

BALLOTAGE DESDE LA HISTORIA DE LAS INSTITUCIONES EN COSTA RICA: creatividad jurídica y oportunidades democráticas para el futuro

Lic. Gustavo Román Jacobo

Las instituciones jurídicas del derecho costarricense son, básicamente, importaciones de otros ordenamientos de vanguardia, destacados históricamente como lugares de constante reflexión jurídica. Sobre la base del derecho romano, franceses, alemanes e italianos, entre otros, han creado las legislaciones y doctrinas que informan nuestros ordenamientos latinoamericanos. Lo que pretendo destacar en este artículo es un caso de inteligente aprovechamiento de ese insumo trasatlántico. Un caso en el que un instituto jurídico fue repensado a la luz de las muchas dimensiones de la realidad costarricense y, en consonancia fue, más que incorporado, encarnado en nuestro ordenamiento.

Se trata del ballottage, mejor conocido en nuestro país como segunda ronda electoral. Consiste, grosso modo, en la técnica de requerir un porcentaje mínimo para resultar ganador en elecciones populares de cargos públicos, y disponer la realización de una segunda votación popular entre los candidatos más votados en la primera ronda cuando en esta ninguno alcance ese porcentaje. Es una institución creada en el siglo diecinueve en Francia. Su reaparición definitiva es con ocasión del nacimiento de la Quinta República en 1958; régimen semipresidencialista en el que el Presidente se desempeña a lo interno del parlamento. En esta época se dio una proliferación sin precedentes de partidos políticos, facciones que se escinden de otros partidos para multiplicarse cada vez más. La fragmentación del poder fue tal que, en promedio, los gabinetes

duraban menos de un año, con los consiguientes problemas de gobernabilidad. Luego el instituto se difundió en otros semipresidencialismos europeos, y en América Latina se empezó a incorporar —en general— con la ola democratizadora, pero trasplantado sin mayor ajuste a lo interno de regímenes presidencialistas, con lo que quedó, en cierta medida, desnaturalizado.

No hay un concepto único de ballottage, sino uno clásico y muchas variables que no es necesario llamarlas de otro modo. Su razón de ser se halla en la historia, pero a nivel doctrinario deriva del principio de que la forma legítima de acceder al poder público, por representación popular, es por la mayoría absoluta de sufragios. No obstante en esencia es la disposición de hacer, dentro del mismo proceso electoral, una nueva votación popular tras considerarse insuficiente el apoyo recibido por el candidato más votado en la primera vuelta (el umbral costarricense del cuarenta por ciento de los votos válidamente emitidos niega que, al respecto, suficiencia y mayoría absoluta sean sinónimos) entre los candidatos más votados (que podrían ser más de dos, pero no todos, ya que tornaría al instituto ineficaz para incidir en el sistema de partidos).

Pero más allá de la justificación doctrinaria, el instituto obedece a lo que llamo “fundamentos políticos del ballottage”. El horizonte del instituto es la gobernabilidad, la capacidad de gobierno, y para ello se focaliza en:

- a. Obtenerle al electo una suerte de superlegitimidad que lo invista frente a la población y

lo posiciona a lo interno del parlamento del sistema semipresidencialista en función del cual está pensado el instituto. Lo consigue al rodear al presidente con un vigoroso apoyo mayoritario que certifique su elevada autoridad.

- b. Modelar un sistema de partidos que favorezca la acción de gobierno, reduciendo la cantidad de partidos, haciéndolos más disciplinados, y constriñéndolos a la formación de alianzas políticas para coaliciones electorales y de gestión de gobierno. Siendo el sistema electoral el factor más determinante del sistema de partidos, el ballottage —en tanto técnica del sistema electoral— tiene una fuerza modeladora del sistema de partidos.

