



La elección del presidente en las democracias presidenciales y semipresidenciales

Guía Introductoria 21 para la Elaboración Constitucional





La elección del presidente en las democracias presidenciales y semipresidenciales

Guía Introdutoria 21 para la Elaboración Constitucional

Adem Abebe y Elliot Bulmer

© 2021 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)

© Edición en inglés 2019

Las publicaciones del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) son independientes de intereses específicos nacionales o políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su Junta Directiva ni de los Miembros de su Consejo.



La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo licencia de Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>.

IDEA Internacional

Strömsborg

SE-103 34 Estocolmo

Suecia

Teléfono: +46 8 698 37 00

Correo electrónico: info@idea.int

Sitio web: <https://www.idea.int>

Revisor experto: Rafael Bruno Macía Briedis

Traducción: Strategic Agenda Ltd

Editora: Elísabeth Frías

Diseño: IDEA Internacional

<https://doi.org/10.31752/idea.2021.48>

ISBN: 978-91-7671-423-2 (PDF)

Creado con Booktype: <https://www.booktype.pro>

Índice

1. Introducción	6
Estructura y contenido	6
2. ¿Cuál es el tema que nos ocupa?	8
El papel del presidente	9
Gobierno representativo y responsable	10
Agentes internos y externos	10
3. ¿Quién puede optar a la presidencia?	12
Requisitos de ciudadanía y derecho de voto	12
Requisitos de edad	13
Procedimiento de presentación de candidatos	13
Otros requisitos	14
Conflictos de intereses	16
Disposiciones contra la sucesión dinástica	17
4. ¿Cómo se elige al presidente?	19
Sistema de mayoría relativa	20
Sistema mayoritario (a doble vuelta)	22
Voto alternativo o preferencial (también conocido como segunda vuelta instantánea)	24
Sistemas híbridos (segunda vuelta modificada)	25
Primarias presidenciales	27

Requisitos de participación electoral	29
5. Fijación del calendario de las elecciones presidenciales	30
6. Alternativas a la elección popular directa	32
Elección por un colegio electoral	32
Sistemas semiparlamentarios	33
Segunda vuelta legislativa	33
Elecciones ejecutivas y legislativas combinadas	34
7. Disposiciones especiales para sociedades divididas	35
Sistemas de mayoría cualificada	35
Sistemas de doble mayoría (distribución geográfica de los votos)	36
Presidentes alternos	36
Función representativa de la vicepresidencia	37
Presidencia múltiple	38
8. Preguntas para la toma de decisiones	39
9. Ejemplos	41
Bibliografía	45
Bibliografía complementaria	47
Fuentes de conocimiento en línea	48
Anexo	49
Información sobre los autores	49
Acerca de IDEA Internacional	50
Sobre ConstitutionNet	51
Más publicaciones de IDEA Internacional sobre la elaboración constitucional	52
Acerca de esta serie	54

1. Introducción

La presente Guía trata sobre las normas constitucionales referentes a la elección del presidente¹ en los países donde esta figura asume importantes competencias de gobernanza. Conciernen a los países donde la persona que ocupe la presidencia desempeña las funciones de jefe del Estado y de jefe del Ejecutivo (como sucede en los Estados Unidos, Filipinas y Kenia); y (b) los países donde quien ostente la presidencia, pese a compartir el poder con un primer ministro (que responde ante el poder legislativo), participa activamente en la gobernanza y no se limita a una mera función formal o ceremonial (como en Francia, Rumanía y Túnez). En una democracia, la elección de un presidente dotado de tales competencias debe ceñirse a un proceso que le confiera un mandato y una legitimidad democráticos —por lo general, a través de la elección popular directa.

Por otra parte, en aquellos países donde quien ostenta la presidencia ejerce de jefe del Estado sin competencias ejecutivas, es decir, que actúa como figura ceremonial sin apenas competencias en la gobernanza cotidiana, lo más habitual son las elecciones presidenciales indirectas (así sucede, por ejemplo, en Alemania, la India y Mauricio). Estos casos no se tratan en esta Guía, pero puede obtenerse más información en la Guía Introductoria n.º 6, *Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies* [Presidentes no ejecutivos de democracias parlamentarias], para la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional (Bulmer, 2017a).

Estructura y contenido

Los responsables de la elaboración constitucional, al abordar las elecciones presidenciales, deben tomar una serie de decisiones estructuradas. Suelen plantearse cuestiones como las cualificaciones de los candidatos a la presidencia, las condiciones para presentarse y el mecanismo para su nombramiento (se tratan

en la sección 3), así como el funcionamiento del sistema electoral (sección 4) y el momento de la fijación del calendario idóneo para las elecciones (sección 5). En ciertos contextos, quizá podrían considerarse alternativas a la elección popular (sección 6), o pueden precisarse normas adicionales en aras de la inclusividad y el reparto del poder (sección 7).

También tienen una gran importancia los asuntos relacionados con la permanencia en el cargo, los límites a la reelección y la destitución de los presidentes; estos temas se comentan en una Guía complementaria de IDEA Internacional sobre los límites a la reelección presidencial, la permanencia en el cargo y la destitución (IDEA Internacional, pendiente de publicación).

Notas

1. En la presente publicación, el término “Presidente” se utiliza para referirse tanto a la mujer como al hombre que ostenta el cargo de presidente. El término masculino se utiliza en un sentido genérico con el único fin de no sobrecargar el texto con la duplicación sistemática del término en ambos géneros.

2. ¿Cuál es el tema que nos ocupa?

Una de las principales funciones de una constitución es facilitar un marco normativo que rija la adquisición, transferencia, regulación, restricción y legitimación del poder. En las democracias en que el presidente asume competencias de gobierno significativas, su elección constituye uno de los actos políticos más importantes, decisivos y, en ocasiones, causantes de divisiones. Las normas constitucionales que regulan estas elecciones son de vital importancia para la salud y la estabilidad de la comunidad política en su conjunto.

De ahí que las reglas relativas a la elección del presidente prácticamente siempre se integren en la constitución. Establecer normas claras, factibles y que gocen de un reconocimiento amplio ayuda a que la parte perdedora acepte la legitimidad del procedimiento electoral, a pesar de su decepción por el resultado. Este tipo de reglas puede reducir los conflictos, al garantizar que el poder se encauce por vías democráticas y constitucionales y que se acceda a él por medio de elecciones libres, justas y periódicas, en lugar de mediante golpes de Estado, rebeliones y asesinatos. Las normas constitucionales que rigen las elecciones presidenciales, sobre todo, deben ser impersonales y deben no poder manipularse con facilidad. Han de aplicarse de forma equitativa, por ejemplo, a los candidatos que representan a distintos grupos e intereses. Deben facilitar la elección democrática de la población sin restringirla ni influir indebidamente en ella.

No obstante, ninguna normativa es neutral. La forma en que se celebran las elecciones (por ejemplo, si puede ganar una mayoría relativa de los votos emitidos o, por contra, si tiene lugar una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados en caso de que ninguno de ellos obtenga una mayoría absoluta) repercute en gran medida en el funcionamiento del sistema político. La normativa electoral no solo influye en quién se hace con la presidencia, sino también en la legitimidad institucional de esta, las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo, la facilidad para cambiar o destituir al presidente, la inclusión de las minorías (como

candidatos factibles a la presidencia, candidatos a la vicepresidencia o piezas clave capaces de decidir el resultado de las elecciones) y el comportamiento estratégico de los actores políticos. Las normas constitucionales sobre las elecciones presidenciales pueden determinar la conformación de partidos políticos, alentar o desalentar la cooperación y formación de alianzas, e incluso cambiar la naturaleza de las campañas políticas.

Puesto que las normas sobre la elección del presidente tienen una gran incidencia en quién accede al poder, son especialmente vulnerables a cálculos egoístas durante las etapas de “debate y negociación” de la reforma constitucional (Elster, 2000; Negretto, 2013). Hay mucho en juego: estas reglas, una vez aprobadas, suelen perdurar, de modo que las decisiones adoptadas durante la elaboración constitucional quizá determinen el acceso a la presidencia durante generaciones.

El papel del presidente

Incluso en los sistemas políticos en los que el presidente asume competencias de gobierno sustanciales, la naturaleza y el alcance de estas competencias son dispares. En algunos países, el presidente actúa principalmente como jefe de una administración, dirigiendo el Ejecutivo y poniendo en práctica un programa de políticas. En otros, el presidente es más bien jefe de la nación, aunque sin duda su posición no constituye la de una mera figura ceremonial: se mantiene ligeramente al margen de la actividad política cotidiana y se centra en asuntos estratégicos como la política exterior y de defensa, la promoción de los intereses nacionales a largo plazo y la protección de la estabilidad y la continuidad de las instituciones públicas. Esta disparidad de funciones determina el tipo de personalidad y carácter que exige el cargo: ¿se requiere un especialista político capaz de entrar en detalles y colaborar estrechamente con el poder legislativo; o más bien una figura de prestigio nacional, que inspire y siente las pautas, pero deje los aspectos concretos a otras personas? La respuesta puede incidir en numerosos ámbitos del diseño constitucional. Por ejemplo, si el presidente desempeñara fundamentalmente la función de jefe de gobierno, podría elegirse para períodos relativamente cortos (de cuatro o cinco años), coincidiendo con las elecciones legislativas; de ese modo se reducirían los riesgos de división en el gobierno y se impulsaría la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Por otra parte, si el presidente ejerce más bien como líder de la nación, podría tener un mandato más amplio (de seis o siete años), de modo que las elecciones presidenciales estarían desvinculadas de las legislativas. Se trata solo de ejemplos ilustrativos, no de recomendaciones: lo esencial es que la forma se ajuste a la función.

Para obtener más información sobre las competencias de los presidentes, véanse las Guías Introdutorias n.º 14 (Poderes de veto presidencial; Bulmer, 2017b) y

n.º 15 (Poderes legislativos presidenciales; Bulmer, 2017c) para la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional.

Gobierno representativo y responsable

Además de intereses personales y partidistas, las preferencias en el diseño constitucional también pueden reflejar preocupaciones legítimas de interés público sobre los elementos de una democracia en buen estado. Cada regla representa una serie de supuestos y prioridades acerca de la función de las elecciones presidenciales a la hora de facilitar el control por parte de la ciudadanía y el debate público para la toma de decisiones.

Una de las preguntas fundamentales a este respecto es si las elecciones presidenciales deben diseñarse para dar a los votantes la mayor capacidad de decisión posible mediante una política representativa pluripartidista (gobierno representativo) o si han de concebirse con el propósito de estructurar la elección entre dos grandes partidos que ofrezcan programas de gobierno claros y contrapuestos (gobierno responsable). No hay una respuesta inequívoca y uniforme a esta cuestión. Si el sistema político se convierte en un duopolio cerrado y corrupto de dos partidos que excluyen a otros de las votaciones, ampliar las opciones de los votantes con normas electorales que favorezcan la política pluripartidista quizá ayude a que el sistema político propicie una buena gobernanza, acorde con las necesidades y preferencias legítimas de la ciudadanía que de otro modo serían ignoradas. Sin embargo, un sistema que amplíe las opciones de los votantes al dar cabida a múltiples partidos políticos podría frustrar y desilusionar a la población, paradójicamente, al poder alcanzarse la presidencia gracias a minorías muy comprometidas, en lugar de por una amplia pluralidad de votantes convencionales; y las personas que ostentan la presidencia, una vez en el cargo, quizá no sean capaces de trabajar de forma constructiva con el poder legislativo para aplicar una agenda de políticas aceptable para la mayoría. Lo más recomendable puede ser establecer normas que alienten un pluralismo moderado, es decir, que estructuren las posibilidades de elección mediante un número razonable y práctico de partidos responsables que impidan la creación de un duopolio cerrado e inamovible, aunque esto quizá no pueda realizarse únicamente por medio del diseño constitucional.

