

LA SEGUNDA VUELTA ELECTORAL

Pedro Planas Silva

Abogado. Postgrado en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. Ha sido Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad de Lima.

A Germán Bidart Campos. Con permanente gratitud.

La introducción, en 1979, en nuestro ordenamiento constitucional, del mecanismo de la segunda vuelta para elegir Presidente de la República, estuvo acompañada de numerosas incomprensiones, que lamentablemente perduran hasta hoy. La principal objeción que recibió consistió en suponerla una "copia mal hecha" del modelo francés de la V República, que consagraba este mecanismo tanto para el Presidente de la República cuanto para la representación parlamentaria. El constituyente de 1979 habría mutilado el mecanismo, al no aplicar la segunda vuelta, simultáneamente, a la elección parlamentaria, lo cual derivaría forzosamente en un conflicto entre la tendencia política predominante en el parlamento y la que representa el Presidente de la República. No sabemos dónde se originó esta apreciación, lamentablemente demasiado difundida. Pero ahora, en las proximidades de un proceso electoral, creemos indispensable abordar este tema pendiente, vinculándolo al Derecho Constitucional Comparado y a nuestra propia tradición constitucional, máxime cuando desde el CCD se han expresado públicos deseos respecto a su posible supresión. El lector juzgará si esos deseos obedecen a un cálculo político o a una preocupación doctrinal. Nosotros nos limitaremos a exponer los fundamentos de la segunda vuelta electoral en la doctrina y en nuestro ordenamiento constitucional y acaso así logremos anticiparnos a un polémico debate que, de realizarse, creemos que no tendrá nada de sorpresivo.

I. La segunda vuelta en la doctrina constitucional

El nombre técnico que recibe la "segunda vuelta" en el derecho constitucional es el siguiente: **sistema mayoritario de dos vueltas**. Como es sabido, los sistemas electorales responden a dos grandes principios: el mayoritario y el proporcional. El sistema electoral mayoritario privilegia la decisión del cuerpo electoral, sin apreciar la diversidad de votos emitidos. El sistema

electoral proporcional, en cambio, privilegia la composición global de los sufragios emitidos y procura, en función de este principio, hacer de la representación un reflejo casi matemático de los deseos plurales del cuerpo electoral. Estos dos principios, que son la fuente del derecho electoral moderno y de sus numerosos mecanismos técnicos, gravitan alrededor de la elección de representantes parlamentarios. Así, por ejemplo, el sistema mayoritario simple, que se aplica en circunscripciones electorales generalmente reducidas, optará por considerar a un sólo parlamentario por circunscripción. Poco importa el número de votos que obtenga el ganador. Quien obtiene mayor número de votos (así sea el 25% del total) es elegido parlamentario. El sistema proporcional, en cambio, en cualquiera de sus variantes, opta por una circunscripción electoral más extensa. De este modo, está en condiciones de distribuir proporcionalmente, según los porcentajes obtenidos, el número de escaños asignados a la circunscripción, procurando que esa distribución sea un reflejo de la voluntad del electorado.

El sistema mayoritario simple se contrapone, a su vez, al sistema de mayoría absoluta, que es cuando se exige, para la elección parlamentaria, obtener más del 50% del sufragio. Si no se supera esta votación, se realiza una segunda elección en la que puede obtenerse la representación parlamentaria sin necesidad de alcanzar, sin embargo, la mayoría absoluta. Esta aparente contradicción se explica porque la primera elección, en la mayoría de los casos, actúa como mecanismo para descartar las candidaturas menores y procurar alianzas o negociaciones entre los grupos políticos. Los candidatos que han obtenido mayores preferencias definen la elección en la segunda vuelta. El sistema de doble vuelta es, por esa razón, una variante del sistema mayoritario.

En la elección presidencial no tiene cabida el sistema proporcional. Salvo en los casos de Ejecutivo Colegiado, es evidente que la elección presidencial alude a

un solo cargo. Inevitablemente, el distrito electoral es también uno: la Nación. Por esa razón, la elección del Presidente de la República puede asumir cualquiera de las variantes del sistema de mayorías. Si es mayoría simple o mayoría relativa, saldrá elegido Presidente de la República el candidato que obtenga mayor número de votos, sin importar el porcentaje obtenido (27%, 30% ó 60%). Puede también aplicarse un tope o una barrera a esa mayoría relativa. En tal caso, si la Constitución establece, por ejemplo, un 36% como mínimo para ser elegido Presidente de la República, debe también prevenir qué mecanismo adoptar en caso de que ninguno de los candidatos obtuviese el mínimo constitucional. Habitualmente se ha delegado al parlamento la elección del Presidente de la República entre los dos o tres candidatos que obtuvieron mayores sufragios. Si, en cambio, la Constitución establece mayoría absoluta (50% más uno) para elegir Presidente de la República, deberá prevenir qué mecanismo emplear en caso de que ningún candidato supere el 50% de los votos. Puede optar, como en el ejemplo anterior, por encomendar al parlamento la elección del Presidente de la República entre los candidatos más votados. Como puede establecer una segunda elección, esta vez entre los dos o tres con mayor sufragio, como fórmula definitiva. Si bien suele denominarse "segunda vuelta" a la elección que realiza el Congreso, esta denominación corresponde, en rigor, al mecanismo de descartar antes referido, que se realiza mediante un proceso de sufragio popular en dos etapas.

A diferencia del sistema proporcional, que es una conquista reciente, ambientada en el siglo XX con la defensa del pluralismo político y del derecho de las minorías, el sistema mayoritario es de larga data. Está emparentado con las concepciones del **mandato imperativo** (no representativo) que predominaron durante la Edad Media. Contra lo que pueda pensarse, el sistema mayoritario de dos vueltas (y hasta de tres) tiene también origen medieval. No es, por tanto, un invento reciente. Históricamente, según explica Duverger, "la exigencia de una mayoría absoluta en la primera vuelta se deriva del derecho eclesiástico: de esta forma se descontaban los votos en los cabildos de los canónigos, según el concilio de Letrán. Este procedimiento - agrega - era empleado en la Curia (Senado Municipal) de las ciudades romanas del Imperio. En Francia se extendió a las elecciones políticas para la elección de diputados a los Estados Generales" (1). En consecuencia, este sistema mayoritario sería no sólo pre-republicano sino, en el caso francés, hasta pre-revolucionario. Así nos lo confirma, a su vez, Dieter Nohlen: "podemos concluir que ya a fines de la Edad Media se había configurado la regla mayoritaria como principio de decisión en sus dos variantes de mayoría

absoluta y mayoría cualificada" (2). Claro está que no vamos a extendernos en estas consideraciones vinculadas al sistema estamental. Pero las dejamos como útil preámbulo para introducimos a la aplicación del sistema mayoritario de dos vueltas en el derecho electoral moderno, tanto en la elección parlamentaria como en la elección presidencial.

II. Elección parlamentaria con segunda vuelta

Manuel Vicente Villarín, en un folleto sobre el régimen político francés publicado en el Perú hace 70 años, nos ilustra respecto al **ballotage**, "complicado" sistema que "data de los Estados Generales en 1789, y con dos cortas interrupciones, se ha mantenido en Francia desde entonces" (3). Efectivamente: el **ballotage** parlamentario, al igual que la circunscripción electoral individual (**arrondissement**), es un mecanismo estrechamente asociado con la tradición constitucional francesa. Si aceptamos que la trayectoria constitucional de la Francia moderna se inició con la conversión de los Estados Generales en Asamblea Nacional Constituyente, encontraremos que los miembros de ésta fueron elegidos con un sistema de **ballotage** aun más complicado que el actual. La ley de 1789 establecía un sistema de tres vueltas. Exigió obtener mayoría absoluta en las dos primeras. En la tercera - la definitiva - regía la mayoría relativa. Ellos mismos incorporaron el **ballotage** en la primera Constitución moderna de Francia, la de 1791, aquella misma que Luis XVI juró cumplir. Asumida también por las cortas de 1793 y 1795, desaparece durante el bonapartismo, primer paréntesis al que alude Villarín. Con la Restauración Monárquica (1815-1830) y con el régimen de la Monarquía de Julio (1830-1848), el **ballotage** vuelve a regir como sistema de mayorías para la representación de parlamentarios franceses. Precisamente en 1848, al inaugurarse la II República, se produjo la segunda interrupción a la que se refirió Villarín. Luego, tanto en el Imperio de Napoleón III (1852-1870) cuanto en la Tercera República (iniciada en 1871) se restituye el **ballotage** parlamentario. Así sucede hasta 1919, época en la que Villarín escribió el mencionado libro. Ese año Francia, al igual que otros países de Europa continental, sustituyó el sistema electoral de mayorías por el sistema proporcional (4).

