
REELECCIÓN PRESIDENCIAL Y RENDICIÓN DE CUENTAS: ¿DE VERDAD ES TAN MALA LA REELECCIÓN?

Esther del Campo García

Catedrática de Ciencia Política
Universidad Complutense de Madrid

Es frecuente pensar desde mi disciplina, la ciencia política, que los cambios en torno a las reglas del juego político generan inestabilidad e incertidumbre, que los actores políticos y, en especial, los ciudadanos, difícilmente saben a qué atenerse cuando estas modificaciones son continuas y radicales. En las siguientes líneas nuestra preocupación fundamental se centrará en preguntarnos: ¿Hasta qué punto las modificaciones constitucionales a las que hemos asistido en los últimos tiempos en la región latinoamericana —particularmente, aquéllas que tienen que ver con la reelección presidencial— generan estabilidad y aumentan la calidad de estas democracias? O, por el contrario, ¿hacen que las ciudadanas y ciudadanos se pregunten recurrentemente si no tienen que ver con un intento de los políticos y los partidos por perpetuarse en el poder?

Como se ha señalado (Negretto, 2009), en tanto los cambios de reglas son costosos y generan incertidumbre, los actores políticos prefieren mantener las instituciones existentes o, si hay que reformarlas, realizar modificaciones menores y de detalle. Este razonamiento teórico es particularmente certero cuando se trata de reglas constitucionales, cuya reforma requiere por lo general la formación de amplias coaliciones y cuyos efectos son muchas de las veces impredecibles. Sin embargo, esta hipótesis no parece verificarse en la realidad en contextos políticos, sociales y económicos cambiantes. De hecho, desde 1978 a la actualidad, todos los países latinoamericanos han reemplazado o reformado sus Constituciones. Lo mismo ha ocurrido con otras normas como las leyes electorales o la normativa partidista. Desde el punto de vista de su contenido, muchos cambios han perseguido fortalecer la ciudadanía y promover el ejerci-

cio compartido y consensual del poder. Tal es el caso de la expansión de los derechos individuales y colectivos, la adopción de reglas electorales pluralistas y proporcionales, y el intento de atenuar los poderes de gobierno de los Presidentes. Al mismo tiempo, otros cambios han buscado centralizar el poder, como es el aumento de los poderes legislativos de los Presidentes o las normas que facilitan la reelección presidencial. Por último, cabría considerar otras reformas orientadas a disminuir el poder de las dirigencias partidarias, como la personalización del voto.

La cuestión de la reelección presidencial parece haber ganado actualidad recientemente en la política latinoamericana. Sin embargo, cabe recordar que no es un tema novedoso, como muestra el casi centenario levantamiento maderista de 1910 que se sustentaba sobre el principio de “sufragio efectivo, no reelección” de Porfirio Díaz. Se trata, pues, no sólo de un tema sensible y polémico que tiene que ver con los acontecimientos más recientes ocurridos en la región (como el golpe de estado en Honduras), sino con un dilema esencial al interior de la democracia representativa: el ejercicio y reparto del poder, la garantía del pluralismo y el sostenimiento del debate público. Se trata, sin duda, de un debate normativo, donde el disenso seguirá seguramente siendo la norma y no la excepción, lo cual no debe impedirnos apuntar a continuación algunos argumentos que nos permitan clarificar posiciones en este asunto.

En el caso latinoamericano, existen razones estructurales que han permitido sustentar a lo largo del tiempo la idea de la necesidad de reforzar las capacidades legislativas y de gestión de los Ejecutivos, dada la sostenida debilidad de los Congresos y la falta de incentivos de los legisladores para sacar adelante políticas públicas. Si a esto le sumamos la recurrencia cíclica de crisis económicas, en contextos de crisis de representación política, con sistemas de partidos altamente fragmentados y baja cohesión interna, tenemos ahí el sustrato de buena parte de estos argumentos. Tener Presidentes con fuertes poderes legislativos parecería entonces un diseño institucional coherente ante la persistencia de Congresos y partidos débiles, y legisladores poco interesados en políticas públicas y reformas institucionales de largo alcance. Sin embargo, ese mismo diseño perpetúa el mal que busca combatir, consolidando Legislativos poco capacita-

dos y responsables. Por otra parte, la concentración de poder legislativo en manos de los Presidentes hace peligrar el proceso de deliberación democrática, que debe ser pública e involucrar a la mayor cantidad de intereses posibles.

Actualmente, 13 de las 18 democracias de América Latina permiten alguna forma de reelección, consecutiva o no: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, Perú, Venezuela y Uruguay. Únicamente, tres de los casos prohíben cualquier forma de reelección, en toda circunstancia: México, Guatemala y Honduras. Sin embargo, el virus reeleccionista se remonta a los años noventa, como muestran los ejemplos de Carlos Menem en Argentina (1989/1999)¹, Alberto Fujimori en Perú (1990/2000)² o Fernando Henrique Cardoso en Brasil (1994/2002)³. Presidentes, todos ellos de distinto pelaje político, pero que argumentaron en la misma forma la perentoria necesidad de la reelección presidencial.

