



Universidad de Salamanca
Facultad de Derecho
Departamento de Derecho Público General
Área de Ciencia Política y de la Administración

Tesis Doctoral

Llegaron para Quedarse...

Los Procesos de Reforma de la Reelección Presidencial
en América Latina 1999-2011

Ilka Treminio Sánchez

Directora: Dra. Mercedes García Montero

Salamanca, Junio de 2013

A mi hermana Zahira.

ÍNDICE

ÍNDICE.....	3
LISTA DE TABLAS.....	6
LISTA DE FIGURAS.....	8
AGRADECIMIENTOS.....	9
SUMMARY.....	11
INTRODUCCIÓN.....	16
CAPÍTULO I INSTITUCIONES Y CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL.....	23
1.1 INTRODUCCIÓN.....	23
1.2 LAS TEORÍAS DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO.....	25
1.2.1 De la bifurcación de los enfoques neo institucionales al eclecticismo institucional.....	34
1.3 EL PRESIDENCIALISMO COMO MARCO INSTITUCIONAL.....	37
1.3.1 La reelección presidencial desde el presidencialismo.....	39
1.3.2 La reelección como mecanismo de accountability.....	40
1.3.3 Reelección e Hybris presidencial.....	46
1.4 LA REELECCIÓN COMO CONDICIÓN PARA LA SUPERVIVENCIA DEL PRESIDENTE.....	49
1.5 CAMBIOS INSTITUCIONALES: REFORMAS ELECTORALES Y REFORMAS CONSTITUCIONALES.....	51
1.5.1 Reformas Electorales.....	52
1.5.2 Reformas Constitucionales y Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano.....	56
1.6 A MODO DE RECAPITULACIÓN.....	60
CAPÍTULO II UN MODELO DE APROXIMACIÓN A LA REFORMA REELECCIONISTA.....	62
2.1 INTRODUCCIÓN.....	62
2.2 ¿POR QUÉ ESTUDIAR LAS REFORMAS A LA REELECCIÓN?.....	62
2.3 EL PROCESO POLÍTICO DE LA REFORMA Y LA VARIABLE A EXPLICAR.....	64
2.3.1 Los tipos de reelección.....	66
2.3.2 Las estrategias de reforma.....	69
2.3.3 Los resultados.....	70
2.4 LAS VARIABLES INDEPENDIENTES.....	71
2.4.1 La popularidad del líder.....	71
2.4.2 Las mayorías en el Parlamento.....	78
2.4.3 Control partidista del presidente.....	82
2.4.4. La rigidez constitucional.....	88
2.4.5 Operacionalización de las variables.....	91
2.5 DISEÑO DE ANÁLISIS METODOLÓGICO.....	92
2.6 ESQUEMA METODOLÓGICO.....	96
2.7 A MODO DE RECAPITULACIÓN.....	98
CAPÍTULO III PASADO Y PRESENTE DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA.....	100
3.1 INTRODUCCIÓN.....	100
3.2 EL PASADO DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL.....	101
3.3 LA PRIMERA OLA DE REFORMAS REELECCIONISTAS POST- TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA.....	105
3.4 LA COYUNTURA POLÍTICA REGIONAL A COMIENZOS DEL SIGLO XXI.....	107
3.5 EL PRESENTE DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL.....	109
3.6 SÍNTESIS DE LOS CASOS DE ESTUDIO.....	112

3.6.1 Hugo Chávez: el precursor de la ola de reforma	113
3.6.2 Óscar Arias: el expresidente que busca retornar al poder	117
3.6.3 Álvaro Uribe: un presidente apartidista que decide la reforma en el Legislativo	119
3.6.4 Evo Morales: un proceso constituyente con espinas	120
3.6.5 Rafael Correa: Una Asamblea Constituyente plenipotenciaria	122
3.6.6 José Manuel Zelaya: Crónica de un golpe de estado	126
3.6.7 Daniel Ortega: una reforma sui generis	128
3.6.8 Ricardo Martinelli: muerte súbita de la reelección	130
3.7 CONCLUSIONES	133
CAPÍTULO IV LAS ESTRATEGIAS DE LOS LÍDERES Y SUS ARENAS DECISORIAS	136
4.1 INTRODUCCIÓN	136
4.2 LAS ARENAS DECISORIAS COMO ESCENARIOS INSTITUCIONALES	137
4.3 LAS ESTRATEGIAS REFORMISTAS Y LAS ARENAS DE DECISIÓN	139
4.3.1 El Poder Legislativo	142
4.3.2 El Poder Judicial	143
4.3.3 El Referéndum: aprobación de constituyentes y enmiendas	144
4.4 LA SELECCIÓN ESTRATÉGICA DE LAS ARENAS	147
4.5 LA AMPLIACIÓN DE LAS OPCIONES ESTRATÉGICAS Y SU EFECTO SOBRE LA REELECCIÓN	150
4.6 LAS IDEAS QUE ORIENTAN LOS PROYECTOS DE LOS LÍDERES	153
4.7 LAS ARENAS ESTRATÉGICAS SELECCIONADAS EN LOS CASOS DE ESTUDIO	154
4.8 CONCLUSIONES	157
CAPÍTULO V ¿CÓMO SE CONFIGURÓ LA REFORMA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL?	158
5.1 INTRODUCCIÓN	158
5.2 LA POPULARIDAD DEL PRESIDENTE	159
5.2.1 Los datos de aprobación a la gestión de los presidentes	163
5.2.2 Apoyo a la gestión de los presidentes y sus antecesores	167
5.2.3 La confianza de los ciudadanos en el presidente	168
5.2.4 Los Resultados Electorales	168
5.2.5 Otros datos sobre la valoración de los presidentes	172
5.2.6 ¿Una segunda oportunidad para los líderes populares?	176
5.3 LA COMPOSICIÓN DE LAS MAYORÍAS	179
5.3.1 ¿Sin mayoría no hay reelección?	185
5.4 CONTROL PARTIDISTA DEL PRESIDENTE	186
5.4.1 Control partidista del presidente y el resultado de la Reforma	189
5.5 LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL	190
5.5.1 La rigidez constitucional y el resultado en la reforma	195
5.6 ANÁLISIS CUALITATIVO COMPARADO DE LOS DATOS (<i>CRISP SET</i>)	197
5.7 DISCUSIÓN DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS	199
5.8 CONCLUSIONES	202
CAPÍTULO VI LAS REFORMAS VÍA REFERÉNDUM	204
6.1 INTRODUCCIÓN	204
6.2 HUGO CHÁVEZ, EL LÍDER PRECURSOR DEL CAMBIO INSTITUCIONAL	204
6.2.1 Los Recursos de Poder de Chávez	220
6.3 ¿EL APRENDIZ DE HUGO? EVO MORALES Y SU EXPERIENCIA DE REFORMA	224
6.3.1 Los Recursos de Poder de Morales	235
6.4 PATRONES DE DEPENDENCIA Y ADAPTACIÓN: LA REFORMA DE RAFAEL CORREA	236
6.4.1 Los Recursos de Poder de Correa	251

6.5 UNA CONSTITUCIÓN ESCRITA EN PIEDRA: LA FALLIDA REFORMA DE JOSÉ MANUEL ZELAYA.....	251
6.5.1 Los Recursos de Poder de Zelaya.....	260
6.6 CONCLUSIONES.....	264
CAPÍTULO VII JUECES QUE LEGISLAN: LAS MODIFICACIONES EMPRENDIDAS POR MEDIO DE LA INTERPRETACIÓN.....	266
7.1 INTRODUCCIÓN.....	266
7.2 A LA TERCERA VA LA VENCIDA: LA MODIFICACIÓN IMPULSADA POR ÓSCAR ARIAS	267
7.2.1 Los Recursos de Poder de Arias	280
7.3 LOS RECORDOS DE UNA REFORMA: EL CASO DE DANIEL ORTEGA.....	281
7.3.1 Los Recursos de Poder de Ortega	294
7.4 CONCLUSIONES.....	296
CAPÍTULO VIII UNA ESPECIE EN EXTINCIÓN: LOS PRESIDENTES QUE BUSCARON ENMIENDAS PARLAMENTARIAS.....	297
8.1 INTRODUCCIÓN.....	297
8.2 LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL DE ÁLVARO URIBE.....	297
8.2.1 Los Recursos de Poder de Uribe	312
8.3 UN INTENTO FUGAZ: EL RÁPIDO FRACASO DE LA REFORMA DE RICARDO MARTINELLI	314
8.3.1 Los Recursos de Poder de Martinelli	320
8.4 CONCLUSIONES.....	321
CONCLUSIONES FINALES	322
CONCLUDING REMARKS	330
BIBLIOGRAFÍA	338
ANEXO 1	351
ANEXO 2	352

LISTA DE TABLAS

TABLA No. 1.1. LAS CORRIENTES DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO Y SUS POSTULADOS.....	33
TABLA No. 2.1. TIPOS TEÓRICOS DEL CAMBIO EN LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL	68
TABLA No. 2.2. OPERACIONALIZACIÓN DE LAS VARIABLES Y SUS INDICADORES	92
TABLA No. 3.1. TIPO DE REELECCIÓN EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS DEL SIGLO XX.....	102
TABLA No. 3.2. REGLAS DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN EL PERÍODO 1990-1998	105
TABLA No. 3.3. TIPOS DE REELECCIÓN INICIAL Y RESULTANTE (EN LOS CASOS DE ESTUDIO)	113
TABLA No. 3.4. LOS PROCESOS DE REFORMA REELECCIONISTA Y SUS RESULTADOS 1999- 2011.....	135
TABLA No. 4.1. RECURSOS DE PODER DEL PRESIDENTE Y LA SELECCIÓN DE LAS ARENAS DECISORIAS.....	149
TABLA No. 5.1. APROBACIÓN DE LA GESTIÓN DEL LÍDER	164
TABLA No. 5.2. PORCENTAJE DE APROBACIÓN DE LA GESTIÓN DE LOS PRESIDENTES Y SUS ANTECESORES	167
TABLA No. 5.3. COMPARACIÓN DE LA CONFIANZA EN EL PRESIDENTE	168
TABLA No. 5.4. RESULTADOS ELECTORALES EN LAS VOTACIONES PARA PRESIDENTE	170
TABLA No. 5.5. APROBACIÓN DE LA GESTIÓN DURANTE EL PERÍODO DE LA REFORMA A LA REELECCIÓN	173
TABLA No. 5.6. COMPARACIÓN DE LAS MEDIAS SOBRE LA PERCEPCIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA.....	175
TABLA No. 5.7. ASOCIACIÓN DE APOYO A LA GESTIÓN Y LA VALORACIÓN DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA.....	175
TABLA No. 5.8. INDICADORES DE LA POPULARIDAD DEL PRESIDENTE	177
TABLA No. 5.9. LA POPULARIDAD Y EL RESULTADO DE LA REFORMA, SEGÚN LA ARENA DE DECISIÓN	178
TABLA No. 5.10. PORCENTAJE DE LEGISLADORES CONTROLADOS POR EL LÍDER REFORMISTA.....	181
TABLA No. 5.11. MAYORÍA EN EL PARLAMENTO Y RESULTADO DE LA REFORMA, SEGÚN ARENA DE DECISIÓN	185
TABLA No. 5.12. PERCEPCIÓN DEL PODER DEL LÍDER REFORMISTA ENTRE LOS LEGISLADORES.....	187
TABLA No. 5.13. CONFIANZA DE LOS DIPUTADOS EN EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA	189
TABLA No. 5.14. CONTROL DEL PODER PARTIDISTA Y EL RESULTADO EN LA REFORMA, SEGÚN ARENA DE DECISIÓN	190
TABLA No. 5.15. TIPOS DE MAYORÍA REQUERIDOS EN LA APROBACIÓN DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA ...	192
TABLA No. 5.16. RIGIDEZ CONSTITUCIONAL, SEGÚN MODELO DE LIJPHART	194
TABLA No. 5.17. RIGIDEZ CONSTITUCIONAL Y EL RESULTADO EN LA REFORMA, SEGÚN ARENA DE DECISIÓN	196
TABLA No. 5.18. MATRIZ DE DATOS.....	198
TABLA No. 5.19. TABLA DE VERDAD	198
TABLA No. 5.20. SOLUCIÓN COMPLEJA.....	199
TABLA No. 6.1. RESULTADOS DE LOS TRES PRINCIPALES CANDIDATOS, ELECCIONES 1998.....	206
TABLA No. 6.2. PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS DE VENEZUELA 1997-2009	207
TABLA No. 6.3. PORCENTAJE DE APROBACIÓN DE LA GESTIÓN DEL PRESIDENTE HUGO CHÁVEZ.....	208
TABLA No. 6.4. RESULTADOS DE LA CONVOCATORIA A ASAMBLEA CONSTITUYENTE, VENEZUELA 1999	211
TABLA No. 6.5. RESULTADO DEL REFERÉNDUM APROBATORIO DE LA CONSTITUCIÓN 1999	214
TABLA No. 6.6. RESULTADOS DEL REFERÉNDUM 2007	216
TABLA No. 6.7. RESULTADOS DE LAS ELECCIONES PRESIDENCIALES DE 2005, BOLIVIA	225
TABLA No. 6.8. COMPOSICIÓN DEL CONGRESO (ELECCIONES 2005).....	226
TABLA No. 6.9. PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS DE BOLIVIA 2004-2009.....	227
TABLA No. 6.10. PORCENTAJE DE APROBACIÓN DEL PRESIDENTE 2006- 2008.....	228
TABLA No. 6.11. RESULTADOS DE EVO MORALES EN LAS PRINCIPALES VOTACIONES 2005- 2009	229
TABLA No. 6.12. PORCENTAJE DE VOTOS PARA LOS DOS CANDIDATOS MÁS VOTADOS EN 2006	239
TABLA No. 6.13. PORCENTAJE DE APROBACIÓN DE RAFAEL CORREA EN DOS MEDICIONES	240
TABLA No.6.14. LAS CONSULTAS SOBRE LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y SU RESULTADO APROBATORIO.....	242
TABLA No. 6.15. PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS DE ECUADOR 2005- 2009.....	242
TABLA No. 6.16. PORCENTAJE DE VOTOS EN ELECCIONES GENERALES DE 2005	252
TABLA No. 6.17. NÚMERO DE ESCAÑOS POR PARTIDO POLÍTICO (2005-2009)	253
TABLA No. 6.18. PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS DE HONDURAS 2004-2009	255

TABLA NO. 6.19. PORCENTAJE DE APROBACIÓN DE LA GESTIÓN DE JOSÉ MANUEL ZELAYA	255
TABLA NO. 7.1. DATOS DE OPINIÓN POPULARIDAD Y APOYO A REELECCIÓN DE ÓSCAR ARIAS.....	268
TABLA NO. 7.2. COMPOSICIÓN LEGISLATIVA 1998-2002 Y 2002-2006.....	268
TABLA. NO. 7.3. COMPOSICIÓN DE LA SALA CONSTITUCIONAL Y EL VOTO EN RESOLUCIÓN 7818-2000.....	274
TABLA NO. 7.4. LA COMPOSICIÓN DE LA SALA CONSTITUCIONAL DURANTE EL SEGUNDO FALLO.....	279
TABLA NO. 7.5. RESULTADOS ELECTORALES DE LOS CUATRO CANDIDATOS MÁS VOTADOS EN 2006	282
TABLA NO. 7.6. PARTIDOS CON REPRESENTACIÓN LEGISLATIVA.....	283
TABLA NO. 7.7. PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS 2005-2009.....	285
TABLA NO. 7.8. PORCENTAJE DE APROBACIÓN POPULAR DEL PRESIDENTE.....	285
TABLA NO. 7.9. APOYO A LA REFORMA PARA LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL DE DANIEL ORTEGA	285
TABLA NO. 7.10. INTEGRACIÓN DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA DE NICARAGUA, 2009	293
TABLA NO. 8.1. PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS DE COLOMBIA 2001-2009	300
TABLA NO. 8.2. PORCENTAJE DE APROBACIÓN PRESIDENCIAL 2004-2009	301
TABLA NO. 8.3. RESULTADOS DE LAS ELECCIONES DE 2009	314
TABLA NO. 8.4. COMPOSICIÓN DE LA ASAMBLEA NACIONAL, ELECCIONES 2009	315
TABLA NO. 8.5. PRINCIPALES INDICADORES ECONÓMICOS 2008-2010.....	316
TABLA NO. 8.6. APOYO A LA GESTIÓN DEL PRESIDENTE	317

LISTA DE FIGURAS

DIAGRAMA NO. 2.1. PIRÁMIDE DE LOS TIPOS DE REELECCIÓN PRESIDENCIAL.....	67
DIAGRAMA NO. 2.2. MODELO DE LA REFORMA A LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL	98
MAPA NO. 3.1. PAÍSES QUE PRESENTARON INTENTOS DE REFORMA A LA REELECCIÓN 1999- 2011.....	110
GRÁFICO NO. 3.1. REFORMAS A LA CLÁUSULA DE LA REELECCIÓN EN LAS CONSTITUCIONES LATINOAMERICANAS	111
DIAGRAMA NO. 4.1. LAS TRAYECTORIAS DE LA REFORMAS A LA REELECCIÓN	155
GRÁFICO NO. 5.1. COMPARACIÓN DEL APOYO A LA GESTIÓN DE LOS LÍDERES, SEGÚN LOS PORCENTAJES	166
GRÁFICO NO. 5.2. RESULTADOS ELECTORALES DE LOS LÍDERES POLÍTICOS	172
DIAGRAMA NO. 5.1. ESCALA DE RIGIDEZ CONSTITUCIONAL	195

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis es el fruto del arduo trabajo de cuatro años de investigación doctoral. En su elaboración he contado con el apoyo académico, logístico y personal de numerosas personas repartidas en dos continentes y a ellas quiero agradecer la culminación de este proyecto. En primer lugar quiero agradecer la dedicación, el compromiso y el apoyo brindado por mi tutora, Mercedes García Montero a quien le debo más que la dirección de esta tesis.

Algunas personas esmeradamente dedicaron tiempo a leer los capítulos de esta investigación y me hicieron atinadas observaciones que espero haber sabido atender, entre ellas quiero agradecer especialmente a Aníbal Pérez Liñán y a Fátima García. También agradezco al director del programa de doctorado, Manuel Alcántara, por su guía e impulso.

Doy las gracias a Karolina Caldera y sus padres Luis Caldera y Zela Sequeira por la ayuda logística y el conocimiento que me brindaron para profundizar en el caso de Nicaragua. Entrevisté en este país a Irvin Dávila, de la Coordinadora Civil; a Harry Chávez de la Red Nacional de Observadores Electorales y a Henry Ruiz “comandante modesto”, Exministro de Planificación y disidente sandinista. A ellos mi sincero agradecimiento.