Citándonos a ese extenso período de 130 años (1789-1919), al cual se refiere Villarín, podríamos extraer algunas conclusiones que nos serían de suma utilidad antes de abordar el modelo francés de la V República. Primero: que el sistema mayoritario de dos vueltas para la elección parlamentaria ha tenido **autonomía propia** como sistema, pues ha funcionado con regímenes mo-

nárquicos, republicanos, imperiales y directoriales. Segundo: que, curiosamente, en el único tramo en que hubo un Presidente de la República elegido por sufragio popular (1848-1852), el ordenamiento constitucional francés prescindió del *ballotage* y lo sustituyó por un sistema de mayoría relativa con circunscripciones plurinominales, lo cual reafirmaría que no existe un necesario vínculo entre el mecanismo para elegir diputados y el mecanismo para elegir al Presidente de la República. Y tercero: que, a la luz de tan extenso período, en el cual se aplicó el *ballotage* por un lapso superior a los 100 años, puede afirmarse que el sistema mayoritario de dos vueltas había arraigado en Francia como método de selección de los representantes parlamentarios.

Entre 1919 y 1956, Francia experimentará, al igual que otros países de Europa continental, el sistema de representación proporcional. Al contrario de lo afirmado por Villarín, puede decirse que en esos 36 años rigió el sistema proporcional con un corto período de interrupción en que fue retomado el *ballotage* (1927-1940). Finalizada la Segunda Guerra, tras la liberación del territorio francés, nada menos que De Gaulle, en su primer gobierno, retomó el sistema proporcional (1945). En 1951 hubo, es cierto, un pequeño intento de reforma: se introdujo un sistema mixto (mayoritario con listas y proporcional). Pero sólo a partir de 1958 Francia retomó el *ballotage* parlamentario, que rige hasta hoy, casi cuatro décadas después. De Gaulle reimplantó, así, aquel sistema mayoritario de dos vueltas que él había rechazado en 1945.

La actual identificación del *ballotage* parlamentario con el régimen político francés podría obedecer a que este sistema electoral fue abandonado por todos aquellos países europeos que lo emplearon durante el siglo XIX y comienzos del siglo XX. En Italia, durante la Monarquía de Saboya (1870-1919) regía un sufragio restringido a doble vuelta; hasta que en 1919 asumió el sufragio proporcional. En Alemania, durante el Imperio Guillermino, el sistema de dos vueltas, calificado despectivamente como *kuhhandel* ("tráfico de vacas") rigió hasta 1919, cuando también implantó - con Weimar - el sufragio proporcional (5). Bélgica, país que sustituyó previamente el *ballotage* que regía para los consejos municipales por el sufragio proporcional en 1895, abandonó definitivamente el *ballotage* parlamentario en 1899, año que asumió el sufragio proporcional, que rige sin mayores modificaciones hasta hoy. Holanda mantuvo el *ballotage* parlamentario hasta 1917, año que implantó el sistema proporcional, que rige hasta hoy. Suiza, si bien aplicaba desde el siglo pasado el sistema proporcional a sus gobiernos cantonales, cambió el sistema de triple vuelta por el de doble vuelta en 1900 y éste, a su vez, por el sufragio propor-

cional, en 1919, en la elección de representantes al Consejo Nacional (Cámara de Diputados). Por esa razón, Francese de Carreras y Josep Valles consideran que el *ballotage* parlamentario es un "sistema universalmente rechazado" y reconocen que "Francia constituye, a partir de 1958, una excepción en el cuadro de los sistemas electorales europeos: es el único país que se rige por el sistema mayoritario a dos vueltas, abandonado por los demás países desde la Primera Guerra Mundial" (6).

III. Elección presidencial con segunda vuelta

Como antes vimos, en ese extenso período previo a 1958, no hubo en Francia convergencia alguna entre la elección parlamentaria por *ballotage* y la elección con similar mecanismo del Presidente de la República. La I República (1793-1795) fue un Régimen de Asamblea y careció de Presidente de la República, aún cuando estableció el *ballotage* parlamentario. En la II República (1848-1852), si bien consagró la elección popular del Presidente de la República, abandonó, como antes dijimos, el *ballotage* parlamentario. Y en la III República (1875-1940), al igual que en la IV (1946-1958), el Presidente de la República era elegido por el parlamento. Esto nos lleva a reconocer el carácter autónomo que también tuvo, desde sus orígenes, la elección presidencial con el mecanismo de la segunda vuelta.

La elección del Presidente de la República con el mecanismo del *ballotage* no fue una invención francesa. Tuvo su origen en la Alemania de Weimar, precisamente en el mismo momento en que los germanos sustituyeron el *ballotage* parlamentario por el sufragio proporcional. ¿Puede decirse, sin embargo, que la Alemania de Weimar recogió el modelo francés? No. Muy por el contrario. Como acertadamente lo consignó José León Barandiarán, este sistema de dos vueltas para la elección presidencial fue adoptado en Alemania tras "descartarse el método francés de la elección del Congreso, completamente exótica a la mentalidad política alemana" (7).

En realidad, la doble vuelta no fue plasmada en el texto constitucional de Weimar. El debate en la Asamblea Constituyente giró entre los partidarios de un Ejecutivo Colegiado, al estilo de Suiza, y los partidarios de la elección popular del Presidente de la República. Estos últimos triunfaron al lograr aprobar en la Constitución el escueto art. 41, que establecía, a la letra: "El Presidente del Reich es elegido por el pueblo alemán entero". Agregaba inmediatamente que todo alemán mayor de 35 años es elegible y que "lo demás" sería fijado "por una ley del Reich". Por esa razón, Friedrich Ebert, a la sazón Presidente de la República, fue electo

como tal en febrero de 1919 por la propia Asamblea de Weimar, mientras ésta elaboraba el nuevo ordenamiento constitucional para los alemanes. La subsiguiente ley electoral, que implantó por vez primera el mecanismo de dos vueltas para la elección presidencial, sólo regiría en 1925, a la muerte de Ebert. El 29 de marzo de aquel año se realizó la primera vuelta. Compitieron siete candidatos. Jarres, candidato nacionalista, obtuvo la primera mayoría (o la primera de las minorías) con el 38% de los sufragios. Lo seguían el candidato socialdemócrata (29%), el del Zentrum católico (14%), el del Partido Comunista (7%) y el del Partido Demócrata (5%), entre otros menores. En la segunda vuelta, como es sabido, los nacional-alemanes, concientes de haber llegado a su techo electoral, retiraron Jarres y lo reemplazaron por el anciano Hindenburg, con el propósito de facilitar negociaciones con otros grupos políticos y ampliar, así, el apoyo popular. Fue así que Hindenburg, sin obtener mayoría absoluta, venció en la segunda vuelta, en ajustada lid, al candidato del Zentrum católico: 48.5% a 45.2%. En tercer lugar -muy distante- se ubicó Thaelmann, candidato del Partido Comunista Alemán, con 6.3%, porcentaje inferior al que obtuvo en la primera vuelta. En abril de 1932, Hindenburg, sería reelegido Presidente de la República con similar mecanismo. Obtuvo 49.6% en la primera vuelta. Y como no logró la mayoría absoluta exigida, tuvo que recurrirse a la segunda y definitiva elección. En ella obtuvo el 53% de los sufragios.

La introducción en la Francia de la V República del mecanismo de doble vuelta para elegir Presidente de la República se realizó en dos etapas. La Constitución de 1958, en su art. 7, si bien reconocía la doble vuelta (mayoría absoluta y, luego, mayoría relativa), consignaba un sistema de sufragio indirecto, a través de un colegio electoral compuesto por parlamentarios, alcaldes, miembros de los concejos municipales y de las asambleas territoriales de Ultramar. Conformaban originalmente este colegio electoral un aproximado de 90 mil personas. Si no se incorporó en primera instancia el sufragio universal para el Presidente de la República, además del deseo de integrar en la elección del Jefe de Estado a representantes de las colonias francesas, hay que explicarlo por el justificado temor que existía en la opinión pública francesa a la elección popular directa del Presidente de la República, tras la experiencia plebiscitaria de la II República, que desembocó en forma casi automática en la dictadura imperial de Napoleón III.

La segunda fase hay que ubicarla en 1962, con la implantación del sufragio universal - manteniendo el mecanismo de doble vuelta, previamente consiguado en la Constitución de 1958 - a través de la discutida reforma constitucional que aprobó De Gaulle. Sólo en

la elección presidencial de 1965 se pondría en práctica este mecanismo de doble vuelta. Inicialmente compitieron seis candidatos: De Gaulle, Mitterrand, Barbu, Lecanuet, Marcellinac y Tixier-Vignancourt. Ya en la segunda vuelta, De Gaulle venció a Mitterrand. Aunque, como señalamos inicialmente, el mecanismo de la doble vuelta puede evitarse si uno de los candidatos obtiene mayoría absoluta en la primera elección, hasta el momento, en las cinco elecciones presidenciales realizadas con el **ballotage** presidencial, fue necesario recurrir a una segunda y definitiva votación. Así triunfaron, tras la caída de De Gaulle, Georges Pompidou sobre A. Poher (1969), Giscard sobre Mitterrand (1974) y Mitterrand sobre Giscard (1981) y Chirac (1988). El **ballotage** presidencial volverá a ponerse en práctica en Francia en las elecciones presidenciales de 1995.

