

RESUMEN

El Instituto Tecnológico de Santo Domingo, Participación Ciudadana y el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) han propiciado la posibilidad de que hoy podamos profundizar un poco sobre la experiencia de la "Segunda Vuelta", la cual es una institución nueva, novedosa en el panorama político de República Dominicana, al igual que el hecho de que será necesario ganar con el 50% más 1, por lo que se vuelve importante conocer sobre este proceso y las experiencias que se han tenido hasta el momento en torno al mismo.

En la medida en que sepamos en qué consiste y cuáles son sus dificultades seremos capaces de manejarlos mejor y evitar los inconvenientes y quedarnos con los beneficios. En este espacio tendremos como participantes al Dr. Daniel Alberto Sabsay, de Argentina, al Dr. Luis Camilo Osorio, de Colombia y al Dr. Enrico Boloria, de la Universidad de Miami, quienes a través de su práctica profesional, académica y de militancia política han participado en diferentes experiencias de "segunda vuelta" y que tratarán de transferirnos parte de esos conocimientos.

La segunda vuelta ha sido una de las demandas que muchos sectores de la sociedad dominicana han venido sosteniendo por

* Este trabajo entra dentro del Proyecto INTEC-PID.

mucho tiempo y que finalmente en la reforma constitucional de 1994 fue introducida y que ahora por primera vez vamos a ejecutar. De ahí la importancia del presente espacio y la discusión que en el mismo podemos sostener.

EXPOSICION DEL DR. DANIEL ALBERTO SABSAY (ARGENTINA)

La Perspectiva Académica.

La doble vuelta electoral o “ballotage”, como también se le llama, es uno de los mecanismos propios al sistema electoral o régimen electoral, a las modalidades o procedimientos mediante los cuales en un sistema democrático se designan las autoridades electivas. Todo lo que hace esta figura electoral es integrar, de manera privilegiada, al sistema político en su conjunto, toda modificación que se produzca en el mismo y que tendrá diferentes efectos. Ahora bien, si pensamos en la problemática electoral en sí misma, debemos tomar conciencia de que siempre una modificación al sistema electoral va a beneficiar a algunos y a perjudicar a otros, ninguna reforma del sistema electoral es inocente o neutral, siempre va a tener este tipo de consecuencias.

La doble vuelta, que examinaremos en términos académicos, proviene de la Francia del II Imperio con Napoleón III en 1852 y se inaugura este procedimiento, mediante el cual un gobernante para acceder al poder deberá obtener la mitad más uno de los sufragantes, es decir, la mayoría absoluta. En una primera etapa, era la posibilidad de volver a barajar y dar de nuevo la vuelta de la bolita, que era una especie de juego que tenían los franceses y de ahí el nombre de “ballotage”. El número de vueltas era indefinido, se seguía con todos los candidatos que se mantuvieran hasta que alguno obtuviera la mayoría absoluta, naturalmente eso era bastante complejo, ya en los países donde tenemos las dos vueltas nos parece excesivo, hay un desgaste de todo tipo como consecuencia de dos comicios de seguido, imagínense lo que sería aquello en la Francia de mediados de siglo anterior.

Así se origina. Sin embargo, no es utilizado por largo tiempo y es retomado recién en la primera parte del siglo 20, en la llamada III República Francesa y luego es continuado después de la Segunda Guerra Mundial por la IV República, tomado por dos sistemas parlamentarios que sí tenían algún rasgo en común y le era característico una propensión al asambleísmo, es decir, al órgano legislativo por sobre el Ejecutivo; a una enorme fragmentación del sistema de partidos políticos; y a una actitud sumamente cambiante de los gobiernos que conformaron la III y IV República. Es importante tener en cuenta que los gobiernos de la IV República durante los doce que duró, fueron de unos nueve meses promedio, para cada uno y en estas circunstancias se aplicaba el "ballotage".

Curiosamente es retomado por la V República, con De Gaulle en 1958, en la Constitución que está vigente en la actualidad para Francia, cuando se produce una importante modificación en las instituciones galas. Se forma un sistema de gobierno que es un híbrido entre el parlamentarismo y el presidencialismo y que hoy se conoce con el nombre de semipresidencialismo, es decir, es un gobierno de tipo democrático, en el cual el Presidente de la República es elegido por sufragio a dos vueltas y el Poder Ejecutivo está compuesto por un gabinete al estilo parlamentario a cuya cabeza hay un jefe de gobierno, Primer Ministro, que se relaciona con el Parlamento de un modo bastante similar al de un parlamentarismo. Evidentemente que es un sistema muy particular.

Este sistema es adoptado por otros países de Europa, entre los cuales el que más se asemeja es el sistema portugués. Este repaso es fundamental para tener en cuenta cuál es el modelo, para luego tratar de proyectarlo en lo que sería el sucedáneo, tal y como será utilizado en nuestros países.

El sistema de "ballotage" en Francia es utilizado tanto para la elección del Presidente de la República como para la elección de los miembros de la Asamblea Nacional, que es la Cámara Baja con el Poder Legislativo efectivo, de tal manera que se relaciona con el Ejecutivo a través de la eventualidad de mociones de censura o de su propia disolución. El sistema de "ballotage" tiene como notas comunes un régimen que es el de semipresidencialismo, en el cual

el Presidente es una especie de árbitro que tiene facultades bastante amplias y muchas veces excepcionales y por ese motivo busca una legitimidad muy alta a través de un voto masivo y que no es propuesto por los partidos políticos sino por firmas de ciudadanos/as que varían de elección en elección.

