

I. ELECCIONES PRESIDENCIALES

Uno de los criterios utilizados con mayor frecuencia para clasificar a los sistemas políticos tipificados como democráticos es el que distingue entre los sistemas de carácter presidencial y los de carácter parlamentario. Con excepción de Canadá, todos los países considerados en este estudio tienen una forma de gobierno presidencial.

En este sentido, es posible conceptualizar a un sistema como presidencial cuando reúne cuatro condiciones básicas:

- Los cargos y funciones de jefe de Estado y jefe de gobierno se depositan y ejercen usualmente por una sola persona o instancia de decisión, el presidente de la República o titular del Poder Ejecutivo.
- El acceso al cargo tiene carácter electivo-popular y su mandato es por un lapso perentorio preestablecido.
- La formación y ejercicio del gobierno es una prerrogativa del presidente de la República, sólo a él le corresponde detentar y dirigir la función ejecutiva. No está sujeto al voto del Congreso y puede nombrar y remover libremente a los ministros o secretarios de Estado.
- El Congreso, en tanto órgano legislativo por antonomasia, ejerce funciones de control y fiscalización sobre los otros poderes, pero no influye en la designación o sustitución del Ejecutivo.

Como se ha indicado, el de Estados Unidos no sólo es el modelo original sino que de hecho constituye el prototipo del sistema presidencial a escala mundial. Uno de sus rasgos distintivos fundamentales en relación con los otros sistemas de su tipo es que ha

logrado preservar y operar sobre la base de una genuina división y separación de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo.

En contrapartida, aunque casi por definición, los sistemas políticos latinoamericanos se fundan y estructuran bajo una forma de gobierno presidencial inspirada de manera muy señalada en la Constitución estadounidense de 1787, lo cierto es que su implantación y desarrollo en un contexto y circunstancias radicalmente distintas, propició su paulatino alejamiento o divorcio respecto a sus ideales fundacionales de referencia.

Por múltiples y complejas circunstancias, los gobiernos presidenciales en Latinoamérica terminaron por asumir, tanto formal como fácticamente, una serie de rasgos y atributos que propiciaron un acentuado predominio del Ejecutivo sobre los poderes Legislativo y Judicial, por lo que incluso se les ha tipificado como regímenes presidencialistas.

Este predominio fue resultado no sólo de la explosiva mezcla que produjo la interrelación entre el exceso de facultades y atribuciones formales y discrecionales que asumió el titular del Ejecutivo y la ausencia de normas jurídicas y mecanismos institucionales capaces de regular y controlar eficazmente sus funciones, sino también de las tradiciones y prácticas de las que por mucho tiempo se ha nutrido el control y ejercicio del poder político en los sistemas latinoamericanos.

Si bien es cierto que actualmente se advierte una tendencia a revalorar el papel del Poder Ejecutivo frente a los otros poderes u órganos de gobierno en distintas regiones del mundo, es indiscutible que en América Latina el presidente de la República ha conformado el centro del poder político-institucional y ha ejercido un evidente predominio sobre los órganos legislativos y judiciales.

Sólo a últimas fechas y de manera concomitante con el resurgimiento, reimplantación o consolidación de instituciones y prácticas democráticas en la mayoría de los países de la región, se advierten algunos esfuerzos, no siempre sostenidos y articulados, orientados a modificar tal situación y propiciar un auténtico proceso de división y equilibrio de poderes.

En evidente contraste con el sistema de tipo presidencial, los de tipo parlamentario se caracterizan por la supremacía del Parla-

mento en las decisiones relacionadas con la formación y conducción de las tareas de gobierno. De hecho, no existe una separación o dualidad de poder entre el Ejecutivo y el Legislativo, el ejercicio de aquel se encuentra supeditado a la decisión o voluntad de éste. En todo caso, la integración, funcionamiento o remoción del gobierno están invariablemente sujetos al voto parlamentario.

Asimismo, cabe señalar que el sistema parlamentario resulta propio tanto a la Monarquía como a la República (rasgo no admisible por los sistemas presidenciales), por lo que es posible identificar una amplia variedad de sistemas de tipo parlamentario. Además, existe una clara distinción entre el jefe de Estado, que en la República también recibe el nombre de presidente y sólo ahí tiene carácter electivo, y el jefe de gobierno, responsabilidad que recae en el Primer Ministro quien, en tanto superior jerárquico de la función ejecutiva, preside el Consejo de Ministros o Gabinete, que es un órgano colegiado compuesto por los ministros de Estado y en cuyo seno se toman las decisiones administrativas fundamentales.