Ahora bien, desde los umbrales de su vida independiente Costa Rica practicó la doble ronda, pero parlamentaria, era el Congreso el que *corrige* aquella elección en la que no se alcanzaba la mayoría absoluta. Es con la reforma de 1926, al inciso 2 del artículo 73, Constitución de 1871, que nace el ballottage costarricense. Este exige mayoría absoluta en la primera vuelta y se la garantiza en la segunda votación popular, (cuya fecha se establece para el primer domingo de abril), restringiéndola a los dos candidatos más votados. Pero en 1932, dadas las condiciones que lo hacían necesario, no se lleva a cabo por renuncia de candidatos. Luego en 1936 se dispone que, en vez de exigirse mayoría absoluta, opere umbral del cuarenta por ciento de los sufragios, barrera que de no ser superada, remita a la segunda ronda entre los tres candidatos más votados. En la constituyente de 1949 prevalece una fórmula transaccional, según la cual el umbral de legitimidad se fija en el cuarenta por ciento, pero de los sufragios válidamente emitidos.

Costa Rica posee entonces un sistema uninominal de elección por mayoría simple condicionada por la superación del umbral. Y posee un ballottage que, si bien no es el clásico, no hay razón para llamarlo de otra forma. La gran innovación del 138 constitucional es la adjetivación de *válidamente emitidos* a los sufragios tenidos en cuenta para el cálculo de los porcentajes. La

mayor virtud del 138 constitucional es la prohibición de renunciar para los candidatos que accedan a la segunda vuelta.

Con este marco podemos entrar en el fondo del artículo. Ciertamente el ballottage es un instituto pensado en función del sistema semipresidencialista, y puede ser disfuncional en el presidencialismo; pero Costa Rica tiene un ballottage modificado, que responde bastante bien a las necesidades de su también peculiar sistema presidencialista. Es decir, en nuestro país tenemos un presidencialismo atenuado, que no recarga funciones en el Ejecutivo, y una segunda ronda electoral modificada en consonancia. Los efectos negativos del instituto se han visto en países en los que la figura, ya de por sí prominente del presidente en el presidencialismo, se ve encumbrada por la superlegitimidad cuasiplebiscitaria que otorga el instituto. El resultado ha sido el choque frontal con el Legislativo, con lo cual las distancias entre poderes devienen en abismos insalvables. Pero más grave aún son las posibilidades de convulsión social que se generan cuando el instituto crea dos enormes masas de electores contrapuestos en el ínterin de ambas vueltas, esto alrededor de un ambiente de inestabilidad política y vacío de poder. Las probabilidades de un conflicto social detonado por el instituto, (pensado en aras de la gobernabilidad), no son simples conjeturas.

Frente a esto es donde nuestro constituyente muestra su sapiencia. El ejecutivo del sistema presidencialista no requiere de la superlegitimidad que sí reclama su par galo para posicionarse con fuerza dentro del parlamento. Pero tampoco sería conveniente que la primera magistratura de la república recayera sobre alguien con escaso apoyo popular. Es a partir de este dilema que se osa cambiar un elemento esencial del instituto, cual es el requerimiento de mayoría absoluta. Ese es históricamente el motor del ballottage y su horizonte. Es, ni más ni menos, el porqué y el para qué del instituto. Por eso es destacable que nuestros legisladores no tuvieran reparos en modificarlo: pasarlo al cuarenta por ciento de los votos emitidos en 1936 y, con ese camino de sabiduría y atrevimiento nacional abierto como precedente, el constituyente del cuarenta y nueve

podría con mayor libertad darle al instituto la fisonomía que mejor respondiera a las necesidades específicas de la coyuntura y del sistema político del país. En las actas constituyentes trasluce la nula importancia que los diputados conceden a la doctrina o a la forma original del instituto en otras latitudes. Todo su razonamiento, y entonces su decisión final, transpira un alto sentido de pragmatismo, visión de conjunto respecto al sistema político, y previsión de las conflictividades coyunturales.