Agentes internos y externos

Otra de las cuestiones generales que hay que considerar es si la constitución debe facilitar o disuadir de la elección a la presidencia de “personas sin previo arraigo en el mundo de la política”. Este aspecto se relaciona con el número de partidos, aunque no de forma directa. Es posible imaginar un sistema bipartidista abierto a personas sin previo arraigo en el mundo de la política gracias a las elecciones

primarias y las normas de propuesta de candidatos, o bien un sistema pluripartidista reactivo a los agentes externos. En este sentido, cabe definirlos como personas sin previo arraigo en el mundo de la política que no han ocupado antes un alto cargo ni han participado en los niveles superiores de la actividad política antes de presentarse como candidatas a la presidencia. Muchas veces se trata de populistas de algún tipo que basan su atractivo para la opinión pública en que se dirigen al ciudadano de a pie y atacan a las élites.

Hay argumentos tanto a favor como en contra. Los agentes externos pueden aportar aire fresco y renovar la esfera política al incorporar nuevas cuestiones en la agenda y dar voz a grupos que antes estaban infrarrepresentados. Por otra parte, quizá carezcan de experiencia práctica en el escenario político y decepcionen cuando, tras ganar las elecciones, acometan las tareas de gobierno. También es posible que desdeñen las convenciones tácitas de la política, que los agentes internos suelen respetar (Ziblatt y Levitsky, 2018).

3. ¿Quién puede optar a la presidencia?

En principio, en una democracia todos deben tener derecho a votar y a presentarse como candidatos a un cargo público. No obstante, en un sistema democrático es legítimo establecer ciertas restricciones sobre las cualificaciones de los candidatos a la presidencia. Entre ellas normalmente se encuentran los requisitos de ciudadanía y edad, así como el cumplimiento de un proceso formal de propuesta de candidatos en el que se descarta a aquellos cuya candidatura es inviable. También pueden resultar adecuadas otras restricciones sobre quién puede ocupar la presidencia, por ejemplo, relacionadas con la salud o las finanzas.

Requisitos de ciudadanía y derecho de voto

Uno de los requisitos más frecuentes para optar a la presidencia es la ciudadanía. Evidentemente, el presidente ha de ser ciudadano del país al que sirve, gobierna y representa. Muchas veces, por temor a lealtades divididas, la constitución exige que quien ocupe la presidencia sea ciudadano de nacimiento (es decir, no a raíz de un matrimonio o por naturalización), o bien que tenga la ciudadanía desde hace un determinado número de años. En ocasiones, tampoco pueden presentarse las personas con doble nacionalidad.

Con frecuencia, la constitución requiere que los candidatos a la presidencia no solo sean ciudadanos, sino ciudadanos “en posesión de sus derechos civiles” o con derecho de voto. Con estas fórmulas se pretende excluir, por ejemplo, a quienes no pueden votar por estar bajo tutela legal a causa de una incapacidad mental grave, o a quienes no pueden hacerlo por estar cumpliendo una pena privativa de libertad por un delito grave. Este tipo de restricciones son sensatas y justificadas, dada la relevancia del cargo presidencial. No obstante, pueden ser objeto de manipulación y abuso. Excluir de la candidatura a la presidencia a todo aquel que esté o haya estado encarcelado puede servir a los regímenes autoritarios como

herramienta de represión selectiva (sobre todo si cuentan con policías corruptos y jueces dóciles) para impedir que los candidatos opositores participen en las elecciones.

Requisitos de edad

Suele establecerse una edad mínima para optar a la presidencia. Se basa en el principio de que no puede ostentar la presidencia una persona joven, impresionable e ingenua, sino alguien cuyo carácter y personalidad hayan alcanzado la madurez. Una edad mínima habitual son los 35 años (se aplica, por ejemplo, en Chile, EE. UU., Portugal, Ruanda y Senegal). También se fija con frecuencia en los 40 años, como en Filipinas y Sierra Leona.

Algunas constituciones también establecen una edad máxima. La Constitución de Benín, por ejemplo, dispone que los candidatos presidenciales no pueden superar los 70 años cuando presentan su candidatura. Para justificar la edad máxima puede argumentarse que el cargo exige mucha energía y el pleno uso de las facultades mentales.

En cualquier caso, hay que recordar que cualquier límite de edad es, por naturaleza, arbitrario; en una democracia efectiva, quizá sea preferible permitir que los ciudadanos valoren en las urnas la madurez y el vigor de los candidatos.

Procedimiento de presentación de candidatos

En los sistemas democráticos, es normal que los candidatos tengan que superar varias etapas y cumplir ciertos requisitos para registrar su candidatura y poder incluir su nombre en la papeleta electoral. Estos pasos y requisitos persiguen tres fines legítimos. El primero es confirmar que los candidatos satisfacen los requisitos para el cargo que se estipulan en la constitución. El segundo, protegerse frente a la corrupción y prácticas electorales ilícitas —por ejemplo, al exigir que los candidatos respeten la normativa referente a la financiación de las campañas—. El tercero es asegurarse de que el número de candidatos no exceda lo razonable, para lo cual se aplica un proceso de selección previa en el que se demandan seriedad y pruebas de apoyo político.

La reducción de la lista de candidatos constituye un elemento importante del proceso electoral. Con una lista demasiado amplia, las elecciones serían inviables; las papeletas de votación, demasiado extensas; el debate estructurado entre los candidatos, imposible de organizar. Los votantes tendrían dificultades para conocer mínimamente a todos los candidatos y, por lo tanto, en tomar una decisión fundamentada. En cualquier sistema electoral, incluso en aquellos que se protegen en cierta medida de la influencia del concepto de la fragmentación del voto (véase la sección 4), las listas extensas de candidatos, que dan lugar a la dispersión de los apoyos, debilitan la legitimidad del ganador. Así pues, es preciso

llevar a cabo una preselección que excluya a los candidatos poco serios, fraudulentos o con tan poco apoyo que no puedan considerarse competidores realistas.

Una de las formas de reducir el número de candidatos consiste en exigir que cada candidato cuente con el respaldo de un partido político. En Sierra Leona, por ejemplo, los candidatos a la presidencia “deben ser designados por un partido político” (Constitución de Sierra Leona, sección 42). En Indonesia, la propuesta de un candidato ha de ser respaldada por un partido o coalición de partidos con al menos 112 escaños o el 20 por ciento del voto popular en las elecciones legislativas anteriores —aunque tal requisito se establece en la legislación, no en la propia Constitución—.

Otro enfoque habitual es exigir que los candidatos presenten un determinado número de firmas de los votantes. En Polonia, por ejemplo, la Constitución (artículo 127) establece que los candidatos a la presidencia cuenten con el respaldo de “la firma de 100.000 ciudadanos con derecho al voto”. Puesto que el país tiene 38 millones de habitantes, cada candidato debe ser designado por aproximadamente el 0,0025 por ciento de la población. Aunque se trata de un porcentaje muy bajo, recoger 100.000 firmas no es una tarea sencilla: hacen falta financiamiento y organización. Gambia, un país mucho más pequeño que Polonia, exige el apoyo de 5.000 votantes (casualmente, también en torno al 0,0025 por ciento de la población), entre los cuales debe haber al menos 200 votantes de cada distrito administrativo del país (Constitución de Gambia, sección 47).

No obstante, en algunos países estos requisitos para la presentación de candidaturas se utilizan con fines autoritarios para evitar una competencia democrática abierta. No solo se conciben para excluir a candidatos frívolos, poco serios o sin posibilidades, sino también para dejar al margen a cualquier candidato que represente una amenaza real para el presidente de turno o el partido gobernante. Aquellas constituciones que permiten que el poder legislativo establezca requisitos adicionales por ley son especialmente vulnerables a este tipo de manipulación, sobre todo cuando el partido de quien ocupe la presidencia controla la asamblea legislativa y los tribunales carecen de la fuerza y neutralidad necesarias para llevar a cabo la revisión judicial de dichas leyes.

Otros requisitos

Además de los requisitos habituales de ciudadanía y derecho de voto, edad y presentación de la candidatura, algunas constituciones imponen a los candidatos a la presidencia otras condiciones, como por ejemplo, ciertos requisitos de salud, financieros, de formación o alfabetización, criterios religiosos o normas generales de “buen carácter”.

Requisitos de salud

En muchos países se exige que los candidatos a la presidencia “estén en su sano juicio” (Constituciones de: Ghana, artículos 62 y 94; Malawi, sección 80; Nigeria, sección 137; Uganda, artículo 102) o que no padezcan “una discapacidad mental o física que les impida desempeñar funciones ejecutivas” (Constitución de Zambia, artículo 100).

Requisitos financieros

Muchos países no permiten presentarse como candidatas a las personas declaradas insolventes. Sucede, por ejemplo, en Ghana (artículos 62 y 94), Nigeria (sección 137) y Uganda (artículo 102).

Requisitos de alfabetización y educación

El cargo de presidente es muy exigente: nadie asume tal autoridad y responsabilidad en ningún otro ámbito sin contar con la formación y las cualificaciones necesarias. En algunas constituciones se intentan establecer requisitos formales de educación. En Uganda, por ejemplo, los candidatos a la presidencia tienen que haber “completado un nivel mínimo de educación formal avanzada o equivalente” (artículo 102). Como mínimo, quien ocupe la presidencia ha de ser una persona alfabetizada, una condición que se recoge de manera explícita en algunas constituciones. En Sierra Leona, por ejemplo, se establece que los candidatos a la presidencia deben “hablar y leer la lengua inglesa con una competencia suficiente para participar activamente en los procesos parlamentarios” (secciones 41 y 75).

Requisitos religiosos

En algunos países de mayoría musulmana, como Afganistán (Constitución, artículo 62) y Túnez (Constitución, artículo 74), se establece la condición de que el presidente sea musulmán. En otros lugares, se prohíbe expresamente que los líderes religiosos opten a la presidencia. La Constitución de México (artículo 82) excluye del cargo a todos los sacerdotes y ministros de algún culto; algo similar sucede en Nicaragua (Constitución, artículo 147).

Requisitos de buen carácter y conducta

Muchas constituciones excluyen de la presidencia a quienes hayan sido condenados por algún delito. La Constitución de Chipre (artículo 40) excluye a toda persona que haya sido condenada por “delitos de deshonestidad o vileza moral, o a la que un tribunal competente haya descalificado por delito electoral”. En ocasiones estas restricciones se levantan pasado cierto tiempo. La Constitución de Malawi (sección 80) excluye a las personas condenadas por delitos de deshonestidad o vileza moral, o bien por delitos electorales, pero solo cuando la

sentencia se dictara en los siete años anteriores a la fecha de la elección. La Constitución de Benín (artículo 44) va más allá: exige a los candidatos presidenciales “buenas costumbres y suma honradez”. Al contrario que la condición de no haber sido condenado por un delito, el requisito de “buenas costumbres y suma honradez” es subjetivo. En la Constitución de Benín no se define este concepto ni se fija un baremo para evaluarlo; no queda claro si se pretende aplicar esta norma ni cómo se aplicaría.

Servicio militar

En algunos países donde el servicio militar es obligatorio no puede ocupar la presidencia nadie que, teniendo que hacerlo, haya incumplido o no haya satisfecho esa obligación (tenemos un ejemplo en la Constitución de Bolivia, artículo 234). Si no se formula con cuidado, este requisito puede discriminar (deliberadamente o no) a los candidatos que no fueran aptos para el servicio por motivos médicos, o bien que se declararan objetores de conciencia.

Conflictos de intereses

A un presidente se lo elige para servir en un cargo público en beneficio del bien común. Se supone que no se servirá del cargo para enriquecerse ni favorecer sus intereses particulares, familiares, empresariales ni de otro tipo. Los intereses privados y la función pública de quien ocupe la presidencia han de distinguirse de forma inequívoca.

Hay países en los que convenciones muy arraigadas (como la de que quien ostente la presidencia debe poner sus activos en un fideicomiso ciego) salvaguardan tradicionalmente el interés público en este sentido, aunque, como todas las convenciones, dependen de la voluntad del presidente de respetarla, por lo que quizá no sea una medida muy eficaz cuando quien ocupa el cargo pretende aprovecharse de él para su lucro personal.