Hay que tener en consideración, que no es Francia el único país europeo en aplicar actualmente el **ballotage** para la elección presidencial. Además de Austria, la Constitución de Portugal (1976), en su art. 129, establece que será elegido Presidente de la República quien obtenga más de la mitad de los votos válidamente emitidos. Y de no lograrse esta mayoría absoluta, se procederá en los veinte días siguientes, según especifica el texto constitucional, a una segunda votación entre los candidatos más votados. Tras una etapa de dudosa constitucionalidad, este mecanismo de doble vuelta consagró a Mario Soares, en 1986, como el primer civil elegido Presidente de República en el nuevo marco constitucional. Aunque obtuvo solamente el 25.4% de los sufragios en primera vuelta, su elección fue posible al acumular el 51.35% de los votos en la segunda y definitiva votación. Y en 1991, su reelección como Presidente de Portugal fue posible al superar el 70% de los sufragios.

La presencia del mecanismo de elección presidencial con doble vuelta en Portugal, reafirma el carácter autónomo del sistema, pues las elecciones parlamentarias se realizan por el sistema proporcional, y nos conduce a preguntarnos si no se ha exagerado la importancia del "modelo francés" de 1958 como canon de interpretación de nuestra segunda vuelta electoral. ¿No sería más adecuado, en todo caso, suponer que la cercana Constitución del Portugal (1976), fue una fuente mucho más decisiva e influyente para el constituyente de 1979, que la supuesta conexión interna que se atribuye a la Constitución de De Gaulle? ¿No sería más adecuado buscar los fundamentos de nuestra segunda vuelta electoral en nuestra propia tradición constitucional o, incluso, en el constitucionalismo latinoamericano, que nos es más familiar? Por nuestra parte, creemos que sí. Los fundamentos de la segunda vuelta hay que rastrearlos en nuestra experiencia cons-

titucional y en la experiencia formulada previamente por otros países de América Latina, como Costa Rica o Ecuador. Sin embargo, hay todavía algunas observaciones finales que realizar respecto a la supuesta conexión interna entre el **ballotage** parlamentario y el **ballotage** presidencial, que se le ha atribuido, en nuestras tierras, al modelo constitucional francés.

IV. La supuesta conexión interna del "modelo francés" (1958)

Hasta el momento, tras revisar la autonomía del **ballotage** parlamentario en la tradición constitucional francesa y el origen autónomo que a su vez tuvo el **ballotage** presidencial en Europa, y constatar su aplicación parcial en el régimen portugués, ya tendríamos elementos suficientes para descartar la necesaria conexión que se atribuye al **ballotage** para ambos procesos electorales. Pero sucede que tampoco se percibe esa presunta conexión interna si es que se analiza con cierto cuidado el esquema funcional del régimen político de la V República. Por nuestra parte, sin ser exhaustivos, enumeraremos algunas observaciones, que, creemos, deben tomarse en consideración:

1. Si Francia deseaba garantizar cierta coherencia entre la mayoría parlamentaria y la coloración política del Presidente de la República, no era necesario introducir el sistema mayoritario de doble vuelta para la elección presidencial. Bastaba con preservar el origen parlamentario del Presidente de la República. Si hay mayoría parlamentaria de algún grupo político, es obvio que ella elegirá un Presidente de la República que le sea afín. Y si no la hay, las alianzas internas se producirán al interior del parlamento como requisito para realizar satisfactoriamente la mencionada elección.

2. El sistema de doble vuelta para elegir a los miembros de la Asamblea Nacional (Cámara de Diputados) no figuró en el texto constitucional de 1958, en el que tampoco aparece, como antes explicamos, la doble vuelta con sufragio popular para la elección del Presidente de la República. El art. 24 de la Constitución de 1958 sólo establece que los diputados, de la Asamblea Nacional serán elegidos por "sufragio directo", distinguiendo su origen de los miembros del Senado, elegidos por sufragio indirecto. La reincorporación del **ballotage** parlamentario al sistema político francés se realizó mediante la célebre ordenanza del 13 de octubre de 1958. Dos meses después, configurado el nuevo parlamento, De Gaulle fue elegido Presidente de la V República mediante sufragio indirecto. Por lo antes registrado, puede decirse que la ordenanza de octubre recogió el **ballotage** parlamentario, porque lo reconoció más acorde con la tradición constitucional francesa,

sin esbozar ningún esfuerzo de coherencia con la elección del Presidente de la República.

3. Aún en el supuesto negado de que hubiese un propósito de conectar la tendencia política mayoritaria del parlamento con la del Presidente de la República, hay que considerar que no hay convergencia en los respectivos períodos asignados a cada quien. Mientras que la elección con doble vuelta para los miembros de la Asamblea Nacional se realiza cada cinco años, el período constitucional del Presidente de la República es de siete años, que es el mismo período asignado a este funcionario en la III y IV Repúblicas. Como las elecciones no son simultáneas, los resultados obtenidos no tienen por qué suponerse convergentes.

4. Que no hubo un diseño original, lo confirma, además la ausencia de ambos sistemas -tal como hoy se aplican- en el texto constitucional promulgado en 1958 y los múltiples cuestionamientos que originó la reforma de 1962 por la que De Gaulle logró aprobar la elección popular y directa del Presidente de la República. La ordenanza de octubre de 1958 antes referida, que estableció el sistema mayoritario de dos vueltas para las elecciones legislativas de ese año, fue fruto de un acuerdo en el seno del Gobierno de Concentración, integrado por democristianos, conservadores, socialistas y radicales, bajo la presidencia de De Gaulle. Fue, por tanto, un acuerdo de las fuerzas centristas para marginar -por descartar- el abultado respaldo electoral que ostentaba el extremista Partido Comunista Francés, tal como durante la III República la doble vuelta fue utilizada para marginar a la representación parlamentaria de la derecha monárquica francesa. En cambio, la implantación del sufragio popular y directo para la elección presidencial fue combatida expresamente por esas fuerzas centristas.

5. La reforma constitucional de 1962 fue severamente cuestionada por notables especialistas, quienes, desde una perspectiva doctrinal, le atribuyeron precisamente una falta de coherencia interna, que perjudicaría el funcionamiento del régimen político. Maurice Duverger, por ejemplo, advirtió en el mismo año de 1961: "Se puede discutir a este respecto los méritos comparativos del régimen americano y del régimen mixto que se ha propuesto en 1956. Pero no se puede discutir el hecho de que el mantenimiento de un Primer Ministro distinto de un Presidente de la República elegido por sufragio universal es el peor de todos los regímenes a este respecto". Y agregaba, presagiando cierto conflicto interno: "El Primer Ministro es, en efecto, por su situación, el rival y el adversario del Jefe de Estado. Para oponerse al mismo, se apoya naturalmente sobre los diputados, de los que él depende; así él tiende a

acentuar la rivalidad Parlamento-Presidente, en lugar de reducirla" (8).

6. Si la interpretación del "modelo francés" de 1958 no fuese un argumento suficiente, la práctica política seguida bajo ese régimen político ha confirmado fehacientemente que no hay necesaria correspondencia entre la tendencia política del Presidente de la República y la configuración mayoritaria de la Asamblea Nacional. La "cohabitación" realizada entre Chirac (Primer Ministro) y Mitterrand, así como la que éste conlleva en la actualidad con Balladour, es precisamente resultado de una tendencia mayoritaria en el parlamento, que es públicamente adversa a la del Presidente de la República.

7. Pero, pese a todo lo antedicho, el aspecto más relevante que debe hacernos evitar ésa y otras comparaciones entre nuestro régimen político y el "modelo francés" de 1958, es que éste ha sido erigido sobre una estructura típicamente parlamentaria, muy distinta a la nuestra. Aún cuando se le hayan otorgando atribuciones significativas en comparación con otros Jefes de Estado de repúblicas parlamentarias europeas (como Alemania), el Presidente de la República en Francia es Jefe de Estado y no Jefe de Gobierno. La Constitución de 1958 reconoce que es el Primer Ministro quien "dirige la acción de gobierno" (art. 21). Y su dependencia con la mayoría parlamentaria está concebida por la confianza de la Asamblea Nacional (arts. 49 y 50), elemento motor del ejercicio gubernamental, tal como acontece en todos los regímenes de estructura parlamentaria. Y no es ése nuestro caso, como bien se sabe. Por eso mismo, es recomendable indagar los fundamentos de la segunda vuelta electoral en nuestra tradición constitucional y en los regímenes presidenciales de América Latina, cuya coherencia interna sí tiene conocidas similitudes con nuestro régimen político.