El sistema abarca cámaras y eso hace que exista una cierta correlación entre los porcentajes que tiene el Presidente y el eco que sería la Asamblea Nacional, si bien es cierto que en Francia puede haber situaciones discordantes porque el periodo presidencial es muy largo (siete años) y durante el mismo se renueva dos veces la Asamblea Nacional y eso hace que muchas veces no coincida esa mayoría. Pero es importante tener en cuenta que como el sistema tiene amplios rasgos parlamentaristas existe siempre desde uno u otro poder la posibilidad de remover al gobierno vía la censura o de disolver la Asamblea a través de las típicas herramientas parlamentarias de la disolución que están en manos del gobierno o Poder Ejecutivo.

Con este modelo veamos cuál es el espejo que tendremos en nuestros países. En 1972 tuvo lugar en Argentina una experiencia aislada, porque sólo sirvió para la elección presidencial del 1973, posterior a la reforma realizada por un gobierno militar y que no fue convalidada por las instituciones democráticas. Desde 1978-1979 fue adoptada la segunda vuelta por las Constituciones de Ecuador y Perú y al día de hoy en ocho Constituciones más, incluyendo la de Nicaragua.

El "ballotage" o doble vuelta parecía algo simple e inocente en un sistema electoral, sin embargo, era posible de tener grandes consecuencias en el sistema en su conjunto y que era interesante observarlo y empezar a sacar conclusiones importantes, por lo distinto que era el espejo del sistema político en que se quería reflejar. En primer lugar, porque en Latinoamérica tenemos un sistema presidencialista y en muchos países, esa fragmentación de partidos políticos que acusaba la III y IV República no se produce porque la misma elección presidencial llama a formar grandes agrupamientos políticos; en segundo lugar, tenemos una separación de poderes absolutamente tajante, salvo ciertas excepciones, no

puede ninguno de los mismos propiciar la remoción de los incumbentes de otro, ni recíprocamente, salvo mediante el juicio político; en tercer lugar, el modelo que aplicamos apunta exclusivamente al Presidente y Vicepresidente de la República, no a la elección parlamentaria, la única excepción se da en Haití, donde la Constitución es una copia de la Constitución de la V República donde se contempla la elección a dos vueltas para los parlamentarios.

Señalo esto considerando que es un factor, eventualmente, bastante importante de desestabilización o de ingobernabilidad, porque resulta que en una primera vuelta, o donde es necesario una segunda vuelta, es muy probable que el partido del Presidente de la República tenga en el Parlamento una cantidad exigua de diputados o de legisladores, ya sea porque coinciden las elecciones, o porque no coincidiendo se da la eventualidad de que la coalición de partidos que apoya a este candidato no tiene una cantidad importante de legisladores. Sin embargo, una segunda vuelta electoral puede transformar a esta persona en un Presidente super legítimo, porque puede obtener muy por encima de un 50%, pero resulta que en el Parlamento no tiene mayoría propia, tiene que buscar coaliciones para poder gobernar con las dificultades que este tipo de gobierno acarrea en combinación con sus características presidencialistas, si es que pueden coexistir ambos.

En el caso de Collor De Melo vamos a ver más allá de hechos puntuales que llevaron a la caída de su gobierno, tuvo serias dificultades para gobernar porque contaba con una cantidad exigua de parlamentarios. No olvidemos que había obtenido menos del 28% en la primera vuelta y que luego gana en la segunda vuelta, pero la elección de parlamentarios y Presidente, había llevado a que su familia política obtuviese menos del 25% del porcentaje de los legisladores.

Esta situación se repite en Perú con Fujimori, quien en la primera vuelta obtuvo alrededor del 24% y su partido, que no era tal, en el caso de los diputados tenía el 18% y los senadores superaban apenas el 20%. Sin embargo, logra cerca del 60% en la segunda vuelta y con esta representación en el Parlamento tuvo serias dificultades

para llevar al cabo su programa de gobierno, lo que se resuelve con una actitud contraria a la ley fundamental del Estado, disolviendo el Parlamento, como ya todos sabemos.

Por último, el ejemplo de Guatemala de Elías Serrano es importante de analizar, donde se da una “fujimorización” del régimen, fallándole por circunstancias determinadas por una sociedad civil y una institucionalidad distinta, lo que le costó la pérdida del gobierno y para el país muchas dificultades.

La viabilidad de la doble vuelta, en condiciones de un presidencialismo más las características institucionales que hemos visto, todavía está por verse. En aquellos países donde estas situaciones no se han presentado, es por la existencia de un bipartidismo casi perfecto, o del éxito en la primera vuelta de quién es elegido.

Hay ciertas cuestiones jurídicas que debemos abordar para dejar un panorama de análisis bastante abarcador. Entre estos está el plazo que debe mediar entre un acto electoral, la primera vuelta, y otro acto electoral, la segunda vuelta, cuando se hace necesario. En este sentido hay que tener presente que se está frente a una sola contienda electoral para la cual se hace necesario dos citas electorales de un mismo proceso, no debe ocurrir ningún acontecimiento que desvirtúe las características de ese único proceso electoral.

Existen condiciones que pueden desvirtuar el proceso como la excesiva extensión en el tiempo trayendo una inestabilidad institucional, una paralización de las fuerzas económicas, además está el cambio total de los grandes temas de la campaña electoral que lleven al total cambio de circunstancias, de tal manera que nos presenten ante dos procesos electorales diferenciados. En Francia el plazo es de 14 días, pero en nuestros países ha habido una tendencia a extender el plazo, en aquellos donde es más corto es de tres semanas, llegando hasta tres meses y medio en el Ecuador. En el caso de República Dominicana es de 45 días, lo que se considera un poco largo porque puede conllevar a otros aspectos jurídicos de tipo institucional que deben ser definidos antes del proceso electoral.

La primera cuestión que la Ley No. 1195 no define es lo que se entiende por voto válido, lo que a mi entender no es suficiente ya

que, por ejemplo, falta una definición sobre la consideración de los votos en blanco que en algunos casos es considerado válido, en otros casos es nulo. En una votación muy estrecha puede llevar a que la segunda vuelta sea o no necesaria en función de esa definición relativa a los votos válidos.

