

¿TIENE FUTURO EL PRESIDENCIALISMO? A MANERA DE CONSIDERACIONES PRELIMINARES

Esta es una obra muy singular. Como nos refiere su editor y coautor, Imer B. Flores, la idea de un congreso internacional acerca de la reelección presidencial surgió de un diálogo sostenido entre él y Jorge Carpizo en 2010. El congreso se celebró el siguiente año en Bogotá, y la mayor parte de los capítulos que aquí aparecen son las versiones inéditas, revisadas, de las ponencias presentadas entonces. A la luz de lo anterior, es muy justo ofrecer este volumen a la memoria de Jorge Carpizo, jurista excepcional e inolvidable amigo, en el octogésimo aniversario de su natalicio.

Imer B. Flores dice, con razón, que “el problema de la reelección presidencial es y ha sido una constante en la región”, y en sus elocuentes reflexiones introductorias asocia la reelección presidencial con el grado de institucionalidad de cada país. Coincido con su punto de vista, y, por mi parte, en estas consideraciones, también preliminares, propongo al lector un ejercicio adicional para examinar la relación entre sistema presidencial y democracia. En este contexto, se podrá identificar si la reelección presidencial es o no relevante para la democracia, y la forma como se resuelva esta cuestión ayudará a predecir si el presidencialismo tiene futuro.

La compatibilidad entre presidencialismo y democracia es uno de los factores que se han de considerar con motivo de las reelecciones. En esta obra se pasa revista al régimen constitucional de la reelección presidencial en América y a sus efectos sobre la vida institucional, y se advierte que uno de los costos del sistema presidencial se traduce en la baja incidencia de los partidos políticos dentro de la vida política. Los partidos son cruciales en los sistemas parlamentarios, pues en torno a ellos gira el poder político; en cambio, los presidentes, sobre todo quienes actúan conforme a los diseños más arcaicos, optan entre prescindir de los partidos o convertirlos en instrumentos de sus decisiones personales.

El patrimonialismo es una forma de dominación común a todas las organizaciones, pero se expresa de manera distinta según la concentración del poder se acentúe en una persona o se extienda a otros niveles de la elite dominante. Cuando se alude a la reelección de un presidente debe tener-

se en cuenta el contexto del personaje involucrado, pues por lo general lo acompaña un elenco de intereses que se benefician de la perpetuación en el poder. Los protagonistas suelen acaparar la atención, y no dejan ver con claridad suficiente a las minorías que los rodean o los patrocinan.

En los sistemas parlamentarios el fenómeno de la personalización es menos ostensible que en los sistemas presidenciales, si bien los liderazgos de los partidos desempeñan un papel análogo y tienden a perpetuarse en tanto que lo permitan las circunstancias. El pulso que suelen sostener en estos sistemas los dirigentes con posibilidades reales de acceder al gobierno hace que los intereses de terceros se hagan menos ostensibles, pero por lo general son influyentes y a menudo decisivos.

Si examinamos las experiencias en cuanto a la titularidad del gobierno en dos sistemas paradigmáticos, veremos que en el siglo XIX Gran Bretaña tuvo 34 gobiernos,¹ y Estados Unidos, veintidós presidentes.² En el siglo XX, Gran Bretaña tuvo veinticuatro gobiernos,³ y Estados Unidos diecisiete presidentes. Los efectos de la reelección parecerían indicar que en un sistema presidencial un número menor de personas ocupa el poder. Sin embargo, si agregamos otro ejemplo parlamentario, el de Canadá, encontraremos que durante el siglo XX este país tuvo dieciocho gobiernos encabezados por catorce personas.⁴ De esta comparación muy sencilla no deriva ninguna constante; sólo la utilizo para ilustrar que la permanencia en la jefatura del gobierno puede ser coincidente en los sistemas presidencial y parlamentario, pero con efectos distintos, en especial por lo que atañe al régimen de partidos.

Tal vez la forma que más afecta a los partidos políticos sea la reelección no sucesiva, pues para que los presidentes regresen al cargo mantienen un control firme sobre el partido que los postulará. Esto supone la rutinización de los liderazgos, posibles prácticas corruptas y, sobre todo, normaliza la patrimonialización de la función pública. El incentivo para colonizar la administración pública como factor de cohesión en torno a los expresidentes que desean volver al cargo trastoca la contienda cívica y la convierte en un

¹ En cuanto al número de personas, hubo sólo veinticuatro primeros ministros, pues seis lo fueron dos veces; uno, tres (Lord Salisbury, que en total ocupó el poder durante trece años) y otro, cuatro (William Gladstone, que en conjunto encabezó el gobierno por más de doce años).