V. La elección presidencial en nuestra tradición constitucional

La Constitución de 1828, que según el acertado juicio de Villarón es la "madre de nuestras constituciones", consignó el principio de la mayoría absoluta para la elección presidencial. Si bien el sufragio era indirecto, a través de los Colegios Electorales de provincia, el inciso sexto del art. 86 estableció con claridad meridiana: "El que reuniere la mayoría absoluta de votos del total de electores de los Colegios de provincia será el Presidente". Si, en tal caso, ninguno de los candidatos obtenía la mayoría absoluta requerida constitucionalmente, la mencionada carta consignaba una "segunda vuelta" entre los tres candidatos de mayor votación a cargo de los miembros del Congreso:

"Cuando ninguno reuna la mayoría absoluta, el Congreso elegirá Presidente entre los tres que hubiesen obtenido mayor o igual número de sufragios, y entre los dos que quedan, elegirá asimismo al Vicepresidente" (art. 86, inciso quinto).

Los textos anteriores, que tuvieron efímera o nula vigencia, establecieron la elección del Presidente de la República por el Congreso sin intervención de los ciudadanos. La carta de 1823 recogió un sistema de "selección de ciudadanos" sumamente complejo. Las Juntas Departamentales elaboraban una lista de ciudadanos competentes ("presidenciables", diríamos hoy) y la remitían al Senado, el cual hacía, a su vez, una preselección entre ellos y la presentaba al Congreso de los Diputados. Por esa razón figuraba como atribución del Congreso: "Elegir al Presidente y Vice-Presidente de la República, de entre los individuos que le proponga el Senado". A su vez la Constitución Vitalicia, acorde con su vocación, suprimió la elección presidencial, salvo para la primera oportunidad, en la que el Congreso tricameral (compuesto por tribunos, senadores y censores) elegiría al "predestinado mandatario": "Nombrar al Presidente de la República por la primera vez, y confirmar a sus sucesores" (art. 30, inciso primero). Y más adelante: "El Presidente de la República será nombrado la primera vez por la pluralidad absoluta del Cuerpo Legislativo" (art. 78). No obstante, en esa etapa previa, las dos legislaciones electorales aprobadas antes de 1828, reconocían la pluralidad absoluta de los sufragios para la elección de los parlamentarios. Así puede constatar en el reglamento electoral de abril de 1823 (arts. 24, 25 y 35) y la ley electoral de enero de 1824. Esta última, aun bajo el sistema de colegios electorales, exigía para el caso de los diputados, una "segunda votación" como mínimo, a fin de obtener la mayoría absoluta establecida como principio constitucional. A la letra: "Terminada la votación se procederá al escrutinio y quedarán elegidos los que hubieren reunido la pluralidad absoluta, esto es, la mitad y uno más de los sufragios. Si ninguno hubiere obtenido esta pluralidad entrará en segunda votación o escrutinio el doble número de los Diputados que faltaren, de los que hayan obtenido mayor número de sufragios, procediéndose a tercera o más si fuese necesario" (art. 50 de la Ley Electoral de 1824).

El tenor de la Constitución de 1828 - mayoría absoluta para la elección presidencial, con segunda votación en el Congreso para dirimir entre los tres candidatos con mayor sufragio - es literalmente conservado en los textos constitucionales de 1834 (art. 73) y de 1839 (art. 74). Tras la revolución liberal de 1855, la Asamblea Constituyente aprueba la nonata carta de 1856, que si bien no entró en vigencia, significó la incorporación de algunas importantes modificaciones en la elección pre-

sidencial. En primer lugar, no se pronunció a favor de la elección indirecta ni tampoco a favor de la elección directa. Lo dejó abierto, según lo establece la respectiva legislación electoral (art. 75). Y en segundo lugar, conservando el principio de mayoría absoluta para la elección presidencial, reformuló el sistema de segunda votación realizado por el Congreso. Ya no sería entre los tres candidatos de mayor sufragio, sino sólo entre los dos primeros: "Si no hay mayoría absoluta, el Congreso elegirá entre los dos que hubiesen obtenido mayor número de votos" (art. 77). A su turno, la Constitución de 1860, que es la carta con mayor vigencia normativa que ha conocido nuestra trayectoria republicana, mantuvo el principio de mayoría absoluta con "segunda vuelta" en el Congreso, asumiendo las dos innovaciones introducidas por la noata de 1856. No determina si la elección presidencial será por sufragio directo o indirecto, dejándolo abierto para la ley electoral (art. 80); establece que será proclamado Presidente de la República el candidato que "hubiese obtenido mayoría absoluta" de votos (art. 81); y, en caso de que ninguno lograra esta mayoría, elegiría "el Congreso entre los dos que hubiesen obtenido mayor número de votos" (art. 82). La fugaz carta liberal de 1867, que intentó sustituir - sin éxito - a su precedente de 1860, mantuvo en su texto el principio de mayoría absoluta para la elección presidencial (art. 73) y la segunda votación a través del Congreso, entre los dos primeros candidatos, en caso de no obtenerse la exigida mayoría (art. 74).

Durante la vigencia de la Constitución de 1860, el cambio sustantivo en la elección presidencial se produjo en la legislación electoral, al implantarse el **sufragio directo** en sustitución del sistema indirecto de los colegios electorales, sistema que había sido recogido del ordenamiento federal de los Estados Unidos, con muy pernicioso experiencia en el Perú, pues facilitó la falsificación de las actas electorales. El sufragio directo para la elección presidencial, establecido por la célebre Ley Electoral de 1896, fue mantenido hasta la última ley electoral que rigió bajo el amparo de la Constitución de 1860: la ley electoral de 1915 (art. 7). Será la Constitución de 1920, aprobada poco después del golpe de Leguía, la que emprenderá un cambio sustantivo, que no parece tener explicación en la doctrina constitucional, sino en la particular situación que en ese momento se iniciaba. El texto no es muy claro, razón por la cual Manuel Vicente Villarín supone que todavía rige el principio de mayoría absoluta para la elección presidencial, tal como lo dispone la ley electoral de 1915 (9). En rigor, la Constitución de 1920 no parece interesada en precisar si la elección presidencial ha de realizarse o no según el principio de mayoría absoluta. Señala, escuetamente, que será proclamado

Presidente de la República el candidato que "haya obtenido la mayoría de votos" (art. 88). A nuestro juicio, esta peligrosa ambigüedad, sumamente útil para los beneficios del cálculo político, **no puede interpretarse como mayoría absoluta**, lo cual explica por qué no establece el texto constitucional un procedimiento de "segunda vuelta" a cargo del Congreso. En todo caso, las elecciones presidenciales de 1924 y de 1929, cancelado el pluralismo político, sólo fueron un expediente ilusorio para formalizar la reelección presidencial - o la continuidad en el poder - de aquella misma persona que había promulgado la carta de 1920. No hubo, en ese período, competencia electoral.

La ruptura del principio de mayoría absoluta para la elección presidencial, si bien podría prestarse a interpretaciones en la Constitución de 1920, no deja dudas en la Constitución de 1933, pues coloca expresamente una "mayoría relativa" con barrera en el tercio de votos. Y en caso de que ninguno de los candidatos obtenga el tercio requerido "el Congreso elegirá Presidente de la República entre los tres candidatos que hubiesen obtenido mayor número de votos válidos" (art. 138). Es decir, si bien constitucionaliza el sufragio directo (art. 135), instituido en nuestro ordenamiento constitucional desde la ley electoral de 1896, reemplaza el sistema de "segunda votación" entre dos candidatos implantada en 1856, por el que regía previamente: entre tres candidatos. Este presunto retroceso debe suponerse coherente con la condición mínima del tercio de sufragios, que exigiría una depuración más precisa en caso de que ninguno de esos tres candidatos llegase a obtener el 33,33% de los votos (10). Finalmente, como es sabido, la Constitución de 1979 **retoma el principio de la mayoría absoluta** de votos y establece, en caso de no obtenerse esta mayoría, una segunda vuelta electoral, desplazando la segunda votación tradicionalmente asignada al Congreso por el sistema del **ballotage** presidencial: segunda elección por medio del sufragio popular entre los candidatos que hubiesen obtenido las dos primeras mayorías. El texto consignado por la Constitución de 1979, literalmente repetido por la Constitución de 1993, señala: "Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta, se procede a segunda elección dentro de los treinta días siguientes entre los candidatos que han obtenido las dos más altas mayorías relativas" (art. 54).

VI. La "segunda vuelta" a cargo del Congreso y sus problemas

Vista en panorámica nuestra tradición constitucional, el principio de mayoría absoluta para la elección presidencial y, en caso de no obtenerse dicha mayoría, un trámite de "segunda vuelta" o segunda votación ha

sido, pues, una constante en nuestros textos constitucionales y en sus correspondientes legislaciones electorales. La discusión podría establecerse a través de dos variantes: a) Principio de mayoría relativa (con barrera, como en 1933; o sin barrera, como en 1920); b) En caso de aceptarse mayoría absoluta, debe establecerse un trámite subsiguiente en la posibilidad de no obtenerse esta votación, sea a través de una segunda votación definida por los miembros del Congreso, o por una segunda vuelta electoral, a través del sistema del **ballotage**, que excluye, así, la intervención y las negociaciones políticas que necesariamente deberán producirse al interior del Congreso.