El régimen político de Canadá es precisamente una Monarquía Constitucional con un sistema parlamentario de gobierno. Originariamente, la jefatura del Estado la ostenta la Reina de Inglaterra, quien es oficialmente representada por un Gobernador General, invariablemente de origen canadiense, a quien designa con el consejo del Primer Ministro. Este último detenta la jefatura del gobierno, y aunque formalmente es nombrado por el Gobernador General, el acceso al cargo le corresponde por pleno derecho al líder del partido que domina la Cámara de los Comunes o cuenta con el apoyo de la mayoría parlamentaria.

Toda vez que Canadá no pertenece a la categoría de sistemas presidenciales, ni el acceso a la jefatura del gobierno tiene carácter electivo, en este apartado se considerará únicamente a los 18 países latinoamericanos y a Estados Unidos.

1. Vía de elección

1.1. *Directa*: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México,

Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

En todos los países latinoamericanos analizados, la elección del presidente de la República se realiza, hoy en día, por el principio de sufragio popular directo. Sólo podría resultar particular el caso de Bolivia, ya que la Constitución dispone la elección por el principio de mayoría absoluta, pero faculta al Congreso para elegir entre las dos fórmulas más votadas en caso de que no se logre la mayoría absoluta en la elección ordinaria, lo que no sólo abre la posibilidad de que la elección pueda tener finalmente un carácter indirecto, sino que además resulte electo el candidato que no obtuvo la mayoría de los sufragios populares.

Hasta 1994 Argentina utilizaba un mecanismo indirecto para la elección presidencial. Como parte de la reforma constitucional promulgada ese año, se consagró la elección presidencial directa en sustitución del Colegio Electoral que se mantuvo vigente desde el siglo pasado.

1.2. *Indirecta*: Estados Unidos.

Estados Unidos es el único país que ha mantenido incólume desde su fundación un mecanismo indirecto para la elección presidencial. El presidente es electo mediante el voto mayoritario de los miembros del Colegio Electoral, el cual se integra por un total de 538 “electores”, que son a su vez electos por los ciudadanos. Para tal efecto, en cada uno de los 50 estados que integran la Unión Americana se elige un número de electores idéntico a la suma de representantes y senadores que componen el Congreso. A los 100 senadores y 435 representantes con que cuenta el Congreso se agregan, desde 1964, tres electores pertenecientes al Distrito de Columbia, sede de los poderes federales, que hasta ahora no cuenta con representación en el Congreso federal.

Es interesante hacer notar que a lo largo de la historia estadounidense ninguna disposición constitucional ha sido objeto de un mayor número de iniciativas de reforma que la relativa a la figura

del Colegio Electoral. Se han presentado más de 700 iniciativas en esta materia, muchas de ellas reivindicando su anulación, sin que hasta la fecha haya tenido éxito ninguna de ellas.

2. Principio de elección

Todos los sistemas presidenciales considerados son de carácter uninominal, es decir, la titularidad y ejercicio del Poder Ejecutivo se deposita en un solo individuo, aunque es importante señalar que con excepción de Chile y México en todos ellos existe la figura de vicepresidente, quien suele ser electo de manera conjunta y bajo el mismo procedimiento que el presidente. Hay tres países en donde son electos dos vicepresidentes: Costa Rica, Panamá y Perú. En Honduras son tres y se les denomina Designados a la Presidencia.

Bajo el principio de mayoría, que resulta intrínseco para la elección del candidato o de las fórmulas presidenciales, se identifican tres modalidades diferenciadas:

2.1. *Mayoría absoluta*: Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Con esta modalidad, el triunfo y consecuente acceso al cargo está condicionado a la obtención de más de la mitad de los votos válidos emitidos en la elección ordinaria o primera ronda. En la hipótesis de que esto no se produzca, lo usual es que se disponga la celebración de una segunda ronda o *ballotage* entre los dos candidatos o fórmulas más votadas. Éste es precisamente el mecanismo previsto para garantizar una mayoría absoluta en ocho de los diez países: Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Perú, República Dominicana y Uruguay.