Gracias también a mis entrevistados en Costa Rica: Max Esquivel, Magistrado del Tribunal Supremo de Elecciones y mi profesor en la Universidad de Costa Rica y a Antonio Álvarez Desanti, precandidato presidencial liberacionista en el período que analizo. Ahí también tuve la memorable oportunidad de entrevistar al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, Luis Paulino Mora (q.e.p.d) quien me brindó una conversación invaluable y me dio luces en esta investigación.

Quiero expresar mi agradecimiento a Álvaro Cálix, del Proyecto Estado de la Nación, quien me guió en la construcción del caso de Honduras y a la Embajadora costarricense en ese país, Marielos Gutiérrez, quien dedicó tiempo a ayudarme a armar el puzle de eventos del caso hondureño. Mi colega y amigo Juan Manuel Muñoz acompañó también este trabajo. En Panamá conté con la colaboración de Luis Herrera de FLACSO. Otros profesionales de los demás países que incluí en el estudio me brindaron datos y me enviaron referencias para desarrollar los casos respectivos, a todos ellos debo la realización de este trabajo.

Durante mi estancia de investigación doctoral en 2011 fui acogida por el *Institute of Social Studies* de La Haya, en el programa de postgrado, en donde cursé maravillosas asignaturas y exploré con curiosidad y entusiasmo su biblioteca. Esta oportunidad se hizo posible por la ayuda que me brindó João Guimarães, quien fue el supervisor de mi pasantía y me abrió las puertas de su casa y del Instituto. En la misión de la búsqueda de doctorado y en el anhelo de pasar por las aulas del *ISS* mi profesor Guillermo Lathrop fue una gran influencia. A ambos les estoy muy agradecida.

Quiero además expresar mis agradecimientos al maravilloso grupo de compañeros del Área de Ciencia Política de la Universidad de Salamanca, de quienes aprendí mucho en este tiempo. A todos les guardo admiración y cariño. Entre ellos, muy especialmente agradezco a Luis Melián por su invaluable amistad y el sinfín de aventuras politológicas y extra politológicas en las que me acompañó y a quien guardo un gran afecto. Mis queridas compañeras y amigas Mabel Villalba, Isabel Inguanzo, Angélica Rodríguez, Verónica Álvarez, Giselle de La Cruz y Mèlanie Barragán; así como a Hugo Marcos, quienes fueron un apoyo y un motivo para querer alargar el tiempo en Salamanca. Igualmente me encuentro agradecida por la compañía e incondicionalidad en este recorrido de Graciela Jara, Wendy León, María José Cascante, Mario Segura, Felipe Alpízar, Gustavo Chaves, Adrián Pignataro y Luis E. Jiménez. Quiero también agradecer especial e insuficientemente a Miguel D. Guevara Espinar.

Por último dirijo las gracias a la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECID) que durante el período 2008-2012 me brindó una beca con la que pude cursar este programa de postgrado en la Universidad de Salamanca, así como a la Universidad de Costa Rica que completó mi financiamiento y me dio un espacio para volver a las aulas.

Dedico esta tesis a mis padres Zorayda y Santiago y a mis hermanas Zahira e Ismalia y su precioso retoño. Sin su confianza, fe y cariño no habría podido emprender este proyecto.

SUMMARY

THEY'RE HERE TO STAY...

REELECTION REFORM PROCESSES IN LATIN AMERICA 1999-2011

Following the transition to democracy, and in a generalized fashion, the countries of Latin America imposed limits on presidential reelection in the majority of their constitutions. This tendency sought to put a stop to the 'continuist' behavior that characterized many governments during long, violent years of dictatorships. The actions taken to reform this clause, sometimes intended to limit and other times to later allow reelection, or vice versa, has been a common practice in Latin American constitutionalism, revealing the instability of this precept and its relationship to the interests of those leaders who sought to extend their term.

Recently, the subject has again become relevant due to the new wave of reform in the early 21st century, marked by a concentrated trend in presidential leaders pushing changes to the rules in order to run for office again. This series of events, occurring in a relatively short period of time, merits a comparative study with the goal of exploring the political conditions that influenced the success or failure of political reform channeled through a variety of institutional branches.

In order to study this phenomenon the following research question has been proposed: Why do presidents who attempt to change the status quo of presidential reelection—with the goal of making it more permissive—succeed or fail in achieving the reform? Between 1999 and 2011 thirteen of such processes will be analyzed, of which seven were successful and six failed. Researching this problem is not without difficulties, mainly due to the absence of theories about term limit reforms introduced by presidents. The majority of existing theory takes as its object of analysis the constitutional amendments or replacements themselves, or even the political elites, in cases in which they develop strategies to promote changes to the rules of the electoral game.

In this sense, the development of the present study intends to fill an important theoretical gap in political sciences. At the same time, the problem at hand brings into question the discussion surrounding the characteristics and consequences of Latin American presidential systems. The proliferation of changes to presidential reelection questions

principles such as “term rigidity” and the accountability failures that have been associated with the absence of reelection as a mechanism for awarding or punishing the incumbent.

This study focuses on the institutional perspective of the office of president, of special interest due to the restrictive characteristics that those systems tended to impose on the number of terms that a President hold office, as well the rigid character of terms of office, which imply a foreseen expiration date. These characteristics are not shared by parliamentary systems; therefore it is not strange that a Prime Minister serve for a prolonged period as head of the Executive branch.

Because of this, the presidential office, as an institutional framework, defines the theoretical limits of the object of analysis of this study. In order to develop this, all processes that initiated reform with the intention of making reelection more permissive in the period between 1999 and 2011 in the countries of the region have been selected as case studies: Venezuela (1999, 2007 y 2009), Costa Rica (2000a, 2000b y 2003), Colombia (2005 y 2010), Bolivia (2008), Ecuador (2008), Honduras (2009), Nicaragua (2009) and Panama (2011).

The temporal delimitation obeys the premise that the reforms in question come in waves that extend among different countries of the subcontinent. The tendency of the wave of reforms studied is towards greater permissiveness and flexibility of term limits, contrasted with the tendency in Latin American constitutions up until the 1990s. Similarly, at the onset of the 21st century, only four Latin American countries allowed their rulers to run for a second consecutive presidential term: the Dominican Republic, Argentina, Peru and Brazil. Presently, two of these countries have limited this possibility (Peru and the Dominican Republic) and only allow non-consecutive terms. In this same period, the majority of countries on the subcontinent (seven) only allow their presidents to return to power after an interval that varied between one and two presidential terms, and four countries prohibited any type of presidential reelection.

The wave of reforms since 1999 has transformed the panorama in such a way that an overwhelming majority of countries opted to permit presidential reelection in its most comprehensive forms, thus configuring a new pattern marked by “reelectionist fever”, and it is these processes focused on in this study. As early as the 1990s there were three countries that initiated reform in this direction: Peru (1993)¹, Argentina (1994) and Brazil

¹ Peru later returned to a more restrictive policy and adopted reelection with one term interval in 2000.

(1997). These processes are understood as part of a wave of earlier institutional changes, ones linked to economic and political models particular to the period and, therefore, to historical contexts very different from the present.

In this sense, the topic of presidential reelection is not new to the region; however, there has been a recent surge related to the 'continuist' impulse of leaders, all charismatic although with a wide variety of political affiliations. For this reason it is difficult to perform a generalized reading of the contexts in which the reform processes are developed, although it is sustained that specific programs to change this norm, in some cases, served as a source of inspiration for the employment of the institutional strategies in others, even in very different political and institutional scenarios.

The study lays the theoretical foundations through an overview of the concepts and approaches of the different institutionalist currents of political sciences essential to the study of the topic proposed. To this end, there is an attempt to discuss and adapt some key concepts for understanding the phenomenon of reelection reform with a focus on the president as the actor promoting the change. For this, there is first a discussion of the arguments surrounding presidency and its characteristics, with special emphasis on the aspect of term limits, under the assumption that exceeding them is a potential guarantee for the political survival of the incumbents holding the position.

The primary contributions of the institutionalist approaches are proposed and reworked in light of the institutional change inherent to the phenomenon in question. The specific theoretical conceptions about institutional reforms are undertaken in order to select elements that allow for analysis of the specific changes in reelection, given that it is distinct from other institutional reforms despite that, traditionally, they have all been studied collectively, whether from the point of view of constitutionalism or from that of electoral reform. In this sense, it is proposed an eclectic theoretical focus that is apt for capturing the complexities of this phenomenon.

Then, it is proposed the conceptualization and delimitation of the dependent variable, as well as the independent variables selected for analysis, such as the popularity of the leader, the presence or absence of parliament majority, the rigidity of the constitutional provisions and the concentration of power of the party leader. The methodological focus that will be employed to tackle the case studies is presented, and the methodological framework to be used in the analysis of the cases and its relation to the proposed variables is explained.

Also the research reconstructs the past and present of presidential reelection in the constitutional frameworks of the countries of the region. It explores the primary contextual aspects of the period in which the new reformist wave arises and synthesizes the events of the reform episodes to be studied more in depth later. Another objective is to study how it was that the strategies of presidential leaders were configured in their respective institutional and political contexts. Three institutional branches have been identified as key in resolving the proposal of expansion of presidential reelection limits: Legislative Power, Judicial Power and referendums. In the case of the latter, reforms have been put into place with either the goal of approving new constitutional texts or in order to carry out specific amendments to the Executive term.

The case studies, through historical reconstruction, show how the process that attempted to reform reelection in the Magna Carta and its respective developments in each one took place. The treatment of the episodes uses the process tracing method, allowing for the ordered narration of the processes, at the same time recounting the chain of causal factors that intervened in the dynamics of the change. The case studies in this chapter are thus contextualized by the development of events, instead of by the factors selected to yield a certain result. In order to tackle the main elements that make up the subject of this study, the reform processes have been briefly outlined.

The first occurrence of reelection modification was carried out by Hugo Chávez in Venezuela during 1999, one year after he had taken office. The reform was adopted with the declaration of the new *Political Constitution of the Bolivarian Republic of Venezuela*. In this case, the change was from presidential election after an interval of two terms to one in which the president could be immediately reelected for one additional period. After this first modification two processes of referendum (2007 and 2009) occurred, where indefinite reelection was procured. The first resulted in a failure for Chávez, but in the second the amendment was approved.

The second case was that of Óscar Arias in Costa Rica, between the years 2000 and 2003. This country established the prohibition of presidential reelection in 1969, when a clause was included in the Constitution that prohibited multiple terms in office the 1969 prohibition was removed through a resolution by the Constitutional Court, which reintroduced to the Magna Carta the original text of the Constituent Assembly of 1949, which permitted alternate reelection. This change was carried out after the reform had been rejected by the Legislative Assembly.

Later, Álvaro Uribe modified the Colombian Constitution to seek a second consecutive term in office. The approval, in this case, followed the established legislative process and culminated in the approval of consecutive presidential reelection. Later, in the year 2010, Uribe initiated a second process to run for president a third time, but this attempt failed after the Constitutional Court stopped him by denying the legality of the law that would call for the celebration of the referendum on the reform.

In 2008, Rafael Correa carried out a constituent process. As a result, a new constitutional text was written and in it the article that limited presidential reelection had been modified. Also in 2008, in Bolivia, Evo Morales promoted the referendum to approve the new Magna Carta that resulted from the Constituent Assembly convened in the year 2006. As in Ecuador, the new text included consecutive reelection.

In 2009, Daniel Ortega added Nicaragua to this list and proceeded to eliminate the limits on the presidential term limits. The process which had begun in the legislative branch finally was decided, as in Costa Rica, by the judicial branch, since an interpretation of the constitution by the constitutional judges left unchanged the clause that mandated an interval between presidential reelections, and with this annulment the current president, Daniel Ortega, was indefinitely permitted to run for reelection.

This same year Honduras underwent a similar event, but with different results, given that the attempt to conduct the form of polling known as the "*Cuarta Urna*" (or Fourth Voting Booth) did not happen, since a military coup d'état supported by other government branches against the then President of the Republic José Manuel Zelaya interrupted it. The "*Cuarta Urna*" was supposedly a space where they consulted with citizens as to whether or not they would be in agreement with calling a Constituent Assembly to write the new Political Constitution.

The last case that is included here is the attempt at partial reform of Ricardo Martinelli in Panama, who during 2011 tried to modify through legislation article 173 of the Constitution in order to move from interleaved to consecutive reelection. But the resounding 'No' of the opposition did not allow for the reform, which, subsequently, was rejected before being discussed by the Congress in a plenary session.

INTRODUCCIÓN

En los países latinoamericanos la reelección presidencial es un tema recurrente. El objetivo de permanencia en el cargo del presidente suele venir acompañado del aval de algunos y las críticas y oposición de parte de otros. Esto no es de extrañar si se piensa que la reelección limita el acceso al poder a otros contendientes con potenciales aspiraciones al máximo cargo político.

Desde el siglo XIX hasta la actualidad se ha podido constatar una tendencia a modificar la cláusula constitucional que regula la reelección presidencial en América Latina. Hasta hace décadas la dirección principal del cambio era la de imponer límites en el número de períodos durante los que un presidente podía ejercer su mandato, consecuencia que tiene una explicación en la larga experiencia histórica de dictaduras prolongadas en muchos de los países de la región.

El tema vuelve a cobrar relevancia debido a la nueva “ola de modificaciones” suscitada desde 1999. Una abrumadora mayoría de países se ha decantado por permitir la reelección presidencial de una forma más expansiva; configurando así, un nuevo patrón reeleccionista. Los procesos que conllevaron tales cambios constituyen el objeto de análisis de esta investigación. Si bien ya en la década de 1990 hubo tres países que iniciaron la reforma en esta dirección: Perú (1993)², Argentina (1994) y Brasil (1997), estos episodios se entienden como parte de un período de cambios institucionales anteriores, ligados a modelos económicos y políticos de la época y, por tanto, a contextos históricos diferentes a los actuales.

Desde 1999, ocho países han iniciado formalmente procesos para hacer más permisiva la reelección presidencial, lo que constituye casi la mitad de los países latinoamericanos. Dentro de algunos de estos países se ha llevado a cabo más de un proceso de reforma durante el mismo período. Con lo cual puede afirmarse que, durante los últimos años, se ha asistido a una ampliación de los períodos de mandato del presidente. La mayoría de los casos han adoptado la reelección inmediata, aunque la novedad ha sido la flexibilización

²Perú posteriormente volvió a restringir la norma, al adoptar de nuevo la reelección con intervalo, en el año 2000.

absoluta mediante la “reelección indefinida o ilimitada” que Venezuela y Nicaragua acogieron en sus reglas de juego.

No obstante no todos los procesos de reforma llegaron a buen puerto, algunos fracasaron en el intento y esto acabó con los planes inmediatos de reelección de sus presidentes, como ocurrió en Honduras y Panamá. La expansión de los procesos de reforma, así como los diferentes resultados de la misma, configuran un objeto de estudio singular para la ciencia política y necesita de un análisis comparado que permite abordar el problema en toda su complejidad. La comprensión de este fenómeno es relevante por el valor estratégico que conlleva en el ejercicio del poder, tanto para el presidente, como para los demás competidores, además de la mencionada creciente aparición de reformas en esa dirección. Es esencial avanzar en la teorización del tema, pues contribuye a explicar bajo qué condiciones es factible que se apruebe la reforma reeleccionista, que constituye la norma de mayor inestabilidad en los cambios constitucionales latinoamericanos.

Uno de los retos que enfrenta este análisis es construir un abordaje teórico y metodológico adecuado para explicar el fenómeno, debido a que en la literatura politológica ha sido tratado desde una óptica principalmente normativa que suele hacer referencia a las bondades o excesos de la figura de la reelección en los sistemas políticos. Esto se debe en parte, a que la temática ha sido estudiada solo de forma tangencial a otros problemas de los diseños institucionales presidencialistas y en este sentido, ha quedado fuera del foco de atención en los estudios empíricos. En la presente investigación se rescata el papel central que tiene esta figura institucional en la vida de los sistemas políticos presidenciales, en donde los presidentes desempeñan un rol estratégico y la posibilidad de prolongar su paso por el cargo se convierte en apetecible, en tanto mecanismo de supervivencia política.

Un elemento adicional es que en la actualidad la reelección presidencial empieza a convivir con marcos democráticos de gobierno, por lo cual, ha dejado de ser un fenómeno “continuista” o dictatorial para insertarse en los diseños institucionales de los regímenes democráticos en la mayor parte de los países del continente. En este contexto la investigación aporta una nueva y pertinente mirada del tema en su momento de mayor actualidad y a las puertas de observar las consecuencias de su puesta en práctica.

El problema de investigación y la estrategia de análisis

En este sentido, la pregunta que guía el análisis es: ¿Por qué en unos casos los presidentes que intentan modificar el *status quo* de la reelección presidencial –con el fin de hacerla más permisiva– consiguen sacar adelante la reforma y en otros no?

En la estrategia de análisis se han seleccionado todos los casos de presidentes o expresidentes que – durante 1999 y 2011– persiguieron la reforma constitucional para prolongar su estadía en el cargo como vía para asegurar su supervivencia política. Cabe resaltar que en los presidencialismos la reforma a los límites del mandato –siempre y cuando impliquen una mayor permisividad– es considerada como una condición necesaria para la supervivencia política de los líderes en el cargo.

Trece casos presentan este tipo de intento de reforma. De ellos, siete resultaron exitosos (Venezuela 1999 y 2009, Costa Rica 2003, Colombia 2005, Bolivia 2009, Ecuador 2008 y Nicaragua 2009) y seis fracasaron (Costa Rica 2000a y 2000b, Venezuela 2007, Honduras 2009, Colombia 2010 y Panamá 2011). Durante el mismo período se pueden identificar dos casos en donde se limitó la cláusula reeleccionista constitucional que fueron Perú en 2000 y República Dominicana en 2010, ambos pasaron de la reelección inmediata a una con intervalos de espera. Estos dos casos obedecen a un fenómeno diferente del que se busca analizar en esta investigación, debido a que son procesos que demuestran el declive del líder reeleccionista y el impulso modificador de la oposición para abrir el paso a la alternancia en el poder. Por esta razón este tipo de procesos exceden los límites de la investigación.

Se ha definido al presidente y expresidente como el actor individual que persigue el cambio. Con ello se reconoce la centralidad que amerita como figura clave en la investigación politológica, un rol que recientemente ha ido recobrando pero que, durante años, estuvo relegado³. Es preciso señalar que el impulso continuista suele venir de la mano de presidentes de notable carisma, aunque con muy variado repertorio político e ideológico, de ahí que resulta difícil hacer una lectura general de los contextos en que se desarrollaron los procesos de reforma. Sin embargo, es posible afirmar que los programas de cambio de esta norma en unos casos sirven de fuente de inspiración para otros, al hacer visible el despliegue de las estrategias institucionales de cambio –aún en escenarios políticos e institucionales muy distintos–.