Afortunadamente, este dilema no es exclusivamente doctrinal. Hemos tenido una aleccionadora experiencia, durante las elecciones de 1962, que nos permite hacer cierto prudente aterrizaje en nuestra reflexión. Ya hemos señalado que la Constitución de 1933 establecía el tercio de votos y la segunda votación a través del Congreso entre los tres candidatos con mayor sufragio. Las dos únicas elecciones que consideramos limpias, bajo este marco constitucional, superaron el tercio exigido constitucionalmente: Bustamante y Rivero había obtenido el 66.7% de votos (1945) y Manuel Prado el 45.8% de votos (1956). Sin embargo, hay que precisar que en el primer caso se presentaron solamente dos candidaturas (Bustamante y Eloy Ureta), mientras que en 1956 Prado tuvo solamente dos competidores (Belaúnde y Lavalle), lo cual facilitaba la concentración de votos en las candidaturas ganadoras. En cambio, en las elecciones presidenciales de junio de 1962 hubo siete candidatos: Haya de la Torre, Fernando Belaúnde, Manuel A. Odría, Cornejo Chávez, Luciano Castillo, Pando Egúsquiza y Alberto Ruiz Eldredge. Computados los sufragios, los cuatro últimos candidatos (que eran "candidatos menores") obtuvieron, juntos, aproximadamente el 6.5% de los votos. Y entre los tres "grandes" se produjo un virtual triple empate, sin que ninguno de ellos pudiese sobrepasar el tercio de votos exigido constitucionalmente, con lo cual la decisión final quedó en manos del Congreso. La votación popular, según los resultados oficiales, había quedado en estos términos:

Candidato	total de votos	porcentaje
1) V.R. Haya de la Torre	558, 237 vts	32.98%
2) Fernando Belaúnde	543, 828 vts	32.13%
3) Manuel A. Odría	481, 404 vts	28.44%

No entraremos aquí a analizar el presunto fraude, que desembocó en el golpe militar del 18 de julio y que fue argumentado en el denominado "Libro Blanco" de la Fuerza Armada (11). Mas relevante resulta destacar

que las negociaciones para la segunda votación, a realizarse en el Congreso, ya habían concluido antes de producirse el golpe militar. Tras la tácita alianza entre las fuerzas apristas y odristas, el Congreso, siguiendo el mecanismo constitucional establecido, elegiría como Presidente de la República al general Manuel A. Odría. Enrique Chirinos Soto, quien fue, sin éxito, candidato a diputado por Lima en las referidas elecciones, testimonia que Odría había aceptado "los votos de los parlamentarios apristas para su elección en la Cámaras" (12). Por tanto, la mayoría parlamentaria apro-odrística elegiría, de acuerdo con la Constitución, al nuevo Presidente de la República. Sin embargo, esta alianza tácita, considerada *contranatura* (el perseguidor con los perseguidos) y ajena a los momentos de renovación política que el país exigía, habría levantado como bandera la necesidad del golpe, lo cual era a toda luces un argumento anticonstitucional. En todo caso, debe quedar claro que no hubo, en las elecciones de 1962, ningún entrapamiento constitucional, como algunas veces se ha sostenido. Producido el golpe militar, por la causa que fuera, hubo en 1963 una nueva elección, con todos los visos no sólo de un desempate entre los tres "grandes", sino de una especie de **ballotage empírico**, aunque bajo el sistema de la mayoría relativa (mínimo del 33.33%) que la Constitución de 1933 consagraba. Como suele suceder con el **ballotage**, se produjeron alianzas y apoyos tácitos. La DC de Cornejo Chávez acordó públicamente una alianza programática con el partido de Belaúnde Terry, Acción Popular. En esta oportunidad, se presentaron cuatro candidaturas presidenciales solamente. Junto a los "tres grandes", postuló Mario Samamé Boggio. Los resultados oficiales se dieron así:

Candidato	total de votos	porcentaje
1) Fernando Belaúnde	708,662 vts	39.05%
2) V. R. Haya de la Torre	623, 501 vts	34.36%
3) Manuel A. Odría	463,395 vts	25.52%
4) Mario Samamé Boggio	19,320 vts	1.06%

Con estos resultados, Belaúnde salió elegido Presidente de la República según el principio de mayoría relativa (con barrera en el tercio de votos) establecido por la Constitución de 1933. Creemos que es aquí, en esta experiencia del doble proceso electoral (1962-1963), donde hay que buscar la fuente y los fundamentos de la implantación de la segunda vuelta en la Constitución de 1979, tras retomar el principio de mayoría absoluta para la elección presidencial. En todo caso, quien legítimamente discepe del **ballotage** presidencial, debe previamente buscar una fórmula sustitutoria inspirada en los acontecimientos electorales de 1962 y, muy

particularmente, en la negativa sensación que provocó en la opinión ciudadana la negociación política entre apristas y odristas para convertir a Odría, según el mecanismo de segunda votación establecido en la propia Constitución, como Presidente Constitucional de la República (13).

VII. La segunda vuelta en el constitucionalismo latinoamericano

La incorporación del **ballotage** presidencial en nuestra Constitución de 1979 ha influido considerablemente en otros textos constitucionales de América Latina. Así, mientras en el Perú se especula si el **ballotage** fue una "copia parcial" de Francia, no queda resto de duda que la Constitución de Chile (1980), inmediatamente posterior a la nuestra, recogió la segunda vuelta electoral para la Presidencia de la República por inspiración directa de la obra realizada por los constituyentes peruanos de 1979 (14). Sin embargo, este reconocimiento no significa suponer que hubo en Chile una "copia" del modelo peruano. Curiosamente, su experiencia constitucional, que es más extensa y diversa que la nuestra, fue la principal fuente de reflexión doctrinal para asumir como fórmula electoral el **ballotage** presidencial. Vale la pena detenernos un momento en ella, pues puede ayudarnos a ratificar la importancia que tiene el **ballotage** presidencial en Chile para resolver el conflicto constitucional surgido en 1970 y que tuvo dimensiones muy similares al del proceso electoral peruano de 1962.

La tradición constitucional chilena, al igual que la nuestra, ha privilegiado el **principio de mayoría absoluta** para la elección del Presidente de la República. Así, la Constitución de 1833, que tuvo casi un siglo ininterrumpido de vigencia normativa, si bien estableció el sufragio indirecto (a través de electores, como el sistema norteamericano y como el nuestro hasta 1896), exigía para la elección "mayoría absoluta de votos" (art. 68). Y en caso de no obtenerse dicha mayoría, "elegirá el Congreso entre las dos personas que hubieren obtenido mayor número de sufragios" (art. 69), tal como lo establecía en el Perú la Constitución de 1860, que rigió los procesos electorales hasta 1919. La siguiente Carta chilena (1925) no alteró este sistema. Si bien constitucionalizó el sufragio popular y directo, exigía que el candidato presidencial obtenga en esa elección "más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos". Y si no resultase esa mayoría, "el Congreso Pleno elegirá entre los ciudadanos que hubieren obtenido las dos más altas mayorías relativas" (art. 64). Con ese marco constitucional (que, en cambio, nuestra Carta de 1933 abandonó), Chile realizó ocho procesos electorales consecutivos en un período cercano a los

cuarenta años. Arturo Alessandri (1932), Pedro Aguirre Cerda (1938) y Juan Antonio Ríos (1942), al igual que Eduardo Frei Montalva (1964), obtuvieron la mayoría absoluta de votos exigida constitucionalmente. Sin embargo, en las elecciones de González Videla (1946), Ibañez del Campo (1952), Jorge Alessandri (1958) y Salvador Allende (1970), el Congreso tuvo a su cargo la segunda y definitiva votación, "inclinándose siempre por el candidato que había obtenido la primera mayoría relativa" (15). Allende, pese a que obtuvo un virtual empate con el expresidente Jorge Alessandri (16), fue elegido Presidente de la República con el apoyo de los parlamentarios demócratas, respetando esa tradición constitucional (17). La tensión y el conflicto con el parlamento no tardaron en llegar, rompiendo la estabilidad que habían logrado otros gobernantes chilenos de este período, que tampoco tuvieron mayoría parlamentaria (18). Acaso en esta peculiar circunstancia pueda encontrarse la necesidad de sustituir en Chile la segunda votación del Congreso por una segunda elección popular. En todo caso, como fuente de preocupación doctrinal, la elección chilena de 1970 parece guardar algunas sugerentes similitudes con el conflictivo proceso electoral peruano de 1962 antes descrito. Aunque, resulta pertinente no olvidar - insistimos -, que, a diferencia del Perú, otros tres gobernantes chilenos fueron elegidos, entre 1933 y 1973, a través de una "segunda vuelta" realizada por el Congreso.