² Formalmente fueron veintitrés, porque Grover Cleveland fue el presidente número veintidós (1885-1889) y el veinticuatro (1893-1897).

³ Hubo diecinueve primeros ministros, de los cuales tres (Ramsay MacDonald, Winston Churchill y Harold Wilson) ocuparon el gobierno dos veces y uno (Stanley Baldwin), tres.

⁴ Hubo catorce primeros ministros, pues dos (Arthur Meighen, y Pierre Elliot Trudeau) lo fueron dos veces, y otro (William Mackenzie) tres veces.

proceso de asalto al poder mediante el uso de los instrumentos electorales de la democracia.

Lo anterior obliga a examinar las reelecciones en un contexto institucional amplio, como el que plantea Imer Flores. No es un tema sólo electoral; la reelección no dañaría a la democracia si además de instituciones electorales razonables estuviera vigente un Estado de derecho operativo, existieran controles políticos y jurisdiccionales adecuados, y hubiera un servicio civil profesional, meritocrático y políticamente neutro. Estos factores amortiguarían la concentración del poder y compensarían la permanencia de personas y elites con un ejercicio eficaz de las instituciones democráticas.

No pueden trazarse líneas de causalidad directa entre el sistema presidencial como modelo de concentración del poder y la ausencia de democracia, pero sí es viable examinar los componentes de cada sistema constitucional presidencial para indagar acerca de qué tanto contribuye al desempeño democrático de los órganos del poder. Este ejercicio debe incluir la sujeción del poder al Estado de derecho, el respeto por los derechos fundamentales, la práctica de controles políticos eficientes y de controles jurisdiccionales independientes, y la distinción razonable de competencias conforme a los estándares que aseguren un buen gobierno. También es relevante contar con elementos que diferencien entre lo público y lo privado.

Para constatar que la reelección y la democracia pueden ser compatibles, vale la pena asomarnos a uno de los indicadores bien aceptados en cuanto a la democracia.

En 2023, el índice democrático publicado cada año por *The Economist* incluyó 165 países y dos territorios, y los agrupó en cuatro grandes categorías: democracias plenas (de los lugares 1 a 23); democracias defectuosas (de los lugares 25 a 74); regímenes híbridos (del 75 al 108) y autoritarismos (a partir del 79). Para asignar el puntaje que permite ubicar a cada país en esos niveles, son analizados cinco indicadores: sistemas electorales y pluralismo, funcionamiento gubernamental, participación política, cultura política y libertades civiles. En cada caso la medición va de 0 a 10.

Cada uno de esos componentes está integrado por varios elementos, por lo que se considera democracia plena aquella donde *a)* las libertades políticas y civiles son respetadas, *b)* existe una cultura política que contribuye al éxito de la democracia, *c)* el gobierno funciona de manera satisfactoria, *d)* hay independencia para las decisiones judiciales, *e)* los medios son diversos y libres y se practican controles entre los órganos del poder. En las democracias defectuosas subsisten algunos de los factores anteriores, pero se presentan problemas de gobernabilidad, y la cultura política es

insuficiente. Los regímenes híbridos exhiben irregularidades sustanciales en el funcionamiento de las instituciones, padecen corrupción excesiva, el Estado de derecho es débil, existen presiones sobre los medios y no cuentan con independencia judicial. Por fin, son regímenes autoritarios aquellos en los que además de lo anterior se carece de pluralismo electoral, hay limitaciones para las libertades, y censura o represión para las expresiones discrepantes.⁵

Según ese índice, publicado en 2024, sólo el 7.8% de la población mundial disfruta de una democracia plena; el 37.6 vive en democracias defectuosas; el 15.2 padece regímenes híbridos, y el 39.4 soporta regímenes autoritarios.⁶ En el cuadro que sigue presento los países examinados en esta obra de acuerdo con el lugar que ocupan en el índice democrático.

LUGAR DE CADA PAÍS
EN EL ÍNDICE DEMOCRÁTICO

<i>País</i>	<i>Periodo presidencial / reelección</i>	<i>Lugar en el índice democrático</i>
1. Uruguay	5 años / discontinua, indefinida	14
2. Costa Rica	4 años / discontinua, indefinida	17
3. Chile	4 años / discontinua, indefinida	25
4. Estados Unidos	4 años / una sola vez	29
5. Panamá	5 años / discontinua, indefinida	48
6. Brasil	4 años / consecutiva, una sola vez	51
7. Argentina	4 años / consecutiva, una sola vez	53
8. Colombia	4 años / no	55
9. República Dominicana	4 años / discontinua, indefinida	61
10. Paraguay	5 años / no	74
11. Perú	5 años / discontinua, indefinida	77
12. Ecuador	4 años / consecutiva una vez, indefinida	85
13. México	6 años / no	90

⁵ *Democracy index 2023. Age of conflict*, Economist Intelligence Unit, Londres, 2024, p. 68. Puede consultarse en línea: <https://www.eiu.com/n/democracy-index-conflict-and-polarisation-drive-a-new-low-for-global-democracy/>.