³ Autores como Samuels y Shugart (2006 y 2011) rescatan, desde la teoría neo-madisoniana, el papel central de los presidentes en los sistemas presidenciales, y critican su omisión por el excesivo énfasis en el estudio de los partidos políticos, una práctica devenida de los estudios de los sistemas parlamentarios.

Al contar con un número mediano de casos se ha privilegiado el análisis cualitativo comparado. Este método privilegia una concepción dinámica de los procesos y se orienta al análisis de los casos. De forma complementaria, los casos han sido construidos siguiendo una lógica histórico- comparada y las variables han sido analizadas mediante el establecimiento de conjuntos binarios. Es decir, se clasifican de acuerdo con categorías dicotómicas de ausencia o presencia de los atributos a los que se refieren las variables o condiciones causales.

La dinámica del cambio

Como queda de manifiesto en el problema de investigación, se busca explicar por qué en unos casos los presidentes tienen éxito en su estrategia de reforma a la reelección mientras que en otros fracasan. Se ha considerado que el proceso deriva en el éxito o fracaso de acuerdo con los recursos de poder –que constituyen las variables explicativas en la investigación– con que cuenta el presidente para hacer frente a las trayectorias de decisión. Así la popularidad, la formación de mayorías en el parlamento, la rigidez-flexibilidad de las provisiones constitucionales de enmienda y el control que el presidente ejerce sobre su partido; se convierten en los recursos clave con los que cuenta el presidente para sacar adelante su iniciativa de modificación del *status quo*.

En la configuración de las estrategias se le da especial atención a los escenarios institucionales dentro de los que se desarrolla la reforma al convertirse en las arenas decisorias a las que recurren los líderes con el fin de lograr su cometido. Los marcos constitucionales hoy en día permiten casi de forma generalizada que referendos y cortes constitucionales funcionen como arenas con capacidad de decisión en materia constitucional, compitiendo con los parlamentos, que parecerían ser los órganos por excelencia para cumplir con tal misión.

Esto resulta interesante, pues en la mayoría de los episodios se siguió una trayectoria fuera de la arena del parlamento. Cuatro de ellos convocaron la instauración de una Asamblea Constituyente para el reemplazo constitucional y aprobaron los textos finales mediante un referéndum. En tres casos se recurrió directamente a la consulta popular y en otros tres se acudió a la Corte Constitucional y, únicamente en tres de los procesos, se siguió el procedimiento de aprobación legislativa con diferentes resultados de éxito o fracaso.

Al profundizar en la comprobación de las hipótesis se observa que los parlamentos son instancias sumamente costosas para los presidentes que buscan reformar los límites a la

reelección presidencial. En general, los legisladores son hostiles a esta iniciativa que se comporta en una lógica claramente distinta a la de un proyecto de ley ordinario. Así, los parlamentos se convierten en un lastre para alterar el *status quo* en la materia, hasta el punto que no resulta beneficioso para el líder contar con mayoría legislativa. De modo que una estrategia más eficiente para el líder ha sido esquivar a los legisladores acudiendo directamente a otras arenas de decisión donde sus recursos en términos de popularidad y concentración del control partidista mantienen un fuerte impacto.

De esta manera al abrir el abanico de los mecanismos decisorios, se abren las oportunidades para superar la estabilidad de la cláusula. Contrariamente a lo que ocurre con otras iniciativas de reforma, en la reelección presidencial el aumento de los actores con poder de veto, puede significar una ventaja para el éxito del líder, en la medida que la influencia del presidente puede ser más efectiva en donde la oposición es menor. Presidentes que en esos escenarios gozan de alta popularidad entre los ciudadanos y controlan las estructuras de sus partidos y de los espacios institucionales a donde este control llega, son proclives al éxito.

Estructura del trabajo

La investigación está estructurada en ocho capítulos. El primero se centra en la construcción del marco teórico y conceptual del que parte esta investigación. Se encuadra el estudio dentro del enfoque neo institucionalista en el que se consideran aspectos conceptuales sobre la concepción del cambio institucional derivado de varias de las corrientes teóricas, lo que constituye un marco ecléctico, pero con mayor capacidad para captar los complejos procesos que se analizan. Se discuten y adaptan elementos del institucionalismo sociológico, histórico, de la elección racional e ideacional; que aportan nociones distintas sobre cómo ocurren los cambios en las instituciones. Con ello se busca comprender mejor la reforma a la reelección, con una mirada enfocada en el presidente como actor que promueve el cambio.

Complementariamente, el capítulo aborda la forma de gobierno presidencial dado que la reelección es una figura institucional especialmente relevante en los sistemas presidencialistas. Por esta razón, se exploran los argumentos críticos sobre esta forma de gobierno y sus características, con especial atención a los *term limits* o límites a los períodos de gobierno. Como se ha mencionado, el carácter normativo domina el debate sobre el presidencialismo y la reelección presidencial. Esta tesis si bien expone la líneas de este debate normativo, trata de alejarse del mismo centrándose en la aproximación analítica del fenómeno. El capítulo también ahonda en otros enfoques teóricos que ofrecen

pistas acerca del cambio institucional tales como los trabajos sobre reformas constitucionales (o nuevo constitucionalismo latinoamericano) y las reformas electorales.

El segundo capítulo se centra en la construcción del modelo teórico y metodológico defendido. Por un lado, se expone la conceptualización y delimitación de la variable dependiente, así como de las cuatro variables independientes: la popularidad del líder, la mayoría parlamentaria, la rigidez/flexibilidad en las provisiones constitucionales de enmienda y el control político ejercido por el líder en el partido. Las mismas son operacionalizadas mostrando sus indicadores y las hipótesis propuestas. Por otro lado, se expone el uso de los métodos de análisis histórico comparado utilizado en la construcción de los casos y del método de análisis cualitativo de conjuntos binarios o *crisp set* empleado para el examen de las configuraciones resultantes. Además se ofrece el esquema resumen del modelo metodológico con que estudia la dinámica de las reformas reeleccionistas.

El tercer capítulo ofrece la descripción y análisis del contexto, tanto pasado como presente de la reelección presidencial en los marcos constitucionales de los países de la región. Se exploran los primeros episodios de cambio ocurridos en la década de 1990 y se resumen los procesos que constituyen el objeto de estudio de esta investigación, con el objetivo de brindar un panorama general sobre el desarrollo de las reformas.

El capítulo cuarto se centra en las arenas institucionales donde acudieron los presidentes para resolver la propuesta de la expansión en los límites a la reelección presidencial. Se identifican tres escenarios: el poder legislativo, el poder judicial y los referendos. En el caso de los últimos, las reformas han sido activadas ya sea con el fin de aprobar nuevos textos constitucionales o para llevar a cabo enmiendas específicas a los períodos de mandato del ejecutivo. Las arenas forman parte del escenario político en el que se resuelven los procesos de reforma. En el caso de la reelección, representan opciones para la selección estratégica que realizan los presidentes al decidir el trayecto de la reforma. En esta lógica, el trayecto seguido no es unilineal, pues puede haber acciones correctivas en el recorrido o cambios en una vez que se obtiene el resultado y se vuelve a transitar por el camino de la reforma.

El capítulo quinto tiene por objetivo el análisis de las configuraciones causales resultantes en cada uno de los casos. De esta manera se determinan los factores que promueven el éxito o fracaso en la reforma a la reelección presidencial. En esta tarea, en un primer momento, se detallan los datos que permiten la clasificación dicotómica de cada una de las variables independientes y se contrastan con el resultado en la decisión del proceso. En segundo lugar, se construyen las matrices de datos que contienen las cuatro variables y

sus respectivos valores dicotomizados a partir de los cuales, se lleva a cabo el análisis de los datos por medio del programa fsQCA. El capítulo finaliza interpretando las soluciones causales a la luz del modelo teórico.

El sexto capítulo desarrolla los casos que acudieron al referéndum como vía para decidir la reforma, estos son: Venezuela (1999, 2007 y 2009), Ecuador (2008), Bolivia (2009) y Honduras (2009). Los casos que comprenden el capítulo son los que mejor se reflejan en la solución del análisis *crisp set*, a excepción del proceso de Colombia (2005) que se encuentra en el capítulo octavo.

El capítulo séptimo, por su parte, profundiza en los procesos que recurrieron al poder judicial, mediante las cortes constitucionales respectivas, como fueron Costa Rica (2000 y 2003) y Nicaragua (2009). Se tiene en cuenta que otras instituciones como el parlamento fueron de alguna manera convocadas para sacar adelante la enmienda, pero finalmente fueron los jueces constitucionales quienes resolvieron el tema de la reelección presidencial.

En el octavo capítulo se contemplan los casos de los presidentes que buscaron atravesar el procedimiento legislativo: Colombia (2005 y 2010) y Panamá (2011). Estos procesos reflejan una alta vulnerabilidad al fracaso y resultan escasos si se piensa que los parlamentos son órganos cuya función es hacer y reformar la norma.

Por último, se plantean las conclusiones finales de la investigación. Este apartado se centra en analizar el peso teórico de los hallazgos que resultan del análisis cualitativo comparado. Se profundiza en los alcances de las configuraciones causales a nivel teórico y se retoman los aspectos relevantes que cada caso aporta a la comprensión del fenómeno. Al terminar se ofrecen algunas implicaciones para futuras investigaciones y los temas pendientes por explorar en materia de la reelección presidencial.

CAPÍTULO I INSTITUCIONES Y CAMBIO INSTITUCIONAL EN LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL

“Institutions are a creation of human beings. They evolve and are altered by human beings [...] Integrating individual choices with the constraints institutions impose on choice sets is a major step toward unifying social science research”.

Douglass North, (1990: 5)

1.1 INTRODUCCIÓN

La reelección presidencial es un tema presente en el debate sobre los presidencialismos latinoamericanos desde su propio origen. Sin embargo, contrario a lo sucedido con otras temáticas que despertaron interés por la construcción teórica y la investigación en la ciencia política, la reelección se ha ido relegando a un ámbito normativo y, en el mejor de los casos, descriptivo de los sistemas políticos. Llama la atención que aunque su relevancia política ha sido subrayada en las discusiones constitucionales más importantes de la historia de los presidencialismos desde los albores del siglo XIX, no se ha tratado adecuadamente su relevancia teórica para iniciar su estudio desde la disciplina de la ciencia política.

Ante tal vacío teórico, este capítulo se propone encuadrar los elementos conceptuales que facilitan una comprensión del fenómeno. Para ello, el capítulo se ha estructurado en seis secciones que reúnen los conceptos y elementos sustanciales para contar con una lente que facilite la observación de los casos. De esta manera, en primer lugar, se postula el enfoque que enmarca esta investigación –el nuevo institucionalismo– a partir del cual se extraen algunos postulados de las corrientes consideradas relevantes para la explicación del cambio institucional desde una perspectiva dinámica y centrada en los casos. Destacan entre ellas las corrientes sociológica, histórica, racional y discursiva de los nuevos institucionalismos, dado que son las más aptas para el abordaje del cambio institucional que es percibido en este estudio de manera incremental, motivado por los intereses de los actores y con origen tanto externo como interno al contexto inmediato. La

complementariedad de estos enfoques se sostiene sobre la base de su conmensurabilidad teórica en cuestiones como el establecimiento de preferencias individuales, la influencia externa como posible motor del cambio y los constreñimientos institucionales que determinan parte de los procesos políticos que puedan emprender los actores.

Complementariamente, el capítulo plantea que el problema de investigación cuenta con preeminencia teórica dentro de un marco institucional específico: el presidencialismo y, particularmente en los presidencialismos latinoamericanos, dado que esta región es el área donde el fenómeno ha tenido especial trascendencia por la ola de reformas acaecidas en la última década. Para circunscribir la nutrida discusión desarrollada sobre el presidencialismo, se parte de uno de sus precursores: Juan J. Linz (1987) quien en la década de 1980 encendió el debate desde la ciencia política al tratar los efectos de la forma de gobierno en la estabilidad de la democracia⁴.

De estos análisis, a los fines de esta investigación, interesa trazar la contribución al encuadre del tema de la reelección presidencial en dichas formas de gobierno. Estos abordajes expresan preocupación por la imposición de límites a los períodos presidenciales en prácticamente todos los países de la región pues, en sustento de la tesis de Linz, mantienen la existencia de una relación favorable entre la reelección presidencial y el *accountability*. Dicha tesis ha tenido críticas tanto a nivel normativo –por parte de quienes sostienen que la reelección incentiva el “continuismo” y el abuso del poder del presidente– como al nivel teórico –por considerar equivocado el supuesto sobre el comportamiento racional del votante y la falta de evidencia empírica para sostenerla mencionada relación virtuosa–.

En el capítulo también se delimita el sujeto impulsor del cambio que guía este análisis y que constituye otro de los elementos distintivos del tipo de reforma que se estudia. Así, se establece al presidente (o expresidente) como ese sujeto que inicia la reforma para perseguir intereses individuales derivados del poder del cargo. Desde la lógica propuesta, el presidente sigue una estrategia de reforma a la reelección que se convierte en una condición necesaria para conseguir la supervivencia en el cargo. Este atributo pertenecería exclusivamente a los presidencialismos, dado que en los parlamentarismos las condiciones que marcan la supervivencia del líder reúne patrones institucionales y contextuales que van más allá de la limitación constitucional, como ocurre en los sistemas presidenciales latinoamericanos. En los últimos, el primer requisito para ser reelegido lo

⁴ No obstante, el estudio del presidencialismo en la región ya había sido abordado por autores como Lambert (1973) o Pyne (1973, 1976) al abordar el Poder del Ejecutivo y su relación con el Legislativo.

constituye la permisividad de tal acción en el marco legal, de ahí que se haga necesaria su incorporación cuando esta no está presente.

Seguidamente, con el fin de aunar esfuerzos teóricos en el abordaje de las reformas para la reelección, se especifican los argumentos de dos ámbitos de estudio de la ciencia política, en los cuales la temática se encuentra incluida, aunque de forma tangencial, y que permiten extraer algunas de las hipótesis que sirven para analizar el fenómeno en particular. Se trata de los estudios de las reformas electorales y de las reformas constitucionales, debido a que estos trabajos se han centrado en analizar el cambio institucional en las respectivas normas. No obstante, se marca cierta distancia con los enfoques utilizados por estos estudios que han sido principalmente estáticos, en tanto, privilegian modelos estadísticos o de teoría de juegos para explicar el cambio. Contrariamente, la propuesta de análisis planteada por esta investigación es dinámica y cualitativa.

Por último se realiza una síntesis del aporte del conjunto teórico construido. Uno de los objetivos que se plantea este desarrollo teórico consiste en ir más allá del encuadre normativo en el que se encuentra atrapada la temática en cuestión. Acorde con ello, se plantea el estudio de la reforma a la reelección desde un marco neo institucionalista amplio, que combina conceptos derivados de las principales corrientes analizadas y, en la misma lógica se plantea como idóneo su abordaje desde una perspectiva metodológica dinámica centrada en los casos. Se delimita el actor del cambio en un sujeto individual –el presidente– lo cual marca una diferencia con las investigaciones de los cambios institucionales desde las perspectivas constitucional y electoral y, se asumen algunas de las concepciones del cambio que estas teorías aportan, aunque con importantes matices a la luz del actor que emprende esta acción de reforma.

1.2 LAS TEORÍAS DEL NUEVO INSTITUCIONALISMO

Los estudios del llamado “Nuevo Institucionalismo” surgieron a partir de la búsqueda de nuevos enfoques que permitieran analizar el papel de la agencia humana en los fenómenos sociales. Anteriormente, durante la primera parte del siglo XX, la sociología y la ciencia política tuvieron un marcado énfasis en las explicaciones macro sociales desde la perspectiva estructuralista que tenía como consecuencia una visión determinista del comportamiento socio-político de los distintos fenómenos, a través de lo que hoy se conoce como el “Viejo Institucionalismo”.

En términos teóricos, el “Viejo Institucionalismo” se basaba en supuestos holísticos, historicistas y estructuralistas de la sociedad. Las críticas a esta corriente, abrieron paso a una generación de investigadores que buscaban desarrollar un nuevo paradigma en el estudio de los fenómenos políticos que reconociera la autonomía de las instituciones y la influencia de los actores en los procesos sociales, desde una lógica en la que no solo el Estado es influenciado por la sociedad, sino que éste repercute en aquella, tal como expresa Goodin (1996):

“El énfasis dentro de esta reacción sociológica de mediados de siglo contra el viejo institucionalismo anteponeía el papel de la elección individual y colectiva frente al determinismo social de la estructura presente en todos los resultados de las consecuencias sociales” (Goodin, 1996: 1).

Las críticas contra el Viejo Institucionalismo coincidieron con un contexto en el cual la ciencia política buscaba el alejamiento de la tradición normativa proveniente del derecho, En este trayecto, la disciplina terminó acercándose a la economía, dado el ánimo positivista que imperaba en la disciplina. La nueva identidad durante la década de 1960 y 1970 estuvo dominada por los estudios *behavioristas* y los de la elección racional. En ambas corrientes –aunque con importantes diferencias entre sí– el centro del análisis se posicionó en los postulados individualistas de los actores y en contextos particularistas. En el caso propiamente de la elección racional, el supuesto central de los estudios giró en torno a la maximización de las utilidades individuales y a la toma de decisiones guiada por intereses egoístas.

Esta tendencia tampoco satisfizo las exigencias analíticas de la comunidad politológica y las críticas durante la década de 1980 dejan entrever la necesidad de construir otras aproximaciones en donde pudiera combinarse la estructura y la agencia humana. En este contexto se ubica el surgimiento del “Nuevo Institucionalismo”, término acuñado por March y Olsen (1984) quienes consideraron que la ciencia política desde la mitad del siglo XX arrastraba una aproximación analítica inadecuada, caracterizada por ser contextualista, reduccionista, utilitarista, funcionalista e instrumentalista⁵.

⁵ Contextualista: inclinada a ver las políticas como parte integral de la sociedad, menos inclinada a diferenciar el Gobierno del resto de la sociedad. Reduccionista: inclinada a ver el fenómeno político como las consecuencias agregadas del comportamiento individual, menos proclive a atribuir los resultados de las políticas a las estructuras organizacionales y a las reglas del comportamiento apropiado. Utilitarista: tiende a ver las acciones como el producto del cálculo de intereses, menos tendiente a ver los actores políticos respondiendo a sus obligaciones y deberes. Funcionalista: Inclinada a ver la historia como un mecanismo eficiente para alcanzar un único y apropiado equilibrio, menos preocupada por las posibilidades de la mala adaptación y de la no existencia de un único equilibrio en el desarrollo histórico. Instrumentalista: define la toma de decisiones y la distribución de recursos como

Para March y Olsen (1984), la ciencia política había estado dominada por la búsqueda de causalidades entre los contextos y sus resultados, la lógica del equilibrio y el sesgo del progreso humano. Por lo cual, el surgimiento de un nuevo institucionalismo que reconociera el carácter complejo de los actores políticos, las relaciones entre colectivos e individuos y su interacción con las instituciones, devolvería el carácter intelectual a la disciplina.

