	0.35	0.21
Segunda vuelta tuvo lugar	0.23	0.25	0.22	0.24
Reversión del resultado	0.63*	0.32	2.68**	0.69
Edad promedio de los partidos (ln)	-0.27**	0.09	-0.18**	0.09
Número efectivo de partidos (ln)	0.14	0.26	0.11	0.24
Margen de victoria (en %)	-0.01	0.01	-0.01	0.01
Elección más tarde de 2003?	-0.43	0.27	-0.39	0.26
ln(Edad)*Reversión resultado			-0.65**	0.20
R ² ajustada	.169		.256	
N=93				

La variable dependiente es el índice de inestabilidad con un rango de 1 a 4 (Tabla 2). Edad y número de partidos: logaritmo natural del valor.

* Significativo al 10%; ** al 5%.

La Tabla 4 ilustra los resultados del análisis estadístico utilizando cinco casos hipotéticos. En el primer caso, el presidente es electo por mayoría simple; en el segundo, el presidente es electo en segunda vuel-

ta (pero sin reversión del resultado); en los tres casos restantes el presidente es electo como producto de la reversión del resultado inicial, pero la institucionalización del sistema de partidos es diferente. En uno de estos tres países, los dos principales partidos tienen medio siglo de vida; en otro, una década (lo cual se asume también para los dos casos sin reversión), y en el tercero, apenas tres años (lo que sugiere que al menos uno de ellos es un *outsider*). Dadas estas condiciones iniciales, y la información generada por el análisis de los 93 casos históricos, es posible estimar el nivel de conflicto institucional esperado en cada caso.

TABLA 4.
Inestabilidad Política Esperada en Cinco Casos Hipotéticos

Regla electoral	Reversión del Resultado	Edad de los partidos (en años)	Valor esperado	Intervalo de confianza (90%)	
Mayoría simple		10	1.8	0.82	2.74
Balotaje	No	10	1.7	0.70	2.61
Balotaje	Sí	50	1.5	0.56	2.47
Balotaje	Sí	10	2.9	1.90	3.81
Balotaje	Sí	3	3.9	2.89	4.81

Nota: El índice de inestabilidad varía entre 1 (política normal) y 4 (alta inestabilidad con riesgo de intervención militar). Los valores esperados fueron estimados sobre la base de los parámetros del modelo 2. El ejercicio asume que todos los países hipotéticos tienen tres partidos y que los triunfadores prevalecen por un margen del 10%.

Como puede verse en la Tabla 4, los valores de inestabilidad anticipados para los ejemplos de mayoría simple, doble vuelta sin reversión del resultado, y reversión del resultado con partidos longevos, son prácticamente iguales (se espera cierto nivel de conflicto, pero sin alejarse demasiado de la política “normal”). En el caso de reversión para partidos con una década de vida, el nivel de conflicto estimado es visiblemente mayor (casi un 3, equivalente a un juicio político, por ejemplo).

Es importante recordar, sin embargo, que estos valores corresponden a meras estimaciones, y por ende presentan un cierto margen de error. Los valores para el intervalo de confianza estadístico sugieren que la diferencia entre este caso y los tres anteriores no es significativa. El quinto caso, en cambio, se distingue del resto: en una circunstancia de reversión del resultado con partidos políticos muy nuevos, el terreno de la confrontación institucional parece estar abierto.

LA DOBLE VUELTA: INNECESARIA Y PELIGROSA

Si adoptamos los criterios de evaluación institucional (necesidad y conveniencia) propuestos a comienzos de este ensayo, la experiencia de los últimos 28 años sugiere que el sistema de doble vuelta electoral ha resultado, en una mayor parte de los casos, o bien innecesario o bien peligroso. En aquellos casos en los que el presidente podría ser electo por mayoría simple sin alterar el resultado final, la realización de una segunda elección (con el costo adicional que ello implica) aparece como innecesaria. Por otro lado, en aquellas circunstancias en las que el electorado está dispuesto a utilizar la segunda vuelta para formar una “mayoría negativa”, la utilización de este procedimiento se ha mostrado inconveniente, potencialmente peligrosa para la gobernabilidad democrática a menos que exista un sistema de partidos históricamente institucionalizado y capaz de encapsular el conflicto político.

Sobre la base de la discusión previa, podemos definir al sistema de balotaje como estrictamente innecesario en aquellos casos en los que el candidato ganador supera el umbral de legitimidad desde la primera vuelta, y como “apenas” necesario en aquellos casos en que, sin alcanzar el umbral electoral mínimo, el candidato inicialmente ganador es ratificado en la segunda vuelta. Al mismo tiempo, y en función de los resultados presentados en la Tabla 4, podemos declarar como inconveniente toda situación de doble vuelta en la que se produce una reversión del resultado y en la cual los partidos en competencia tienen una trayectoria reciente.

Las consecuencias de este análisis para orientar las tareas de diseño

institucional distan mucho de ser obvias. Tras dos décadas de experimentos constitucionales, resulta claro que la instrumentación de la doble vuelta no resultaba imprescindible (ni prudente) para los regímenes presidencialistas latinoamericanos. Sin embargo, en este punto las alternativas frente a este sistema presentan sus propios problemas. Por un lado, el sistema de mayoría simple parecería ser demasiado frágil para élites inmersas en una tradición caudillista y subjetivamente *convencidas* de que un presidente solamente es legítimo cuando tiene el “respaldo de la mayoría”. Por otra parte, el modelo de “presidencialismo parlamentarizado” (o doble vuelta indirecta) remueve el control de la doble vuelta de la ciudadanía y lo transfiere a los líderes partidarios en el congreso (crecientemente desprestigiados en toda la región). En este contexto, el fortalecimiento de los partidos, más que la ingeniería electoral, parecería ser el principal mecanismo de largo plazo para proteger a las democracias latinoamericanas de los peligros del balotaje.