La segunda cuestión es sobre la posibilidad de desistimiento entre las dos vueltas electorales, uno de los miembros de la fórmula que decide renunciar o que fallece y para esa fórmula aparece la posibilidad de recomponerse. Supongamos el que sale segundo, hay uno que decide desistir y abrevan las aguas del que sale tercero o cuarto, pero tomando a uno de los miembros de esa fórmula que había quedado fuera, para transformarse en la fórmula de la segunda vuelta o también puede hacerse con el que ha quedado de primero, que en Francia está expresamente prohibido porque implica romper ese único proceso electoral con dos citas eventuales. Se está frente a un escenario completamente diferenciado, lo cual considero necesario que, claramente, se tome una decisión antes de las elecciones, ya que sería sumamente penoso que la decisión haya que tomarla una vez los hechos impongan la necesidad de tomarla.

Como conclusión tenemos que decir que Latinoamérica asume un nuevo mecanismo electoral descontextualizado del origen de donde lo toma y aplicando un modelo, donde la mayoría de los rasgos son totalmente diferentes del original. Esto crea grandes interrogantes, grandes dilemas que han ocasionado situaciones de crisis en aquellos países que lo han sufrido; por otra parte, en la situación dominicana existiría un primer temor que es un plazo un poco excesivo entre los dos actos electorales, por la situación de estancamiento económico y social y crisis institucional que puede traer indefinición de quien es el titular del futuro del Poder Ejecutivo y la dificultad para quien está gobernando, de poder hacerlo en esas circunstancias.

En último lugar, determinadas características excesivamente reglamentarias, pero muy importantes, que requerirían una definición previa a las elecciones y que se basan sobre la definición de qué se entiende por voto válido, apuntando, fundamentalmente, a definir cuál es la situación de los votos en blanco y la posibilidad de que

se produzcan recomposiciones de fórmulas entre las dos citas electorales. ¡Muchas gracias y les deseo mucho éxito!

EXPOSICION DEL DR. LUIS CAMILO OSORIO (COLOMBIA)

La Perspectiva Institucional

“El sistema de escrutinio mayoritario a dos vueltas tiende a producir multipartidarismo atemperado por alianzas”. Maurice Duverger.

Muy complacido y además reconocido porque en el breve lapso de este último lustro he tenido la oportunidad de compartir con el pueblo dominicano. Ahora, de manera particular con las organizaciones cívicas, los partidos políticos, su democracia, las preocupaciones, pero especialmente las esperanzas, expectativas y la voluntad por el perfeccionamiento del sistema electoral, el fortalecimiento de las instituciones que tienen por objeto la verificación de la voluntad ciudadana a través del voto.

Existe un proverbio que dice “Cuánto se aprende viajando” y en una ocasión escuché de labios de uno de los responsables del proceso electoral en uno de los países del continente la frase lapidaria, según la cual “La idiosincrasia política de los pueblos tiene especial manifestación en un sistema de organización electoral”.

Desde entonces, cuando concurro a compartir experiencias con autoridades electorales, de gobierno, con organizaciones políticas, con candidatos y con comunidad cívica y con vocación académica, especialmente cuando se comparte con personas conocedoras y ávidas de saber todos los aspectos jurídicos y fundamentalmente técnicos, de rigor científico que enmarcan ésta, en ciencias, ciencia y técnica practicada por las democracias en el mundo, suelo hacerlo, repito, con la limitante advertencia que apenas debo ser prudente en transmitir las experiencias propias, acercándome con respeto y

admiración por cada organización que hace sus esfuerzos propios y autónomos en definir por sí sola su devenir político.

Únicamente me anima la experiencia que, casi podría describir de laboratorio, de haber podido ser actor, protagonista y excepcional testigo de un proceso vivido en mi país bajo marco de una nueva Constitución política expedida en el año 1991, donde están incrustados cerca de un tercio de sus artículos, aproximadamente 85, con materias de democracia, en su más alta expresión, esto es donde está previsto la elección a cargos de presidente, vicepresidente, gobernadores y alcaldes, cerca de 1,100 de todas las corporaciones a nivel nacional, regional y local, congreso, asambleas, consejos y juntas administradoras locales —aproximadamente 15,000— y donde además se establecen la totalidad de los mecanismos de participación ciudadana conocidos: iniciativa y consulta popular, plebiscito, referendo, revocatoria del mandato.

En fin, también se revocaron los mandatos de las corporaciones, lo cual dio origen en estos últimos cinco años a la celebración de 19 votaciones de carácter general, en 7 fechas diferentes: con un padrón electoral que asciende a la no despreciable cantidad de 17 millones de votantes, cuya concurrencia a las urnas, si bien es cierto, acusa preocupante abstención, es necesario organizar para cerca de 10,000 puestos o locales de votación con aproximadamente 50,000 mesas instaladas.

La Segunda Vuelta Presidencial

“Una segunda vuelta, es como una segunda oportunidad..., pero para todos..., al menos para los dos primeros” . Perogrullo.

Un antecedente previo con las debidas excusas y licencia de la concurrencia sobre el origen de la segunda vuelta, me referiré a la experiencia de mi país, pero con la que ya encontrarán coincidencias no sorprendentes, porque a la par que latinos, somos caribeños y antillanos, y esa identidad cultural, —la lengua, la música, las costumbres—, desde luego también tiene que tener correspondencia en lo político.

Decía que el régimen anterior a la Constitución del '91, cuando se institucionalizó la doble vuelta presidencial, vivimos una experiencia similar cuando existían enfrentados los candidatos a un solo veredicto, que fue lo que dio lugar a la situación de hace más de 25 años y que podría, de alguna manera, semejarse a la controversia suscitada con motivo del resultado de la elección en este país, en la última contienda electoral.