El efecto posible de las reglas de reelección presidencial depende de varios factores, como el término del mandato y el tipo de regla. En la mayor parte de los cambios en la región, las menores restricciones a la reelección presidencial lo fueron para introducir una reelección inmediata. La reelección del presidente por una vez, sobre todo cuando el mandato es relativamente corto (pongamos por caso, cuatro años), puede premiar la eficiencia de una administración y consolidar una labor de gobierno en contextos de crisis. Pero sus efectos pueden ser perniciosos cuando ocurre en sistemas políticos caracterizados por su debilidad institucional. En estas circunstancias, la reelección presidencial limita la alternancia en el poder, provee de incentivos a la corrupción e incrementa el personalismo en la política. Si bien es cierto que no es lo mismo si la reelección es indefinida, que si está limitada a un periodo (los efectos de una y otra sobre el sistema político en el que se introducen son muy distintos); en

¹ La reelección de Carlos Menem, a iniciativa del Presidente, fue aprobada por una Asamblea Constituyente en 1994, tras un acuerdo con la oposición.

² Fujimori, elegido formalmente en 1990, promulgó una nueva Constitución en 1993 —después de un autogolpe—, que incluía la reelección. Fue reelegido en 1995, presentándose de nuevo en 2000, alegando que tenía derecho a otro mandato sobre la base de la nueva Constitución

cualquier caso, es una tendencia contraria a la desconcentración del poder en manos del Presidente.

En segundo término, hay que considerar si la reelección se establece de manera unilateral, o goza, por el contrario, del consenso de los principales actores políticos; en otras palabras, es importante delimitar si ha sido fruto de un gran acuerdo o consenso político.

Por último, y aquí el caso hondureño vuelve a resultarnos útil, la eficacia de la regla de la no reelección para prevenir la perpetuación en el poder de un ejecutivo en particular es limitada; por enfática que sea una prohibición de este tipo, será inútil a todos los fines prácticos si ningún actor político está interesado en, o es capaz de, defenderla.

Para una mejor comprensión del debate académico, hemos considerado adecuado partir de un artículo de Carey (2003) sobre el devenir reeleccionista en América Latina, que comienza señalando los argumentos en pro y en contra de la reelección que se vienen empleando ya desde el siglo XIX, destacando que los mismos confluyen en una dicotomía demasiado rígida, que dificulta la comprensión del problema.

De este modo, aquéllos a favor de la reelección destacan que ésta aumenta las posibilidades de elección del pueblo y mejora la calidad de la democracia; que la presencia de la reelección incentiva al ejecutivo a tener en cuenta los intereses y preferencias de sus votantes, porque si los defrauda éstos no lo volverán a votar; y finalmente, también se aduce que la no reelección convierte al Presidente en un *lame duck*, con dificultades para negociar con otros actores y para obtener apoyo legislativo para sus proyectos, lo que eventualmente podría terminar en una crisis de gobernabilidad. Por contra, aquéllos que se oponen a la reelección resaltan el riesgo del continuismo, es decir, el temor a que un Presidente llegue al poder y se quede, con independencia de las virtudes de su gobierno, puesto que un ejecutivo que se presenta a la reelección

³ Cardoso fue elegido en 1994 para un período de cuatro años, pero la modificación de la Constitución brasileña, le permitió un segundo mandato en 1998, sobre el argumento de poner en práctica la continuación de su “exitoso programa de estabilización financiera”.

dispone de muchos medios para manipular a los votantes e inclinar a su favor el proceso electoral.

Para salir de esta contraposición, Carey propone considerar alternativas como la reelección luego de transcurrido un intervalo de tiempo, la reelección para cargos no ejecutivos, y el balance entre reelección y facultades institucionales del Presidente, que encuentra particularmente destacable. En sus propias palabras (2003:131):

[...] cuando las reformas [para introducir la reelección] son llevadas a cabo mediante negociaciones entre el Presidente y los opositores políticos, estos pactos tienden a incluir concesiones que limitan el poder presidencial, reduciendo el peligro de que la perpetuación presidencial se transforme en tiranía presidencial. [...]

Cuando las reformas para permitir la reelección son llevadas a cabo mediante un plebiscito, en cambio, las concesiones a otros actores políticos tienden a estar ausentes, y como resultado las limitaciones subsiguientes a la autoridad presidencial resultan más débiles. [...]"