Por otro lado se dice que el instituto crea una legitimidad espuria, ficticia, toda vez que *en las urnas de la segunda votación lo que se manifiesta no es una voluntad libre sino forzada, constreñida a algunas opciones*. Ergo se duda la validez de la legitimidad creada por el ballotage, en tanto supone *una traición al principio democrático de decisión por mayorías: serán las minorías las que en la segunda votación decidirán la elección al inclinar la balanza en un sentido u otro*. Lo primero que debe decirse es que, desde que en la primera votación el elector se enfrenta a una papeleta cerrada, la libertad de su voluntad jamás es ilimitada, siempre está circunscrita a las reglas del proceso electoral democrático. En la segunda ronda su voto podrá ser más reflexivo y panorámico, no menos libre. Pero la objeción del falseamiento del principio mayoritario da pie a la consideración final del artículo: la articulación de las virtudes del instituto en función de la democracia con el papel que eventualmente podría desempeñar en los próximos comicios presidenciales. El ballotage, lejos de traicionar el principio mayoritario más bien lo resguarda. Un candidato más votado en la primera vuelta podría ser repudiado por una amplia mayoría coyunturalmente diluida en la primera ronda entre varios candidatos, pero con la oportunidad de unirse en la segunda votación en torno a quien, no siendo su preferido en la primera vuelta, sí presenta un proyecto de gobierno afín a sus convicciones políticas.

Pareciera que en el proceso electoral del 2006 el colegio electoral tendrá en sus manos una decisión de mayor alcance que la sola elección de Presidente, toda vez que el proceso electoral ha coincidido temporal y políticamente con un momento de explicitación de posturas

político-ideológicas en Costa Rica, así como de opción definitiva por un modelo de desarrollo. No pudiendo ser de otro modo, las fuerzas políticas se han alineado en torno a dos posturas básicas respecto a la conveniencia o inconveniencias para el país de ratificar el llamado TLC. Ciertamente es que las fuerzas con una misma postura en pro o en contra del tratado mantienen importantes diferencias entre sí, además de estar fragmentadas en el apoyo de distintas personalidades. Pero también es cierto que las une el trascendente "sí o no" en relación con el TLC. También es cierto que el sector de oposición al mismo muestra mayor fragmentación personalista que la que presentan los grupos a favor. Y esos mismos personalismos, así como la escasa cultura política y partidaria del costarricense explican la inexistencia, a la fecha, de alianzas electorales.

Esto hace que la presión del drama aumente a cada escena, reservándose para el acto final. Porque en una eventual segunda ronda estos personalismos deberían ceder paso al debate sobre el proyecto concreto de desarrollo nacional. Y bien pudiera suceder que el candidato más votado en la primera vuelta resulte vencido en la segunda por el arte del ballotage, por la operación de su mecanismo, en tanto técnica electoral en aras de la democracia. Así vistas las cosas, el candidato más votado en la primera vuelta no vería frustrada su elección por una traición al principio mayoritario sino por el esfuerzo de la técnica electoral por garantizarlo. En otras palabras, con el instituto de la segunda ronda electoral no se somete a las mayorías, se les pregunta dos veces. ¡Una inteligente utilización de los insumos jurídicos foráneos, en el desarrollo histórico de las instituciones en Costa Rica, podría tener un peso determinante en el futuro del país!

BIBLIOGRAFÍA

- Bidart Campo, José Germán. Legitimidad de los procesos electorales. IIDH Cuadernos de CAPEL. San José, 1986.
- Franco, Rolando. *Los sistemas electorales y su impacto político*. IIDH Cuadernos de CAPEL. San José, 1987.

- García Soriano, María Vicenta. *Elementos de Derecho Electoral*. Editorial Tirant lo blach. Valencia, 1999.
- Instituto Interamericano De Derechos Humanos. *Diccionario Electoral*. Tomo primero. Editorial CAPEL. San José, 2000.
- Jackisch, Carlota. *Sistemas electorales y sus consecuencias políticas*. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano. Buenos Aires, 1997.
- Pedicone De Valls, María. *Derecho Electoral*. Ediciones La Rocca. Buenos Aires, 2001.
- Román Jacobo, Gustavo. *Ballotage en el proceso electoral costarricense del 2002*. Tesis para optar al grado académico de licenciatura en Derecho. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, 2005.
- SABSAY, Daniel Alberto. *El Ballotage: su aplicación en América Latina y la gobernabilidad*. IIDH Cuadernos de CAPEL. San José, 1991.