En efecto, con motivo de un estrechísimo margen de diferencia, lo que algunos, sin ausencia de humor, señalan, prácticamente, como un "empate técnico", convirtió la elección de presidente, hace cinco lustros, en gran disputa la noche misma de los escrutinios, pocas horas después de concluidas las votaciones, lo cual originó de parte de las autoridades de gobierno, responsables del orden público y en consecuencia de las comunicaciones, la drástica medida de suspender toda transmisión de datos de cualquier medio para impedir la controversia de los partidarios de los candidatos en ese virtual empate, por lo que, cuando al día siguiente, consolidados los resultados y divulgados al país, se conoció al ganador, la reacción de quienes perdieron la elección todavía no cesa de tener recordación por las protestas y reacciones de todo género, incluso algunos atribuyen el nacimiento de uno de los grupos guerrilleros a esta situación, lo que ha repercutido en forma contundente en nuestra agobiada democracia.

Desde entonces, la clase política tuvo la obsesión de encontrar mecanismos para impedir la repetición de esta historia y a fe que hubiera tenido lugar la repetición de los hechos haciendo válido una vez más el proverbio de que "quienes ignoran la historia están condenados a repetirla". Si para la última elección presidencial no se hubiera aplicado el sistema de "ballotage", la situación hubiese sido caótica ya que los resultados fueron muy cerrados y en un país típicamente latino, tropical, donde agobia la desconfianza política, la presunción de fraude y todos los síndromes que hacen tan compleja la legitimidad electoral, no hubo un solo reclamo, no se presentó una sola controversia, no se generaron recursos jurídicos y la única razón que puede explicar este fenómeno político es que existía el mecanismo de la segunda vuelta.

Las fuerzas políticas encontradas declinaron convertir esta situación en una batalla jurídico-política de controversia, basada más que en hechos, en sembrar la duda del fraude en cuánta que para el perdedor significara la diferencia de votos necesaria para quedar por encima de quien fue proclamado mayoritario, o incluido, la del ganador que quedó a muy escasos puntos de haber alcanzado la mitad más uno de los votos válidos. Nada de esto aconteció y reitero, la única razón explicable consiste en el amplio desquite de la segunda vuelta.

Característica de la Segunda Vuelta

“El mecanismo para la elección del Jefe de Estado que asegure para este último el respaldo de la mayoría absoluta del electorado, responde a un requerimiento que hace a la gobernabilidad del sistema”. Daniel A. Sabsay.

Debe observarse en primer término, un fenómeno que según se comprobó en este país también, se presentó frente a la ciudadanía que no conocía o al menos no entendía en qué consistía el mecanismo de la segunda vuelta. Toda promoción institucional o ciudadana sobre este aspecto resulta muy útil, porque el conocimiento a todos los niveles, incluso la conciencia de la clase política de que eventualmente deberá buscar coaliciones, alianzas o cohabitación de gobierno con otras fuerzas, modera extremos, muestra tolerancia y genera clima de acercamiento en la controversia política.

La Carta Fundamental determinó que el Presidente y Vicepresidente (también fue una figura creada recientemente) son elegidos por votación directa de los ciudadanos inscritos en el censo electoral, en favor de quien demuestre haber alcanzado más de la mitad de los sufragios válidos, en cuyo caso la declaración de elección a su favor se proclama inmediatamente, sin lugar a la segunda vuelta.

Si ningún candidato obtiene dicha mayoría, se celebra una nueva votación para lo cual la Constitución indicó que tendrá lugar tres semanas más tarde con la participación de los dos candidatos que hubieran obtenido la más alta votación (artículo 190 de la Constitución Política).

Existen otras normas sobre muerte o incapacidad física permanente de estos candidatos mayoritarios, en cuyo caso el partido o movimiento que lo ha postulado podrá inscribir otro para esa segunda vuelta y si la causa es otra diferente, la segunda vuelta tiene lugar con quien hubiese obtenido la tercera votación y así sucesivamente.

En síntesis se trata de garantizar que toda vez que el candidato mayoritario que pretenda ser electo no alcance la votación cualificada, mayoría absoluta, no mayor de la mitad de los votos más uno, por este sólo motivo forzosamente tendrá que sujetarse a una segunda ronda de votaciones, donde cualquier diferencia en su favor obtiene la declaración de electo. Corresponde pues al clásico "ballotage" francés.

Es preciso consignar algunas características y fundamentación jurídica, aun cuando su análisis resulte tardío por tratarse de materias de la legislación previa a la elección y es la prohibición de cambiar la fórmula inicialmente presentada en la primera vuelta pues ello conducirá a confusión al votante y podría dar lugar a coaliciones impropias conocidos resultados, más aún, en el eventual reemplazo por algunas de las ausencias ya mencionadas, la sustitución tiene lugar con un candidato de la misma filiación política.

El sistema, desde el punto de vista jurídico y de escrutinios, por causa de la limitación de tiempo entre una y otra vuelta —únicamente 21 días— acusa situaciones que pueden resultar ser peligrosas para el evento de que un candidato esté cercano al 50%, a superar ese porcentaje señalado. Si la diferencia es de muy pocos votos puede existir el riesgo de que su escrutinio al 100%, con las controversias por los recursos que se generen, resulte absolutamente conflictivo y los preparativos de una segunda vuelta con la expectativa de que no tenga lugar, fácilmente puede preverse el reclamo airado del ganador que se aproxime a ese porcentaje, pues reclamará de las autoridades electorales que abusivamente se están anticipando a la que él considera es el desconocimiento de una votación cercana, al mostrar que alcanzó el volumen de votos exigidos, lo que consolidará como su triunfo.

Con este leve y breve abrebocas podría señalarse la conciencia de que los asistentes orienten al visitante sobre los aspectos de mayor interés para profundizar en la medida de los conocimientos y las limitaciones que generosamente ustedes ayudarán a hacer menos notorias, pero prefiero aprovechar la ocasión para señalar, así sea en forma deshilvanada algunos criterios que ya desde la barrera, como se dice en el lenguaje de los toros, se puede apreciar.