Si bien es acertada la importancia que Carey otorga al pacto político en torno a la reelección, el punto no es que el ejecutivo acceda a ésta mediante concesiones a los opositores, sino que es casi contradictorio pensar que en la práctica puedan existir presidencias perpetuas pero no tiránicas. Como él mismo señala en otro lugar, una de las características esenciales para que un régimen sea presidencialista es que el mandatario tenga, como mínimo, cierta autoridad legislativa; es entonces discutible que el Presidente pueda perpetuarse en el cargo sin que ello signifique una amenaza de autoritarismo.

El problema radica en que ambos factores no son independientes entre sí: no es que un Presidente poderoso se convertirá en un tirano si permanece mucho tiempo en el poder, sino que un Presidente así podrá arreglárselas para permanecer mucho tiempo en el cargo al margen de que lo merezca o no por su gobierno. Más aún, como se ha argumentado (Lucardi, 2006), cuando permanece mucho tiempo en el cargo, el Presidente aumenta sus poderes informales, por lo cual incluso un mandatario poco poderoso en un principio tiene probabilidades de convertirse en tirano si se reelige de manera indefinida. En suma, incluso un Presidente débil en términos institucionales podrá

aprovechar el cargo para reelegirse e ir incrementando sus poderes con el transcurso del tiempo; y ello, sin tener en cuenta la posibilidad de que el Presidente sea poderoso no por disposición institucional, sino gracias al control de un partido político disciplinado.

Dicho esto, debemos argumentar en la dirección contraria que la reelección está profundamente relacionada con el principio de rendición de cuentas. Y es ahí donde encuentran acomodo muchas de las posiciones que abogan claramente a favor del principio reeleccionista. A través de la reelección, los votantes pueden influir sobre sus representantes porque a través de este mecanismo de premio-castigo se generan incentivos que influyen en la conducta política de los representantes.

Los electores, que actuarían como “principal”, delegan autoridad a un conjunto de “agentes políticos” que son los representantes, los cuales pueden actuar de acuerdo a las preferencias de sus votantes o no. La no reelección puede ser entendida como una restricción institucional que desincentiva a los legisladores a actuar en convergencia con los intereses ciudadanos debido a que el principal se ve impedido de ejercer su capacidad de *enforcement* o de aplicar sanciones, dado que esta limitación institucional les niega la posibilidad de utilizar el voto como un mecanismo de premio-castigo al hacer inefectiva la evaluación retrospectiva del desempeño de los representantes, y limitar así la función del voto a una selección prospectiva de agentes. Esto trae como consecuencia que éstos no tengan incentivos para rendir cuentas a sus electores en virtud de que no pueden ser premiados ni castigados por ellos, en cambio quien sí puede ejercer este poder son los partidos; por lo tanto, la relación de *accountability* electoral se tergiversa y se invierte a favor de las organizaciones partidistas, quienes se convierten así en “principal”.

El concepto de *accountability* se incorpora cada vez con más fuerza como un elemento que debe considerarse en la determinación de la calidad de las democracias contemporáneas, ya que es fundamental para que los ciudadanos tengan el poder de verificar y evaluar a sus representantes. Sin embargo, la casi totalidad de los diseños constitucionales democráticos excluyen figuras como el mandato imperativo y la revo-

cación de mandatos, lo que sumado a la manipulación de los electores por parte de los políticos, genera condiciones propicias para alentar un tipo de representación independiente por parte de los gobernantes. Por ello, la representación como *accountability* adquiere especial importancia como mecanismo de control ciudadano sobre el poder político; la Constitución y las elecciones son los instrumentos más comunes para ejercer este control; sin embargo, el voto no es un instrumento totalmente efectivo para lograr este fin.

La reelección se convierte así en un elemento positivo que abre posibilidades para mejorar la relación entre los ciudadanos y sus representantes. Quizás, la pregunta que cabría hacerse es si las democracias latinoamericanas están suficientemente consolidadas para desarrollar este principio. La experiencia nos ha mostrado que los cambios deben provenir de un amplio consenso político y ser refrendados por la población, que deben presentarse con plenas garantías para la supervivencia de la oposición política y el pluralismo, con reglas claras sobre el proceso reeleccionista y, sobre todo, con unos límites establecidos, unas atribuciones y unas garantías para todos los actores políticos, que finalmente conviertan a la reelección en un instrumento que fortalezca la democracia representativa.

Madrid, octubre de 2009

Bibliografía citada

- Carey, John (2003), "The reelection debate in Latin America", *Latin American Politics and Society*, 45 (1), pp. 119-133.
- Lucardi, Adrián (2006), *Fortaleciendo al gobernador: La reelección en las reformas constitucionales provinciales argentinas (1983-2006)*, Trabajo de Graduación, Licenciatura en Ciencia Política, Universidad de San Andrés.
- Negretto, Gabriel L. (2009), "Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina" en *Journal of Democracy* (en español), vol. 1, julio 2009.