⁶ *Idem*, p. 4.

<i>País</i>	<i>Periodo presidencial / reelección</i>	<i>Lugar en el índice democrático</i>
14. Honduras	4 años / no	95
15. El Salvador	5 años / discontinua ⁷	96
16. Guatemala	4 años / no	100
17. Bolivia	5 años / consecutiva, indefinida	106
18. Venezuela	6 años / consecutiva, indefinida	142
19. Nicaragua	5 años / consecutiva, indefinida	143

FUENTE: *Democracy index 2023*, *The Economist Intelligence Unit Limited*, 2024.

Como se puede apreciar, de los diecinueve países enlistados sólo dos figuran entre las democracias plenas (Uruguay y Costa Rica); ocho, entre las democracias defectuosas, si bien uno en la parte más alta (Chile) y otro en la más baja (Paraguay); siete son considerados híbridos (entre ellos México), y dos autoritarios (Venezuela y Nicaragua).

Un dato sintomático consiste en que de las veintitrés democracias plenas, tres corresponden a sistemas presidenciales (Corea del Sur, Costa Rica y Uruguay), y dos a sistemas presidencial-parlamentarios (Francia y Taiwán). En cambio, entre los 56 autoritarios prevalecen los sistemas presidenciales, las monarquías tradicionales o las dictaduras de partido, con una presencia mínima de sistemas parlamentarios (Líbano, Kirguistán e Irak) y presidencial-parlamentarios (Gabón, Guinea-Bissau, Mali y Níger). Esto, no obstante, sería muy precipitado afirmar que los sistemas parlamentarios son más afines a la democracia que los presidenciales.

En el cuadro anterior introduce la duración de los periodos presidenciales. La tendencia dominante es de cuatro años. Así lo muestran diez casos, en tanto que siete lo tienen de cinco, y dos (México y Venezuela), de seis. Llegó a haber uno de ocho años, en la versión original de la Constitución chilena, pero sucesivas reformas lo fueron reduciendo. La extensión del periodo puede ser un dato relevante para la reelección. Esta es sólo un elemento del sistema presidencial, si bien de enorme peso en el conjunto institucional. Uno de los efectos de la reelección es la prolongación del ejercicio del poder por una misma persona; por lo general implica también la perpetuación del círculo cercano, y a su vez de los allegados a cada uno de

⁷ El precepto constitucional fue alterado por una interpretación constitucional amañada que permitió la reelección sucesiva del presidente Nayib Bukele.

los integrantes de ese círculo. Si no existen reglas que diferencien lo público de lo privado y que profesionalicen al aparato administrativo del Estado, la reelección es una fuente muy eficiente de corrupción.

Asumir la reelección como un “derecho de los electores”, o rechazarla por considerarla una amenaza para la democracia, es parte de una forma de argumentar que desde mi punto de vista debe complementarse con otros elementos. Entre las ventajas del sistema presidencial sobre el parlamentario están la duración del periodo de gobierno y las reglas para la reelección. También tienen como un punto a favor evitar los conflictos frecuentes de investidura que se producen en los sistemas parlamentarios. Estos últimos sistemas tienen a su vez ventajas con relación a los presidenciales, como la interacción constante entre los representantes políticos, la presencia de partidos activos, con organización y doctrina, y las formas de responsabilidad que facilitan la evaluación y el control sobre el desempeño del gobierno. En los sistemas parlamentarios también hay una figura prominente de mediación política, que es el jefe de Estado, que se asume como un emblema de neutralidad política.

La experiencia constitucional de las últimas décadas del siglo XX y las primeras del XXI muestra que la plasticidad de los sistemas presidenciales les permite adoptar numerosas instituciones de oriundez parlamentaria como una técnica para democratizarse, en tanto que es menos frecuente que los sistemas parlamentarios incorporen elementos del presidencialismo sin deslizarse hacia procesos de concentración del poder. Este fenómeno de presidencialización afecta al parlamentarismo en su cuna misma, por lo que ya se habla de los primeros ministros como presidentes.⁸

Por lo anterior, tengo la convicción de que los sistemas presidenciales, que ya presentan múltiples variantes, avanzan hacia encuentros promisorios con el parlamentarismo, del que progresivamente adoptan y adaptan instituciones que contribuyen a su democratización, aportando a su vez la estabilidad y previsibilidad de su comportamiento como elementos que fortalecen la democracia y el Estado de derecho.