Los conflictos de intereses también pueden abordarse mediante disposiciones constitucionales que establezcan por lo menos algunos principios claros. En Gambia, por ejemplo, la Constitución (artículo 68) establece lo siguiente: “El Presidente no puede desempeñar ninguna actividad que no sea conforme con su cargo oficial o lo exponga a situaciones que conlleven cierto riesgo de conflicto entre sus ocupaciones oficiales y sus intereses privados”. La Constitución de Kenia dedica todo el capítulo 6 a la conducta y honradez de los cargos públicos: el Presidente, al igual que los demás funcionarios públicos, debe comportarse “de manera que se eviten conflictos entre los intereses privados y los deberes públicos u oficiales” y no puede “desempeñar ningún otro empleo remunerado” (artículo 77).

Es evidente que una constitución no puede erradicar por sí sola la corrupción cuando está profundamente implantada en una sociedad, pero disposiciones como

esta resultan doblemente útiles. En primer lugar, proporcionan normas con fuerza legal que regulan los conflictos de intereses entre la vida pública y privada. Tales normas pueden hacerse vinculantes y ejecutables (sobre todo si se complementan con una comisión anticorrupción robusta). En segundo lugar, proporcionan normas “blandas” que proclaman, y por tanto afianzan y refuerzan, buenas conductas y altas expectativas. En otras palabras, estas reglas constitucionales tienen la contundencia y el carácter sustantivo de los que carecen las simples convenciones.

Disposiciones contra la sucesión dinástica

Las dinastías políticas, en las que ciertas familias acaparan y monopolizan los cargos públicos, están presentes incluso en democracias consolidadas en las cuales el acceso a tales cargos se determina por medio de elecciones libres y justas. Ejemplo de ello es la familia Nehru-Gandhi en la India, con tres primeros ministros y varios parlamentarios. De manera semejante, de la familia Bush, en EE. UU., han salido dos presidentes, los gobernadores de Texas y Florida y un senador de Connecticut.

Sin embargo, el concepto de dinastía política no concuerda demasiado bien con los principios democráticos. El problema no es simplemente que algunas personas disfruten de una ventaja injusta para obtener un cargo: muchos disfrutan de todo tipo de ventajas injustas, entre las que no se pueden infravalorar la riqueza, la educación y los contactos. Más bien, el problema principal es que estas dinastías socavan la naturaleza pública de los cargos públicos. Si esta situación se prolonga, es posible que el Estado se vea arrastrado por el ascenso y la caída de determinadas familias y permita que los intereses familiares, en lugar de los públicos, dominen la actividad política. Por este motivo, algunas constituciones tratan de poner límites a las dinastías y prohíben que los familiares de quien ocupe la presidencia se presenten a elecciones.

- En Nicaragua, por ejemplo, la Constitución (artículo 147) establece que “los parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad, y los que sean o hayan sido parientes dentro del segundo grado de afinidad” del Presidente inmediatamente anterior o de turno no pueden presentarse a la elección.
- En Costa Rica, no podrá ser elegido Presidente/a ni Vicepresidente “el que sea por consanguinidad o afinidad ascendiente, descendiente, o hermano de quien ocupe la Presidencia de la República al efectuarse la elección” (Constitución, artículo 132).
- La Constitución de Filipinas (sección 26) menciona la exclusión por ley de las dinastías, pero todavía no se ha promulgado ninguna ley a tal efecto y

las dinastías siguen dominando la política del país. Esta cuestión surge de forma recurrente en los debates sobre la reforma constitucional en Filipinas.

4. ¿Cómo se elige al presidente?

El sistema electoral es el mecanismo por el que se emiten los votos que posteriormente se traducen en los resultados de las elecciones. En relación con el sistema de elección presidencial, la decisión fundamental que hay que tomar es si utilizar (a) un sistema de mayoría relativa (conocido en inglés como first-past-the-post), en el que se elige al candidato que obtiene más votos; (b) un sistema mayoritario a dos vueltas, en el que, si ningún candidato obtiene más del 50 por ciento de los votos en la primera ronda, se celebra una segunda votación entre los dos candidatos más votados; (c) el sistema de voto alternativo o preferencial (también conocido como “segunda vuelta instantánea”), en el cual los votantes clasifican sus preferencias y los votos se transfieren al nivel de preferencia posterior hasta que uno de los candidatos alcanza una mayoría; y (d) un sistema de dos vueltas modificado, en el que el candidato necesita más que una mayoría relativa para ganar las elecciones en la primera ronda, aunque no precisa la mayoría absoluta.

Nota: los sistemas proporcionales, de aplicación a la asamblea legislativa y otros órganos compuestos por varios miembros, no se aplican en las elecciones presidenciales, en las que solo puede haber un ganador.

Para entender lo que sigue deben tenerse presentes dos consideraciones generales. En primer lugar, siempre que se celebran unas elecciones entre más de dos candidatos existe el riesgo de que el ganador por mayoría relativa (el que recibe más votos) no cuente con una mayoría del total (más de la mitad de los votos). La pregunta es qué hay que hacer en tales situaciones. ¿Debe el ganador por mayoría relativa asumir el cargo aunque solo cuente con un pequeño porcentaje de los votos? ¿O debe disponerse algún mecanismo, con o sin segunda ronda de votaciones, para asegurarse de que el vencedor cuente con una base de apoyo suficiente?

En segundo lugar, la respuesta a esta pregunta incide en la diversidad política del sistema de partidos. En general, los sistemas que premian a los ganadores por mayoría relativa favorecen la formación de dos grandes partidos o bloques. Aunque esta circunstancia facilita una competencia estable y moderada, conlleva el riesgo de que desaparezcan los partidos nuevos o pequeños y el sistema político se vuelva excluyente e insensible. Los sistemas electorales que exigen un apoyo mayoritario y permiten que los votantes indiquen sus preferencias secundarias (en una segunda vuelta o de otro modo) suelen abrir la esfera política a otros candidatos, aunque también pueden llevar a una fragmentación extrema y debilitadora.

Sistema de mayoría relativa

Principios

El sistema de mayoría relativa es el sistema de elección más sencillo: el candidato que recibe más votos (la mayoría relativa de los votos) gana las elecciones. No es necesario obtener la mayoría del total de los votos; solo más votos que cualquier otro candidato.

Distribución

El sistema de mayoría simple es el mecanismo más antiguo para elegir al presidente y era el más utilizado antes de la llamada “tercera ola” de democratización y reforma constitucional. Desde la década de 1990, ha caído generalmente en desuso en las nuevas constituciones, si bien todavía se utiliza en numerosos países (entre ellos Corea del Sur, Filipinas, México y Tanzania).

Ventajas

Las principales ventajas del sistema de mayoría relativa son su sencillez y bajo costo. Es fácil de entender para los votantes: gana el candidato más votado. Es fácil emitir los votos: no es necesario elaborar complicadas clasificaciones de preferencias. Por ello, es accesible incluso en los contextos de escasa educación electoral y bajos índices de alfabetización. Se determina el ganador en un solo intento, con lo que se ahorra tiempo, se reduce la incertidumbre durante el período electoral y disminuyen los costos de administración electoral y campaña política.

Desventajas

El sistema de mayoría relativa presenta varias deficiencias. En primer lugar, posibilita la elección de un presidente que solo cuente con un apoyo minoritario. En 1992, Fidel Ramos alcanzó la presidencia de Filipinas con menos del 24 por ciento de los votos. En 2004, Bingu wa Mutharika fue elegido Presidente de Malawi con el 36 por ciento del voto nacional. Es posible que el ganador de unas

elecciones por mayoría relativa no fuera la opción preferida del pueblo frente a cualquier otro candidato individual si se hubieran enfrentado directamente. La falta de un apoyo amplio puede debilitar la legitimidad de la presidencia, menoscabar su eficacia y quizá contribuir a la desestabilización del sistema político en general. Además, un presidente elegido en tales circunstancias podría carecer de una base de apoyo sólida en la asamblea legislativa, lo que propiciaría, o bien la parálisis del sistema político, o bien un aumento de la tensión debido a las luchas de poder interinstitucionales.

En segundo lugar, el sistema de mayoría relativa refuerza el bipartidismo. Tradicionalmente, ello se consideraba una ventaja, al dar lugar a la formación de dos grandes partidos moderados con incentivos para competir por el centro político. Asimismo, el sistema empuja a los propios partidos a ser movimientos extensos, de base amplia o aglutinadores, pues probablemente el que consiga formar la coalición más grande ganará las elecciones. Sin embargo, el predominio de dos partidos puede erosionar a largo plazo la calidad de la democracia. Puesto que votar al candidato de un tercer partido probablemente solo ayude a que obtenga el cargo la opción menos preferida del votante (lo que se conoce como el problema de la “fragmentación del voto”), el “voto útil” obstaculiza en gran medida la entrada al sistema de partidos nuevos o pequeños. Como los movimientos de protesta marginales no pueden convertirse en partidos de gobierno, las nuevas presiones y demandas se ven forzadas a expresarse a través de uno de los dos grandes partidos. Así pues, estos tienen la capacidad de neutralizar y absorber cualquier movimiento novedoso. Si se confabulan entre ellos, pueden excluir del poder a las alternativas de manera permanente. Esta circunstancia lleva a la frustración y al escepticismo a quienes sienten que no hay posibilidad real de elección, lo que puede dar pie a una menor participación electoral y a la pérdida de legitimidad del sistema político (McClintock, 2018: 102). Aumentar las barreras para los partidos nuevos o pequeños puede empujar a las agrupaciones políticas a buscar influencia al margen del proceso electoral, incluso en ocasiones mediante la violencia política, lo que socava la estabilidad y seguridad del sistema democrático.

En tercer lugar, en una sociedad con divisiones regionales o étnicas, donde el comportamiento electoral se basa en lealtades de este tipo, el sistema de mayoría relativa posibilita que, para ganar las elecciones, al candidato de un grupo étnico mayoritario le baste con dirigirse a las bases de dicho grupo, sin necesidad de formar coaliciones o buscar otros apoyos. Si los demás grupos étnicos no se alían en torno a un candidato común, siempre ocupará la presidencia el candidato del mayor grupo étnico, una situación que va en detrimento del desarrollo y la unidad nacional.

Notas y matices

La tendencia reconocida del sistema de mayoría relativa a reducir la lista de candidatos a tan solo dos competidores factibles se pone todavía más de manifiesto cuando quienes ocupan la presidencia pueden salir reelegidos. En este caso, todos aquellos que deseen derrotar al presidente de turno tienen un fuerte incentivo para unirse en torno a un candidato principal de la oposición y, así, evitar que la división del voto opositor dé la victoria de nuevo al presidente actual. Cuando la reelección no es posible (porque el presidente de turno ha cumplido el máximo de mandatos, o porque las elecciones tienen lugar tras su fallecimiento, dimisión o destitución), esta tendencia no resulta tan acusada. Cuando se celebran elecciones en las que ninguno de los candidatos ocupaba el cargo, es posible que haya una competencia real entre tres o cuatro aspirantes.

Sistema mayoritario (a doble vuelta)

Principios

La principal alternativa a las elecciones presidenciales por mayoría relativa es el sistema mayoritario propiamente dicho, en el que se requiere una mayoría del total de los votos, es decir, el 50 por ciento más uno de las papeletas válidas emitidas. Si ningún candidato recibe tantos votos, se celebra una segunda ronda o vuelta entre los dos candidatos más votados.

Distribución

El sistema mayoritario de doble vuelta se utiliza en Brasil, Francia, Costa de Marfil, Indonesia, Kenia, Nigeria, Senegal, Zambia (desde 2016) y otros muchos países. De hecho, desde la ola de democratización mundial de la década de 1990, la elección por voto mayoritario a dos vueltas se ha convertido en el método más utilizado de elección presidencial directa.

Ventajas

El sistema electoral mayoritario a doble vuelta presenta tres ventajas fundamentales con respecto al sistema de mayoría relativa. En conjunto, estas ventajas favorecen una política pluripartidista más inclusiva que el duopolio bipartidista cerrado que alienta el sistema de mayoría simple.