En su propuesta defienden la necesidad de reconocimiento del *status* de actor político a las instituciones, en tanto favorecería el tratamiento de elementos como el liderazgo político, la agencia burocrática, los comités legislativos y las Cortes como arenas de contención de las fuerzas sociales y como procedimientos rutinarios que definen y defienden determinados intereses en la sociedad. Así, los procesos políticos no solo dependen de las condiciones económicas y sociales sino también del diseño de las instituciones políticas particulares (March y Olsen, 1984: 738).

Desde fines de la década de 1990, hubo una notable proliferación de distintos enfoques derivados de la propuesta neo institucionalista, lo que generó la temprana ramificación de la nueva teoría en un grupo de corrientes con diferentes matices en sus postulados. Algunas diferencias se manifiestan en aspectos centrales como los epistemológicos (Positivismo vs. Relativismo), los ontológicos (Agencia vs. Estructura), y los metodológicos (Individualismo vs. Holismo). Esta diversidad muestra la complejidad que implica la conjunción de las distintas vertientes en la investigación, aunque algunos estudiosos defienden un mayor acercamiento entre ellas en la ciencia política (Ostrom, 1990; 2007 y Goodin, 1996).

Con el fin de dar un panorama general de las principales corrientes sobre las que se basan los postulados teóricos institucionales de esta investigación, a continuación se repasan los elementos centrales de algunas de ellas a partir tanto de los trabajos que agrupan en forma taxonómica a las corrientes, como de la revisión individual de los principales autores de cada una. Peters (1999) incluye en el nuevo institucionalismo a las siguientes vertientes principales: el Institucionalismo Normativo, el Institucionalismo de la Elección Racional, el Institucionalismo Histórico, el Institucionalismo Sociológico a los que suma otros cuatro tipos (Institucionalismo Empírico, Institucionalismo de la Representación de Intereses, Institucionalismo Social e Institucionalismo Internacional). Éstos últimos no son reflejados por otros autores que, al igual que Peters (1999), llevan a cabo una

una preocupación central de la vida política, menos atenta a las formas en las cuales la vida política es organizada alrededor del desarrollo de significados a través de símbolos, rituales y ceremonias (March y Olsen, 1984: 735).

recapitulación crítica de las principales corrientes del nuevo institucionalismo. Otras revisiones más recientes como la de Rhodes et. al. (2006), incluyen, además de las vertientes principales anteriormente mencionadas, el Institucionalismo Constructivista y el Institucionalismo de Redes. Para efectos de acotar los supuestos teóricos que mejor permiten la aproximación al fenómeno político que atañe a este estudio, se toman como base las primeras cuatro vertientes y se agrega una más que ha tenido su surgimiento en fechas más recientes, que es el Institucionalismo Discursivo al que se le suman elementos del enfoque “ideacional” por el énfasis puesto en las ideas como motor de las instituciones.

Las diferencias centrales que separan a las distintas corrientes pueden observarse directamente a través de la concepción de qué son las instituciones, cómo surgen y cómo cambian a través del tiempo. Mientras que para el Institucionalismo Normativo una institución es un conjunto duradero de reglas y prácticas organizadas, incrustadas en estructuras de significado relativamente estables (March y Olsen, 2006), el Institucionalismo de la Elección Racional, presupone dos formas predominantes de entender las instituciones. Una forma es la de los constreñimientos exógenos, cuyo principal exponente es Douglass North, para quien las instituciones son:

“Las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, como los límites ideados que moldean la interacción humana. En consecuencia éstas estructuran incentivos en el intercambio humano, ya sean políticos, sociales o económicos” (North, 1990: 3).

Desde esta perspectiva, el papel de las instituciones en la sociedad es reducir la incertidumbre a través del establecimiento de una estructura estable –pero no necesariamente eficiente– para la interacción humana. Desde la perspectiva de North, las instituciones pueden ser formales como las normas escritas y los procedimientos predeterminados o pueden ser informales, como ciertas convenciones y códigos de conducta⁶.

La otra forma a la que se refieren los institucionalistas de la elección racional, es la de las preferencias endógenas de los actores. Desde esta visión, las instituciones son simplemente formas de equilibrios, que se establecen por medio de las negociaciones entre actores para impulsar el cambio de las reglas del juego que no se ajustan a sus expectativas (Shepsle, 2006: 26).

⁶ La perspectiva teórica propuesta por Douglass North (1990) también es la base de algunos fundamentos centrales del Institucionalismo Histórico, entre ellos la noción del “path dependence” que introduce la idea de persistencia del pasado a través de la inercia de en los procesos políticos (Pierson, 2003).

El Institucionalismo Histórico por su parte, plantea que las decisiones políticas que se tomen al formar una institución o al iniciar una actividad tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante. Considera que las instituciones son el contexto en el cual los actores políticos definen sus estrategias, lo cual es concordante con el institucionalismo de la elección racional; pero, toma la formación de preferencias como problemática y no producida exógenamente.

El institucionalismo histórico analiza los múltiples intereses en conflicto de los grupos examinando los procesos políticos que los producen e intenta esclarecer cómo la lucha política está mediada por el entorno institucional en el que se desenvuelve. En este escenario las instituciones son tanto organizaciones formales como informales. En la definición está implícito que las instituciones limitan y refractan la política, pero no constituyen la causa única de los resultados (Steinmo, et.al., 1992: 2).

En cambio, el Institucionalismo Sociológico se ocupa de estudiar la creación de valores y marcos cognitivos dentro de una organización. Las organizaciones se forman para participar dentro del entorno institucional creado por entidades como el mercado y los sistemas políticos (Peters, 1999: 158). Por lo tanto, en esta visión no se separan las estructuras de la cultura, sino que la cultura se considera una institución más. El proceso por medio del cual se crean las instituciones es socialmente interactivo y reflexivo. Los institucionalistas sociológicos desarrollan una concepción mucho más amplia sobre las razones por las cuales se elige una institución, que trascienden las explicaciones de eficiencia de los racionalistas y se decantan por las consideraciones interpretativas de los grupos sociales y la legitimidad.

Por su parte, el Institucionalismo Discursivo encuentra un elemento central en la creación de instituciones que es la formación de las ideas en los colectivos sociales, esto hace que esta corriente se fundamente sobre el “ideacionismo”. Su principal exponente, Schmidt (2008), intenta unir la noción de las instituciones como “dadas” exógenamente con la concepción de contingencia. Es decir, las instituciones son producto tanto del contexto dentro del cual los agentes desarrollan diversas acciones, pensamiento y lenguaje; como, de los diferentes resultados de esas acciones. A la vez, entiende a las instituciones tanto endógenas a los actores, como exógenas; debido a que funcionan como estructuras que limitan el comportamiento de los agentes, a la vez que se consideran como el resultado de sus acciones.

El proceso mediante el cual se da origen a las instituciones son las habilidades ideacionales de los actores. Es decir, la capacidad para dar sentido y significado a las

mismas dentro de un entorno (Schmidt, 2008: 314). Aunque algunos exponentes del ideacionismo se ubican entre los estudios del Institucionalismo Histórico, el rol de las ideas es el elemento clave del Institucionalismo Discursivo, razón por la cual este concepto se asocia más con esta corriente que con la histórica. El papel de las ideas en la creación de las instituciones, se basa en el reconocimiento de que nuevas ideas o programas surgidos exógenamente pueden resolver la trampa de endogeneidad metodológica que producen los enfoques racionales.

“Los actores no pueden muchas veces prever las verdaderas consecuencias de sus elecciones institucionales. Las consecuencias no buscadas, por tanto, aparecen con considerable frecuencia [...] Diseñar soluciones institucionales que maximicen las preferencias de los actores es muy difícil. Los actores por lo general tienen metas razonablemente claras, pero tienen mucha incertidumbre respecto a los mejores medios para conseguirlas [...] Nuevos programas o esquemas pueden de repente permitir a los actores atravesar la niebla que los rodea, especialmente en situaciones fluidas y volátiles. Éstos conducen a los tomadores de decisión por sendas que ni habían previsto o planeado de antemano.” (Weyland, 2011: 121)

El otro elemento central que caracteriza al estudio de las instituciones, son las distintas perspectivas del cambio institucional. Mientras que algunos enfoques privilegian la estabilidad institucional, otros tienen su mayor poder analítico en idea de la dinámica del cambio. Lo interesante en cada caso es la variedad de respuestas que ofrecen al por qué cambian las instituciones, una cuestión de primer orden en esta investigación que se ocupa de las reformas a la norma de la reelección presidencial, como parte de la institución que define las reglas del juego de los Poderes Ejecutivos.

El Institucionalismo Normativo alude a las soluciones pasadas e incrementales para resolver el cambio, a través de la noción del *garbage can*. Por otro lado, el Institucionalismo de la Elección Racional, explica el cambio por medio del fracaso en la eficiencia de la provisión de las reglas del juego y, por tanto, en el fracaso del desempeño de las instituciones⁷. Para el Institucionalismo Histórico el cambio institucional se da como producto ya sea de los equilibrios punteados, las coyunturas críticas o los cambios incrementales en la evolución institucional.

Al hablar de equilibrios punteados, se hace referencia a momentos de apertura y de rápida innovación seguidos por largos períodos de estabilidad institucional en donde se

⁷ Nociones teóricas como la ineficacia institucional y la presencia de costos de transacción separan al Institucionalismo de la Elección Racional del enfoque de la economía neoclásica y de la propia teoría de la Elección Racional. Lo que le da un *status* teórico propio a este enfoque adoptado por la ciencia política.

producen y reproducen los mecanismos institucionales a través de una lógica de patrones de dependencia (Thelen, 2003: 209). Las coyunturas críticas son entendidas desde una óptica más estructural de las instituciones, en donde una u otra dirección del cambio puede surgir en un período relativamente corto de tiempo en diferentes países u otras unidades de análisis. Una vez ocurrida la coyuntura crítica se establece un período marcado por el legado institucional que deja el momento de cambio, el cual puede expresarse de distintas maneras en diferentes contextos (Collier y Collier, 2002: 33). Finalmente, el concepto de los cambios incrementales aduce que los cambios en las instituciones pueden no ser eventos críticos o dramáticos, sino que pueden ser producidos lentamente a través del tiempo y en forma continuada (Mahoney y Thelen, 2010).

Desde el Institucionalismo Sociológico se postula que el universo institucional ya existente circunscribe el rango de la creación de nuevas instituciones. Es decir, que las prácticas institucionales se asientan sobre el pasado, lo cual caracteriza el énfasis histórico y acumulativo de las instituciones. No obstante, los contextos están expuestos de igual manera a la institucionalización como a la desinstitucionalización, que ocurre cuando determinados marcos de significado no sirven más de referencia para los individuos y dejan de ser valorados dentro del entorno cultural.

El enfoque más dinámico del cambio institucional es el Institucionalismo Discursivo⁸, que postula que el cambio ocurre cuando se dan procesos internos de los agentes que cuestionan los discursos y sus ideas, dada la naturaleza deliberativa del mismo y la acción comunicativa dinámica de los actores. Para ello, retoma enfoques del poder microsocial desde lo expuesto por autores como Foucault (2000) y Scott (1990), que ven la construcción discursiva ya sea como resultado o manifestación del poder. A la par, el proceso de cambio desde esta perspectiva puede tener un origen exógeno, a partir de ideas y modelos externos, que inspiren e induzcan a la transformación de las instituciones. Esta concepción del cambio institucional defiende la tesis de que los procesos transformadores pueden ocurrir en “oleadas de difusión” provenientes de la oferta externa de ideas (Weyland, 2011: 123).

⁸ El Institucionalismo Discursivo es un enfoque reciente, pero una de sus principales exponentes, Vivien Schmitd (2008: 304), considera que otras variantes de más tradición como el Institucionalismo Ideacional, el Institucionalismo Constructivista y el Institucionalismo Estratégico Constructivista, se encuentran bastante próximas a éste, pues enfatizan en el papel de las ideas como componente substancial del discurso, aunque éstas últimas se refieren menos a la interacción entre el discurso y los procesos sociales en los que desenvuelve, una consideración que es de primer orden para el Institucionalismo Discursivo.

Desde la ciencia política las ideas han sido definidas de múltiples formas⁹ pero, por lo general, suele distinguirse las ideas de tipo “cognitivas” de las “normativas”. En este marco teórico se consideran únicamente las cognitivas, también denominadas “ideas causales” y se entienden como guías, mapas o recetas para la acción política que permiten justificar las políticas o programas basándose en lógicas de necesidad o intereses (Schmidt, 2008: 306). Los elementos anteriores pueden resumirse en la tabla 1.1 orientativa que incluye los postulados esenciales de las corrientes mencionadas sobre: la definición, la interacción y el cambio en las instituciones.

⁹ Por ejemplo Gramsci (1971), consideraba a las “ideas” como elementos del poder hegemónico que dominaban a la sociedad.

Tabla No. 1.1. Las Corrientes del Nuevo Institucionalismo y sus Postulados

Enfoque	Concepto de Institución	Tipo de Interacción	Concepto del Cambio
Institucionalismo Normativo – Nuevo Institucionalismo (IN)	Las instituciones políticas son conjuntos de reglas y rutinas relacionadas entre sí, que definen las medidas adecuadas, en términos de las relaciones entre los roles y situaciones.	Las instituciones se consideran actores políticos que moldean el comportamiento de las personas y viceversa. Los individuos reflejan las rutinas y normas internalizadas a través de las instituciones.	El cambio se asocia con la noción del <i>garbage can</i> que alude a las rutinas y las soluciones incrementales, basadas en las acciones pasadas de conflictos institucionales.
Institucionalismo de la Elección Racional (IER)	Las instituciones son sistemas de reglas y alicientes para el comportamiento, dentro de las cuales los individuos tratan de maximizar su beneficio.	Los individuos tienen un conjunto de preferencias fijas y se comportan de modo instrumental, maximizando los resultados de esas preferencias, a través de acciones estratégicas.	El cambio institucional se da cuando la institución deja de ser eficiente para los fines materiales de los individuos.
Institucionalismo Histórico (IH)	Las instituciones son procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones integradas en una estructura organizacional del gobierno o de la política económica.	El individuo es visto como una entidad profundamente imbricada en un mundo de instituciones, compuesto por símbolos, <i>scripts</i> , y rutinas que proveen los filtros para la interpretación.	La concepción del cambio varía entre tres visiones: los equilibrios punteados, las coyunturas críticas y los cambios graduales.
Institucionalismo Sociológico (IS)	Son tanto reglas, procedimientos y normas, como sistemas simbólicos y plantillas morales que proveen esos marcos de significado que guían la acción humana.	Los individuos que han sido socializados en roles institucionales particulares, internalizan normas asociadas con tales roles y en ese sentido, las instituciones afectan su comportamiento.	Las instituciones adoptan nuevas formas y prácticas porque se valoran como adecuadas en un entorno cultural amplio y mejora la legitimidad social de la organización y sus participantes para adaptarse a nuevos contextos.
Institucionalismo Discursivo e ideacional (ID)	Las instituciones son simultáneamente estructuras externas y constructos internos de los agentes, en cuyo <i>background</i> se encuentran las habilidades ideacionales y en el <i>foreground</i> sus habilidades discursivas.	Las instituciones y los agentes no tienen preferencias y normas fijas. Los agentes no están subordinados a la estructura y por lo tanto, sí tienen un comportamiento de agencia.	Las ideas representadas en los discursos y su papel interactivo con la sociedad explica por qué ciertas ideas fracasan, dado la forma, el lugar, el emisor, el receptor y la manera en que son proyectadas.

Elaboración propia a partir de: March y Olsen (1984, 1989, 2006), Hall y Taylor (1996), Peters (1999); Schmidt (2008), Collier y Collier, (2002), Mahoney y Rueschmeyer (2003) y Mahoney y Schensul (2006).

1.2.1 De la bifurcación de los enfoques neo institucionales al eclecticismo institucional

Desde la pasada década algunos trabajos seminales de la ciencia política discutieron la necesidad de hablar de complementariedad entre algunas de las corrientes neo institucionalistas, principalmente se rescatan elementos del IER y del IH, en adición para este estudio se incluye el ID como parte de la propuesta complementaria. Sobresalen en esta discusión los argumentos de Goodin (1996), Ostrom (1991, 2007) y más recientemente Schmidt (2008). Entre los puntos coincidentes de los autores se destaca la necesidad de reconocimiento tanto del papel de la “estructura social” como de la “agencia humana” en el desarrollo de los procesos políticos y, en este aspecto, tanto el enfoque del IER como el IH, hacen patentes los supuestos que permiten explicar la realidad.

No obstante, ambos institucionalismos ponen un énfasis excesivo en la estabilidad o la “adherencia”¹⁰ de las instituciones, lo cual implica ver a los actores como simples seguidores de reglas, o lo que es lo mismo, que los agentes permanecen subordinados a la estructura. Esto puede verse ya sea a través de la noción de que las instituciones encuentran un equilibrio estable (IER) o de la inercia institucional causada por el *path dependence* (IH). La misma visión se repite en el IN que considera que los actores se apropian de las reglas a través del establecimiento de rutinas y por tanto, persiste la estabilidad antes que el cambio. El IS es aún más estructural al anteponer las instituciones a la cultura y la sociedad.

Una vía ecléctica busca devolver la agencia a los actores al entender a las instituciones como dadas, a la vez que contingentes (ID), lo que quiere decir que pueden ser el producto de las acciones de los actores políticos que tienen la capacidad de crear y cambiarlas a través del tiempo. Esta visión permite un abordaje más atinado del cambio institucional, que es lo que se busca analizar, más que de la estabilidad o persistencia de las normas. En la dinámica del cambio, es esencial el reconocimiento de las instituciones como construcciones sociales y no solo como estructuras. El papel de la agencia se convierte en una pieza fundamental, ya que los procesos de cambio que atañen al estudio son impulsados por los propios actores que persiguen su reelección.

Goodin (1996: 25), desde una perspectiva “ecléctica”, acepta que el cambio institucional puede ser producto de la intervención intencional de los actores que actúan en la búsqueda de determinadas metas previamente propuestas. Los actores que impulsan deliberadamente el cambio pueden actuar tanto de forma individual como en grupos

¹⁰ Se usa este término para traducir la característica de las instituciones denominada en inglés como “sticky”.

organizados. A su vez sostiene que el resultado de los cambios puede obedecer a las intenciones planteadas inicialmente, o desviarse en el proceso debido a distintos factores contextuales.