Antes que en Perú o Chile, la segunda vuelta hizo su aparición como mecanismo regular de elección presidencial en Costa Rica y en el Ecuador, cuyas experiencias fueron, como antes señalamos, más influyentes en la reflexión del constituyente peruano de 1979 que el **ballotage** francés. La segunda vuelta en Costa Rica, establecida por la Constitución de 1949, es, sin duda, una institución pionera en América Latina, aunque hay que advertir que es un mecanismo *sui generis*. Para la primera elección, no se exige mayoría absoluta, sino una mayoría "que exceda de cuarenta por ciento del número total de sufragios válidamente emitidos" (art. 138). En el caso de Ecuador, la Constitución de 1978 no estableció la segunda vuelta. Decretó, mas bien, la elección presidencial por mayoría absoluta, dejando atrás el principio de mayoría simple que había regido tradicionalmente sus procesos electorales. La Ley Electoral de 1978, derivada de los arts. 74 y 80 de la Constitución, implantó la segunda vuelta electoral para definir el proceso presidencial de ese año en caso de que ninguno de los candidatos obtuviese la mayoría absoluta requerida por el texto constitucional. Y así sucedió. Por esa razón, Jaime Roldós, quien obtuvo 28% de sufragios en primera vuelta, fue elegido en la elección definitiva, realizada en abril de 1979, con el

68,5% de los votos. Al igual que Costa Rica, Ecuador ha regido desde entonces todos sus procesos electorales apelando al **ballotage** presidencial.

Sin olvidar el precedente de Costa Rica (1949), hay que anotar que la tendencia a adoptar el sistema mayoritario de doble vuelta en el constitucionalismo latinoamericano ha sido predominante durante los años ochenta y lo que va del noventa. Tras la legislación electoral ecuatoriana (1978) y los ya referidos textos constitucionales de Perú (1979) y Chile (1980), se integran en esta tendencia las novísimas constituciones de El Salvador (1983), Guatemala (1985), Brasil (1988) y Colombia (1991), con sus respectivas elecciones. La nueva Constitución del Paraguay (1992) finalmente mantuvo el principio de mayoría relativa para la elección presidencial, aunque previamente el código electoral de 1990 recogió también el **ballotage** presidencial. No sabemos -claro está- si esta tendencia ganará nuevos prosélitos. Pero, según Orlando Tovar, en Venezuela - que todavía se rige por el principio de mayoría relativa - "se ha propuesto el cambio hacia el sistema electoral mayoritario, siguiendo un tanto el modelo francés", porque "en esta forma la representatividad del presidente sería mayor" (19). En Uruguay, según Dieter Nohlen, también existe similar propuesta "como una forma de evitar la posibilidad de presidentes minoritarios" (20). Y sabemos que en Argentina, aunque parece sumamente difícil modificar el sistema de sufragio indirecto (con mayoría absoluta) que rige desde 1853, la comisión presidida por Carlos Santiago Nino, que elaboró un conjunto de propuestas constitucionales durante el gobierno de Alfonsín, llegó a la siguiente conclusión en cuanto a la elección del Presidente de la Nación: "Pensamos que sería conveniente, para los casos en que ninguno de los candidatos superase la mitad de los votos, que se realizara una segunda vuelta entre los dos más votados, previniéndose la solución para los supuestos de retiros de candidaturas. Creemos que el "ballotage" es más conveniente que la negociación dentro del Colegio Electoral porque ésta puede debilitar mucho al Presidente electo en función de las concesiones que tenga que hacer para lograr su nombramiento. (...) Por otro lado consideramos más correcto que la opción entre los más votados la haga el pueblo directamente, lo que brinda al Presidente un respaldo más fuerte para un mejor equilibrio entre los poderes" (21).

Hay que anotar, finalmente, que este aparente alineamiento del constitucionalismo con el sistema mayoritario de doble vuelta encubre otras sustantivas modificaciones. Brasil, país federal, dejó atrás el sufragio indirecto y asumió el sufragio directo con mayoría absoluta en doble vuelta. Y países como Colombia o El Salvador, y en cierto modo el Perú (con

la carta de 1933), que se regían por el principio de mayoría relativa para la elección presidencial, han optado por el sistema de mayoría absoluta y, con él, por la doble vuelta electoral en lugar de una segunda votación a cargo del Congreso. Así, en la actualidad, retomando el dilema doctrinal entre mayorías relativas y absolutas que abordamos al iniciar este artículo, todos los países que han optado por el principio de mayoría absoluta para la elección presidencial, salvo Bolivia y Argentina, han incorporado como elección decisoria el **ballotage** presidencial en caso de que ninguno de los candidatos supere esta exigencia. Dentro de este nuevo contexto que nos ofrece el constitucionalismo latinoamericano, ambientado por un conjunto de procesos electorales limpios y de alternancia en el poder como no ha conocido nunca el hemisferio en forma simultánea y consecutiva, es que creemos que hay que juzgar si resulta adecuada la incorporación del sistema mayoritario de doble vuelta en nuestro ordenamiento constitucional.

VIII. Consideraciones Finales

Como precisamos al iniciar estas líneas, hemos ofrecido esta visión panorámica de la institución comúnmente conocida como "segunda vuelta" electoral a través de sus orígenes y de su presencia en el Derecho Constitucional Comparado, en la tradición constitucional peruana (ligada al principio de mayoría absoluta) y en el constitucionalismo latinoamericano, con el ánimo de impedir que las actuales impresiones que subsisten en torno a ella, y que nosotros juzgamos erróneas, puedan beneficiar un cambio precipitado en los próximos meses, atendiendo exclusivamente a intereses de cálculo político o electoral. A diferencia de la teología, la doctrina constitucional admite tendencias, interpretaciones legítimas y muy saludables discrepancias en la orientación escogida. Así como no existe un sistema democrático perfecto, tampoco existe un procedimiento electoral inmune a las críticas. Algunos tienen, sencillamente, mayores ventajas y menores inconvenientes. Pero, si se quiere discutir desde la doctrina constitucional la "segunda vuelta", es menester tener también a la vista cuáles son las desventajas o los inconvenientes de los mecanismos alternativos que se ofrecen, pues resulta difícil de imaginar que aquellos numerosos juicios críticos que recibió la "segunda vuelta" desde su incorporación en nuestro ordenamiento constitucional no se sustenten en un mecanismo electoral alternativo.

A modo de resumen, queremos dejar consignadas algunas reflexiones finales, muy puntuales, respecto al sistema del **ballotage** presidencial como mecanismo electoral y respecto a algunas de las principales preocupaciones que hemos descubierto detrás de los juicios

expresados en el Perú respecto a la presunta incoherencia interna de la "segunda vuelta" electoral.

1. En cuanto al sistema mayoritario con doble vuelta para la elección presidencial, visto en términos generales:

1.1. El **ballotage** parlamentario y el **ballotage** presidencial no tienen ninguna conexión interna. Así lo confirma el empleo del **ballotage** parlamentario en Francia durante épocas monárquicas y durante la vigencia, por lo demás muy extensa, de la III República, donde el sistema de doble vuelta rigió entre 1871 y 1919 y entre 1927 y 1924, sin ninguna correspondencia con la elección del Presidente de la República, realizada por la Asamblea Nacional (parlamento). Así lo confirma también la aparición, como mecanismo electoral autónomo, del **ballotage** presidencial en la Alemania de 1919, precisamente cuando este país abandonó el **ballotage** parlamentario. O la aplicación aislada del **ballotage** presidencial en Portugal en la actualidad (Constitución de 1976).

1.2. Tampoco existe conexión interna entre ambos mecanismos en el denominado "modelo francés" de la V República. No la tuvo en sus orígenes, ni en sus fundamentos, como antes vimos. Muy por el contrario: la incorporación del sufragio popular para la elección del Presidente de la República recibió cuestionamientos precisamente por los problemas de falta de coherencia interna que arrastraría el "modelo francés".

1.3. La práctica política francesa entre dos tendencias adversas entre sí (socialistas de Mitterrand y conservadores de Chirac), comúnmente denominada "cohabitación", ratifica que no hubo propósito alguno - en el denominado "modelo francés" - de hacer coincidir la tendencia política del parlamento con la tendencia política del Presidente de la República. Si existe esa "cohabitación" (como que existe, hoy mismo, con Balladour como Primer Ministro), es precisamente porque la mayoría parlamentaria no corresponde a los colores políticos del Presidente Mitterrand.

1.4. Aún si fuera acertado afirmar que el "modelo francés" del **ballotage** persigue garantizar cierta coherencia entre la filiación de la mayoría parlamentaria y la del Presidente de la República, no parecería del todo acertado recoger como inspiración un **esquema político distinto al nuestro**, cuyo ejercicio gubernamental reside en el Primer Ministro y que responde, en consecuencia, a la estructura básica de los regímenes parlamentarios. Desde esa perspectiva resulta altamente recomendable voltear la mirada a nuestra tradición constitucional y, en términos generales, al constitu-

cionalismo latinoamericano, que guarda mayor similitud con nuestro esquema de relación entre poderes.