Son unos pocos temas, entre ellos algo de gastos de financiación para concluir con divulgación de resultados y conclusiones.

Observación Ciudadana

“Si las elecciones son un proceso de limpieza verificable, del cual están ausentes las prácticas e intenciones de imponer un ganador, ¿Por qué temer a los observadores?”. Aníbal De Castro.

Desde hace tiempo viene generándose un estimulante elemento de transparencia en los procesos, inicialmente limitado a los llamados observadores internacionales o locales que fue derivando en lo que en mi parecer constituye una más sólida y representativa actuación de testimonio y verificación del acontecer del proceso electoral, con dinámica adicional y es la que genera la denominación de varias de ellas y también su actuación, es la participación ciudadana.

Una de las características más lamentables que venían acusando los procesos latinoamericanos, es la distancia, la total desconexión entre los procesos políticos de la llamada clase política frente a los procesos ciudadanos y a las aspiraciones y necesidades insatisfechas de la comunidad, con el resultado de dos idiomas distintos, mentalidades diferentes y naturalmente la consecuencia de no corresponder lo cívico con lo político, la desconexión del país nacional con el de quienes manejan el poder en las corporaciones y el gobierno.

Por ello, cuando existe un elemento de aceptación como aspecto dinámico de la transparencia del proceso por parte de las propias autoridades electorales, cuando además, por la clase política existe

la tolerancia, la aceptación, a veces a regañadientes o la complacida y celebrada presencia de los/as ciudadanos/as en los procesos a través de las formidables expresiones de voluntad colectiva con las llamadas ONGs, pero fundamentalmente, con los movimientos cívicos espontáneos, las agrupaciones de ciudadanos/as, llámense observadores o no, denomínense participación ciudadana o cualquier otra manera.

Lo importante es que exista una presencia ciudadana responsable que se integre al proceso democrático y cuando se trata de esta expresión significa que se está haciendo una apología mucho más amplia de la participación del/la ciudadano/a en el proceso que demanda la actuación en el análisis de los programas y alternativas de los políticos, en la motivación para la inscripción o registro en el censo o padrón electoral, una pedagogía para el buen uso de la tarjeta electoral a fin de lograr que el sufragio sea secreto, libre y consciente y finalmente, su presencia física en los procesos, al momento de instalarse las mesas, hacerse la apertura de los locales donde funcionarán y en la verificación de la existencia de los registros de los votantes completos, sin alteraciones, de los elementos de mesa, la comprobación de la garantía de la invulnerabilidad de las urnas, en fin la comprobación de todo el proceso para asegurar que ellos fueron ajustados a la ley, que hubo respeto de la expresión libre del ciudadano y que los votos depositados correspondan a la voluntad expresada en las urnas, desde luego con la advertencia de que su presencia también puede prolongarse aun al proceso de escrutinio y en el trámite de los recursos que den lugar las reclamaciones que se formulen.

Otro punto es sobre la idea de la participación ciudadana de las organizaciones no gubernamentales, de los movimientos cívicos de la comunidad, de esos/as ciudadanos/as preocupados/as por la observación para hacer presencia y verificar la responsable participación de toda la comunidad en el proceso, constituyen efectivamente los factores de ciudadanización, esto es someter la política al/ la ciudadano/a, de acercar los procesos electorales a los/as actores del mismo, los/as votantes, obtener con la presencia de la comunidad el resultado de hacer de la democracia el proceso de todos, como

nunca ha debido dejar de serlo. Todo esto conlleva de cara al futuro programas de pedagogía ciudadana y de educación de los/as jóvenes por la democracia.

Digámoslo de otra manera, la presencia de la comunidad en los procesos no tiene tanto la propuesta de que sea un mecanismo de verificación si hay fraude, sino al contrario, el testimonio de que las votaciones tuvieron lugar en paz, con la entusiasta y numerosa participación ciudadana y no como proceso aislado cuyos/as autores y actores apenas sería la clase política, los de las campañas, porque se trata de la gran expresión de todos/as, de la democracia.

Financiación de las Campañas

También a raíz de la nueva Constitución se consideró fundamental para la transparencia de los procesos obtener la financiación de parte del Estado para la reposición de gastos para todas las campañas. En cada elección se están financiando más de 15,000 candidaturas.

Es importante destacar cómo la campaña de presidente y vicepresidente que tuvo lugar recientemente, además de la controversia que ha revestido alcances internacionales, por la infiltración de dineros del narcotráfico, existe otra, que a nivel de organización electoral tiene la mayor importancia y está relacionada con los montos máximos autorizados por la ley para el gasto de los candidatos en las respectivas campañas. El asunto tiene relación con el tema ilustrativo que pretende darse sobre las dos vueltas para subrayar que básicamente el desbordamiento de los límites fijados, en realidad se produjo para la segunda vuelta, o sea cuando se verificó la inminencia del triunfo o derrota para las dos candidaturas con el mayor volumen de votos, ambas con idéntico chance.

Como se trata de ir sacando conclusiones y de formular recomendaciones derivadas de la experiencia vivida, una clara y nítida es que el riesgo de superación de topes máximos autorizados por la ley y las autoridades electorales, tiene mayor connotación para una segunda vuelta que en la controversia electoral inicial.

Divulgación Inmediata de Resultados

La transparencia del proceso democrático, no sólo depende de los factores clásicos que mencionan los especialistas, como es el censo o lista de votantes, sino que además está la divulgación inmediata de los resultados, sin perjuicio de lo que, posteriormente, debe confirmarse en los escrutinios y con el rigor jurídico que sea necesario porque éste no debe disminuirse, ni limitarse ya que es vital para aminorar sustancialmente la tentación del fraude, una vez “cantados los resultados”, como se dice en el argot popular.