BIBLIOGRAFÍA

- CHASQUETTI, D. (2001) “Balotaje y Coaliciones en América Latina”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* No 12, pp. 9-33.
- CONLEY, P. (2001) *Presidential Mandates*. Chicago: University of Chicago Press.
- JONES, M. P. (1995) *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press.
- KENNEY, C. D. (1998) “The Second Round of the Majority Runoff Debate: Classification, Evidence, and Analysis”. Ponencia presentada en el congreso de Latin American Studies Association, Chicago, 24-26 de septiembre.
- MAINWARING, S. y T. R. Scully (eds.) (1995) *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- MAINWARING, S. y M. S. SHUGART (1997) “Conclusion: Presidentialism and the Party System”, en S. Mainwaring y M. Shugart (eds.), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cam-

- bridge University Press.
- MEDINA Serna, S. (1997) *La Verdad Sobre las Mentiras*. Bogotá: Planeta.
 - MARTÍNEZ, R. (2002) “La Fórmula Electoral de Doble Vuelta en Sudamérica, Centroamérica, y el Caribe”. Ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Universidad de Salamanca, 9-11 de julio.
 - PACAHANO, S. (1997) “Bucaram, Fuera! Bucaram, ¿Fuera?” en AA.VV. *¿Y ahora qué? Una contribución al análisis político-histórico actual*, pp. 229-64 Quito: Eskeletra Editorial.
 - PÉREZ-LIÑÁN, A. (2004) “Las Instituciones Electorales y su Impacto Político: Los Países del Mercosur en perspectiva Comparada”, *Revista Argentina de Ciencia Política* No 7/8, pp. 35-54.
 - RIBADENEIRA, E. (1997) “Caleidoscopio del 5 de febrero” en AA.VV. *¿Y ahora qué? Una contribución al análisis político-histórico actual*. Quito: Eskeletra Editorial..
 - SHUGART, M. S. y J. M. Carey (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
 - STOKES, S. (2001) *Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.

NOTAS

1 Los otros dos procedimientos electorales han sido el colegio electoral y el sistema “parlamentarizado”. El primero constituye un mecanismo de elección indirecta por el cual los votantes eligen a un cuerpo colegiado que a su vez selecciona al nuevo presidente. Este sistema ha sido progresivamente abandonado en Latinoamérica (el último país en eliminarlo fue Argentina en 1994) y subsiste en los Estados Unidos con carácter meramente formal. En el “modelo parlamentarizado” se realiza una elección presidencial directa, pero si ningún candidato alcanza la mayoría de los votos en la primera vuelta se permite al Congreso seleccionar al presidente entre los dos o tres candidatos más votados. Este mecanismo, que recuerda a los regímenes parlamentarios porque los partidos deben formar coaliciones legislativas para lograr una mayoría y elegir al jefe del Poder Ejecutivo, se utiliza actualmente solamente en Bolivia.

2 Las elecciones analizadas en este estudio son: **Argentina** 1983, 1989, 1995, 1999,

2003; **Bolivia** 1985, 1989, 1993, 1997, 2002, 2005; **Brasil** 1989, 1994, 1998, 2002; **Chile** 1989, 1994, 1998, 2005; **Colombia** 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006; **Costa Rica** 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006; **República Dominicana** 1982, 1986, 1990, 1994, 1996, 2000, 2004; **Ecuador** 1979, 1984, 1988, 1992, 1996, 1998, 2002; **Guatemala** 1985, 1991, 1995, 1999, 2003; **Honduras** 1981, 1986, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005; **México** 1988, 1994, 2000; **Nicaragua** 1990, 1996, 2001; **Panamá** 1994, 1999, 2004; **Perú** 1980, 1985, 1990, 1995, 2001, 2006; **Paraguay** 1989, 1993, 1998, 2003; **El Salvador** 1984, 1989, 1994, 1999, 2004; **Uruguay** 1984, 1989, 1994, 1999, 2004; y **Venezuela** 1983, 1988, 1994, 1998, 2000. Se excluyeron del análisis, por carecer de mínimas garantías democráticas (o por haber sido anuladas), las elecciones de Bolivia en 1980, Brasil en 1979, Guatemala y México en 1982, Nicaragua 1984, Panamá 1984 y 1989, Perú 2000, y Paraguay 1983 y 1988.

3 Esta sección y de la sección siguiente están basadas en el planteo formulado en Pérez Liñán (2004).

4 Martínez (2002) correctamente nota que la doble vuelta no necesariamente garantiza la “mayoría” de los votos para el ganador, porque los votos blancos o nulos de la segunda vuelta pueden erosionar la legitimidad del presidente electo. En la práctica, el sistema apunta a construir artificialmente un ganador con la mayoría de los votos *válidos*—excepto en el inusual caso peruano (1985 y 1990) en donde se exigía al ganador la mayoría sobre el *total* de votos.

5 Utilizo aquí una definición restrictiva de las instituciones, entendidas como reglas y procedimientos jurídicos formales, por contraposición a una definición más amplia (sociológica, más que jurídica) que entiende las instituciones como pautas estructuradas de comportamiento fundadas en normas formales o informales. La definición restrictiva es más conveniente para este estudio, porque evita el problema de definir a las instituciones simultáneamente como *causas* y como *patrones* de comportamiento político.

6 Las elecciones legislativas habían tenido lugar en mayo de 1994.