1.5. En el constitucionalismo latinoamericano, hay dos precedentes a tomar en consideración y que probablemente fueron determinantes como factor de inspiración para el constituyente de 1979. Costa Rica, en cierto modo, lo aplica desde 1949 y Ecuador lo incorporó en su legislación electoral de 1978. Con sistema mayoritario de doble vuelta, Jaime Roldós fue elegido Presidente de la República del Ecuador en abril de 1979, precisamente en momentos en que sesionaba, en el Perú, la Asamblea Constituyente.

1.6. Nuestra tradición constitucional ha favorecido el principio de mayoría absoluta para la elección presidencial, solamente abandonado por las cartas de 1920 y de 1933. En caso de no obtenerse dicha mayoría, la segunda votación se realizaba en el Congreso, tal como hoy mismo sucede en la vecina Bolivia. La experiencia frustrada de las elecciones presidenciales de 1962, en las que el Congreso se aprestaba a elegir como Presidente a Manuel A. Odría, es otro factor a considerar en la valoración del **ballotage** como fórmula alternativa.

1.7. El sistema mayoritario de doble vuelta para la elección presidencial constituye una importante tendencia asumida por el actual constitucionalismo latinoamericano, en la que el Perú ha sido, o bien precursor, o bien factor de inspiración. Esta tendencia incluye algunos planteamientos de reforma esbozados en América Latina y hace suponer que el **ballotage** presidencial es una forma aceptada en tanto y en cuanto aparece como más idónea a nuestro esquema de separación de poderes.

1.8. Son numerosos los argumentos que ofrece la doctrina a favor del sistema mayoritario de doble vuelta. Aunque, como todo mecanismo político, es imperfecto, su principal sustento es que otorga mayor legitimidad al gobernante. Esa mayor legitimidad se deriva de aceptar el principio de mayoría absoluta para la elección y, en caso de no obtenerse ésta, concentrar las preferencias del electorado en los dos candidatos con las dos más altas mayorías relativas. No es una fórmula mágica. Solamente sustituye la segunda votación del Congreso por un sistema de legitimidad directa, cual es una segunda elección popular.

2. En cuanto a las preocupaciones intrínsecas que ha motivado ciertos extendidos juicios respecto a la "segunda vuelta", es conveniente considerar:

2.1. El problema de la legitimidad del gobernante no es responsabilidad del sistema electoral. En una elección confluyen muchos factores. Cuando se presentan

varias candidaturas presidenciales, y algunas de éstas tiene fuerza propia, es evidente que el electorado va a segmentar su votación. Para esos casos, la mayoría absoluta en la primera elección y el descarte que motiva la segunda elección, otorgan al mandatario una legitimidad que no conseguiría en la eventualidad de una dispersión del electorado.

2.2. Si se expresa cierta preocupación por un resultado electoral en el que el gobernante carecerá de mayoría parlamentaria, ello constituye una crítica de fondo no al sistema electoral sino al esquema de separación de poderes que es propio del constitucionalismo norteamericano y latinoamericano y, en particular, al origen popular de sus respectivos miembros y al funcionamiento autónomo de esos poderes.

2.3. Resulta sumamente peligroso que se insinúen fórmulas artificiales para garantizar mayoría parlamentaria al gobernante, independientemente de la votación que éste obtenga. Además de constituir una propuesta esencialmente anti-democrática, porque mutila la necesaria representatividad del pluralismo parlamentario y minimiza al parlamento como ente deliberativo, los precedentes nada recomendables que exhibe esta legislación artificial se encuentran en la Italia de Mussolini (la cuestionada Ley Acerbo) y en la autocracia de Stroessner en Paraguay. Sería preferible, en todo caso, optar por la segunda votación en el Congreso, tal como se realiza hoy en Bolivia (aunque entre los tres candidatos con mayor votación). Así se obtendría cierta afinidad del futuro Presidente electo con la mayoría de los parlamentarios, obligados a coaligarse o a negociar entre sí.

2.4. Si se desea optar por la segunda votación en el Congreso para definir la elección presidencial, no hay que perder de vista las sensaciones nada favorables que generan en la sociedad peruana este tipo de negociaciones al interior del parlamento. Además de la anunciada elección de Odría en 1962, hay que tener presente la experiencia de 1912, cuando el Congreso iba a definir la elección presidencial entre Aspíllaga o Billinghurst, o la de 1919, que quedó sin definirse. También parece recomendable revisar la elección de Allende por el Congreso chileno, a la que anteriormente nos referimos. A nuestro juicio, la segunda elección popular tiene la ventaja de lograr una auténtica definición por el propio electorado sin las suspicacias que la elección por el Congreso ocasiona en nuestra sociedad.

2.5. Las experiencias electorales de 1980 y de 1985 demuestran que sí es posible obtener mayoría parlamentaria con el actual sistema electoral. Las elecciones generales de 1980 fueron sintomáticas. En ella no estuvo en vigor la segunda vuelta electoral y, sin em-

bargo, con el 45% de los votos, Belaúnde obtuvo mayoría amplia en la Cámara de Diputados y la primera mayoría en el Senado, convertida en mayoría absoluta tras su alianza con el PPC.

2.6. La práctica parlamentaria habida entre 1980 y 1990 nos debe invitar a realizar una reflexión complementaria respecto al tipo de parlamento que es deseable en el Perú para un eficaz ejercicio de los controles democráticos. A nuestro juicio, el principal inconveniente que arrastra la cultura política peruana y que perturba a nuestras instituciones es la propensión del gobernante al cesarismo. Desde esa perspectiva puede comprenderse por qué desde 1980 el parlamento no fue, como le correspondía, el centro de gravitación de los asuntos públicos. Nuestro sistema constitucional, particularmente con la iniciativa legislativa del gobierno, la posibilidad de ministros-parlamentarios y de ministros no parlamentarios que participen en los debates del hemiciclo, las interpelaciones, etc. están diseñadas para fortalecer al parlamento como centro del debate público. Precisamente por ello, habría que propender a reconocer al Presidente de la República como un funcionario extra-partido, acorde con su ausencia de responsabilidad política, y exigir la canalización de responsabilidades ministeriales en los debates parlamentarios, vía el fortalecimiento de la autonomía del parlamento respecto al gobierno.

2.7. Consideramos, finalmente, en consonancia con lo anterior, que el funcionamiento del sistema democrático es un problema de conductas políticas y de voluntad de entendimiento, expresados entre las diversas fuerzas políticas. La experiencia de Chile antes registrada, particularmente entre 1932 y 1970, demuestra que los gobernantes, con o sin mayoría parlamentaria, aspiraban a coordinar políticas con las diversas bancadas parlamentarias y no exclusivamente con la propia. Los gobiernos republicanos de Reagan y Bush (1980-1992), aún sin tener los resortes que nuestra Constitución ofrece, tuvieron que persuadir a un Congreso dominado por los demócratas. Si queremos, para el porvenir del Perú, un sistema democrático eficiente y funcional, además de reivindicar el rol autónomo del parlamento, es menester poner los debidos acentos sobre las conductas políticas exclusivistas que tanto daño hacen todavía al Perú.

NOTAS

(1) Duverger, Maurice; *Instituciones Políticas y Derecho Constitucional*, Ariel, 1970; p. 159.

(2) Nohlen, Dieter; *Sistemas Electorales del Mundo*; Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981; p. 84.

(3) Villarín, Manuel Vicente; **Los Gobiernos de Inglaterra y Francia**; Imp. Gil, Lima, 1922; p. 172. Se trata de una traducción y resumen de la obra "Greater European Governments" del profesor Lawrence Lowell. Hay otras dos ediciones: 1926 (con prólogo y notas de Cesar Antonio Ugarte) y 1936.

(4) Como Villarín publicó la referida obra después de la reforma electoral de 1919, incluyó en las páginas finales un anexo (pp. 203-207), dedicado a explicar el uso del sistema proporcional en Francia y la respectiva aplicación del cociente electoral.

(5) En la obra antes mencionada, Nohlen recuerda el uso oneroso del **ballotage** parlamentario en Alemania durante el imperio guillermino. Es un aspecto que deben tomar en consideración quienes son partidarios de trasladar, al Perú, el sistema mayoritario de dos vueltas para la elección parlamentaria. En 1871, por ejemplo, el número de diputados a elegirse era 382. Sólo 46 candidatos obtuvieron mayoría absoluta en primera vuelta. En 1874, las representaciones parlamentarias fueron 397 y sólo 53 candidatos triunfaron en la primera elección. Igualmente, en las elecciones parlamentarias de 1896 se definieron en segunda vuelta 146 circunscripciones, 180 en las de 1903, 160 en las de 1907 y 191 en las de 1912 (Op. cit., pp. 273 y 278).