Este tema de la divulgación inmediata de los datos o conteo rápido, no siempre ha podido realizarse en todas las democracias latinoamericanas, entre otras razones por la resistencia de los mismos candidatos, en este caso ganadores y perdedores, que consideran como elemento de solidez el hecho de estar los testigos encima de las urnas verificando sus propios votos, siendo un proceso de recolección muy lento y que impide la implementación de métodos mucho más avanzados y seguros.

El caso de México, donde hay garantías plenas de verificación de los procesos, pero total desconfianza para la divulgación inmediata de los resultados, se generan factores lamentables de desconfianza en los que posteriormente se conocen, que trae como consecuencia incredulidad entre propios y extraños.

En algunos lugares se sustituye este elemento con el “exit pool” o encuesta en boca de urna que consiste en un muestreo de resultados, si hay un universo muestral serio y una base o marco técnico, ceñidos a los principios científicos de la encuesta y de la estadística, deben generar aproximaciones con margen de error comprobable que contribuyan a la verificación coincidente con el resultado de los escrutinios.

Pero regresando al planteamiento inicial, todo esfuerzo que las democracias latinoamericanas hagan por acercarse al esquema de divulgación inmediata de resultados constituye el formidable elemento de garantía de que con este esquema de los resultados entregados a la ciudadanía, a toda la comunidad, en forma inmediata, nadie entonces osará al amparo de la noche mostrar resultados

diferentes al día siguiente con escrutinios que no correspondan a la realidad depositada en las urnas.

Puedo señalar otra experiencia que consistió en que, en 19 elecciones generales, en un país con más de 1,000,000 km² de territorio, atravesado por tres cordilleras de alturas formidables, con selva amazónica impenetrable, de mayor cantidad de lluvias en el mundo, se logró en escasas cinco horas, consolidar hasta el 98.8% de los resultados, hecho que fue reiterado en siete fechas distintas.

Esta experiencia debe poder aplicarse en otros países de idénticas características y con mayor razón en los que tienen buena infraestructura de vías y donde la geografía no resulta tan hostil, como es el caso de la República Dominicana.

No puede alegarse que los costos podrían ser desbordados porque este género de elección arrojó un monto aproximado de 15 millones de dólares, comparable muy favorablemente con otros países como Panamá, Perú y Venezuela, donde se acusan cifras mayores y con poblaciones electorales mucho menores.

Se puede utilizar alta tecnología con costos no de Estado, sino de empresa privada. Y por otra parte, en la organización electoral se puede ensayar con éxito la planeación estratégica, aplicar la filosofía de calidad total, las metas de justo a tiempo y cero errores, con la motivación y exaltación de recurso humano, que jamás se reemplazará por las computadoras, y que en cambio constituye el elemento que permite que ellas funcionen.

Para concluir quisiera apuntar algunos puntos de recomendación como son:

- Sin duda la segunda vuelta va a contribuir positivamente a la certeza de los resultados y a la consolidación de mejores elementos para escogencia libre del presidente y vicepresidente.
- Los elementos de verificación de la lista de votantes, de participación ciudadana, de la divulgación rápida de los resultados, son de fundamental trascendencia en la elección.
- La verificación de reglas de juego acerca de gastos de campaña y de la utilización de los recursos en dinero, es fundamental, especialmente para la segunda vuelta.

- La conveniencia de que la autoridad electoral, en este caso la JCE, tome las previsiones jurídicas y de organización electoral requeridas para la segunda vuelta y ellas sean formuladas antes de que tenga lugar la primera votación, permite impedir discrepancias o controversias entre quienes van a concurrir a la segunda vuelta, puesto que existe un clima más objetivo para verificar situaciones prácticas como la elaboración y verificación de la tarjeta electoral (su diseño puede convenirse que corresponda al de la primera, prescindiendo de los candidatos que no participen en la vuelta final) y definiendo todos los detalles que sean posibles para que estas votaciones, fijadas las reglas previamente, muestren la equidistancia necesaria, cuando únicamente queden dos contendientes.
- Desde luego que si hay lugar a esa segunda vuelta, nada se habrá perdido con estas previsiones, que en caso contrario han de ser provechosas.
- Finalmente, la publicidad de los resultados a nivel de mesas, el acceso al sistema de cómputos y la divulgación de datos, al menos la verificación de muestreos científicos, sigue siendo elemento fundamental de seguridad para los ciudadanos acerca de la transparencia de cómo tuvo lugar la elección y entendida de esta manera, a la par que la aceptación de los observadores y de los ciudadanos participantes, lo que va es a reforzar la transparencia de la democracia sin que pueda calificarse de elemento de desconfianza o de presunción de fraude . ¡Muchas gracias!

EXPOSICION DEL DR. ENRICO BALORIA (ESTADOS UNIDOS)

Desde la Perspectiva Política

Me gustaría hacer algunas consideraciones preliminares y llamar la atención sobre un punto muy importante, luego hablar un poco sobre el “ballotage”, y entrar a un análisis pormenorizado de

cuatro casos de elecciones de segunda vuelta, y tratar de abundar en algunas conclusiones.

Quería recordarles que en los sistemas presidenciales la victoria se decide por mayoría simple, en realidad si no se gana con el 50% más uno, ¿qué criterio se usa?, y que Bolivia ha parlamentarizado la presidencia, en lugar de ir a una segunda vuelta, la legislatura decide a través de un compromiso de coalición de quién va a ser el Presidente, inclusive ha habido ocasiones en que ni siquiera la primera o la segunda pluralidad ha obtenido la Presidencia, sino la tercera. Esto ha ocurrido estando presente un partido de corte extremadamente autoritario, de manera que las estrategias, las figuras electorales y en definitiva los instrumentos políticos son armas de doble filo y dependiendo del contexto y de la correlación de fuerzas en que se use el instrumento pueden producir efectos diametralmente opuestos.