Como ya se indicó, en el caso de Bolivia, de no producirse una mayoría absoluta en la primera ronda, se faculta al Congreso para elegir entre las dos fórmulas más votadas. En Estados Unidos

se requiere el voto aprobatorio de 270 de los 538 electores que conforman el Colegio Electoral. En caso de que ningún candidato obtenga los 270 votos electorales requeridos, la Constitución faculta a la Cámara de Representantes para elegir entre los tres candidatos más votados. Para estos efectos la representación de cada uno de los 50 estados cuenta con un solo voto.

En este sentido, se puede agregar que, por las características del sistema de elección presidencial en Estados Unidos, siempre queda abierta la posibilidad de que resulte electo por el Colegio Electoral un candidato que no haya obtenido la mayoría de los sufragios populares en la elección ordinaria, tal como ocurrió con el reciente triunfo de George Bush. Una situación de esa naturaleza sólo había ocurrido dos veces antes en la historia estadounidense, ambas a finales del siglo XIX.

2.2. *Mayoría relativa:* Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela.

Con este principio, también denominado de pluralidad o mayoría simple, accede al cargo el candidato o fórmula que obtenga el mayor número de votos, independientemente del porcentaje que representen sobre el total emitido a nivel nacional. Ha sido tradicionalmente utilizado por estos cinco países.

2.3. *Mayoría específica:* Argentina, Costa Rica, Ecuador y Nicaragua.

Ante la falta de un término convencionalmente aceptado, se ha optado por tipificar de esta forma a aquellos casos que introducen una variación en el nivel de votación requerido para acceder al cargo y que, en rigor, no se ciñen a los parámetros o combinan elementos de los sistemas de mayoría relativa y mayoría absoluta.

Costa Rica es precursor de esta modalidad. Desde 1936 su Constitución dispone que resultará electo el candidato que obtenga un nivel de votación igual o superior al 40% del total emitido. Sin

embargo, de no producirse este registro, ordena la realización de una segunda ronda electoral entre los dos candidatos más votados.

Pasaron casi seis décadas para que en el breve lapso que media entre 1994 y 1998 se produjeran las otras tres variantes análogas. Como resultado de las reformas de agosto de 1994, la Constitución Política de Argentina establece un mecanismo *sui generis* para la elección presidencial, pues en principio dispone una segunda vuelta a la que concurren las dos fórmulas más votadas. Sin embargo, ordena que se prescinda de ello si una fórmula obtiene más del 45% de los votos en la primera ronda, o si obteniendo al menos el 40% supera por más de 10 puntos a la segunda fórmula más votada.

Casi un año después, Nicaragua siguió esta ruta. La Ley 192 de Reforma Parcial a la Constitución Política nicaragüense, que entró en vigor el 4 de julio de 1995, suprimió el principio de mayoría relativa para la elección presidencial, y estableció que para resultar electo se debe obtener al menos el 45% de los votos válidos. En caso de que ningún candidato obtenga este porcentaje, se ordena la realización de una segunda ronda.

Ecuador ha sido el caso más reciente de inserción en esta corriente. Entre las principales reformas a la Constitución durante 1998, destaca aquella que dispone la elección del presidente de la República por mayoría absoluta. Sin embargo, también determina que no será necesaria una segunda vuelta cuando la fórmula que ocupe el primer lugar obtenga más del 40% de los votos válidos y una diferencia mayor de 10 puntos porcentuales sobre la votación alcanzada por la fórmula ubicada en segundo lugar, abriendo así la posibilidad de que la elección se dirima por una mayoría específica. De ahí la decisión de incluir a Ecuador en esta modalidad.

3. Duración del mandato

Mientras en Estados Unidos la duración del periodo presidencial se ha mantenido virtualmente inalterada a lo largo de su historia, la mayoría de los países latinoamericanos ha experimentado constantes fluctuaciones en esta materia.

- *Periodo de cuatro años:* Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras y República Dominicana.

En la mayoría de ellos, notablemente en Estados Unidos, ha sido característico un mandato presidencial de cuatro años. Es interesante resaltar los casos de Argentina y Brasil, donde la duración del periodo presidencial se redujo como resultado de reformas constitucionales recientes que también acarrearón cambios en las disposiciones relativas a la reelección. En Argentina, la reforma constitucional de 1994 reduce de seis a cuatro años el periodo presidencial y permite la reelección inmediata para un periodo adicional. En Brasil, la reforma constitucional de 1997 reduce de cinco a cuatro años el periodo presidencial y también abre la posibilidad de reelección para un periodo adicional inmediato.