(6) Cfr. Carreras, Francesc de - Vallés, Josep M.; **Las Elecciones**; Edit. Blume, Barcelona, 1977; p. 122. Fuera de Europa, hay que tener presente el caso de Egipto, que introdujo un sistema *sui generis* de doble vuelta para la elección parlamentaria, muy de acuerdo, por lo demás, con los cánones del autoritarismo nasserista.

(7) León Barandiarán, José; **La Constitución Alemana de 1919**; Imp. Minerva, Lima, 1930; p. 61. No obstante, en 1949 cuando aún Francia elegía al Presidente de la República en el parlamento, entró en vigor la Ley Fundamental de Bonn, que consagró la elección del Presidente de la República por la Asamblea Federal (art. 54).

(8) Duverger, Maurice; **Francia: Parlamento o Presidencia**; Taurus, Madrid, 1962; p. 91. La edición francesa, animada por la conferencia de prensa en la que De Gaulle anunció la futura reforma constitucional, es de 1961. Con este pequeño libro, Duverger quiso crear opinión contra la referida reforma.

(9) Villarín, Manuel Vicente; **Programa detallado de Derecho Constitucional**; Imp. Gil, Lima, 1920; p. 52. Villarín se interroga: "Si del escrutinio no resultase mayoría de votos en favor de ningún candidato, ¿el Congreso tendría facultad de elegir Presidente? La Constitución del 60 disponía que el Congreso eligiese

en tal caso entre los dos que hubiesen obtenido mayor número de votos; y agregaba que si dos o más tenían igual número de votos, el Congreso elegiría entre todos ellos (art. 82). Si resultaba empate, lo decidía la suerte. La nueva Constitución no concede esa función al Congreso."

(10) Esta modificación parece tener su origen en la propuesta realizada por la Comisión Villarín, en su elogiado Anteproyecto de Constitución de 1931. Ahí leemos: "La regla que se propone es que será Presidente el que obtenga en la votación popular la mayoría de los sufragios, siempre que alcance por lo menos la tercera parte de los votos válidos. Si ninguno hubiese obtenido ese número, el Congreso elegirá entre los candidatos que hubieren obtenido más de la décima parte. (...) La dispersión de los sufragios hasta el extremo de no ser favorecido ningún postulante siquiera con el tercio, traduce un estado de incertidumbre y desconcierto en la voluntad popular. El Congreso acude a reforzar con su voto a uno de los candidatos populares, para que ingrese al poder con mayor autoridad que la escasa derivada de una votación deficiente" (**Exposición de motivos del Anteproyecto de Constitución del Estado**, Imp. Torres Aguirre Lima, 1931; p. 24).

(11) El famoso "Libro Blanco", denominado así por su carátula, expone, con una serie de documentos, las dimensiones del presunto fraude. Como principal considerando, en las palabras introductorias, explican lo siguiente: "Quienes ejercían el gobierno en esa fecha se propusieron, clara y conscientemente, alcanzar un fin: Permanecer en el Poder" (Cfr. **La Fuerza Armada y el Proceso Electoral de 1962**, Imprenta de la Fuerza Armada, 1963; p. 1). En suma, denuncian un pacto oculto entre el pradismo, el aprismo y el odrismo, lo cual implicaba, a fin de cuentas, un veto, no contra Haya de la Torre, sino contra el propio General Odría.

(12) Chirinos Soto, Enrique; **Cuenta y Balance de las elecciones de 1962**; Ediciones Perú, Lima, 1962; p. 61. En un libro posterior (**Cien días en campaña**, 1968), Chirinos precisa que el golpe militar de 1962 "se consumó en el instante en que el Partido Aprista se aprestaba a unir en el Congreso, como Presidente, al General Odría" (p. 13).

(13) Suele sostenerse que el golpe militar de 1968 fue por responsabilidad del sistema constitucional o que fue causado porque no hubo mayoría gubernamental en el parlamento que rigió entre 1963 y 1968. Cinco años de ejercicio parlamentario creemos que es un tiempo muy extenso como para responsabilizar del golpe a los resultados electorales de 1963. Este argumento, lamentablemente muy difundido, suele olvidar no sólo que Belaúnde tuvo un auge incontenible de

popularidad entre 1966 y 1967, sino que también minimiza los complejos y dramáticos problemas económicos y sociales que se vivieron entonces, particularmente con las guerrillas de 1965 y la crisis fiscal de 1967. Otro factor que consideramos relevante es la tendencia predominante que se perfilaba favorita en las elecciones de 1969. A nuestro juicio, los argumentos exhibidos públicamente por la Junta Militar de 1968 tuvieron una evidente conexión con los motivos intrínsecos del golpe de 1962.

(14) El art. 26 de la Constitución de Chile señala: "El Presidente será elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos." Y más adelante: "Si a la elección de Presidente se presentaren más de dos candidatos y ninguno de ellos obtuviere más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, se procederá a una nueva elección... Esta elección se circunscribirá a los dos candidatos que hubieren obtenido las más altas mayorías relativas".

(15) Cfr. Quinzio Figueiredo, Jorge Mario; *Manual de Derecho Constitucional*; Edit. Jurídica de Chile, Santiago, 1969, p. 424. Humberto Nogueira Alcalá (*El Gobierno*; Edit. Participa, 1992) presenta unos cuadros con los resultados de las segundas votaciones celebradas en el Congreso chileno en todos esos casos, incluyendo la elección de Allende (pp. 13-15).

(16) De un total de 2'954,799 votantes, Salvador Allende obtuvo un total de 1'070,334 votos (36.2%); Jorge Alessandri un total de 1'031,159 (34.9%), mientras que Radomiro Tomić obtuvo 821,801 votos (27.8%).

(17) Recuerda Dieter Nohlen que en 1970, cuando "se conocieron ciertos planes para elegir en el Congreso al segundo candidato más votado, ello se interpretó ampliamente como un golpe a la tradición institucional" (Cfr. Nohlen, Dieter; *Sistemas Electorales de América Latina*; Fundación Friedrich Ebert, Lima, 1993; p. 108).

(18) Según Bravo Lira, desde la elección de Arturo Alessandri (1932) se estableció como principio eje del sistema político chileno, "que el presidente tiene que buscar respaldo parlamentario para su gestión gubernativa y los dirigentes partidistas, por su parte, tienen que prestar colaboración al presidente para formar una mayoría en el congreso que respalde su gestión". Así, este "principio no escrito, pero generalmente aceptado, fue la clave del régimen de gobierno en Chile desde 1933 hasta 1973". "Con ello se borró también el principal motivo de diferencia entre los radicales y los conservadores. Desde 1933 en adelante, radicales y conservadores concurren a dar un gobierno al país.

Muchas veces se combinan estos dos partidos, se entienden uno con otro para dar respaldo al gobierno, y siempre que está amenazada la subsistencia del régimen de gobierno, radicales y conservadores, que antes habían sido polos opuestos, hacen causa común. Se unen ante la amenaza del régimen de gobierno" (Cfr. Bravo Lira, Bernardino; *Historia de las instituciones políticas de Chile e Hispanoamérica*; Edit. Jurídica de Chile, 1986; pp. 296-270). Para profundizar el contraste entre el inestable período peruano bajo la Carta de 1933, y la continuidad del proceso político chileno (1933-1973), parece relevante examinar la trascendencia de esta conducta política. Volveremos sobre ello en las reflexiones finales de este estudio.

(19) Cfr. Tovar, Orlando; "Las instituciones electorales en Venezuela", en: *Sistemas electorales y representación política en Latinoamérica*; ICI-Ebert, Madrid, 1986; t. II, p. 153.

(20) Cfr. Nohlen, Dieter; *Sistemas Electorales de América Latina*; Fundación Ebert, Lima, 1993; p.

(21) Cfr. *Reforma Constitucional. Dictamen preliminar del Consejo par la Consolidación de la Democracia*; EUDEBA, Buenos Aires, 1986; p. 62. Previamente señalan: "Debe ser designado (el Presidente) por sufragio universal y directo, por el sistema de "ballotage" o de doble vuelta. Este método por un lado garantiza la separación de los poderes políticos y por otro posibilita que el Presidente se encuentre apoyado en la mayoría absoluta de los sufragios, obteniendo asimismo aportes que superen a su propio partido político" (pp. 53-55). Cabe recordar que el ballotage presidencial fue practicado en las elecciones de 1973 y en las de 1983. En ambos casos el ganador (Cámpora y Alfonsín) sobrepasó la mayoría absoluta en primera vuelta.

NOTA DE REDACION;

El autor terminó este trabajo en julio de 1994. En agosto se aprobaron dos importantes reformas constitucionales. En Bolivia, si bien se mantuvo la segunda elección a través del Congreso, ésta se realizará, ya no entre tres, sino entre los dos candidatos con mayor votación. Y en Argentina se introdujo el sistema del ballotage o segunda vuelta electoral, la cual confirma la tesis del autor respecto a la tendencia del constitucionalismo latinoamericano hacia la segunda vuelta electoral.