Es importante recordar que la segunda vuelta no dirime ni agota los mecanismos por los cuales se puede dilucidar quién debe gobernar cuando hay mayoría absoluta o cuando el legislador no previó que por una mayoría simple se pueda elegir una persona.

En otro orden, cuento que Argentina desde el 1994, Brasil, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Guatemala, El Salvador, Chile, Perú, Ecuador y ahora República Dominicana serían los 11 países que han adoptado la segunda vuelta en sus Constituciones. La segunda vuelta es muy particular, no remedia por sí sola la cultura de fraude, depende de la voluntad de los actores y la disposición de sacrificio que los mismos deberán asumir en un momento dado.

Se supone que el "ballotage" tiende a remediar imperfecciones en método de representación proporcional, aunque este sistema tiende a privilegiar demasiado a las dos primeras mayorías a menosprecio de los partidos minoritarios. Puede haber segunda vuelta porque el legislador quiera llegar a objetivos normativos e institucionales y en este caso la lógica de una persona un voto, que a lo mejor es posible que pueda perfeccionarse dentro de esquemas de representación proporcional y/o reconsiderar ambas cosas y para el logro de objetivos políticos y electorales, porque en una coyuntura inmediata una mayoría temporal entendió que, a lo mejor, le

pudiera beneficiar esa estrategia que pudiera convertirse e institucionalizarse e incorporarse ya como permanente.

El caso de Perú para las elecciones donde participaron Fujimori y Vargas Llosa, en la segunda vuelta encontramos que la segunda pluralidad aumenta por un factor de 2.32, la primera pluralidad aumenta en un factor de 1.25; los votos válidos aumentaron y los votos emitidos también aumentaron, por lo tanto fue una elección que atrajo mucha participación e interés por parte de la población.

La segunda vuelta permite proyectar en el tiempo una mayor integración de la población al proceso de votación, ya que sin sentirse con sentimientos de culpa un elector puede avizorar en el primer escrutinio, en el cual se expresaron preferencias puras, lo que puede suceder y de esa manera, si se queda en la elección y decidir por cuál de los dos que quedan quiere votar.

En Brasil en 1989, Lula mejora su votación por un factor de 2.67, por encima de la primera pluralidad de Collor de Melo que crece en un factor de 1.7. Sin embargo, aquí decrecen los votos válidos y el voto emitido también decrece, la primera pluralidad gana.

En Guatemala, el ausentismo juega un papel importante y lleva a cuestionar la legitimidad del sistema, ya que en la primera vuelta el ausentismo alcanzó un 44% y en la segunda vuelta llegó hasta un 55%, no es posible hablar de mayoría cuando un porcentaje tan alto de la población no votó. Quiero enfatizar, a la luz de este caso, que la segunda vuelta no hace milagros.

La segunda vuelta de El Salvador de mayo de 1984 ha sido una de las elecciones más duras y más ideológicas, intensas, en medio de una guerra civil, que se hayan dado en este hemisferio, por lo menos en este siglo. Se dio con gran ausentismo, cuatro de cada diez salvadoreños no estaban votando, quizás porque la izquierda estaba en guerrilla y no tenía manera de participar en el proceso electoral. El partido de derecha era visto como una amenaza física, inclusive, como el partido de los Escuadrones de la Muerte, era lo que percibía una parte importante del electorado. Sin embargo, la democracia cristiana se nutre de un incremento en el voto válido y en el voto emitido para también aumentar su caudal electoral en un factor de 1.37.

No son muchas las conclusiones que podamos sacar, pero si focalizamos la atención, primero, en que en el primer ejemplo la primera pluralidad crece en un factor de más de 2; segundo, que el voto válido y el voto emitido crezcan; y tercero, que la diferencia porcentual sea menos de un 10% el efecto se puede dar, hay viabilidad de que la segunda vuelta produzca, en circunstancias en las cuales exista algún candidato que inspire pavor o desconfianza a la mayoría del electorado y que se forme una coalición en segunda vuelta contra esa persona.

Si el crecimiento de la segunda pluralidad no llega a este factor mayor de 2 y si la diferencia es mayor del 10%, la lógica no va a funcionar porque sería demasiado largo el trecho a recorrer.

En cuanto al caso de República Dominicana he estado leyendo algunos resultados de encuestas y me parece que las personas que están trabajando en ellas tienen mucha calificación y que los resultados pueden ser bastante confiables, sin embargo, creo que algunas interpretaciones son un poco rápidas y quizás habría que detenerse un poco más para no cometer errores importantes en su interpretación. ¡Muchas gracias!

Preguntas del Público

1. ¿Qué peligro conlleva para la sociedad la segunda vuelta?
2. ¿Qué sucede si hay renuncia o fallecimiento de algún candidato entre la primera y la segunda vuelta?
3. Si el voto blanco siempre ha sido nulo en nuestra cultura electoral, ¿Cómo podemos estar hablando de que se cuantifique?

Respuestas

Ya hemos explicado la parte negativa de la segunda vuelta, sin embargo, en el caso de Colombia, la figura clásica del “ballotage”, no pueden sorprender a los demás con coaliciones que no se conocían, entonces la fórmula va desde el principio, antes de la primera vuelta y debe concluir en la segunda sin variación, en lo que

respecta a los candidatos. Cuando hay cambios por razones de muerte o incapacitación, hay autorización para cambiar a un candidato, con la condición de que no puede ser de partido o movimiento distinto a la fórmula original.

Puede haber coaliciones, es decir, que las fórmulas perdedoras en la primera vuelta se sumen a las finalistas para la segunda vuelta, otra cosa es si es el candidato que renuncia, la Constitución de Colombia dice que en consecuencia la fórmula queda eliminada y entra en competencia la tercera fórmula para la segunda ronda.

En Colombia el voto en blanco es válido, a diferencia de República Dominicana, pero lo más importante es definir claramente el voto en blanco, el voto nulo, etc.