En primer lugar, se garantiza que el ganador tenga el apoyo —ya sea en la primera o la segunda ronda de votación— de una mayoría de votantes. Se evita así el riesgo de que el presidente sea elegido por una minoría de los votos, tenga una base de apoyo público estrecha y un mandato democrático frágil.

En segundo lugar, se reduce en gran medida el efecto de la fragmentación del voto. Este sistema fomenta una lista más amplia de candidatos que los sistemas de mayoría relativa, sobre todo cuando no se presenta como candidato el presidente

de turno (Jones, 2018) y en los países con una gran heterogeneidad social (Golder, 2006). Existen menos obstáculos para la entrada de terceros partidos o movimientos políticos novedosos, de manera que el sistema se adapta mejor a la evolución de las necesidades sociales.

En tercer lugar, los votantes tienen la oportunidad de cambiar su voto en función de las opciones preferidas por el resto en la primera vuelta. En este aspecto, el sistema de doble ronda se diferencia del de voto alternativo (segunda ronda instantánea), que se comenta a continuación. La gente puede votar por el candidato que prefieren realmente en la primera ronda y votar contra el que menos les convence en la segunda vuelta. Existe la oportunidad de ejercer el “arrepentimiento del comprador”. Por ejemplo, la gente puede manifestar su descontento con un “voto de protesta” en la primera vuelta y después, una vez que han manifestado su opinión, optar por otro candidato en la segunda votación. Asimismo, los candidatos pueden aprovechar el lapso entre las dos rondas para ampliar sus coaliciones de apoyo. De este modo, es plausible que quien ocupó el segundo lugar en la primera vuelta acabe ganando las elecciones en la segunda votación, como sucedió en las elecciones presidenciales de Ghana en 2008.

Desventajas

En el plano práctico, la celebración de una segunda ronda de votación conlleva costos y dificultades organizativas. La segunda votación normalmente debe organizarse en un plazo relativamente corto, el cual suele establecerse en la constitución. A veces, los ciclos electorales se asocian con situaciones de crisis o violencia, y una segunda ronda puede exacerbar las preocupaciones en materia de seguridad. De hecho, algunos países, sobre todo en África, han recuperado el sistema de mayoría relativa (p. ej., la República Democrática del Congo en 2011, Gambia en 2001, Togo en 2002 y Tanzania en 2000), supuestamente con el propósito de ahorrarse el costo y las dificultades logísticas de una segunda ronda electoral. Si se adopta el sistema de doble vuelta, es posible que haya que reforzar la capacidad logística del país, en particular la capacidad de la maquinaria electoral para gestionar dos elecciones seguidas.

Pese a que se reduce la incidencia de la fragmentación del voto, este todavía podría hacerse notar si el número de candidatos es muy elevado. Cabría esa posibilidad si se presentan candidatos con pocas probabilidades de ganar, quizá con el propósito de dar visibilidad a su partido o lograr concesiones de los principales candidatos a cambio de su apoyo. En las elecciones presidenciales francesas de 2002, pequeños partidos de izquierdas restaron votos al principal candidato de centroizquierda, Lionel Jospin, del Partido Socialista; la izquierda se fragmentó de tal manera que ninguno de sus candidatos alcanzó la segunda ronda, que se disputaron la centroderecha y la extrema derecha.

Notas y matices

La pregunta de qué constituye una mayoría de los votos en la primera ronda tiene respuestas diferentes. Normalmente, se requiere una mayoría de los votos válidos emitidos; es decir, no se contabilizan los votos en blanco ni los votos nulos; pero hay excepciones. En Colombia, la mayoría necesaria para obtener la victoria en la primera ronda se calcula a partir del total de los votos emitidos (incluidos los votos en blanco, los nulos y los válidos). En Rumanía, el cálculo se basa en el número de votantes censados (e incluye, por lo tanto, a las personas que no votan). Este tipo de reglas elevan el umbral efectivo de la mayoría, con lo que aumentan las probabilidades de que haya que celebrar una segunda vuelta para decidir el ganador (Jones, 2018: 286).

Voto alternativo o preferencial (también conocido como segunda vuelta instantánea)

Principios

En este sistema electoral, los votantes pueden clasificar a los candidatos por orden de preferencia. Sale elegido el candidato que obtiene la mayoría absoluta sobre la base de aquellos votos en los que dicho candidato sea la primera preferencia. Si ningún candidato alcanza la mayoría absoluta, se elimina al candidato con menos votos como primera opción y los votos emitidos a su favor se redistribuyen en función de la segunda preferencia. El proceso de eliminación y redistribución prosigue hasta que uno de los candidatos obtiene la mayoría absoluta.

Distribución

Solo Irlanda y Sri Lanka (cuyo presidente no tiene funciones ejecutivas) aplican este sistema para elegir al Presidente nacional.

Ventajas

El voto alternativo es un sistema mayoritario. Presenta muchas de las ventajas del sistema mayoritario a doble vuelta. Principalmente, asegura que el vencedor cuente con el apoyo de una mayoría de los votantes, al tiempo que anula el efecto de la fragmentación del voto y facilita la competencia entre múltiples partidos.

Además, el voto alternativo recompensa a aquellos candidatos capaces de convencer a los votantes más allá de sus bases demográficas o núcleos de apoyo para que los elijan como segunda o tercera opción. Posibilita así que el segundo candidato más votado como primera preferencia acabe ganando las elecciones cuando se contabilicen las opciones siguientes. Sucedió en Irlanda en 1990, cuando Mary Robinson ganó las elecciones gracias a las transferencias pese a que había obtenido aproximadamente un 5 por ciento menos de primeros votos que su principal rival. Se considera que la necesidad de que los candidatos tengan

presentes las preferencias secundarias de los votantes favorece la moderación, reduce los incentivos para hacer una campaña negativa e incluso representa un instrumento de reconciliación en las sociedades divididas (Reilly, 2002).

En el sistema de voto alternativo todas las preferencias se registran a la vez, por lo que no es preciso celebrar una segunda vuelta. Así pues, tanto los organizadores como los partidos y candidatos se evitan el costo, la complejidad y las dificultades logísticas del sistema a doble vuelta.

Desventajas

El sistema de voto alternativo requiere que los votantes anoten una serie de números en la papeleta de votación; no basta con poner una cruz o una marca ni pulsar un botón. Los votantes también tienen que ser capaces de expresar sus preferencias entre varios candidatos, incluidos los candidatos menores, a quienes quizá no conozcan demasiado bien. Todo ello exige un alto grado de conciencia política. Por consiguiente, el voto alternativo quizá no resulte adecuado en contextos con bajos índices de alfabetización o con una infraestructura de comunicación inadecuada. Otra de las diferencias entre el voto alternativo y el sistema mayoritario a doble vuelta es que, al no celebrarse una segunda ronda de votación, no hay oportunidades para el reajuste, la formación de coaliciones ni el “arrepentimiento del comprador” una vez que concluye la primera y única votación.

Punto de reflexión 1

¿Cuáles son las características de la infraestructura electoral? ¿Resultaría práctico elegir a la persona que ocupe la presidencia en dos rondas de votación sucesivas en un plazo corto? ¿Sería preferible el voto alternativo, en el que solo se celebra una ronda de votación, pero para el cual se requiere una mayor educación electoral?

Sistemas híbridos (segunda vuelta modificada)

Principios

Con ánimo de combinar las ventajas de los sistemas de mayoría relativa y propiamente mayoritarios, varios países de América Latina han concebido versiones modificadas del sistema de doble vuelta. En lugar de exigir una mayoría del total para ganar las elecciones en la primera vuelta (50 por ciento más uno), se fija un umbral más bajo. En la forma más sencilla del sistema, el umbral se expresa

como porcentaje de los votos de la primera ronda (p. ej., en Costa Rica es el 40 por ciento). En su forma más compleja, se combinan el porcentaje de votos de la primera ronda y la “ventaja” (es decir, la diferencia porcentual entre los votos recibidos por el ganador y su competidor más cercano). A estos efectos se han propuesto fórmulas complejas (véase Shugart y Taagepera, 1994; Shugart y Carey, 1992: 216-219), pero en la mayoría de los casos se requiere una ventaja del 5 por ciento o el 10 por ciento.

- En Ecuador y Bolivia se exige una mayoría absoluta para evitar una segunda vuelta, salvo cuando uno de los candidatos a la presidencia obtiene al menos un 40 por ciento de los votos y una ventaja de, como mínimo, 10 puntos porcentuales sobre el segundo candidato más votado.
- En Argentina, un candidato puede salir elegido en primera ronda, sin necesidad de segunda vuelta, si recibe al menos el 45 por ciento de los votos, o bien si obtiene el 40 por ciento de los votos y una ventaja mínima de 10 puntos porcentuales sobre el segundo candidato con más apoyo.
- En Nicaragua, para evitar la segunda ronda, uno de los candidatos ha de conseguir el 40 por ciento de los votos, o bien el 35 por ciento de las papeletas y una ventaja de al menos cinco puntos porcentuales con respecto al segundo.

Distribución

Como se observa en los ejemplos anteriores, este sistema es endémico en América Latina, donde se ha ido generalizando en los últimos años.

Ventajas

Con estos sistemas a doble vuelta modificados se busca combinar las ventajas del sistema mayoritario de dos rondas y las del sistema de mayoría relativa. Aunque un candidato puede salir elegido con menos de la mitad de los votos emitidos, no es posible ganar las elecciones con un porcentaje muy bajo del voto popular ni tampoco con un margen muy pequeño. De este modo, se garantiza que quien ocupe la presidencia cuente con una base de apoyo lo bastante amplia como para sostener la legitimidad del cargo y, además, (a) se recompensa a las coaliciones preelectorales que evitan una fragmentación excesiva del sistema de partidos y (b) aumentan las probabilidades de elección en primera ronda. En Costa Rica, por ejemplo, con un umbral del 40 por ciento, hubo que celebrar una segunda vuelta en 2002, 2014 y 2018, pero no fue necesario en 2006 ni 2010.

Primarias presidenciales

Las elecciones primarias son un proceso de elección entre los afiliados o simpatizantes de un partido en el que se decide qué candidato presentará dicho partido a la presidencia. Surgidas en EE. UU. a principios del siglo XX, las elecciones primarias se han extendido a otros países donde se combinan la celebración de elecciones presidenciales con la existencia de partidos relativamente estables e institucionalizados. Las primarias son compatibles con distintos tipos de sistemas electorales (mayoría relativa, doble vuelta, segunda ronda instantánea o doble vuelta modificada).

En favor de las primarias se esgrimen principalmente dos argumentos. En primer lugar, se señala que las primarias son un proceso intrínsecamente democrático. Con ellas se asegura que la persona que ocupe la presidencia no sea nominada exclusivamente por los líderes de los partidos en acuerdos a puerta cerrada negociados en privado durante una conferencia o convención del partido, sino que esa figura sea alguien que ha hecho campaña de forma abierta para obtener el apoyo de un número considerable de los simpatizantes del partido. En segundo lugar, en los países con elecciones por mayoría relativa y solo dos partidos principales con posibilidades de ganar, las primarias posibilitan que las diversas facciones e intereses dentro de cada partido hagan campaña abiertamente y que el pueblo (o al menos los afiliados del partido) indique sus preferencias. A veces las primarias resultan caóticas, pero al menos permiten airear el caos, con lo cual se promueve una mayor participación ciudadana. La diversidad y la democracia internas de los partidos compensan en cierta medida la falta de alternativas viables al margen del duopolio de dos partidos. Se mitiga así la tendencia de los sistemas bipartidistas a excluir a los recién llegados y agentes externos: las opiniones y los intereses con poca representación en el pasado —a los que determinados líderes cautelosos pondrían trabas— pueden recabar apoyos en las primarias y empujar el discurso político y las plataformas normativas en su dirección.