Al aceptar que un actor individual puede actuar como agente del cambio, resulta factible retomar la concepción elaborada por North (1990), quien define al agente del cambio “como el empresario individual que responde a los incentivos incorporados dentro del marco institucional” (North, 1990: 83). Su visión del cambio corresponde más al comportamiento incremental que a una ruptura crítica dentro de la institución, al considerar que consiste “típicamente en ajustes marginales al conjunto de las reglas, normas y su cumplimiento que forman el entramado del marco institucional”, una conceptualización que es compartida por algunos institucionalistas históricos (Thelen, 2003 y Thelen y Mahoney, 2010).

Sin entrar en la discusión que los estudiosos mantienen sobre las ventajas y desventajas de los distintos enfoques, se intenta subrayar los elementos estimados como relevantes en el establecimiento de los criterios teóricos para entender el cambio institucional emprendido por los actores que impulsan la reelección presidencial. Como primer aspecto, Ostrom (1991) manifiesta la importancia de los aportes de la Elección Racional (ER) a la comprensión de las instituciones y en esta aportación establece una separación que resulta útil para distinguir entre la aproximación, la teoría y el modelo del Institucionalismo de la ER y la forma en que puede complementarse con otras teorías.

La autora define la aproximación de la ER como los marcos que asumen que los individuos comparan los beneficios esperados, así como los costos de las acciones que emprenden previo a la adopción de las estrategias para llevar a cabo dicha acción. Por teoría de la ER entiende los supuestos más específicos contruidos para analizar el tipo de información, valoración y cálculo involucrado en la elección individual. Y, finalmente, al referirse a los modelos de la ER comprende una determinada representación formal de una teoría. Desde esta diferenciación, es factible afirmar que existen múltiples modelos para una teoría y que numerosas teorías son generalmente consistentes con un enfoque (Ostrom, 1991: 243).

Así, al ser este estudio de carácter primordialmente cualitativo y orientado al análisis de los casos, se asumen como verdaderos supuestos básicos del enfoque de la ER; sin embargo, no se pretende establecer una teoría que sea enteramente del mismo carácter, ni se busca construir un modelo que represente a dicha teoría, por el contrario, se intenta

construir un entramado teórico de más amplio espectro con base en los ya mencionados enfoques neo institucionales.

De esta forma, El IER aporta a la investigación la comprensión del líder político como un actor individual que busca maximizar los beneficios del cargo, para lo cual propicia una reforma que le permita expandir sus períodos de mandato. En este sentido, actúan como perseguidores del poder que utilizan los incentivos como mecanismos para superar el *status quo* y para el intercambio de recursos de poder. Se reconoce que los individuos son actores con intereses y que estos son un motor para la dinámica política en tanto los individuos emprenden cálculos estratégicos para alcanzarlos.

Por su parte el IH -que también ha resultado prolífico en sus variantes- permite el reconocimiento de la coyuntura política como un factor determinante en el desarrollo que toman los procesos políticos que acompañan a los actores individuales. Concibe el cambio desde una visión de coyunturas críticas, entendidas como períodos de contingencia durante los cuales los constreñimientos usuales en la acción son suavizados o eliminados del todo. Esto sugiere que los modelos de cambio institucional, en los cuales se producen los caminos históricos perdurables, son periódicamente interrumpidos o punteados por momentos de agencia y elección. Estos conceptos así como los cambios incrementales, permiten analizar las reformas de forma gradual en el tiempo, como parte de otros procesos más amplios de transformación institucional (Mahoney y Thelen, 2010: 7) ¹¹.

Finalmente, se considera el ID en el tanto aporta la idea de que las instituciones son construcciones sociales y, por consiguiente, tienden al cambio evolutivo. Quienes encarnan las instituciones tienen un papel de agencia en esas transformaciones y lo hacen a partir de la (re)producción de ideas que se constituyen en el programa o repertorio del cambio. Estas ideas pueden ser endógenas o exógenas al sistema político y, con ello, incorpora una unión entre dos dimensiones (la endógena y la exógena) que las perspectivas racional e histórica veían como contradictorias. Desde esta lógica, los exponentes ideacionales y discursivos afirman la existencia de cambios en “olas de difusión” entre distintos contextos, lo cual hace factible la comparación entre casos. Así, en resumen, las ideas pueden ser transmitidas desde contextos distintos y los estímulos pueden ser tanto de índole endógena como exógena a los actores políticos.

¹¹ Los cambios institucionales graduales, se entienden como transformaciones que aunque menos dramáticas y abruptas, son cambios lentos, paso a paso que traen consecuencias en los patrones humanos de comportamiento y en la formación sustantiva de los resultados políticos (Mahoney y Thelen, 2010: 1).

La propuesta de este marco analítico es que las distintas vertientes descritas sean tratadas como complementarias para extraer sus principales elementos conceptuales y aplicarlos al estudio. De esta manera, es factible incorporar el contexto en el que se insertan las relaciones entre los actores, como un escenario institucional, pues presenta restricciones que moldean las preferencias y motivaciones de los agentes sociales e individuales que tienen su origen en acciones pasadas y muestran cierta capacidad de resiliencia. También es posible considerar determinadas ofertas externas de programas y modelos institucionales, que los actores individuales de manera racional pueden utilizar como una ventana de oportunidad para el cambio.

El cambio que se persigue, asimismo, puede ir evolucionando dinámicamente a través de más de un intento de reforma y, en ese proceso, tiene un peso innegable el legado institucional del pasado, pero también las estrategias que implementa el líder reformista. El legado institucional es una guía que posibilita las opciones plausibles del plan para emprender el cambio, aunque en ocasiones las preferencias de transformación pueden venir de contextos externos.

1.3 EL PRESIDENCIALISMO COMO MARCO INSTITUCIONAL

Esta investigación se enmarca dentro del ámbito de los estudios de área¹². Se toman como casos de estudio los países de América Latina, en particular aquellos que promovieron procesos de reforma desde finales de la década de 1990. En consecuencia, los casos comparten como marco institucional la pertenencia a sistemas presidencialistas de gobierno.

Uno de los principales precursores de los estudios de las formas de gobierno a la luz del auge de la perspectiva teórica neo institucional y de los procesos de transición a la democracia en los países de América Latina fue, como ya ha sido mencionado, Linz (1987) quien introdujo a la discusión los efectos sobre la acción de gobierno que pueden tener las dos principales formas de gobierno, subrayando lo que él estimó como los problemas del presidencialismo.

[...] La literatura anterior, en especial, está llena de referencias al “caudillismo”, “personalismo” y “continuismo”, pero estos fenómenos están interpretados en términos históricos y culturales más bien que relacionados con las estructuras y los condicionamientos institucionales. (Linz, 1987: 128).

¹² Los estudios de área enfatizan en el impacto de los elementos contextuales de la región en la cual se encuentran intrincados (Ahram, 2009: 14-15).

A partir de esta reflexión el autor plantea la siguiente interrogante: “¿Tiene el presidencialismo algo que ver con la inestabilidad política de las democracias iberoamericanas?” (Linz, 1987: 128). Dicha cuestión activó un extenso debate aún sin concluir sobre las características del presidencialismo y sus implicaciones en diferentes aspectos de la gobernabilidad y el régimen democrático en el subcontinente. Los elementos primordiales que sentaron las bases para la discusión del tema se encuentran en la propia definición y las características atribuidas por el autor a la forma presidencial de gobierno. En su definición establece que el presidente es elegido por el pueblo –en votación directa o por medio de un colegio electoral– por un período de tiempo fijo, y a diferencia de los parlamentarismos no depende de un voto de confianza formal de los representantes elegidos democráticamente. A su vez, manifiesta que el presidente no es sólo quien ejerce el poder ejecutivo, sino también el jefe simbólico del Estado y no se le puede retirar del cargo, salvo en situaciones en que se dé un juicio político” (Linz, 1997: 32).

A partir de ahí, el autor identifica un conjunto de rasgos que caracteriza como problemáticos en esta forma de gobierno: primero, se refiere a que existe una “legitimidad dual” entre dos ramas del gobierno, a saber, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, pues ambas son investidas de legitimidad a través de elecciones directas. Segundo, señala la “rigidez” en el período de mandato tanto para el presidente como para el congreso, que son elegidos para gobernar por un período fijo y la duración de cada período es independiente del otro. En tercer lugar, manifiesta que el juego electoral presidencial tiene un carácter de suma-cero, en donde el ganador toma todas las ventajas del triunfo. En cuarto lugar menciona que se potencia un estilo de política en el que el presidente es intolerante con la oposición y, como quinto punto, destaca el surgimiento de los candidatos *outsiders* posibilitados por las propias condiciones del régimen (Mainwaring y Shugart, 1997).

Estos argumentos fueron sustentados posteriormente por otros autores que también identificaron una serie de elementos negativos en esta forma de gobierno. De esta manera, Lijphart (1997: 162-163) sostuvo que el presidencialismo tiende a favorecer la democracia mayoritaria, pues genera la concentración del poder político en manos de una mayoría que es la que obtiene la victoria electoral y, en consecuencia, el cargo del presidente se convierte en el depositario de este poder. Esto unido a que el Ejecutivo se encuentra representado por una sola persona, se traduce en un presidente muy poderoso.

En suma el presidencialismo *per se* implicaría la presencia de ejecutivos muy fuertes¹³. Lo cual, concomitantemente con el mencionado carácter mayoritario, es visto como contrapuesto a los procesos “consociativos”, cuya característica es la colegiatura entre las fuerzas representadas en los poderes del Estado y que tiene como consecuencia una constante negociación entre fuerzas políticas para alcanzar los consensos necesarios en la actividad de gobierno. De modo que Lijphart califica el presidencialismo como una forma de gobierno de segunda categoría:

“Si este razonamiento es correcto, el presidencialismo es inferior al parlamentarismo, independientemente de que el presidente sea fuerte o débil. En el primer caso, el sistema tendería a ser mayoritario; en el segundo, el consenso no sustituiría al mayoritarismo, sino el conflicto, la frustración y el estancamiento” (Lijphart, 1997: 165).

Esta afirmación ha sido refutada por Lanzaro (2005), quien sostiene que los presidencialismos no son catastróficos y rescata que los casos pueden clasificarse como mayoritarios o pluralistas¹⁴. Muestra con ello que existen sistemas presidenciales tendientes al consenso y afirma que Lijphart llega a sus conclusiones por situar su foco de atención a partir de los contextos de los parlamentarismos.

1.3.1 La reelección presidencial desde el presidencialismo

En lo atinente a la reelección presidencial, se hace necesario precisar los elementos clave de la discusión. De acuerdo con lo señalado por Linz (1987: 130), los poderes que otorga el propio marco institucional presidencialista al jefe del Ejecutivo conllevan la presencia de una serie de mecanismos que cumplen un papel preventivo ante un eventual abuso del poder del presidente. Entre estos mecanismos se encuentran: la no reelección¹⁵, la capacidad de las cámaras para vetar u obstruir el proceso de toma de decisiones, la

¹³ Este argumento ha sido ampliamente debatido y existen estudios que demuestran que los grados de poder de los ejecutivos varían considerablemente entre los países latinoamericanos (García Montero, 2009).

¹⁴ Los presidencialismos mayoritarios, son aquellos en que el gobierno se ejerce de forma prácticamente exclusiva y, los presidencialismos pluralistas, se caracterizan por compartir el gobierno. Mientras en el primer caso, sobresale la característica de supremacía presidencial, en el segundo se refleja la presencia del sistema de frenos y contrapesos. Esta dinámica hace que la autoridad esté repartida y sean más los actores con capacidad de veto involucrados en el proceso decisorio y búsqueda de consensos (Lanzaro, 2005: 60).

¹⁵ Entre la década de 1980 y hasta mitad de la década de 1990, la mayoría de los países de América Latina limitaban la reelección presidencial.

posibilidad de los tribunales para limitar el poder del presidente o la intervención de las fuerzas armadas como “poder moderador”, entre otros¹⁶.

El primero de los atenuantes mencionados por el citado autor: los límites a la reelección, genera el problema específico de la rigidez en los períodos de mandato. De modo que, ante la ausencia de reelección presidencial, el sistema político presenta el inconveniente de tener que producir periódicamente un líder capaz y suficientemente popular para alcanzar la presidencia. A ello se une el hecho de que el capital político que ha acumulado un presidente que ha tenido éxito, no pueda utilizarse cuando termina su mandato. Adicionalmente, el expresidente sigue siendo un individuo con poder político que podría tener dificultades para renunciar totalmente al poder una vez terminado su gobierno al verse excluido del cargo. Ello puede producir escenarios de abuso de poder “tras bastidores”, como el ejercicio de la influencia en la sucesión del mandato y el posible conflicto entre el titular y el antecesor (Linz, 1997: 51-52).

La otra relación que establece el autor es entre la reelección y el control político. Esta implica que el presidente –al ser elegido por voto directo– es también identificado de forma directa por los votantes como el responsable del gobierno. Pero, al mismo tiempo, el votante se encuentra con la dificultad de no poder castigar ni recompensar al presidente por sus acciones, pues este no cuenta con la posibilidad de volver a presentarse de nuevo a elecciones presidenciales (Linz, 1997: 46).

1.3.2 La reelección como mecanismo de accountability

Como reacción a esta línea de argumentos, surgió un nutrido cuerpo de estudios que intentó ensanchar los términos de la discusión de forma crítica. En un primer momento, algunos aportaron otros elementos que servían de base para resaltar el carácter problemático de tomar la forma de gobierno como variable independiente, dado que podía inducir al equívoco en el estudio de la gobernabilidad democrática. Por ejemplo, la ausencia de variabilidad entre los casos que se insertan dentro del presidencialismo y del parlamentarismo en las regiones de América Latina y Europa (Shugart, 2005), cuya distribución mantiene constante esta variable en las respectivas regiones, hace dudoso

¹⁶ Linz critica que en esta dinámica se incorporan múltiples mecanismos que limitan el poder del presidente en las Constituciones Políticas, pero que en la realidad estas restricciones no logran ejercer un control efectivo del ejecutivo, pues lejos de propiciar un equilibrio entre poderes, terminan generando una contradicción en la dotación de poderes que se refleja en un constante debate entre “el anhelo por un ejecutivo fuerte y estable, combinado con la sospecha latente contra ese mismo poder presidencial” (Linz, 1997).

determinar a esta como una condición explicativa en cuestiones como la consolidación democrática, el desempeño o la estabilidad del régimen. Los factores puestos en duda por Linz (1987): como los culturales, históricos y económicos, podrían explicar mejor estos problemas de investigación¹⁷.

El tema de la reelección presidencial en los presidencialismos aparece en un segundo grupo de estudios entre los que destacan los trabajos de Shugart y Carey (1992) y Mainwaring y Shugart (1997). En ambos casos se encuentra un argumento que muestra concordancia con la visión de Linz (1987), quien planteaba que la ausencia de reelección presidencial agravaba la relación entre los presidentes y los ciudadanos por la inhibición para atribuir responsabilidades mediante el castigo o el reconocimiento de la labor del líder ejecutivo durante el gobierno.

Los elementos característicos de la forma de gobierno que potencian las ideas planteadas por los autores se ubican principalmente en tres aspectos, la rigidez o términos fijos para el período del mandato presidencial y del parlamento, la identificabilidad¹⁸ del presidente y la reelección presidencial y los poderes presidenciales. Estos aspectos han sido abordados de forma más reciente por otros investigadores, y algunos de los hallazgos que contribuyen a este análisis se irán mencionando a lo largo de este capítulo.

Para Shugart y Carey (1992) la rigidez del mandato representa una señal de previsibilidad, en el entendido de que todos –gobernantes y ciudadanos– pueden saber cuándo empieza y termina el período de gobierno; contrariamente a lo que sucede ante la ausencia de este límite temporal en los parlamentarismos. A la vez, la elección popular del presidente favorece la rendición de cuentas.

En los sistemas con períodos de mandato fijo, la supervivencia en el cargo del presidente y de los legisladores es independiente y, por tanto, no dependen del otro. Durante el momento en que se desarrolla el estudio de Mainwaring y Shugart (1997: 17-18), no era posible identificar en las democracias de América Latina una norma viable que estableciera la autoridad presidencial para disolver el congreso (salvo en el caso de Perú durante la Constitución de 1993). A la vez, no había Constituciones que permitieran la destitución de la cabeza del gobierno antes de terminar el período, salvo bajo

¹⁷ Dentro del primer grupo de académicos que aportaron elementos a esta discusión se encuentran Horowitz (1990) y Nohlen (1991).

¹⁸ Se entiende por identificabilidad (alta), cuando los votantes pueden evaluar a los competidores que participan por el control del Poder Ejecutivo, mediante una conexión lógica y directa entre su candidato preferido y su voto óptimo (Strøm, 1990). Mainwaring y Shugart (1997: 33) la definen como la habilidad de los votantes para realizar una elección informada, basada en su habilidad para evaluar la labor de gobierno.

circunstancias excepcionales como el juicio político al presidente por conducta criminal o anticonstitucional. En este sentido, la supervivencia en el cargo está marcada por la rigidez del período de mandato y, adicionalmente, en el presente estudio se sostiene que por la posibilidad de contar con una norma que habilite la reelección presidencial.

La conexión directa que se establece entre los votantes y el representante electo, desde una perspectiva del *accountability*, teóricamente resulta superior en los presidencialismos, porque el jefe del ejecutivo es elegido en forma directa por el voto popular. Esta superioridad manifiesta en dicha relación es potenciada si se incluye la opción de la reelección presidencial, en el entendido que los votantes podrían juzgar el cumplimiento de las políticas y la labor del presidente en las elecciones subsecuentes. El incentivo de los presidentes por responder al control de los ciudadanos se mantiene incluso en los sistemas en los que está prohibida la reelección inmediata, pero se admite la reelección tras la espera de uno o más intervalos de gobierno¹⁹. Únicamente la prohibición absoluta de cualquier tipo de reelección debilita la mencionada conexión del *accountability* (Mainwaring y Shugart, 1997).

Sin embargo, existen razones históricas que justifican tanto el establecimiento de límites a los períodos de mandato presidencial, que hacen que algunos sistemas presidenciales prevengan mediante la prohibición de la reelección posibles abusos del poder y el regreso de eventuales dictaduras, como para facilitar la renovación del cargo.

“En los países donde la reelección presidencial está permitida, la necesidad de asegurar una segunda candidatura y un nuevo período refuerza el accountability. No obstante, en la región la prohibición de la reelección se estableció para reducir los incentivos del presidente para usar la política pública como una forma de patronazgo, así como para potenciar las oportunidades a nuevos líderes para acceder al cargo”
(Mainwaring y Shugart, 1997: 33- 34).