Volviendo a la recomposición de fórmulas también aquí aparece el problema de injertar un sistema en un modelo distinto, porque en todos los países europeos donde se utiliza, pasando por Francia, no hay vicepresidente, es una institución que ha sido desechada, no hay necesidad de recomposición ya que el candidato es uno solo. En el caso de fallecimiento o incapacitación, se plantea que sea el mismo partido que designe un/a sustituto/a, pero de ninguna manera que se produzca una situación en la cual varía la elección, ya que si las propuestas son diferentes no estaremos hablando de un mismo proceso, sino de procesos diferenciados.

En relación al plazo entre una vuelta y otra la preocupación es la desestabilización que puede producirse en este lapso de tiempo. Y finalmente, desde la teoría el voto en blanco es un voto válido, porque la gente tiene la oportunidad de manifestar en un sistema de monopolio de candidaturas y votos obligatorios que no le satisfacen ninguno, decide ir a votar y pronunciarse y advertirle a los partidos que mejoren la calidad de sus candidatos y si se invalida el votante no tiene la posibilidad de expresar su voluntad. En muchos casos, el voto en blanco no expresa confusión, sino determinación en una posición.

Preguntas

4. Tomando en cuenta todo el avance tecnológico en la aplicación

de encuestas, ¿no sería mejor crear mecanismos de medición permanentes que permitan a través del sistema de encuestas, que en algunos casos son casi exactas, se pudieran implementar mecanismos democráticos de decisión utilizando estas mediciones y que se pueda tener una mayor participación en la toma de decisiones a nivel nacional, utilizando el sistema de encuestas?

5. En función de la experiencia acumulada a lo largo del tiempo por los expositores, sería interesante saber qué piensan en torno a lo que podría ocurrir en el país en una segunda vuelta
6. Sería importante retomar el planteamiento sobre el hecho de que se han considerado conclusiones precipitadas en base a los resultados de las encuestas
7. En un padrón limpio no tiene sentido el voto observado y ojalá que algún día desapareciese.

Respuestas

Un sistema electoral debe estar basado en la desconfianza, debemos asumir que puede haber ciertos intereses que conlleven a distorsiones en el sistema, en ese sentido, el voto observado, o el voto impugnado ayuda.

Sobre las conclusiones en base a los resultados de las encuestas, es bueno señalar que, por ejemplo, se le pregunta al entrevistado: “si un candidato quedara descalificado en la primera vuelta...”, entonces se concluye que la gente de una tolda, contestando ese hipotético se sale de la segunda vuelta, se usa ese porcentaje para ajustar la segunda vuelta. Craso error, el hipotético está muy bien, pero el fáctico que hemos leído en las encuestas y tendrían que estar todas mal, implica que quizás nadie gane la primera vuelta, pero que hay otras que van a perder. Utilizar el hipotético de que si su candidato no pasara de la primera vuelta ¿qué haría usted?, para proyectar está mal. Esto era un ejemplo.

Se habla de la firmeza del voto, se distingue entre lealtad dura y lealtad suave, pero la primera se debe convalidar, no solamente con que la persona responda que sí está firme, pero si tiene chance de

irse, se va a la playa, entonces hay que hacer otros cruces de variables para reforzar este tipo de conclusiones.

Preguntas

8. La experiencia de segunda vuelta, conservando las mismas fórmulas, las mismas candidaturas, ¿en qué medida es importante, determinante, el análisis de factores determinantes en la primera vuelta que pueden ser modificados en la segunda a través de una estrategia especialmente diseñada para eso?
9. Sería interesante retomar el tema sobre las coaliciones en la segunda vuelta.
10. ¿No afecta a la democracia el hecho de que a la segunda vuelta vayan sólo las dos fórmulas que obtuvieron la mayor cantidad de votos, y en la segunda vuelta mediante coaliciones de aquellos partidos que no calificaron en la primera puedan sumar votos a la fórmula que quedó en segunda y ganarle al que quedó en primer lugar en la primera vuelta?
11. Una puntualización en torno a la referencia sobre la figura vicepresidencial y sus aspectos institucionales, se señaló que en Europa era una figura en desuso y considerada desestabilizadora de los regímenes, pero puede ser importante establecer la diferencia entre un régimen presidencial y uno parlamentario, en el primero la figura del vicepresidente juega un papel sensiblemente diferente al que juega en un régimen parlamentario, donde no tiene ninguna función.

Respuestas

La lógica del “ballotage” es que en la primera vuelta se vota con el corazón, en la segunda con la razón, ahora bien el hecho de que queden sólo dos no implica que se esté impidiendo que voten los que no calificaron, y el sistema no está pensado para que el que gana en la primera sea necesariamente el ganador de la segunda.

Sobre el vicepresidente, es evidente que en un sistema parlamentario no tiene ningún papel que jugar, porque ya de por sí el Poder

Ejecutivo es colegiado y no hay necesidad de agregar a nadie más, además los problemas de acefalía no cobran la gravedad que tiene en el presidencialista, porque allí siempre hay la posibilidad de disolver la Cámara o de hacer mociones de censura hay una suerte de dinámica del sistema que lleva a que casi nunca se cumpla con los plazos preestablecidos en los mandatos para los candidatos. El vicepresidente es un jarrón de lujo en la medida que ocupa un sitio muy importante en el protocolo de gobierno, pero que no tiene ningún poder de decisión. O se le dan funciones o se le da de sustituirlo, porque en estas condiciones puede complicar las cosas en este sistema de "ballotage".

No se puede suplantar la voluntad popular a través de muestras que se hacen por encuestas, por lo que hay que tener cuidado con éstas.

Los plazos entre una vuelta y otra son cortos, por lo que se aplican encuestas para obtener información, quizás cada dos semanas o de los grupos focales. Este trabajo se comisiona y es confidencial, es un poco inaccesible, a menos que se contrate a una empresa encuestadora de forma particular y entonces se hace pública la información.