No obstante, las primarias no están exentas de problemas. En ellas suelen votar los simpatizantes más activos y comprometidos de cada partido, que por lo general son también ideológicamente más radicales que la mayoría de los ciudadanos. Las primarias alientan a los candidatos a dirigirse a los votantes más extremistas y olvidarse de los moderados. Con el tiempo, esta estrategia puede fomentar la polarización de todo el sistema político, con lo que será más difícil alcanzar acuerdos y podrían aumentar los bloqueos institucionales y la inestabilidad debido a la intransigencia y sus efectos en la gobernabilidad general. Otro de los problemas de las elecciones primarias es su costo. Aunque se concibieron para acabar con la hegemonía de las oligarquías en los partidos en favor del votante de a pie, en ciertos casos las primarias no han hecho más que

umentar el poder de los donantes ricos, ya sean empresas o particulares, cuyo apoyo resulta indispensable para que los candidatos financien el costo de una larga campaña para las primarias. Por último, con el sistema de primarias, es posible que los líderes de los partidos no puedan impedir que se presenten candidatos peligrosos o inadecuados. La dirección de los partidos pierde autoridad y se debilita la disciplina interna. En ocasiones, los partidos se ven reducidos a meros receptáculos en los que distintos candidatos vierten sus ambiciones particulares. Así pues, se mina la función de los partidos como mecanismos de articulación y agregación de intereses y formulación de políticas, y como instrumentos de gobierno responsable a lo largo del tiempo, pese a los cambios en su dirección.

En los países donde se celebran elecciones primarias, estas suelen ceñirse a las normas internas aprobadas por cada partido político, a veces de acuerdo con un marco establecido en la legislación ordinaria. Las pocas ocasiones en que las primarias se mencionan en la constitución, suele hacerse para fijar unos principios generales que favorezcan una regulación laxa en la legislación, no para establecer provisiones exhaustivas. Ejemplos:

- La Constitución de Nigeria (sección 228) establece lo siguiente: “Mediante una ley, la Asamblea Nacional podrá establecer directrices y normas que garanticen la democracia interna en los partidos políticos, incluida la aprobación de leyes para la celebración de primarias de los partidos, congresos de los partidos y convenciones de los partidos”; asimismo, autoriza que la Asamblea Nacional otorgue poderes a la Comisión Electoral “con el fin de permitir a la Comisión garantizar de una manera más efectiva que los partidos políticos observen las prácticas de democracia interna, incluida una celebración justa y transparente de primarias de los partidos, congresos de los partidos y convenciones de los partidos”.
- La Constitución de Ecuador (artículo 108) dispone que los partidos políticos “seleccionarán a sus directivas y candidaturas mediante procesos electorales internos o elecciones primarias”.

Cabe destacar que en ninguno de estos ejemplos es obligatorio celebrar primarias; se siguen previendo alternativas como “congresos de los partidos y convenciones de los partidos” y “procesos electorales internos”. Existe bibliografía reciente sobre los riesgos de celebrar las primarias de los partidos —vulnerabilidad al secuestro de las oligarquías y tendencia a favorecer la polarización, el populismo, la corrupción y la irresponsabilidad (Rosenbluth y Shapiro, 2018)—, de la que se deduce que probablemente sea lo más prudente mantener las opciones abiertas y no obligar en la constitución a celebrar primarias vinculantes.

Punto de reflexión 2

¿Qué características debe tener un presidente? ¿Debe especificarse en la constitución una lista de rasgos deseables a fin de trazar las normas y expectativas, o ha de dejarse en manos del proceso político? ¿Aprobar alguno de estos requisitos conllevaría reducir la lista de candidatos presidenciales y, por tanto, quizá socavaría la representatividad del cargo?

Requisitos de participación electoral

Los países pueden imponer unos requisitos mínimos de concurrencia de votantes para las elecciones presidenciales. Por ejemplo, en Bulgaria se exige que participe la mitad de los votantes inscritos; de lo contrario, el resultado electoral no se considera válido. Normas parecidas estuvieron en vigor en Rusia hasta 2006 y en Serbia hasta 2004.

Este tipo de reglas pueden justificarse con argumentos democráticos: ¿qué legitimidad tiene un presidente elegido en unas elecciones con una participación muy baja, aunque obtenga una mayoría aplastante de los votos?

Sin embargo, el requisito de participación electoral también puede tener consecuencias desestabilizadoras. Quizá promueva los boicots electorales o la emisión de votos no válidos como “voto de protesta”, con lo que habría que repetir las elecciones. Por ejemplo, un partido cuya derrota parezca segura podría pedir a sus simpatizantes que no vayan a votar, con la esperanza de que sus oponentes no sean declarados vencedores debido a la baja participación. Esta situación generaría una sensación de crisis e ilegitimidad que dañaría la reputación de todo el sistema político.

Si preocupa la baja participación, el voto obligatorio (opción utilizada, por ejemplo, en Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay) puede ser una alternativa menos problemática. En lugar de alentar el boicot, empuja a los partidos a buscar el voto de las personas menos movilizadas.

5. Fijación del calendario de las elecciones presidenciales

La primera vuelta de las elecciones presidenciales puede hacerse coincidir con las elecciones legislativas o celebrarse en otro momento. En las democracias semipresidenciales, en las que la asamblea legislativa puede disolverse antes de concluir su mandato, las elecciones presidenciales y legislativas no suelen coincidir; en las democracias presidenciales sí se suelen organizar al mismo tiempo según un calendario fijo (aunque a veces pueda haber elecciones “de mitad de período” para una parte del poder legislativo) (Jones, 2018: 293).

Hacer coincidir las elecciones presidenciales y legislativas puede resultar ventajoso para el partido de quien ocupe la presidencia, al incrementar sus probabilidades de obtener una mayoría que lo apoye en la asamblea legislativa, con lo que se reduce el riesgo de bloqueo entre los poderes ejecutivo y legislativo (aunque, por otra parte, podrían debilitarse los controles y contrapesos). Programar las elecciones presidenciales poco antes de las parlamentarias tiene un efecto parecido en favor del partido del presidente (tenemos un ejemplo en Francia), pero sin dar pie a que las primeras acaparen la cobertura mediática y eclipsen a las elecciones legislativas.

No obstante, cuando es preciso celebrar una segunda ronda de las elecciones presidenciales, puede que hacer coincidir las elecciones legislativas y la primera vuelta de las elecciones presidenciales no conlleve el predominio del partido del presidente en la asamblea legislativa. De hecho, si el segundo candidato más votado en la primera ronda acaba imponiéndose en la segunda, es poco probable que el presidente disfrute de un apoyo mayoritario en la asamblea legislativa (véase el cuadro 1).

Cuadro 1. Elecciones en el Perú y Guatemala

En las elecciones presidenciales del Perú celebradas en 2016, el candidato más votado obtuvo alrededor del 40 por ciento de los votos, frente al 21 por ciento del segundo en la clasificación. El partido del primero consiguió 73 de los 130 escaños del Parlamento unicameral; el partido del segundo candidato solo consiguió 18 escaños. Sin embargo, en la segunda vuelta, fue este último quien alcanzó la presidencia con un 50,1 por ciento de los votos. El nuevo Presidente, que no contaba con el apoyo del poder legislativo, fue sometido a una moción de censura en diciembre de 2017 y obligado a dimitir en marzo de 2018.

En un caso parecido, en 1991, Jorge Serrano se impuso en la segunda vuelta de las elecciones en Guatemala después de recibir apenas el 24 por ciento de los votos en la primera ronda. Su partido obtuvo menos del 20 por ciento de los escaños del Parlamento. Tras unos años en el cargo, Serrano provocó una crisis política y constitucional con un intento de autogolpe de Estado en el que suspendió la Constitución, el Parlamento y el Tribunal Supremo. Presionado por el Ejército, que hizo respetar las decisiones de los tribunales, Serrano dimitió y huyó del país.

Cuando las elecciones legislativas tienen lugar pasado un tiempo considerable desde las elecciones presidenciales, el efecto de “arrastre” de estas probablemente se haya diluido. De hecho, es posible que el partido de quien ocupe la presidencia obtenga peores resultados en las elecciones de mitad de período (McClintock, 2018: 108).

Si los períodos electorales de la presidencia y el parlamento son distintos, celebrar las elecciones legislativas antes de las presidenciales permitiría que los votantes dediquen atención a las primeras sin la influencia dominante de los candidatos a la presidencia. Asimismo, aumentarían las probabilidades de que el partido de quien ocupe la presidencia no obtenga una mayoría legislativa, lo que a su vez hace más probable un bloqueo entre ambos poderes.

La fragmentación del Ejecutivo y el Legislativo no siempre se produce por la secuenciación de las elecciones. Otro factor decisivo es el sistema electoral utilizado en las elecciones legislativas. En general, los sistemas electorales proporcionales suelen dar pie a asambleas más fragmentadas y, por tanto, es probable que el partido de quien ocupe la presidencia no se haga con una mayoría legislativa. Así pues, la programación de la fecha de las elecciones presidenciales será especialmente relevante en los países con un sistema electoral proporcional para el poder legislativo.

6. Alternativas a la elección popular directa

Elección por un colegio electoral

EE. UU. —pese a ser el primer (y quizás arquetípico) ejemplo de sistema presidencialista— se distingue de la mayoría de las democracias presidenciales en que allí el presidente lo elige, de manera indirecta, un colegio electoral. Los ciudadanos no votan directamente al presidente, sino a “electores” estatales que posteriormente se reúnen en el capitolio del estado correspondiente para emitir sus votos para el presidente. El ganador lo decide la mayoría de los votos de los colegios electorales, no del voto popular.

Pese a que el colegio electoral se concibió en un primer momento como institución antipopulista (para “filtrar” el voto popular a través de un órgano de notables electos de la esfera política estatal), esa idea se ha visto minada por el auge de partidos organizados y electores “comprometidos” que se limitan a registrar y transmitir el voto de los ciudadanos y no siguen un criterio independiente. En la actualidad, quienes justifican el sistema del colegio electoral se basan en la inclusión regional. El número de electores de cada estado es el mismo que el de los senadores y representantes de dicho estado en el Congreso estadounidense. Dado que cada estado, con independencia de su población, elige a dos senadores, los estados menos poblados están sobrerrepresentados. La mayoría de los estados ceden todos sus votos al candidato que ha obtenido la mayoría relativa del voto popular emitido en el estado. Este sistema hace que a veces el segundo candidato en voto popular gane las elecciones con el voto del colegio electoral (como sucedió en 2016).

También se recurría a un colegio electoral para elegir al Presidente de Finlandia. Este colegio, sin embargo, lo formaban delegados que se reunían, deliberaban y votaban. Si ningún candidato contaba con una mayoría de delegados, los miembros del colegio electoral podían aplicar su criterio de forma independiente, negociar y elegir al vencedor.

Sistemas semiparlamentarios

Un sistema semiparlamentario es aquel en el que el poder legislativo elige a un presidente ejecutivo para un período determinado (Shugart y Carey, 1992: 78-85). Es poco habitual en las democracias consolidadas, pues deja el poder ejecutivo en manos de una persona que no ha sido elegida por voto popular ni rinde cuentas directamente a los representantes de la ciudadanía (como lo haría el primer ministro de un sistema parlamentario). No obstante, se ha recurrido a este sistema en ciertos contextos de transición (p. ej., en El Salvador entre 1982 y 1984). Se emplea actualmente en Myanmar.

Segunda vuelta legislativa

Algunos países han permitido que el poder legislativo elija al presidente en una segunda ronda entre los principales candidatos, cuando ninguno de ellos obtiene la mayoría absoluta de los votos en las elecciones populares. Este sistema se probó en Bolivia antes de 2009 y en Chile de 1925 a 1973. Tiene la ventaja de que ahorra el gasto y la posible polarización derivados de una segunda vuelta popular y, en principio, reduce las probabilidades de un “gobierno dividido” (en el que la persona que ocupa la presidencia no esté respaldada por una mayoría en la asamblea legislativa).