- *Periodo de cinco años:* Bolivia, El Salvador, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay.

También en la mayoría de estos casos ha sido característico en los últimos tiempos un mandato presidencial de cinco años. Como casos excepcionales se podría mencionar a Uruguay, que en 1985 amplió en un año la duración del periodo para fijarlo en cinco y, caso contrario, a Nicaragua que en 1995 lo redujo en uno para situarlo en esa cifra.

- *Periodo de seis años:* Chile, México y Venezuela.

En México este registro se mantiene inalterado desde 1928. En Chile también ha sido tradicionalmente característico, con excepción del periodo 1980-1988, que justamente tuvo una vigencia de ocho años. En el nuevo texto constitucional venezolano promulgado en diciembre de 1999 se advierte un doble cambio en esta materia: se amplía de cinco a seis años el periodo presidencial y se abre la posibilidad de una reelección inmediata al cargo.

4. Posibilidad de reelección

En razón de difíciles y, en ocasiones, reiteradas experiencias o por lo menos tentativas manifiestas de prolongar la permanencia en el cargo más allá (o por encima) de los periodos o términos previstos constitucionalmente, la reelección presidencial se convirtió en algún momento, o se preserva a la fecha, como un tema tabú en los procesos de reforma en algunos países latinoamericanos. Con frecuencia, el blindaje constitucional y las reservas para debatir a fondo el tema han estado más que justificados. Sin embargo, ya se aprecia un reflujo gradual en esta tendencia motivado, sin duda y entre otros factores, por la naturaleza y sentido de los recientes cambios y reconfiguraciones en el orden político regional.

La legislación de todos los países analizados hace referencia clara y explícita a la posibilidad de reelección a la Presidencia de la República. Los casos considerados se pueden agrupar en tres vertientes fundamentales:

4.1. *Reelección inmediata*: Argentina, Brasil, Estados Unidos, Perú y Venezuela.

La normatividad constitucional de estos cinco países permite la reelección inmediata para un periodo adicional. Sin embargo, mientras en Estados Unidos se trata de un dispositivo de larga tradición que ha funcionado sin mayores sobresaltos y controversias, en los cuatro casos latinoamericanos se trata de disposiciones adoptadas o reintroducidas muy recientemente (Argentina en 1994, Perú en 1996, Brasil en 1997 y Venezuela en 1999) y que, tanto por las razones indicadas como por circunstancias específicas de cada país, no han estado exentas de fuertes polémicas.

Por otra parte, es importante hacer notar que mientras en Estados Unidos, Brasil y Venezuela está vedada expresamente la posibilidad de acceder nuevamente al cargo para quien lo haya ejercido en dos ocasiones (es decir, sólo se permite una reelección), en las constituciones de Argentina (artículo 90) y Perú (artículo 112) está contemplada la posibilidad de una tercera

postulación después de haber transcurrido un periodo intermedio entre los dos previos consecutivos.

4.2. *Reelección mediata*: Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Uruguay.

En todos estos casos (excepto Panamá) se permite la reelección presidencial siempre y cuando medie un periodo intermedio. En Panamá, la condición es que transcurran dos periodos constitucionales.

Cabe destacar que mientras la reforma constitucional nicaragüense de 1995 incluyó esta modalidad en sustitución de la posibilidad de reelección inmediata consagrada en 1979, en El Salvador se adoptó con la reforma constitucional de 1997 en sustitución de una prohibición expresa.

4.3. *Prohibición expresa*: Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Paraguay.

En todos estos países la normatividad constitucional vigente prohíbe expresamente la reelección al cargo presidencial para quien lo haya detentado previamente en cualquiera de sus modalidades.

Hay algunos ejemplos ilustrativos sobre la permanencia o alteración que ha experimentado este principio en estos países. En Colombia y Paraguay tradicionalmente había estado abierta la posibilidad de reelección al cargo bajo alguna modalidad. Su actual prohibición expresa en Colombia data de 1991 y en Paraguay de 1992. Costa Rica la reintrodujo en 1969 y en México se ha mantenido vigente prácticamente desde 1917.