Desde esta postura, la reelección presidencial facilita el que los votantes cuenten con mayor discreción para decidir mantener a un presidente popular en ejercicio por un segundo período. A la vez, estimula la elección y con ello la calidad de la democracia, impulsando una acción correctora de una de las fallas del presidencialismo antes anotadas. Este punto de vista hace hincapié en que la reelección podría mejorar la

¹⁹ En estos casos no obstante, se advierte que los intervalos equivalen a una “reelección interrumpida” y por tanto, durante el período de espera se da la posibilidad de que el expresidente “se incline en privado a socavar el éxito electoral inmediato de su propio partido” debido a que el éxito de la oposición podría garantizarle el mantenimiento de su preeminencia como líder de su partido. Desde esta lógica, “los requisitos de espera, por lo tanto, presentan un potencial riesgo moral para los políticos ambiciosos y sus partidos” (Carey, 2003a: 23).

capacidad de respuesta democrática, en la medida que los presidentes en ejercicio estarían más atentos a las preferencias y demandas de los ciudadanos (Carey, 2003a: 20).

Cheibub (2007) es partidario de esta tesis, en el tanto considera que la imposición de límites constitucionales a los períodos de la presidencia resulta en un instrumento extremo, dado que esto podría interferir en la relación entre los votantes y el presidente, a la vez que se antepone a la posibilidad de que las elecciones puedan operar como un mecanismo de rendición de cuentas. En ese escenario, plantea que es posible diseñar otras instituciones que sean capaces de alcanzar el objetivo de limitar el poder del ejecutivo, sin que se exija el alto precio de prohibir la reelección (Cheibub, 2007: 167).

Por su parte, Gélinau (2007: 424) agrega que ante la ausencia de reelección presidencial consecutiva se dificultan las posibilidades del electorado de aprobar la gestión el gobierno saliente y, por tanto, de premiar la labor del *incumbent*. En sistemas presidenciales la imposibilidad de una segunda postulación podría generar confusión en el electorado al momento de atribuir dichas responsabilidades. Empero, también manifiesta que en América Latina las características de fuerte personalización de la política en la figura del presidente, la débil institucionalización del sistema de partidos y la volatilidad ideológica y de las políticas impulsadas por los líderes, generan un electorado con grandes problemas para asociar los resultados con los partidos políticos y sus representantes, ante lo que cabe la duda de si manteniendo estas condiciones constantes la reelección podría facilitar la atribución de responsabilidades.

Lo anterior permite introducir a la discusión algunos elementos críticos sobre la tesis de que la reelección favorece los mecanismos de *accountability*. Algunos trabajos rechazan el supuesto vínculo, por ejemplo, Colomer (2006: 186) argumenta que el presidente goza ya de características políticas que le otorgan la prevalencia frente a los otros poderes, como el legislativo; por lo que, en realidad, la única manera de equilibrar esa prevalencia de poder es limitando su posibilidad de reelección y permitiendo la reelección indefinida de los legisladores; en caso contrario, quien domina el escenario político institucional es el presidente.

Por otro lado, Przeworski (1998) destaca el que el candidato a la presidencia también es un individuo racional y, por tanto, procurará asegurarse las condiciones para su reelección, incluso cuando éstas incluyen la manipulación de la información pública y el uso de recursos para beneficiar a grupos corporativistas que posteriormente apoyen una segunda campaña. De esta manera, el *incumbent* –para su supervivencia en el poder– genera estrategias políticas que satisfacen las demandas de los votantes que conocen las

propuestas y evalúan las políticas con que el presidente busca obtener el reconocimiento de su gestión y garantizarse un voto premio que lo mantenga en el poder.

Este matiz al comportamiento racional del votante introducido por Przeworski (1998) es afín a la tesis planteada por Geddes (1994) para quien los votantes no tienen suficiente información para monitorear el comportamiento de los gobernantes y castigarlos mediante las votaciones. Ante este escenario, los electores se guían –para evaluar el cumplimiento de las promesas del líder ejecutivo– por las políticas particularistas que los han beneficiado así como por el desempeño económico. Lo que lleva a los líderes políticos a buscar obtener buenos resultados electorales de las políticas públicas particulares que aplican que son las que les garantizan ventajas electorales.

"Debido a que los ciudadanos no pueden controlar adecuadamente el desempeño de las políticas públicas de los gobernantes, las maquinarias electorales se convierten en esenciales para el éxito en las movilizaciones por el voto" (Geddes, 1994: 40).

Pese a que durante el estudio desarrollado por esta autora, la mayoría de los países presentaban límites a la reelección presidencial, asegura que los presidentes buscarán volver al cargo en momentos subsiguientes, a través de la maximización de sus oportunidades para influir sobre una futura reelección presidencial, lo cual es aplicable a aquellos líderes que en su calidad de expresidentes esperan el paso de los intervalos para encontrarse habilitados de nuevo para el puesto. Varios autores comparten la idea de que los *incumbents* y expresidentes tienen ventajas políticas que les hacen anticipar el triunfo electoral en sus cálculos políticos (Fiorina, 1977 y Corrales, 2009)²⁰.

En la búsqueda del futuro éxito electoral, los presidentes se plantean tres estrategias: la primera, la supervivencia en el mando evitando las amenazas militares. La segunda, gobernar efectivamente buscando generar desarrollo económico y otros logros que persuadan a los votantes para una futura re postulación y; la tercera, construir una fuerte lealtad hacia ellos de forma personal, para contar con una organización de base que les dé el poder suficiente aún cuando ya estén fuera del acceso de los recursos de la presidencia (Geddes, 1994: 132). Desde esta lógica, más que un ejercicio de rendición de cuentas, los presidentes buscan generar lealtades para mantenerse en el cargo el máximo de períodos posibles.

²⁰ Fiorina (1977: 43), en abierta crítica a los argumentos presentados por Mayhew (1974: 17): –“*Reelection underlies everything else, as indeed it should if we are to expect that the relation between politicians and public will be one of accountability*”– manifestaba que había ventajas para los *incumbents* pues controlaban monopólicamente la provisión de servicios para sus distritos electorales.

Finalmente, otro vínculo que se establece con el tema de la reelección presidencial es el que se da entre este y la rama legislativa del gobierno, en el sentido de que la limitación en los períodos de mandato conlleva un efecto negativo en la capacidad del presidente para ofrecer incentivos en la negociación de determinadas políticas a sus legisladores durante la última parte de su gobierno. Lo anterior debido a la señal de debilidad que envía el inminente paso a convertirse en un *lame duck*²¹, lo que dificulta la cooperación del Congreso con el Poder Ejecutivo. Los legisladores, así como otros cargos políticos, se verían menos inclinados a apoyar las propuestas del ejecutivo cuando este se encuentra al cierre de su mandato, pues su salida del poder lo debilita como líder del partido y lo convierte en un líder ineficaz (Carey, 2009a: 87).

Un elemento adicional que merece ser considerado es que, de acuerdo con los argumentos esbozados, ninguno de los diferentes arreglos existentes que regulan la reelección (prohibición o con intervalos) atenta contra los criterios esenciales del presidencialismo y su definición. Aunque, en general, se encuentra que “no poner límites a la reelección puede estar más acorde con los principios del presidencialismo” (Shugart y Carey, 1992: 90-91)²². Esta afirmación que es la más recurrente entre los textos mencionados, resulta interesante en la medida que contrasta con la característica asociada tradicionalmente al presidencialismo, que es la alternancia en el poder y no la reelección, de hecho ambos principios son antagónicos en el discurso de las democracias presidencialistas.

Lo anterior sugiere la existencia de posturas encontradas entre la “vertiente académica”, que se ha abocado a defender la reelección presidencial como más acorde con el funcionamiento del presidencialismo, y la “vertiente política” o de los actores de los sistemas políticos, que durante un largo tiempo privilegiaron el establecimiento de límites a la reelección en los respectivos marcos legales.

Este punto llama la atención sobre la característica común del discurso normativo en el que se inserta el tema de la reelección presidencial, especialmente, si se observa que el principio dominante durante la década de 1990, en la cual se insertan la mayoría de los estudios mencionados, fue el de la alternancia en el poder; por el contrario, la reelección inmediata se veía como peligrosa por la tentación continuista de los líderes en el poder. Lo

²¹ El término *lame duck* traducido al español como el pato cojo, designa a los representantes políticos en ejercicio, particularmente jefes del ejecutivo y legisladores, que se encuentran en el final de su período de mandato y sin la posibilidad de volver a ejercerlo inmediatamente.

²² No obstante, en este trabajo sí se sostiene que el reciente viraje en las Constituciones latinoamericanas a favor de la reelección implica un cambio en las características asociadas con el presidencialismo como régimen, dado que los presidencialismos como sistemas políticos se han sumado mayoritariamente a adoptar esta nueva regla dentro de su marco legal.

anterior sugiere, que el peso a favor de la reelección, prácticamente ausente en la realidad empírica del momento, conlleva también un carácter marcadamente normativo, ante la falta de evidencia de las supuestas relaciones con la democracia y el control político. Este trabajo no pretende tomar una postura al respecto, pero sí resulta relevante reseñar brevemente algunas piezas que componen dicha discusión.

1.3.3 Reelección e *Hybris* presidencial²³

En concordancia con lo expuesto hasta este punto, es importante mencionar que gran parte de las ideas esbozadas por los defensores del presidencialismo y la reelección presidencial, toman como base la antigua discusión republicana de los primeros constitucionalistas de los Estados Unidos de América, especialmente de Hamilton, quien mantuvo una postura a favor de la reelección del presidente de forma inmediata al primer mandato. En el Federalista LXXII se lee:

“A la duración fija y prolongada agrego la posibilidad de ser reelecto. La primera es necesaria para infundir al funcionario la inclinación y determinación de desempeñar satisfactoriamente su cometido, y para dar a la comunidad tiempo y reposo en que observar la tendencia de sus medidas y, sobre esa base, apreciar experimentalmente sus méritos. La segunda es indispensable a fin de permitir al pueblo que prolongue el mandato del referido funcionario, cuando encuentre motivos para aprobar su proceder, con el objeto de que sus talentos y sus virtudes sigan siendo útiles, y de asegurar al gobierno el beneficio de fijeza que caracteriza a un buen sistema administrativo.”

[...] La idea de hacer imposible que el pueblo conserve en funciones a aquellos hombres que en su opinión se han hecho acreedores a su aprobación y confianza, constituye una exageración, cuyas ventajas son problemáticas y equívocas en el mejor caso y están contrarrestadas por inconvenientes mucho más ciertos y terminantes”. (Hamilton, Federalista LXXII, 2010: 310)

En palabras de Carey (2009a: 79), la discusión sobre la conveniencia de la reelección presidencial es tan vieja como el presidencialismo. El debate ha sido fundamentalmente de carácter normativo y ello hace que exista una doble visión: una que intenta presentarse con un carácter más teórico, como es la que postula los beneficios para el control político y otra que es contraria a su adopción, la cual tiene como principal escudo la ambición del poder que puede absorber al representante que está a la cabeza del gobierno. En virtud de

²³ Este epígrafe toma su nombre del artículo de John Carey: *“Institutionalized Hubris: Efforts to rollback presidential term limits in Latin America”*. El término griego *hybris* o *hubris* se refiere a una pasión exacerbada por el poder que suele asociarse a líderes políticos con fuertes ambiciones por ostentar cargos de forma irracional y desequilibrada.

esta última, parte importante de lo escrito sobre la reelección ha versado sobre los límites constitucionales y el equilibrio de poderes que deben anteponérsele o, al menos, contrarrestando una eventual desviación hacia la tiranía en el poder. Las reflexiones de Madison (Federalista LI, 2010: 219) sirven de base para muchos de los argumentos a favor de la imposición de dichos límites²⁴.

“Pero la mayor seguridad contra la concentración gradual de los diversos poderes en un solo departamento reside en dotar a los que administran cada departamento de los medios constitucionales y los móviles personales necesarios para resistir las invasiones de los demás”. Las medidas de defensa, en este caso como en todos deben ser proporcionadas al riesgo que se corre con el ataque. La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición. El interés humano debe entrelazarse con los derechos constitucionales del puesto” (Federalista LI).

El concepto asociado a la idea del peligro que conlleva la reelección presidencial es conocido como “continuismo” y puede entenderse como la tendencia de algunos presidentes a extender su tiempo en el cargo a través de cambios constitucionales, fraude electoral o por la fuerza (McConnell, 2010: 74). Durante el período de democratización de América Latina, la norma dominante consistió en limitar la posibilidad de que los presidentes permanecieran en el poder por más de un período, con el objetivo de evitar las tentaciones “continuistas” que por años derivaron en largas dictaduras. Se antepuso a este principio el de la “alternancia” en el poder, que estimulaba la participación electoral de diferentes partidos en la contienda política y la distribución del poder.

Las alarmas discursivas sobre el peligro continuista se han vuelto a activar en los estudios sobre el tema ante las recientes reformas constitucionales que flexibilizan los límites de períodos en gran parte de los países del subcontinente. Empero, pese al avance en los estudios políticos de la región, la debilidad de los argumentos sigue siendo evidente y es arrastrada desde el pasado. De manera tal que las consideraciones analíticas no ofrecen una base de observación a través del tiempo de los procesos desarrollados en torno a la reelección y no hay avances en la explicación de los mismos. Las alusiones al fenómeno representan precauciones a los potenciales peligros de la extensión del mandato presidencial en la estabilidad de los regímenes políticos.

²⁴ Los postulados expuestos por Madison en el Federalista X y LI han servido de cimiento para la teoría neo-madisoniana (Samuels y Shugart, 2006: 6) que parte de la hipótesis de que la medida en la que el gobierno se asegura la libertad o da paso a la tiranía está directamente relacionada con la forma en que las instituciones de gobierno canalizan la ambición política. Madison planteaba que el gobierno representativo necesariamente implica delegación de poder de los ciudadanos a un pequeño número de políticos (Federalista X), pero también reconocía que los políticos podían volver cualquier potestad delegada en contra los votantes. Por lo tanto, temía que los políticos egoístas se volvieran tiranos.

De esta forma, para McConnell (2010), tal viraje constitucional muestra que las reglas democráticas en la región son todavía fluidas. Plantea también, que el nuevo modelo podría fácilmente exacerbar el hiperpresidencialismo, que se da cuando la presidencia tiende a dominar sobre las otras ramas de gobierno. Observa que en la mayoría de las recientes experiencias los mecanismos de reforma constitucional fueron cuestionables en su legalidad y que es posible afirmar que se han vuelto a plantar “las semillas del continuismo”.

Coincide en general con Zelaya (2010:8) para quien el principio de la no reelección, en oposición al continuismo, constituyó el fundamento de la política democrática en la región tras los regímenes dictatoriales desde finales del siglo XIX y hasta mediados del siglo XX. El endurecimiento de los límites vendría a prevenir el retorno de los regímenes no democráticos (Zelaya, 2010:8). Sin embargo, esta autora percibe la reelección como un principio asociado directamente con regímenes no democráticos, lo cual no se cumple en la tendencia generalizada de los últimos años en la región.

Otros autores han tomado una vía intermedia, en la cual conciben que si bien la reelección entraña un peligro potencial, también puede ser compatible con el presidencialismo democrático en contextos donde existen características que garanticen el equilibrio de poderes. Entre ellos, Mainwaring y Shugart (1997: 34) para quienes,

“Las disposiciones contra la reelección han sido introducidas principalmente para reducir los incentivos del presidente a utilizar la política pública o el patronazgo para el engrandecimiento político personal y posiblemente también para permitir que los líderes de menor rango tengan una oportunidad tras la renovación del cargo. A pesar del potencial para el abuso, se puede permitir la reelección –y creemos que podría ser en países donde hay instituciones confiables para salvaguardar las elecciones de la flagrante manipulación de los presidentes en ejercicio.”

También Serrafiero (2009) suscribe que la introducción de la reelección presidencial en los marcos constitucionales debería ser sustentada en una serie de factores que incluyan el sistema institucional, el equilibrio de poderes, la cultura política, el sistema de partidos, el sistema electoral, los poderes presidenciales, entre otros. Pero no aclara el arreglo que dichas características deben presentar para considerar que el sistema político es apto para la incorporación de la norma reeleccionista, tampoco manifiesta si dichos arreglos institucionales deben ser previos o si pueden ser adoptados al tenor del cambio en el número de períodos del mandato presidencial.

Por otra parte, Carey (2009a: 81) menciona que el legado histórico latinoamericano es fundamental para entender la imposición de límites a la reelección, dado que los mismos parecen estar motivados en los respectivos países por sus experiencias pasadas, específicamente por episodios de políticos individuales que, durante algún período, buscaron atrincherarse en el poder. Llama la atención sobre el hecho de que aunque existen fuertes argumentos a favor o en contra de la reelección, “la relativa falta de experiencia de la reelección en regímenes democráticos latinoamericanos hace difícil evaluar la validez de esos argumentos frente a la evidencia”.

Propone al respecto distinguir la manera en que se aprueba la reelección, separando los casos en donde la reelección ha sido producto de la deliberación y negociación con otras fuerzas en el escenario legislativo, o al menos controladas por el Poder Judicial, de aquellos casos en donde la reelección ha sido el fruto de una consulta o plebiscito, puesto que bajo estas circunstancias se producen “centros independientes de autoridad institucional” en donde los otros órganos institucionales no pueden ejercer el control, ni el presidente desarrolla procesos de negociación con ellos (Carey, 2009b). Esta vía de análisis, sin embargo, no resuelve el dilema normativo que entraña el tema de la reelección, pues se entenderían como adecuados los procesos que atraviesan la vía institucional legislativa como mecanismo decisorio, empero, otros mecanismos reconocidos por los marcos legales y adoptados en sociedades democráticas no necesariamente tienden a la tiranía o al abuso del poder.

Si bien, no se tiene como objetivo profundizar en este debate, sino únicamente señalar sus principales elementos, es claro que en la literatura politológica no existe un enfoque teórico apropiado para explicar la adopción de la reelección presidencial en los países latinoamericanos ni otras conexiones a posteriori. Para ir ahondando en una propuesta de abordaje, se hace necesario delimitar el actor que impulsa el cambio de este aspecto institucional y su comportamiento estratégico.

1.4 LA REELECCIÓN COMO CONDICIÓN PARA LA SUPERVIVENCIA DEL PRESIDENTE

En el centro del cambio constitucional que atañe a esta investigación se ha colocado al presidente (en ocasiones también expresidente) que es el actor individual que persigue la reforma, como una estrategia de supervivencia en el poder. Para Knight y Epstein (1996: 91) el presidente es el actor político con mayor poder debido a su habilidad política para asignar favores y ejercer influencia sobre las oportunidades en la carrera política de los otros actores que pueden ponerle obstáculos, tales como los legisladores y los jueces. De

manera que las asimetrías en la negociación del poder, en la competición política, han sido uno de los factores primarios en la creación y mantenimiento de la supremacía del presidente.