Sin embargo, aunque los sistemas adoptados en Bolivia y Chile eran semejantes, sus efectos fueron dispares (Shugart y Carey, 1992: 86-87). En Chile, la ratificación por parte del poder legislativo de la elección popular mayoritaria era una convención muy consolidada. En la práctica, existía un sistema electoral de mayoría relativa, y la segunda vuelta legislativa no promovía la inclusión. En Bolivia, el resultado fue muy distinto. El poder legislativo se convirtió en “la pieza clave” [kingmaker], alterando de manera fundamental la naturaleza del sistema político y el carácter de las relaciones entre los poderes ejecutivo y legislativo. En última instancia, no salía elegido el candidato presidencial más votado en las elecciones, sino aquel que lograba recabar más apoyos en la asamblea legislativa. En este contexto, los presidentes bolivianos estaban obligados a mantener una colaboración estrecha con el poder legislativo.

Elecciones ejecutivas y legislativas combinadas

Otra característica poco habitual del sistema boliviano anterior a 2009 era la vinculación de las elecciones ejecutivas y legislativas en una papeleta combinada. De este modo, el voto mixto (apoyar al candidato presidencial de un partido y a los candidatos de otro partido para la asamblea legislativa) resultaba imposible. Este tipo de sistemas son poco frecuentes; el único ejemplo actual lo hallamos en Angola (desde 2010). El poder legislativo se elige mediante una representación proporcional basada en las listas de los partidos. El candidato a la presidencia encabeza la lista de cada partido. El candidato del partido que obtiene la mayoría relativa de los votos es elegido automáticamente para la presidencia. En teoría, la combinación del sistema proporcional para la asamblea legislativa y la elección por mayoría relativa del presidente hace posible que salga elegido un presidente que cuente con un mínimo relativo de apoyos en una asamblea fragmentada con múltiples partidos. No obstante, dado que el partido que obtiene la mayoría relativa aporta al presidente, existen grandes incentivos electorales para que partidos pequeños afines presenten una lista única y, por tanto, un único candidato presidencial, para aumentar sus posibilidades de salir elegido.

Un sistema parecido se utiliza en Botsuana. Cada candidato parlamentario indica a qué candidato apoya para la presidencia. Si uno de los candidatos consigue una mayoría parlamentaria, se convierte en presidente. Sin embargo, al contrario de lo que sucede en Angola, este sistema es más parlamentario que presidencial, pues el Parlamento puede aprobar una moción de censura al presidente, en cuyo caso se disuelve el Parlamento y se celebran nuevas elecciones tanto parlamentarias como presidenciales.

Punto de reflexión 3

1. ¿Cuáles son las ventajas relativas de (a) alentar una cooperación estrecha entre las ramas de gobierno y reducir el riesgo de un gobierno dividido, y (b) garantizar los controles y contrapesos adecuados y la separación de poderes?
2. ¿Qué consecuencias tendría, en cuanto a la legitimidad democrática del presidente, la disciplina de partido y la organización de campañas electorales, (a) permitir que la asamblea legislativa elija a quien ocupe la presidencia, en caso de ser necesaria una segunda vuelta, o (b) vincular las elecciones legislativas y presidenciales en una sola papeleta?

7. Disposiciones especiales para sociedades divididas

Solo una persona puede ocupar la presidencia. Ningún presidente puede representar de forma apropiada la totalidad de intereses de una sociedad plural. A nivel individual, el presidente solo puede formar parte de un partido, un grupo étnico, una religión y un género, proceder de una región y comprometerse con un programa. Sin embargo, sí es posible diseñar la normativa de las elecciones presidenciales de modo que anime a los candidatos a dirigirse a los votantes de otros grupos.

Sistemas de mayoría cualificada

Sierra Leona aplica una forma poco habitual del sistema a doble vuelta. En vez de requerirse una mayoría del total de los votos en la primera ronda, se requiere una mayoría cualificada del 55 por ciento (Constitución de Sierra Leona, sección 42). Cabe suponer que el propósito de este sistema es alentar la formación de coaliciones preelectorales amplias e inclusivas. En la práctica, este umbral más elevado solo sirve para aumentar las probabilidades de una segunda vuelta. Desde que en Sierra Leona se restauró la democracia en 1991, cuatro de las cinco elecciones presidenciales han ido a segunda vuelta (la única excepción se dio en 2002, cuando el Presidente de turno obtuvo el 70 por ciento de los votos en la primera ronda). En cualquier caso, resulta muy improbable que un candidato que reciba entre el 50 y el 55 por ciento de los votos en la primera votación pierda en la segunda vuelta, por lo que en la práctica se trata de una norma redundante.

Sistemas de doble mayoría (distribución geográfica de los votos)

Nigeria utiliza un sistema de doble mayoría: para ser elegido presidente, el candidato debe conseguir la mayoría relativa de los votos en todo el país y como mínimo el 25 por ciento de los votos en dos tercios de los 36 estados federales (Constitución de Nigeria, sección 134). Si ningún candidato alcanza esta doble mayoría, tiene lugar una segunda vuelta entre el candidato más votado en el conjunto del país y el candidato que obtuvo la mayoría en más estados. Este último no siempre es el segundo más votado a escala nacional; suele tratarse del candidato cuyo respaldo está más repartido geográficamente. El sistema de doble mayoría se aplica también en la segunda vuelta, de modo que es factible una tercera votación. En ese caso, quien obtenga la mayoría nacional saldrá elegido, independientemente de la distribución geográfica de los votos.

En Indonesia, un candidato consigue la presidencia si obtiene la mayoría absoluta en todo el país y al menos un 20 por ciento de los votos en la mitad de las provincias (Constitución de Indonesia, artículo 6A). La norma relativa a la distribución geográfica solo incide en la primera vuelta electoral. Si hay que celebrar una segunda ronda, gana el candidato más votado a escala nacional.

Kenia aprobó reglas semejantes en 2010. Para hacerse con la victoria hay que obtener la mayoría absoluta a nivel nacional y al menos el 25 por ciento de los votos en la mitad de los condados (Constitución de Kenia, sección 138). De nuevo, la norma de distribución geográfica no aplica en una hipotética segunda vuelta.

Prescindir del requisito de distribución geográfica en la última vuelta (la tercera ronda en Nigeria, la segunda en Indonesia y Kenia) representa una solución pragmática para que haya un ganador. No obstante, es poco probable que alguien que logre la mayoría de los votos a escala nacional en la primera ronda, pero no satisfaga el requisito de doble mayoría, pierda en la segunda vuelta. Por tanto, la regla de doble mayoría pierde peso y solo aumenta las probabilidades de que haya que votar más veces. En cualquier caso, la necesidad de recabar apoyos en distintas zonas geográficas puede favorecer la formación de coaliciones preelectorales y el surgimiento de dos candidatos firmes que compitan por el respaldo de los votantes fuera de su electorado principal.

Presidentes alternos

Una solución poco frecuente consiste en alternar la presidencia entre los principales grupos culturales, regionales o demográficos. De este modo, se irán viendo representados los intereses de grupos diversos y ninguno quedará permanentemente excluido de las esferas de poder, estatus y protección. Nigeria,

por ejemplo, se divide fundamentalmente entre el norte (de mayoría musulmana) y el sur (de mayoría cristiana). Además de las normas electorales relativas a la doble mayoría, descritas anteriormente, desde la restauración de la democracia en 1999 también se sigue una convención informal consistente en que la presidencia se alterna entre el norte y el sur. Las convenciones, no obstante, ni se plasman por escrito ni son de obligado cumplimiento; solo se mantendrán mientras los dirigentes políticos opten por respetarlas.

En Colombia, entre 1958 y 1974, los partidos liberal y conservador se alternaron en el poder de manera concertada. Con este sistema se buscaba estabilizar el sistema político y restablecer el poder civil tras un período de intervención militar. El acuerdo de alternancia en el poder, denominado “Frente Nacional”, se formalizó e institucionalizó, e incluso se aprobó en un referéndum.

En Singapur tenemos un ejemplo inusual de representación étnica alterna integrada en la Constitución. Las reglas son complicadas (véase la Constitución de Singapur, artículo 19B), pero, en resumen, cada uno de los grupos étnicos reconocidos (malayos, chinos e “indios y otras minorías”) tiene derecho a ocupar la presidencia una vez cada cinco mandatos. Si pasan cinco mandatos sin que salga elegido un candidato de un grupo determinado, en las siguientes elecciones solo pueden presentarse como candidatos los miembros de dicho grupo. Si, por ejemplo, una persona de origen malayo ocupara la presidencia durante cinco mandatos seguidos, en las elecciones siguientes no podría haber candidatos malayos: solo podrían presentarse candidatos de origen chino, indio u otras minorías. Este sistema no garantiza que cada presidente represente a toda la sociedad, pero sí que la presidencia, como institución, sea representativa de los distintos grupos étnicos a lo largo de la vida de cualquier ciudadano. Ningún grupo queda excluido de forma permanente.

Función representativa de la vicepresidencia

Otra manera de mejorar la representación de las minorías de una sociedad diversa consiste en elegir al vicepresidente y al presidente en una papeleta conjunta. Dado que todo el electorado vota por estas papeletas conjuntas, esto quizá incentive a los candidatos para presentar papeletas equilibradas, no solo desde un punto de vista étnico, lingüístico o religioso, sino también de género e ideológico. En EE. UU., por ejemplo, es frecuente que quienes aspiran a la presidencia opten por incluir en su lista a candidatos a la vicepresidencia de otras bases demográficas, con ánimo de ampliar sus apoyos.

En ciertos países (p. ej., Afganistán, Burundi o Costa Rica) se elige a dos vicepresidentes, lo cual favorece la inclusión. No obstante, aunque la elección de los vicepresidentes posibilita una inclusión simbólica o representativa, pocas veces conlleva un auténtico reparto de poder. Ello es así porque, pese a que en algunos

países el vicepresidente preside el Senado o forma parte del Gabinete, lo habitual es que tenga competencias limitadas y esté subordinado al presidente.

Presidencia múltiple

La Constitución de Bosnia y Herzegovina busca repartir el poder en una sociedad dividida mediante la creación de una presidencia múltiple de tres personas, cuyos miembros son elegidos directamente por los tres elementos integrantes de la federación: los serbios, los croatas y los bosnios. Así se asegura una representación equilibrada de estos grupos principales, aunque por fuerza se excluye a otras minorías no reconocidas políticamente. Asimismo, como sucede con todas las formas de reparto de poder por imperativo constitucional, estos acuerdos pueden propiciar el bloqueo de las relaciones entre grupos étnicos, sobre todo porque los candidatos a cada puesto de la presidencia colectiva solo tienen que convencer a su propio grupo étnico.

Punto de reflexión 4

¿Es el país en cuestión (es decir, el país en el que se está sopesando una reforma constitucional) una “sociedad dividida” que requiere la inclusión y la representación de grupos diversos en el principal cargo ejecutivo? En ese caso, ¿qué medidas constitucionales serían recomendables para exigir o fomentar la inclusión y la representación? ¿Acarrearían estas medidas alguna desventaja en cuanto al afianzamiento de las divisiones o el debilitamiento de la responsabilidad democrática de cara a la aplicación de políticas nacionales? ¿Deberían considerarse otros sistemas (parlamentarios) de gobierno?

8. Preguntas para la toma de decisiones

1. ¿Qué función ejerce el presidente en el sistema político? ¿Se espera del presidente que encabece su partido y que busque poner en práctica un programa de gobierno? ¿O más bien que ejerza como líder de la nación y garantice los intereses a largo plazo del Estado, manteniéndose al margen de la actividad política cotidiana? ¿Cómo inciden estas cuestiones en (a) quién puede ocupar la presidencia y (b) qué sistema electoral se emplea en las elecciones presidenciales?
2. ¿Cuál es el “rumbo” de la reforma constitucional? ¿Se persigue reforzar la presidencia? ¿O se busca reducir el poder de la presidencia en un país con un historial de presidentes autoritarios? ¿Qué consecuencias tiene este aspecto en el diseño del sistema electoral?
3. ¿Debe reflejar la normativa de las elecciones presidenciales el sistema de partidos vigente o debe tratar de modificarlo? ¿Qué sistema electoral se utiliza para la asamblea legislativa y cómo influye en el número de partidos políticos, su tamaño y las relaciones entre ellos? ¿En qué medida están las reglas de las elecciones legislativas relacionadas con los patrones de competencia entre partidos que suelen apreciarse en las elecciones presidenciales?
4. ¿Cómo ha sido la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo en el pasado reciente? ¿Suele votar la ciudadanía por los candidatos presidenciales y parlamentarios del mismo partido o divide su voto? ¿Existe una cultura de colaboración o, por el contrario, de predominio del poder ejecutivo o legislativo? ¿Debe tratar la constitución de promover relaciones armoniosas entre los poderes ejecutivo y legislativo, o bien mantener un

equilibrio entre ambas ramas —es decir, facilitar y empoderar, o dividir y restringir, el gobierno—?