Resta por mencionar un tema que de manera paulatina se hará más evidente. Los recursos digitales ofrecerán nuevas opciones para extender los efectos del constitucionalismo democrático, por lo que se acerca una etapa histórica en la que será posible acortar los periodos de gobierno sin ocasionar inestabilidad, conjurando así la presencia prolongada de personas que hasta ahora se asumen como indispensables para instrumentar programas

⁸ Véase, por ejemplo, Allen, Graham, *The last prime minister. Being honest about the UK Presidency*, Londres, Imprint Academics, 2003.

ambiciosos de gobierno. Esta instrumentación de largo plazo debe derivar hacia los partidos políticos, también democratizados, de manera que se complementen las actuaciones de gobiernos, parlamentos, partidos y organizaciones sociales. No estamos lejos del momento en el que los periodos de gobierno tenderán a ser más breves, dinamizando la sustitución de los dirigentes y mitigando el anquilosamiento de las inevitables elites que toda organización genera.

Aplicando con rigor los estándares de la democracia electoral e institucional, las reelecciones por sí solas no tendrían por qué dañar la vida institucional democrática. Por supuesto, donde se carece de vida democrática la reelección es una expresión patológica adicional. Pero en esas condiciones de dominación antidemocrática la sucesión formal de figuras subordinadas a un caudillo tampoco supone una ventaja con relación a la reelección directa.

Limitar la reelección se explica en la etapa gestacional de los Estados constitucionales, pero su evaluación actual admite variaciones significativas en contextos avanzados de democracia. Sin embargo, la reelección, incluso en sistemas democráticos desarrollados, tiende a significar un obstáculo para la multiplicación de los liderazgos políticos y favorece la inamovilidad de las elites. Los análisis y predicciones de Robert Michels, Gaetano Mosca y Vilfredo Pareto presentaron puntos vulnerables, pero acertaron al apuntar que la estandarización de dirigencias confirma la concentración del poder en todas las organizaciones, incluidas las democráticas. Las reelecciones potencian esa propensión cuya neutralización, o al menos atenuación, resulta posible vedando la reelección y reduciendo los periodos de gobierno.

El fenómeno que se está acelerando es el de sociedades más comunicadas y mejor integradas. También se está generalizando una feminización expansiva en todos los aspectos de la vida social, así como la aparición temprana de generaciones mejor preparadas, con liderazgos eficientes. Lo previsible, en un futuro cercano, es que las reelecciones y los periodos prolongados en el ejercicio del poder estorbarían el ritmo evolutivo de las sociedades contemporáneas. La perpetuación en el poder y las gerontocracias tenderán a disminuir, con prohibiciones expresas de reelección o sin ella.

Empero, el papel de las instituciones siempre será relevante para encauzar los cambios. Interdecir la reelección y abreviar los periodos de gobierno alimentará el dinamismo social, cultural y político de las sociedades, dificultará la demagogia y el populismo que tantos estragos causa en todo tipo de comunidades nacionales, reducirá el patrimonialismo y frenará la corrupción. Cuando prevalezcan reglas que aceleren la sustitución de las

personas y los grupos en el poder, serán un antídoto para las malas prácticas, pues los detentadores del poder se sabrán provisionales, y, por ende, sus secretos caducarán con prontitud. La estabilidad y continuidad de los programas se trasladarán progresivamente a un entramado institucional donde los órganos de representación política se puedan complementar por los de representación ambiental, cultural, económica y profesional. En suma, la plasticidad y versatilidad del sistema presidencial puede aprovecharse para propiciar diseños creativos, innovadores y adaptativos, acordes con la democracia del porvenir.

Al leer las páginas que siguen, vale la pena tener en cuenta que las patologías del poder afligen por igual a todas las modalidades de organización del poder. El populismo ha aflorado lo mismo en un sistema presidencial tan sólido como el de Estados Unidos (Donald Trump), como en un sistema parlamentario tan añejo como el británico (Boris Johnson). A la corrupción tampoco escapa ningún sistema; lo que prueba que la clave es la capacidad de respuesta institucional. En este punto da lo mismo si se trata de un sistema presidencial, parlamentario o presidencial-parlamentario, con tal de que haya un aparato institucional democrático funcional. De ahí mi coincidencia con la tesis de la institucionalidad sustentada por Imer B. Flores.

Esta obra permite ver de cerca qué tanto influye la reelección presidencial en el comportamiento de las instituciones y cuál será su papel en el diseño futuro de los ordenamientos constitucionales. Por eso dejo constancia de gratitud a mi querido amigo y admirado colega Imer B. Flores por dar cabida a estas reflexiones, presentadas a título preliminar en esta obra que reúne ensayos luminosos acerca de un tema crucial para el constitucionalismo de nuestro tiempo.

Diego VALADÉS