Recientemente el estudio de los presidentes ha ganado relevancia por el tema de la autoridad y los poderes de los ejecutivos (García Montero, 2009; Alcántara y García Montero, 2011). También ha surgido una corriente de estudios sobre los políticos individuales, en general y sus carreras políticas (Alcántara, 2012). De forma que puede identificarse un nuevo foco de atención de algunos análisis en los líderes políticos individuales. Para Samuels y Shugart (2006) esto se debe, en parte, a que la ciencia política produjo durante años múltiples estudios para comprender el rol de los partidos políticos en la construcción de las democracias, pero la mayoría se hizo en una época en la cual los sistemas parlamentarios dominaban el panorama político. Hoy en día, la gran mayoría de las democracias del mundo eligen de forma directa a la cabeza del gobierno y este personaje político se comporta en ocasiones en contradicción con el colectivo que forma el partido político.

Asimismo, Samuels y Shugart (2006: 7) reelaboran los postulados de Madison a través de la teoría “neomadisoniana”, con base en la cual justifican la relevancia de separar el interés individual y colectivo que existe en los partidos políticos. Estiman que la delegación de poder de las bases a los líderes impregna todas las organizaciones, incluidos los partidos políticos y que, al igual que en todas las relaciones de tipo “principal-agente”, es posible que haya conflictos de intereses entre las partes. Así, de la misma forma en que Madison temía que los políticos pudieran usar el poder delegado para oprimir a los ciudadanos, los dirigentes de cualquier organización podrían emplear los recursos o la autoridad que les ha sido delegada para favorecer sus intereses privados, incluso si están en contradicción con los intereses colectivos de su organización.

El interés de expandir su tiempo en el mandato presidencial es uno de los comportamientos más estratégicos y evidentes que se pueden dar en la vida política de los presidencialismos, dada la temprana muerte política a la que se ven sometidos los presidentes una vez terminado su período presidencial. La reforma de la reelección se convierte de esta forma en una condición necesaria para la búsqueda de la supervivencia en el cargo, contrariamente a lo que ocurre en los sistemas parlamentarismos donde son otros los factores que influyen en la supervivencia de los líderes. No obstante, el hecho mismo de prolongar la estancia en el cargo, en cualquier sistema político es un interés primordial de los líderes ejecutivos. En palabras de Ennser-Jedenastik y Müller (2011):

“Los líderes del partido constituyen una casta especial, incluso entre los políticos. La mayoría de ellos han trabajado duro políticamente y se han abierto paso para llegar a ese punto durante muchos años. De este modo, tienden a perderse en la política. Ser líder del partido más la combinación de esta oficina con el cargo público más atractivo disponible en su partido es su vida. Si la decisión se dejara a ellos, muchos probablemente continuarían en sus cargos políticos para siempre”. (Ennsner- Jedenastik y Müller, 2011: 3).

De ahí que la reforma para producir los cambios institucionales esté fundamentada en la búsqueda de su supervivencia en el cargo. Al respecto, Bueno de Mesquita et. al. (2003: 401) subraya que la dirección del cambio institucional se da en función del actor que inicia el proceso y en las circunstancias en las que es el líder ejecutivo quien inicia la transformación, es probable que refuercen sus posibilidades de sobrevivir en el cargo.

Conviene matizar este argumento con la idea de que el comportamiento individual de los presidentes, en circunstancias clave como las del cambio de la norma, requieren del apoyo intra o extra partidista para mantener su estabilidad en el poder. Estas condiciones de apoyo dictarán las estrategias que se llevan a cabo en el procedimiento decisorio. Desde esta perspectiva, aunque el comportamiento del presidente sea “oportunista”, el líder requiere de ciertas alianzas institucionales para sacar adelante su proyecto, ya sea dentro de las bases de su propio partido, en otras instituciones del gobierno o en los propios ciudadanos.

Finalmente, valga mencionar que desde una óptica neo institucionalista, los actores individuales se encuentran moldeados por reglas que los constriñen, razón por la que el comportamiento de los actores depende tanto del individuo, como de las reglas y el contexto en el que se encuentran (Steinmo, 2008:126). Otras áreas de estudio de la ciencia política han ahondado en fenómenos cercanos al que se analiza, por lo que a continuación se exploraran los aportes teóricos más relevantes para el problema de investigación que han sido hechos desde otras áreas temáticas afines, como son los estudios de las reformas electorales y las reformas constitucionales, ambos entendidos desde la lógica del cambio institucional.

1.5 CAMBIOS INSTITUCIONALES: REFORMAS ELECTORALES Y REFORMAS CONSTITUCIONALES

Como se ha mencionado, el cambio a la reelección presidencial constituye un tipo de transformación institucional y como tal, ha sido tratada por ambas líneas de investigación. Al respecto téngase presente que es una regla del juego estratégica, dado que determina

aspectos relacionados con el ejercicio y distribución del poder, así como la garantía del pluralismo (Del Campo, 2009: 2). Los elementos conceptuales que se extraen de las dos vertientes resultan significativos para el abordaje teórico de la temática por dos motivos. Primero, porque las dos se centran en analizar un tipo de cambio institucional que en ambos casos se ubica a nivel de la norma y, es por tanto, una institución formal. Y en segundo lugar, porque el propio tema de la reelección se encuentra comprendido como parte de las reglas del juego electoral (Montero y Lago, 2005) siendo, a la vez, una de las normas más inestables y que más motiva la presencia de casos de reforma constitucional (Negretto, 2011).

Aunque de manera indirecta, las dos aproximaciones incluyen a la reelección en sus concepciones de las reglas del juego susceptibles al cambio por parte de los actores políticos. De ahí que algunos de los supuestos que caracterizan el comportamiento de los perseguidores del poder y algunas de las hipótesis sobre la que se sustenta la investigación se encuentren dentro de los planteamientos teóricos que se aquí se desarrollan.

El principal reto que supone este cuerpo teórico para la investigación en curso es que sus enfoques se han desarrollado sobre todo mediante el método cuantitativo o la elaboración de modelos de juegos espaciales entre actores. En cambio esta investigación propone un abordaje cualitativo enfocado en los casos más que en las variables. Adicionalmente, las dos líneas de análisis tienen como sujeto que ejecuta la acción de reforma a un actor colectivo que suele ser identificado a través de las élites (Buquet, 2007) o de los partidos políticos (Negretto, 2011). Por el contrario, en el presente trabajo se identifica como actor impulsor del cambio institucional al presidente (o expresidente) como individuo que persigue su supervivencia política mediante el ejercicio del cargo.

1.5.1 Reformas Electorales

Uno de los aportes que se toma de este ámbito de investigación es la definición comprehensiva que se realiza de la reelección presidencial y es proveniente de los estudios de los sistemas electorales de Nohlen (2007), quien la entiende como:

“La reelección presidencial es el derecho de un ciudadano (y no de un partido) que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con renovación periódica de postular y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo (ejecutivo)”
(Nohlen, 2007: 287).

En la definición se enfatiza el papel del líder en la reelección presidencial, en donde el partido político ocupa un papel secundario. Al ser el individuo (presidente) el centro de la reelección presidencial, se considera como el actor clave del análisis en este tema, más allá de su agrupación.

Desde esta literatura al establecimiento de límites a la reelección presidencial se le conoce como *term limits*. Su función al delimitar aspectos centrales de la competición política es parte de las reglas del juego que rigen los sistemas electorales desde su perspectiva más amplia. Es decir, pertenece al conjunto de reglas del juego electoral y de los principios que rigen la competencia por el cargo político del jefe del ejecutivo. Valga mencionar que se entiende por sistema electoral, los componentes o variables de las reglas del juego que, en interacción, ejercen un impacto político fundamental y permiten tanto el análisis empírico como la valoración de los rendimientos efectivos de las reglas (García, 2001).

Los sistemas electorales lo constituyen “el conjunto de leyes y disposiciones, aprobadas por las propias élites políticas que regula de forma llamativamente estable la competición electoral y dentro de los partidos” (Montero y Lago, 2005:1). En su sentido estricto o restringido ha sido definida por Nohlen (2007), como “*las reglas según las cuales los electores expresan sus preferencias políticas en votos y según las cuales se pueden convertir votos en escaños parlamentarios o en cargos de gobierno*” (Nohlen, 2007: 295)²⁵.

Entre los elementos que se utilizan para caracterizar o describir el sistema electoral de los líderes ejecutivos nacionales se encuentran: la duración del mandato, el tipo de elección (directa o indirecta), el tipo de mayoría requerido para declarar el triunfo (relativa o absoluta), la presencia o no de segunda vuelta y el tipo de reelección presidencial admitido o su prohibición (Molina, 2007: 342). A partir de estos componentes, se identifican las variaciones entre los sistemas utilizados para la elección de los cargos populares.

Como se ha mencionado, al enmarcarse dentro de la teoría institucional, se estudia tanto la creación como el cambio en la norma que regula el juego de la competencia electoral. Esto se materializa principalmente en nuevas normas constitucionales, leyes y reglamentos a partir de los cuales se establecen las nuevas condiciones institucionales de contienda

²⁵ Otra acotación es que el sistema electoral distingue entre dos tipos de elecciones, las pluripersonales, como las de los congresistas y las unipersonales, como las del Presidente o de un Alcalde. La mayor parte de la literatura en ciencia política se ha referido a los sistemas electorales que designan los escaños para el congreso, debido a la mayor complejidad en los principios utilizados para la distribución de los cargos de elección. En cambio se ha abocado poco a analizar las elecciones unipersonales, dado que la función es elegir a una persona para un cargo determinado y no existen todas las combinaciones que se usan en la selección de diputados.

electoral (Picado, 2008: 6). El institucionalismo privilegia ver en los procesos de cambio el desarrollo de negociaciones políticas para lograr acuerdos sobre el nuevo diseño, aún cuando estos acuerdos pueden significar resultados por debajo de las expectativas de los actores que promueven el cambio o, simplemente resultados diferentes producto de la presión de las otras fuerzas políticas representadas en el escenario legislativo, dado que éstas reformas electorales a la vez, tendrán un impacto en la determinación de la composición de esas fuerzas y cada grupo busca mantener su poder en ese espacio.

Las configuraciones de los grupos en el poder, sus relaciones e intereses varían en cada caso, esto tiene consecuencias en los estilos de conducción de los procesos decisorios que deben adaptarse a las diferentes realidades. Los recursos de poder con que cuentan los líderes reformistas son esenciales para explicar sus posibilidades de cambio y obtener un resultado cercano a sus expectativas.

“Teniendo en cuenta los conflictos partidistas sobre la selección institucional, los recursos de poder de los reformistas son siempre cruciales para explicar la variación comparativa en la elección constitucional. Los casos individuales pueden diferir, sin embargo, en la medida en que los intereses partidistas y el poder son suficientes para explicar un resultado en particular” (Negretto, 2011: 1797).

El problema de esta perspectiva es que omite el papel directo del *incumbent* en el nuevo diseño constitucional, pues asume un comportamiento colectivo partidista en la negociación de los nuevos parámetros de la competición electoral. Por ello, se hace necesario resaltar el rol del presidente como un actor político individual que se comporta en ocasiones en contradicción con el colectivo que forma el partido político (Samuels y Shugart, 2006).

En consonancia con la tesis de Geddes (1993: 5) se considera que quienes realizan los cambios institucionales son individuos que persiguen su propio interés individual y esos intereses están enfocados en la promoción de sus carreras políticas, por lo cual, según sean esos “intereses” habrá una predisposición a favor de unos arreglos institucionales u otros. A la par, expone que al ser una de las características de las instituciones la adherencia, estas se resisten al cambio; y por tanto, rescata el carácter histórico de las mismas. Esto permite afirmar que las normas de períodos anteriores, aún cuando hayan sido suprimidas en un segundo momento, pueden ser revividas posteriormente, cuando el contexto así lo permita.

De acuerdo con Strøm (1990) y Strøm y Müller (1999) las reformas a los sistemas electorales pueden seguir la lógica del comportamiento de los partidos políticos, pero

también de sus líderes individuales. Con base en la concepción downsiana, los autores plantean que el patrón de comportamiento se puede observar también en los líderes políticos y no sólo en los partidos a los que pertenecen, pues los líderes son actores unitarios y racionales que persiguen los beneficios del cargo:

"[...] Podemos pensar en los líderes del partido como empresarios que están en ese negocio por sus propios intereses más que por altruismo. Es decir, se convierten en líderes de los partidos porque esperan beneficiarse. Son capaces de hacerlo en gran parte porque ayudan a ciertos grupos de ciudadanos a resolver sus problemas de acción colectiva" (Strøm y Müller, 1999:13).

Postulan la existencia tres modelos de comportamiento político: 1) perseguidores del cargo, 2) perseguidores de políticas y 3) perseguidores de votos²⁶. Estos comportamientos también pueden verse unificadamente, en el entendido de que en la contienda política se persiguen los tres objetivos: cargos, políticas y votos. Esto lleva a Renwick (2010: 27-28) a afirmar que los tres componentes se sintetizan en la idea de "perseguir el poder". Es decir, que los partidos y sus líderes individuales, buscan en realidad el poder, entendido ya sea tanto como un fin en sí mismo, o como un medio para alcanzar otros fines. De tal forma, propone la categoría de "perseguidores del poder" que reúne los elementos de la búsqueda del cargo, los votos y la influencia sobre las políticas. Los líderes políticos son los artífices de las reformas y se admite que no solo buscan sus objetivos a través de los partidos políticos, sino también como políticos individuales que persiguen sus propios intereses.

En este contexto, los líderes reformistas buscan ejercer su influencia sobre los procesos de política en curso, de muy variadas maneras, pero existen dos amplias categorías en las que se pueden resumir: la persuasión y el proceso de manipulación²⁷. Renwick (2010, 71-72), estima que la persuasión puede ser argumentativa, lo que significa la habilidad del líder

²⁶ 1. *Office-seeking party*: los partidos buscan maximizar el control sobre los cargos políticos. Este comportamiento se basa en perseguir bienes privados otorgados discrecionalmente a partir del nombramiento político en cargos de gobierno. 2. *Policy-seeking party*: los partidos maximizan sus efectos de la política pública y su enfoque se basa principalmente en estudios de coaliciones. 3. *Vote-seeking party*: los partidos son equipos cuyos miembros buscan maximizar su apoyo electoral con el objetivo de controlar el gobierno, por lo cual no son sólo *vote-seekers*, sino también *vote-maximizers* (Strøm, 1990: 566).

²⁷ Los líderes endógenamente tienen límites posicionales, que restringen los deberes y derechos que le otorga su cargo o posición en una estructura jerárquica.

para convencer a través del debate de argumentos en el escenario público mediante los discursos, los encuadres y la herestética²⁸.

“[...] los políticos que suelen controlar el sistema electoral son quienes tienen el poder de cambiar el sistema y suelen ser precisamente los que se benefician de ella y por lo tanto, desean mantenerlo sin cambios. Esto implica dos rutas potenciales para la reforma electoral: o bien los políticos en el poder deciden que quieren la reforma, o pierden el control sobre el proceso de toma de decisiones” (Renwick, 2007:10).

Una última consideración que resulta útil tener en cuenta de los estudios de las reformas electorales es que, tal como defiende Buquet (2007), la mayoría parte de los períodos de democratización en la región. Esto genera que los resultados expongan la susceptibilidad al cambio en momentos de coyunturas críticas, pero no en momentos de relativa estabilidad política. El mismo autor postula como variable independiente de las reformas electorales las crisis políticas que pueden ocurrir por la presencia de lo que denomina como “disfunción” en el sistema electoral, que se da en presencia ya sea del déficit de legitimidad o del déficit de eficacia. El primero se produce cuando la clase política se percibe como “autoreferida” y se encuentra alejada de la ciudadanía. Y el segundo, es provocado en los casos en los que la clase política se observa como bloqueada y, por lo tanto, incapacitada para desempeñar el rol de conducción que le corresponde (Buquet, 2007: 38).

De esta forma, puede extraerse de este cuerpo de investigación la concepción de la reelección presidencial como una institución que regula los límites de los períodos al mandato del presidente, y es por tanto, parte de las reglas del juego electoral. También sobresale el comportamiento racional de los presidentes como perseguidores del poder y en consecuencia como impulsores de la reforma, que pueden actuar como actor colectivo o individual y en el cumplimiento de este objetivo pueden verse incentivados a desplegar estrategias que pueden considerarse más o menos apegadas a la institucionalidad, como medio para alcanzar sus intereses de reforma.

1.5.2 Reformas Constitucionales y Nuevo Constitucionalismo Latinoamericano

Desde los enfoques de la reforma constitucional, se puede definir la Constitución Política como la colección de principios escritos y no escritos²⁹ y las reglas que identifican las

²⁸ Riker (1986) define la herestética como el proceso por el cual los líderes manipulan los diferentes temas políticos para alcanzar sus objetivos. Maravall (2007: 34) agrega que la dinámica fundamental de la vida política es la incesante búsqueda de los temas y de las alternativas que puedan fraguar una nueva coalición ganadora. Los perdedores podrán convertirse en ganadores manipulando la multidimensionalidad de la competición política.

fuentes, propósitos, usos y restricciones del poder público, contiene una descripción de los principales órganos y procesos por medio de los cuales los conflictos de interés entre diferentes grupos pueden ser arbitrados y canalizados a través de la elaboración de reglas y políticas vinculantes y obligatorias (Vernon, 1987: 142).

Presumiblemente, el papel más importante de la Constitución es el de limitar el comportamiento del gobierno, en la medida que generan un conjunto de principios que son inviolables y dota de provisiones para que las futuras leyes y la actividad del gobierno estén hechas conforme a los mismos. Esta labor es conocida como “constitucionalismo”³⁰, y es vital para el funcionamiento de la democracia. Las provisiones que expresa no son tanto un conjunto de reglas, como un conjunto de prácticas permanentes que definen la unidad política (Elkins, et.al. 2009).

En síntesis, la Constitución es la que define los patrones de autoridad y el establecimiento de las instituciones de gobierno, para Elkins, et. al. (2009) incluso los dictadores necesitan establecer instituciones a través de las cuales gobernar. En esta lógica, definir las instituciones permite a aquellos que ocupan cargos enfocarse en la substancia de la política de gobierno más que discutir sobre reglas fundamentales del juego (Elkins, et. al. 2009: 37-39).

De acuerdo con su rol de institución, es una norma que puede ser cambiada, tanto mediante reformas parciales o enmiendas, como a través del reemplazo total del texto constitucional. Se pueden identificar tres factores que influyen en el cambio constitucional: Primero, los cambios al nivel del régimen político; segundo, las crisis políticas, y por último, la presencia de cambios en las preferencias o distribución del poder entre los principales actores políticos (Negretto, 2009: 40), entre los últimos puede ubicarse la reelección presidencial, que de manera generalizada es una cláusula que se encuentra en el texto constitucional de los países latinoamericanos. Al respecto, se ha encontrado que las modificaciones en esta materia son una práctica común y hace que sea una de las cláusulas más inestable en la región³¹ (Negretto, 2009: 51).

²⁹ Aunque en la actualidad la mayoría de las Constituciones se encuentran expresadas en documentos escritos, algunos países mantienen la tradición de las Constituciones no escritas o Consuetudinarias que se encuentran divididas en colecciones de Leyes y normas que contienen la materia fundamental sobre la que se legisla, como es el caso de Inglaterra.