5. ¿Qué grado de diversidad presenta el país? ¿Tienden los candidatos y partidos políticos a buscar el voto de determinados grupos étnicos, lingüísticos, religiosos o regionales? ¿Qué medidas (sistema de doble mayoría, presidencia alterna, varias vicepresidencias, etc.) podrían adoptarse para que la presidencia sea más inclusiva? ¿Qué perjuicios podrían causar estas medidas en la eficiencia, la buena gobernanza y la rendición de cuentas? De reconocerse esta diversidad en las reglas relativas a las elecciones presidenciales, ¿se paliarían o se exacerbarían las divisiones sociales?
6. ¿Tiene el país la capacidad y los recursos para organizar varias elecciones en un período breve? ¿Suelen asociarse las elecciones con situaciones de inseguridad y violencia? ¿Tienen los votantes el nivel de alfabetización y capacitación necesario para entender el sistema de voto preferencial (segunda vuelta instantánea)? ¿Sería posible superar estas dificultades (p. ej., mediante la mejora de la gestión y administración electoral, los dispositivos de seguridad o la educación electoral)?
7. ¿Qué papel deberían desempeñar los partidos? ¿Se requiere una mayor apertura (posibilidad de que se designe a un candidato externo, celebración de elecciones primarias, etc.)? ¿O hacen falta partidos más robustos, consecuentes y responsables?
8. ¿Cómo puede evitarse la privatización o personificación de las competencias públicas? ¿Qué medidas podrían ser necesarias (p. ej., los límites a la reelección o la restricción de las dinastías políticas)?

9. Ejemplos

País	Requisitos de elegibilidad	Reglamento electoral	Requisito de distribución geográfica	Vicepresidencia
Argentina (sistema presidencial)	Los candidatos han de ser nacidos en territorio argentino o de progenitores argentinos por nacimiento, haber alcanzado los 30 años de edad y tener unos ingresos anuales de al menos 2.000 pesos o su equivalente.	Segunda vuelta modificada. Para evitar la segunda ronda, uno de los candidatos debe obtener más del 45 por ciento de los votos emitidos válidos. Tampoco se celebrará una segunda votación si uno de los candidatos recibe al menos el 40 por ciento de los votos emitidos válidos y además existe una diferencia superior a 10 puntos porcentuales con respecto al segundo candidato con más apoyos.	Ninguno.	Se elige en una papeleta conjunta con la presidencia.

País	Requisitos de elegibilidad	Reglamento electoral	Requisito de distribución geográfica	Vicepresidencia
Indonesia (sistema presidencial)	<p>Los candidatos han de ser ciudadanos indonesios de nacimiento, nunca haber adquirido otra nacionalidad por voluntad propia, no haber cometido ningún acto de traición y estar mental y físicamente capacitados. Los candidatos deberán ser propuestos, antes de las elecciones generales, por los partidos políticos o coaliciones de partidos que participen en dichas elecciones.</p> <p>De conformidad con una ley subsidiaria, solo pueden proponer candidatos los partidos o coaliciones que obtuvieran al menos 112 escaños o el 20 por ciento del voto popular en las últimas elecciones legislativas.</p>	<p>Segunda vuelta si ningún candidato alcanza la mayoría absoluta en la primera votación.</p>	<p>Es preciso recibir al menos el 20 por ciento de los votos en más de la mitad de las provincias de Indonesia.</p>	<p>Se elige en una papeleta conjunta con la presidencia.</p>

País	Requisitos de elegibilidad	Reglamento electoral	Requisito de distribución geográfica	Vicepresidencia
Nigeria (sistema presidencial)	<p>Los candidatos han de ser ciudadanos de nacimiento, haber alcanzado los 35 años de edad, ser miembros de un partido político que los respalde y haber obtenido el certificado escolar o su equivalente.</p> <p>No puede presentarse a la elección nadie a quien le haya sido impuesta la pena de muerte o una sentencia de prisión o una multa por un delito relacionado con la deshonestidad o el fraude (con independencia de su nombre), o haya sido condenado por cualquier otro delito; quien haya sido condenado, en los 10 años anteriores a su candidatura, por un delito que implique deshonestidad o haya sido encontrado culpable de infringir el Código de Conducta; ni quien haya sido declarado en quiebra por un juez y no haya saldado sus deudas; ni quien sea miembro de una sociedad secreta.</p>	<p>Si solo se presentan dos candidatos a unas elecciones, el ganador deberá obtener una mayoría del 50 por ciento más uno. Si hay más de dos candidatos, bastará una mayoría simple.</p>	<p>Para ganar las elecciones, los candidatos deben obtener como mínimo una cuarta parte de los votos emitidos en al menos dos tercios de los estados de la federación y el Territorio de la Capital Federal. Cuando se presenten más de dos candidatos y ninguno satisfaga el requisito de distribución geográfica, se celebrará una segunda vuelta entre el candidato más votado y aquel que consiga la mayoría en el mayor número de estados (que no siempre será el segundo candidato más popular de la primera ronda). Si ninguno de los candidatos cumple el requisito de distribución geográfica en la segunda vuelta, se celebrará una tercera votación en la que se prescinde del requisito de distribución geográfica.</p>	<p>El vicepresidente ha de formar parte del mismo partido que el presidente y se elige en una papeleta conjunta.</p>

País	Requisitos de elegibilidad	Reglamento electoral	Requisito de distribución geográfica	Vicepresidencia
Rumanía (sistema presidencial)	Los candidatos han de ser ciudadanos rumanos con domicilio en Rumanía. Deben tener al menos 35 años. Han de cumplir las condiciones para afiliarse a un partido político. Durante su mandato, el Presidente de Rumanía no podrá formar parte de ningún partido.	Segunda vuelta si ningún candidato alcanza la mayoría absoluta en la primera votación.	Ninguno.	No hay vicepresidente, pero sí un Primer Ministro que propone el Presidente y que debe contar con la confianza del Parlamento.
Túnez (sistema presidencial)	Los candidatos deben tener la nacionalidad tunecina por nacimiento, ser musulmanes y haber alcanzado los 35 años de edad el día en el que presenten sus candidaturas. Los candidatos con una nacionalidad distinta de la tunecina deberán presentar una solicitud en la que se comprometan a renunciar a la otra nacionalidad si salen elegidos. De conformidad con la ley electoral, los candidatos presidenciales deben contar con el apoyo de 10 parlamentarios, 40 presidentes de consejos electos o 10.000 votantes censados repartidos entre al menos 10 circunscripciones, con un mínimo de 500 electores por circunscripción.	Segunda vuelta entre los dos principales candidatos si ninguno de ellos alcanza la mayoría absoluta en la primera votación.	Ninguno.	No hay vicepresidente, pero sí un Primer Ministro que designa el partido o la coalición de partidos con más escaños o votos y que nombra oficialmente el Presidente.

Bibliografía

- Bulmer, E., Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies [Presidentes/as no ejecutivos en las democracias parlamentarias], International IDEA Constitution-Building Primer No. 6 [Guía Introductoria n.º 6 para la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2017a), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/non-executive-presidents-parliamentary-democracies>>, fecha de consulta: 31 de julio de 2019.
- Bulmer, E., Presidential Veto Powers [Poderes de veto presidencial], International IDEA Constitution-Building Primer No. 14 [Guía Introductoria n.º 14 para la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2017b), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/presidential-veto-powers>>, fecha de consulta: 31 de julio de 2019.
- Bulmer, E., Presidential Legislative Powers [Poderes legislativos presidenciales], International IDEA Constitution-Building Primer No. 15 [Guía Introductoria n.º 15 para la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional] (Estocolmo: IDEA Internacional, 2017c), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/presidential-legislative-powers>>, fecha de consulta: 31 de julio de 2019.
- Elster, J., “Arguing and bargaining in two constituent assemblies” [Debate y negociación en dos asambleas constituyentes], *Journal of Constitutional Law*, 2 (2000), págs. 345-421, <<https://scholarship.law.upenn.edu/jcl/vol2/iss2/1/>>, fecha de consulta: 31 de julio de 2019.

- Golder, M., “Presidential coattails and legislative fragmentation” [Influencia presidencial y fragmentación del poder legislativo], *American Journal of Political Science*, 50/1 (2006), págs. 34-48, <<https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2006.00168.x>>.
- IDEA Internacional, *Presidential Term Limits, Tenure and Removal* [Límites a la reelección presidencial, permanencia en el cargo y destitución], *International IDEA Constitution-Building Primer No. 22* [Guía Introductoria n.º 22 para la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional] (Estocolmo: IDEA Internacional, pendiente de publicación).
- Jones, M. P., “Presidential and legislative elections” [Elecciones presidenciales y legislativas], en E. S. Herron, R. J. Pekkanen, M. S. Shugart (eds.), *The Oxford Handbook of Electoral Systems* [Manual de Oxford de sistemas electorales] (Oxford: Oxford University Press, 2018), <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780190258658.013.23>.
- McClintock, C., “Revaluating runoffs in Latin America” [Reevaluación de las segundas vueltas en América Latina], *Journal of Democracy*, 29/1 (2018), págs. 96-110, <https://doi.org/10.1353/jod.2018.0008>.
- Negretto, G., *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America* [Elaboración constitucional: presidentes, partidos y decisiones institucionales en América Latina] (Cambridge: Cambridge University Press, 2013), <https://doi.org/10.1017/CBO9781139207836>.
- Reilly, B., “Electoral systems for divided societies” [Sistemas electorales para sociedades divididas], *Journal of Democracy*, 13/2, (2002), págs. 156-170, <<https://doi.org/10.1353/jod.2002.0029>>.
- Rosenbluth, F. M. y Shapiro, I., *Responsible Parties: Saving Democracy from Itself* [Partidos responsables: salvar a la democracia de sí misma] (New Haven: Yale University Press, 2018), <<https://doi.org/10.2307/j.ctv6hp3bf>>.
- Shugart, M. S. y Carey, J. M., *Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics* [Presidentes y asambleas: diseño constitucional y dinámicas electorales] (Nueva York: Cambridge University Press, 1992), <<https://doi.org/10.1017/CBO9781139173988>>.
- Shugart, M. S. y Taagepera, R., “Plurality versus majority election of presidents: A proposal for a ‘Double Complement Rule’” [La mayoría relativa frente a la elección mayoritaria del presidente: propuesta de “regla de doble

complemento”], *Comparative Political Studies*, 27/3 (1994), págs. 323-348, <<https://doi.org/10.1177/0010414094027003001>>.

Ziblatt, S. y Levitsky, D., *How Democracies Die [Cómo mueren las democracias]* (Nueva York: Crown Publishing, 2018).

Bibliografía complementaria

Böckenförde, M., “The Design of the Executive Branch” [Diseño de la rama ejecutiva], en Böckenförde, M., Hedling, N., Wahiu, W. *A Practical Guide to Constitution Building [Guía práctica para la elaboración constitucional]* (Estocolmo: IDEA Internacional, 2011), <<https://www.idea.int/publications/catalogue/practical-guide-constitution-building>>, fecha de consulta: 31 de julio de 2019.

Bormann, N.-C. y Golder, M., “Democratic electoral systems around the world, 1946-2011” [Sistemas electorales del mundo, 1946-2011], *Electoral Studies*, 32 (2013), págs. 360-369, <<https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.01.005>>.

Cheeseman, N., “African elections as vehicles of change” [Las elecciones africanas como vehículos de cambio], *Journal of Democracy*, 21/4 (2010), págs. 139-153, <<https://doi.org/10.1353/jod.2010.0019>>.

Clark, W. R. y Golder, M., “Rehabilitating Duverger’s Theory: Testing the mechanical and strategic modifying effects of electoral laws” [Rehabilitación de la teoría de Duverger: puesta a prueba de los efectos de modificación mecánica y estratégica de las leyes electorales], *Comparative Political Studies*, 39/6 (2006), págs. 679-708, <<https://doi.org/10.1177/0010414005278420>>.

Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia), Informe sobre los límites a la reelección: Parte I - Presidentes, Estudio n.º908/2017, aprobado por la Comisión de Venecia en su 114.ª Sesión Plenaria (Venecia, 16 y 17 de marzo de 2018).

Dettrey, B. y Schwindt-Bayer, L. A., “Voter turnout in presidential democracies” [Participación de los votantes en las democracias

presidenciales], *Comparative Political Studies*, 42/10 (2009), págs. 1317-1338, <<https://doi.org/10.1177/0010414009332125>>.

Jones, M. P., “Electoral laws and the effective number of candidates in presidential elections” [Derecho electoral y número real de candidatos en las elecciones presidenciales], *The Journal of Politics*, 61/1 (1999), págs. 171-184, <<https://doi.org/10.2307/2647780>>.

Wright, S. G., “Voter turnout in runoff elections” [Participación electoral en las segundas vueltas], *The Journal of Politics*, 51/2 (1989), págs. 385-396, <<https://doi.org/10.2307/2131348>>.

Fuentes de conocimiento en línea

Red de conocimientos electorales ACE, “Electoral Systems” [Sistemas electorales], <<http://aceproject.org/ace-en/topics/es/default>>, fecha de consulta: 30 de julio de 2019.

Constitute, las constituciones del mundo para leer, buscar y comparar, <<https://www.constituteproject.org/?lang=es>>, fecha de consulta: 30 de julio de 2019.

Anexo

Información sobre los autores

Adem Abebe es editor de ConstitutionNet, que forma parte del Programa de Procesos de Elaboración Constitucional de IDEA Internacional. Es miembro del Comité Ejecutivo de la Red Africana de Abogados Constitucionales, miembro del consejo editorial del Ethiopian Journal of Human Rights, editor del African Journal of Comparative Constitutional Law y Profesor Asociado del Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Pretoria (Sudáfrica).

Elliot Bulmer trabaja como Oficial Superior de Programas en el Programa de Elaboración Constitucional de IDEA Internacional. Es Doctor por la Universidad de Glasgow y tiene un máster de la Universidad de Edimburgo. Es editor de la serie Guías Introdutorias para la Elaboración Constitucional de IDEA Internacional y se especializa en enfoques comparativos del diseño institucional y constitucional. También ofrece asistencia técnica y desarrollo de capacidades en distintos procesos de reforma constitucional repartidos por el mundo; por ejemplo, ha trabajado recientemente en Afganistán, Myanmar, Tuvalu y Ucrania.

Acerca de IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental que promueve la democracia sostenible en todo el mundo. La misión de IDEA Internacional consiste en promover un cambio democrático sostenible ofreciendo conocimientos comparativos, respaldando las reformas democráticas e influyendo decisiones en el ámbito político.

¿Qué hace IDEA Internacional?

En las esferas de las elecciones, la elaboración constitucional, los partidos políticos, el género en la democracia y el empoderamiento político de las mujeres, y las autoevaluaciones democráticas; desarrollamos nuestra labor mediante tres ámbitos de actividad:

1. el suministro de conocimiento comparativo obtenido de la experiencia práctica sobre procesos de construcción de la democracia de diversos contextos en todo el mundo;
2. la asistencia a agentes políticos en la reforma de las instituciones y los procesos democráticos y la participación en procesos políticos cuando se nos invita a ello; y
3. la influencia en las políticas de construcción de la democracia mediante el ofrecimiento de nuestros recursos de conocimientos comparativos y asistencia a los agentes políticos.

¿Dónde actúa IDEA Internacional?

IDEA Internacional actúa en todo el mundo; tiene su sede en Estocolmo y cuenta con oficinas en las regiones de África y Asia Occidental, Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe, y Europa. IDEA Internacional goza de la condición de Observador Permanente ante las Naciones Unidas.

<<https://www.idea.int/es>>

Sobre ConstitutionNet

ConstitutionNet es una plataforma en línea de recursos, noticias y análisis sobre los procesos de elaboración constitucional de todo el mundo. Organizada por el Programa de elaboración constitucional de IDEA Internacional, ConstitutionNet proporciona diferentes recursos descargables gratuitos, por ejemplo:

- artículos de noticias actualizados relacionados con los procesos de elaboración constitucional en curso en todo el mundo;
- **“Voices from the Field”**, una serie de análisis de los procesos de elaboración constitucional realizados por autores nacionales;
- una recopilación de recursos primarios, como constituciones, proyectos de constitución, reglamentos y materiales de participación pública;
- una biblioteca digital organizada por temas de las publicaciones de IDEA Internacional sobre los procesos de elaboración constitucional, incluida la serie de Guías Introdutorias;
- vídeos de la serie **“Constitutions Made Simple”** que explican los principios básicos de la elaboración constitucional; y
- **perfiles de países**, que describen los principales eventos constitucionales de países seleccionados.

Estos recursos resultan útiles para la comunidad de la elaboración constitucional en todos los niveles, incluidos los miembros de los órganos constituyentes, los asesores internacionales y los académicos, así como los estudiantes, los medios de comunicación y las organizaciones de la sociedad civil que quieren entender los procesos de elaboración constitucional o influir en ellos.

Visite el sitio web de ConstitutionNet y regístrese para recibir el boletín mensual: <<http://www.constitutionnet.org>>.

Siga a ConstitutionNet en Twitter: @constitutionnet.

Más publicaciones de IDEA Internacional sobre la elaboración constitucional

Annual Review of Constitution-Building Processes: 2019 [Examen anual de los procesos de elaboración constitucional: 2019]
Informe, diciembre de 2020

Security Sector Reform in Constitutional Transitions [Reformas en el sector de la seguridad durante las transiciones constitucionales]
Informe sobre políticas, octubre de 2020

Interim Governance Arrangements in Post-Conflict and Fragile Settings [Arreglos de gobernanza interina en entornos posconflicto y frágiles]
Informe de eventos, septiembre de 2020

Women Constitution-Makers: Comparative Experiences with Representation, Participation and Influence [Mujeres contribuyentes a la elaboración constitucional: experiencias comparadas con representación, participación e influencia]
Informe de eventos, agosto de 2020

Indigenous Peoples' Rights in Constitutions Assessment Tool [Instrumento de evaluación de los derechos de los pueblos indígenas en las constituciones]
Guía, septiembre de 2020

Moving Beyond Transitions to Transformation: Interactions between Transitional Justice and Constitution-Building [Avanzar de la transición a la transformación: interacciones entre la justicia de transición y la elaboración constitucional]
Informe sobre políticas, noviembre de 2019

Chronology of the 1987 Philippine Constitution [Cronología de la Constitución de Filipinas de 1987]
Informe, noviembre de 2019

Territory and Power in Constitutional Transitions [Territorio y poder en las transiciones constitucionales]
Informe sobre políticas, enero de 2019

(S)electing Constitution-Making Bodies in Fragile and Conflict-Affected Settings [(S)elección de las entidades contribuyentes a la elaboración constitucional en entornos frágiles y afectados por conflictos]
Informe sobre políticas, noviembre de 2018

Semi-presidentialism and Inclusive Governance in Ukraine: Reflections on Constitutional Reform [Semipresidencialismo y gobernanza inclusiva en Ucrania: reflexiones sobre las reformas constitucionales]
Informe, abril de 2018

Electoral System Design in the Context of Constitution-Building [Diseño de sistemas electorales en el contexto de la elaboración constitucional]
Informe sobre políticas, noviembre de 2018

Substate Constitutions in Fragile and Conflict-affected Settings [Las constituciones subestatales en entornos frágiles y afectados por conflictos]
Informe sobre políticas, noviembre de 2017

Constitution-building in states with territorially based societal conflict [Elaboración constitucional en Estados con conflictos sociales de base territorial]
Informe de eventos, octubre de 2017

Substate Constitutions in Fragile and Conflict-affected Settings [Constituciones subestatales en entornos frágiles y afectados por conflictos]
Documento de debate, mayo de 2017

Estas publicaciones se pueden descargar en nuestro sitio web: <<http://www.idea.int/publications>>.

Acerca de esta serie

La serie en curso, **Guías Introdutorias para la Elaboración Constitucional** de IDEA Internacional, tiene el objetivo de explicar cuestiones constitucionales complejas de manera rápida y sencilla.

1. What is a Constitution? Principles and Concepts* = [¿Qué es una constitución? Principios y conceptos]
2. Bicameralism^* [Bicameralismo]
3. Direct Democracy* [Democracia directa]
4. Judicial Appointments* [El nombramiento de jueces en las democracias constitucionales]
5. Judicial Tenure, Removal, Immunity and Accountability* [Cargos judiciales, destitución, inmunidad y rendición de cuentas]
6. Non-Executive Presidents in Parliamentary Democracies*^ [Presidentes no ejecutivos de democracias parlamentarias]
7. Constitutional Monarchs in Parliamentary Democracies^ [Monarcas constitucionales de democracias parlamentarias]
8. Religion-State Relation^ [Relaciones entre la religión y el Estado]
9. Social and Economic Rights^* [Derechos sociales y económicos]
10. Constitutional Amendment Procedures [Procedimientos de reforma constitucional]
11. Limitation Clauses^* [Cláusulas de limitación]
12. Federalism^* [Federalismo]
13. Local Democracy^* [Democracia local]
14. Presidential Veto Powers^ [Poderes de veto presidencial]
15. Presidential Legislative Powers [Poderes legislativos presidenciales]
16. Dissolution of Parliament [Disolución del parlamento]
17. Government Formation and Removal Mechanisms* [Formación del gobierno y mecanismos de destitución]
18. Emergency Powers* =# [Poderes de emergencia]

19. Independent Regulatory and Oversight (Fourth-Branch) Institutions*
[Instituciones reguladoras y de supervisión independientes (de la cuarta rama)]
20. Constitutional Recognition of Political Parties [Reconocimiento constitucional de los partidos políticos], por publicarse
21. Electing Presidents in Presidential and Semi-Presidential Democracies [La elección del presidente en las democracias presidenciales y semipresidenciales]

^ También disponible en árabe

* También disponible en myanmar

= También disponible en francés

También disponible en vietnamita

Descargar las Guías Introductorias:

<<http://www.idea.int/publications/>>.

Los diferentes volúmenes de las Guías Introdutorias para la Elaboración Constitucional pretenden contribuir a los procesos nacionales de elaboración o reforma constitucional ayudando a los ciudadanos, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos y miembros de asambleas constituyentes a tomar decisiones constitucionales informadas.

Además proporcionan orientación al personal de las organizaciones intergubernamentales y a otros agentes externos en su intento de apoyar de manera informada y relevante al contexto a los decisores políticos locales.

Las Guías se han concebido como introducción para lectores no especializados y como recordatorio útil para lectores con conocimientos previos o experiencia en elaboración constitucional. Las Guías, organizadas temáticamente en torno a las decisiones prácticas que deben tomar los contribuyentes a la elaboración constitucional, tienen como objetivo explicar cuestiones constitucionales complejas de manera rápida y sencilla.



IDEA Internacional

Strömsborg

SE-103 34 Estocolmo

Suecia

Teléfono: +46 8 698 37 00

Correo electrónico: info@idea.int

Sitio web: <https://www.idea.int>

ISBN: 978-91-7671-423-2 (PDF)