³⁰ Por constitucionalismo se entiende el compromiso por parte de los gobiernos y las comunidades políticas a adherirse a las normas y principios constitucionales (Nolte y Schilling- Vacafior, 2012: 4).

³¹ Negretto (2011) halla que entre 1978 y 2008 se dictaron 15 Constituciones en América Latina. Durante el mismo lapso, diez países modificaron las reglas de la reelección presidencial, que en total fueron modificadas 16 veces, de las cuales en 9 oportunidades se hizo para flexibilizarla y en 7 ocasiones para restringirlas.

La propensión al cambio ha sido asociada con momentos o ciclos de activismo constitucional, dado que durante esos lapsos los costes de emprender la reforma son más bajos. También es de notar que, por lo general, es el Ejecutivo el que toma la iniciativa de modificar el equilibrio de poder entre el congreso y la presidencia a través de enmiendas constitucionales (Nolte y Schilling- Vacaflor, 2012: 18).

No obstante, no hay un acuerdo entre los estudiosos en torno a si los últimos procesos de reforma constitucional en América Latina limitan o, por el contrario otorgan más poder al presidente. Por un lado, en opinión de Gargarella (2012), lo que ha sucedido durante la última década en las nuevas constituciones demuestra un reforzamiento de los poderes presidenciales, de algún modo compensado por la aparición de algunos otros contrapoderes como aquellos orientados a aumentar la participación popular o los que fortalecen en alguna medida a los legislativos³². En cambio, Negretto (2011) encuentra que esta tendencia es más cuestionable, pues en algunos casos, las reformas distribuyen los mecanismos de poder institucional.

Al examinar las variables independientes consideradas entre las más relevantes para la explicación del cambio en las constituciones, se encuentra la rigidez o flexibilidad constitucional³³ que juega un rol destacado en los incentivos de cambio. La relación planteada es que demasiada flexibilidad constitucional aumenta el riesgo en la promulgación de nuevas cartas magnas (Elkins, et. al., 2009). Otras variables de tipo contextual han sido significativas al probar la capacidad de sobrevivencia o inestabilidad constitucional, como la difusión que refleja las reformas constitucionales en países vecinos.

Dado que las propias constituciones suelen definir los procedimientos institucionales para las enmiendas o los reemplazos, es posible observar que los nuevos textos han tendido a aumentar el número de actores con capacidad de veto en diferentes momentos del

³² Esta afirmación debe ser matizada en el sentido expuesto por García Montero (2009), quien en su estudio empírico sobre los poderes legislativos de los presidentes, demuestra que no todas las constituciones latinoamericanas garantizan súper poderes presidenciales a sus ejecutivos. Algunos países que hicieron nuevas Constituciones como Bolivia y Venezuela no incluyeron reformas totalmente tendientes a aumentar los poderes legislativos de sus presidentes. Venezuela descartó el poder de veto y Bolivia mantiene un parlamento necesitado de mayorías fuertes para lograr acuerdos políticos. Únicamente Ecuador tuvo un aumento notable de estos poderes, pero esto también se explica en su histórica dotación de fuertes poderes a sus presidentes.

³³ Existen diferentes maneras para determinar la rigidez de una constitución. Una es de tipo empírica y mide el número de reformas aprobadas durante un período de tiempo dado y otra es de tipo legal y en su enfoque más tradicional intenta vislumbrar cuán difícil es reformar una constitución, Lijphart (1999), para medir la rigidez se centra en el tamaño de las mayorías necesarias para la reforma (mayorías o súpermayorías), otros autores (Lorenz, 2005 y otros) proponen además incluir el número de actores de veto que participan en el proceso decisorio (Nolte y Schilling- Vacaflor).

proceso de cambio. Para Lorenz (2005), cuantos más actores intervienen en el proceso, se añaden más elementos a la rigidez constitucional³⁴. Esto es importante, pues hace ver que el procedimiento de reforma no es potestad exclusiva del Poder Legislativo, otros actores como pueden ser los ciudadanos, por medio de las iniciativas de reforma o de la consulta popular, pueden intervenir.

Por otra parte, es de notar el creciente rol que tienen las Cortes Supremas en la modificación de la Carta Magna (Nolte y Schilling-Vacaflor, 2012, Martínez Barahona, 2012), en particular en lo referente a la reelección, dado que su potencial participación puede obviarse si se revisan únicamente los procedimientos formales establecidos por la propia Constitución, como son la aprobación legislativa o los referendos. Y sin embargo, su función revisora e interpretadora de la constitucionalidad de las normas, ha permitido que se dé el cambio en su seno, lo cual lo hace formar parte de los actores de las arenas decisoras en este ámbito.

Finalmente, cabe agregar que los estudios de los cambios constitucionales, más recientemente conocido como “nuevo constitucionalismo”³⁵, suelen analizar las reformas constitucionales de forma general, incluyendo un número grande de casos. En los mismos abordan las distintas normas que han sido sujeto de enmienda, buscando explicar por qué se producen los cambios y cuáles son los momentos de mayor preeminencia de las transformaciones.

A diferencia de este abordaje, el presente trabajo sitúa el foco de atención en un cambio concreto que es la reelección presidencial y se centra en un período acotado de alrededor de una década. Empero, se rescata de la literatura de las reformas constitucionales algunas de sus aportaciones teóricas como son el comportamiento cíclico de las transformaciones constitucionales, lo cual permite delimitar la ola reeleccionista en cuestión; además, se extrae la rigidez constitucional como variable de la reforma específica de la reelección presidencial, en el tanto supone una condición institucional que interfiere en los incentivos de los actores interesados en emprender el cambio.

³⁴ Esta hipótesis es discutida en esta investigación, debido a que el aumento de los actores con poder de veto podría expresar más una función flexibilizadora que una de rigidez, en el tanto, es factible que estos actores al final se comporten como arenas decisorias de contingencia.

³⁵ El propio término de “nuevo constitucionalismo” captura el hecho de que el uso de las Constituciones se han extendido alrededor del mundo y ha cambiado la relación entre los Estados y los ciudadanos (Lorenz, 2012: 32).

1.6 A MODO DE RECAPITULACIÓN

Este capítulo ha tenido como objetivo en primer lugar, encuadrar el problema de investigación dentro de las teorías neo institucionalistas, mediante una visión complementaria de sus principales corrientes, con el fin de aunar concepciones teóricas que faciliten abarcar la complejidad del fenómeno en estudio. Si bien existen algunas discusiones de carácter epistemológico sobre la conmensurabilidad entre las citadas vertientes, se hace énfasis en la importancia sostenida también por otros teóricos del institucionalismo (Ostrom, 1991 y 2007, Goodin, 1996, entre otros) de complementar esfuerzos conceptuales para la comprensión de los fenómenos sociales. Los principales supuestos y concepciones teóricas que enmarcan la aproximación se basan en los institucionalismos sociológico, histórico, de la elección racional e ideacional. No obstante, en el nivel del modelo de análisis propuesto, se privilegia el análisis histórico comparado.

En segundo lugar, se ha planteado el presidencialismo como contorno institucional del objeto de estudio. Para lo cual, se han expuesto y discutido los argumentos esenciales sobre la materia, partiendo de uno de sus precursores Juan J. Linz (1990). Esta revisión ha mostrado la persistencia del carácter normativo de gran parte del debate en el que se han estancado los estudios sobre la reelección presidencial en América Latina y ante ello se procura avanzar hacia la construcción teórica en esta área de investigación.

Para ello, en tercer lugar, se realizó la delimitación del presidente como sujeto que impulsa el cambio motivado por su rol en la persecución del poder, lo cual se constituye en una estrategia de supervivencia política, en este caso representada directamente por la permanencia en el cargo. Con tal acotación se devuelve la relevancia estratégica al presidente como actor que persigue sus intereses de poder y se reconoce un mecanismo esencial de supervivencia política en los presidencialismos.

Este planteamiento teórico propuesto, se separa de otras áreas de la disciplina de la ciencia política que suelen presentar como actor impulsor del cambio institucional a las élites o los partidos políticos, como ha sido señalado en los casos de las reformas electorales y constitucionales. Sin embargo, a su vez se les ha prestado especial atención a ambos, por sus aportaciones en otros aspectos al análisis de los cambios en la legislación de la reelección. Algunas hipótesis y supuestos teóricos expresados en estos trabajos, facilitan captar elementos para analizar el problema que se plantea.

Los distintos elementos que forman parte de este marco de análisis han servido para guiar el desarrollo de la presente investigación, ya que han permitido proponer una manera de

aproximarse al problema de la reforma a la reelección desde una perspectiva más analítica y menos normativa que la empleada por la mayor parte de los trabajos sobre la materia. A partir de esta construcción teórica en el capítulo II se definen los aspectos metodológicos y conceptuales mediante los cuales se realiza la aproximación al fenómeno en estudio.

CAPÍTULO II UN MODELO DE APROXIMACIÓN A LA REFORMA REELECCIONISTA

“Comparative politics is the most challenging and difficult, but also the most fun and rewarding, field of political science [...] In a nutshell, if you really wish to be a comparativist, you must be prepared to live a comparative life”

Philippe Schmitter (2007: 350)³⁶

2.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo expone el modelo teórico-metodológico en el que se basa la investigación. La pregunta que guía el desarrollo del análisis es: ¿Por qué los presidentes que intentan modificar el *status quo* de la reelección presidencial –con el fin de hacerla más permisiva– logran o no, sacar adelante la reforma?

A partir del planteamiento del problema de investigación se explicita la relevancia teórica de su abordaje desde la disciplina de la ciencia política y se desarrollan los elementos que componen los procesos de la reforma a la reelección presidencial. En esa dinámica del cambio se encuentra la variable a explicar, que se sintetiza en el éxito o fracaso del proceso de reforma. Para dar respuesta a la interrogante que guía el análisis se construyen cuatro variables independientes y sus respectivos indicadores e hipótesis que más adelante son operacionalizados en el diseño del análisis metodológico.

Al finalizar el capítulo se encuentra un esquema resumen que incorpora los elementos planteados para comprender el fenómeno que se estudia y sus respectivas premisas teóricas, además se plantea el método de análisis cualitativo con el que se realiza la aproximación a los casos.

2.2 ¿POR QUÉ ESTUDIAR LAS REFORMAS A LA REELECCIÓN?

Los procesos de reforma a la reelección son un fenómeno de destacada relevancia, como ya se ha puesto de manifiesto, por la proliferación de casos que recientemente han

³⁶ Cita extraída de: Schmitter, Philippe C. (2007) “Corporatism, Democracy, and Conceptual Traveling. En: Munk, Gerardo L. y Snyder, Richard (2007) *Passion, Craft, and Method in Comparative Politics*. Baltimore, The Johns Hopkins University Press.

aparecido y la traducción de este cambio en una nueva configuración institucional en los presidencialismos de la región latinoamericana. Este trabajo se sostiene que se está ante el surgimiento de un nuevo patrón reeleccionista en la región la cual, hasta hace unas décadas, se caracterizaba por la limitación a los períodos de mandato del ejecutivo mientras que, en la actualidad, existe una tendencia a la extensión del tiempo del presidente en el cargo. Esta tendencia es vista por esta investigación como una estrategia por parte de los líderes políticos (presidentes o expresidentes) de supervivencia política.

La ciencia política ha abordado escasamente este problema de investigación, lo que dificulta el estudio del tema, pues no existe un desarrollo teórico que ofrezca suficientes elementos para su análisis. Como se ha visto en el Capítulo I, algunos estudios en el campo de la teoría comparada han incluido en sus análisis de reformas electorales o de reformas constitucionales, la reelección presidencial como uno de sus componentes. Pese a ello, han prestado poca atención al papel específico de esta figura en las instituciones políticas de los diferentes países que la adoptan, pues ha sido abordada dentro de ámbitos institucionales que abarcan muchos más aspectos de las reglas del juego político. Las acciones desplegadas por los *incumbents* y expresidentes que buscan volver al cargo, han hecho que la mayoría de las constituciones latinoamericanas adopten diferentes tipos permisivos de la reelección, pues este paso es necesario para repetir en el puesto presidencial lo que supone en la práctica, una garantía de supervivencia política extendida el mayor tiempo posible.

Esto parece indicar que la reelección es una pieza clave dentro de las reglas del juego institucional, sensiblemente apetecida por los líderes que temen dejar el cargo y que reúnen las condiciones para emprender los procesos de reforma. Además, el vacío en el análisis político, hace imprescindible su estudio, pues aunque comparte algunas premisas teóricas con otros ámbitos más generales, como los de las reformas institucionales, su ámbito más restringido y su papel estratégico, hace esencial su aproximación con miras a aportar elementos para su comprensión desde la ciencia política. Por esta razón, la relevancia teórica se asienta sobre el cuestionamiento que supone a los estudios de las reformas institucionales (electorales y constitucionales), en la medida que este fenómeno discute las variables y los factores tradicionalmente asociados a esos procesos, en su mayoría de carácter formal y normativo.

En el futuro, sin dudas, este tema arrojará nuevas preguntas para la investigación politológica, relacionadas con los efectos que estas nuevas reglas implican en los sistemas políticos y en el desempeño de los regímenes democráticos.

Como es bien sabido por todo comparativista, cualquier análisis comparado remite al siguiente cuestionamiento: el fenómeno que se analiza representa “¿un caso de qué?”. En respuesta a esta interrogante, el fenómeno que atañe a este estudio remite a cambios institucionales, en general, y a cambios constitucionales, en particular. Sin embargo, se trata de un tipo especial de modificación constitucional, cuyos determinantes se comportan de manera distinta a los factores asociados al problema más amplio, tal como demuestra la investigación existente (Negretto, 2009, 2011; Cheibub, et. al, 2011, 2012; Nolte y Schilling-Vacaflor, 2012). En esta diferenciación juegan un papel central el rol asumido por el líder (en su papel de *incumbent* o de expresidente) como impulsor de esta modificación a la Carta Magna y la ampliación del abanico de opciones estratégicas para decidir sobre la materia. Todo ello, lleva a considerar los casos como representativos de las modificaciones a la reelección impulsadas por el líder presidencial.

La unidad de análisis la constituyen los procesos desencadenados por los líderes de los ocho países latinoamericanos que, entre los años 1999 y 2011, presentaron el intento de reforma. Esto implica que en algunos países los líderes pueden haber activado más de un proceso de cambio³⁷. La variable dependiente, en consonancia, es el resultado del proceso de reforma de la reelección presidencial, que se sintetiza en el éxito o fracaso de la modificación constitucional.

2.3 EL PROCESO POLÍTICO DE LA REFORMA Y LA VARIABLE A EXPLICAR

Teniendo en cuenta la naturaleza fluida del cambio que se estudia, la variable dependiente intenta establecer un vínculo dinámico con el proceso del cambio. Por lo que se procura mostrar la interacción dinámica del proceso y su consiguiente resultado, de forma que este no sea entendido como una fotografía del momento, sino como una secuencia de sucesos que conllevaron a un determinado desenlace. En este entendido, la dinámica del cambio se entiende como un proceso formado por tres dimensiones: el tipo de reelección presidencial (anterior y posterior), las estrategias de reforma y el resultado de la reforma (éxito o fracaso).

El resultado de la dinámica del cambio, se establece de forma dicotómica para indicar el éxito o fracaso de la misma pero, en muchos de los casos, el proceso de superación de la estabilidad normativa fue más bien interactivo, por lo que se intenta clarificar estos

³⁷ Algunos de los casos presentan varios intentos de reforma. Los mismos, pueden variar en cuanto al momento en que ocurre el éxito o fracaso en la decisión. Es decir, un Presidente puede lograr una reforma en el primer intento, buscar una nueva reforma, para expandir aún más la reelección, en un segundo intento y fracasar en éste. O bien, podría fracasar en el primer intento y, superar la norma, en una segunda oportunidad.

escenarios. Dentro del resultado, el éxito se conceptualiza como el comportamiento que tiende a hacer más permisiva la reelección presidencial, a partir del aumento o continuidad en el número de períodos que ejerce el Presidente el mandato. Y el fracaso se define como el mantenimiento o estabilidad de la norma, luego de la negativa o freno en el proceso decisorio de la reforma constitucional.

Los casos considerados exitosos presentan como resultado del proceso de decisión, un ensanchamiento de los *term limits* y la consiguiente flexibilización de los límites a la postulación del presidente para el cargo. Esto puede darse ya sea, permitiendo más de un período de mandato con intervalos de espera entre cada uno o aprobando la continuidad de los períodos. Los casos de fracaso, por su parte, están delimitados por el rechazo a la reforma que tiene como resultado la estabilidad de la norma limitante.

En términos teóricos, existe otro escenario potencial de cambio que es el que atañe a los casos en donde el proceso de reforma tiene como resultado la reducción en los períodos de mandato; por ejemplo, cuando se pasa de una reelección inmediata a una alterna, o a la prohibición absoluta. Esta imposición de límites se convierte en un escenario contractivo de la norma y no forma parte del objeto de estudio por ser un fenómeno distinto, dado que limita al líder al imponer restricciones a su postulación. Además, los casos que muestran este comportamiento tienen como impulsor a la oposición del líder reeleccionista, en el entendido que buscan acceder al gobierno y desbancar al presidente.

En este aspecto se hace necesario resaltar la importancia tanto del punto de partida –el tipo de reelección contemplado en la norma antes de la reforma– como de los recursos de poder con que cuentan los impulsores de la reforma que se han establecido como variables independientes en este análisis. De modo que esta investigación defiende que los actores políticos que promueven la reforma establecen una hoja de ruta que surge del examen de las alternativas de cambio, valorando las posibilidades institucionales, con el fin de trazar las estrategias que seguirán en la carrera por alcanzar la meta de la reelección presidencial.

Entre el tiempo transcurrido desde la presentación de la propuesta, hasta la obtención del resultado final de la reforma, hay un lapso en donde se desarrolla el proceso que determina la evolución endógena de los *term limits*. El proceso contenido en ese período no es unilineal, requiere de ajustes en los planos estratégicos que guían las acciones de los líderes promotores del cambio. Si se analizan los hechos transcurridos en ese lapso, podrá observarse la gradualidad del cambio y establecerse una cadena causal que conecte los principales eventos que conllevaron al momento crucial de la decisión sobre la reforma. La

dinámica del cambio es concebida desde la agencia que ejercen los *incumbents* o expresidentes en busca de su supervivencia política en el cargo.

Por lo tanto, la dinámica política interna que desarrollan los líderes en estos procesos de reforma es el interés central de esta investigación y, por esta razón, la variable dependiente está enfocada a comprender qué determinó el trayecto seguido hasta la resolución de la propuesta reformista. Para ello, en la construcción de los casos –como ya se ha sugerido– se toma en cuenta tres dimensiones: los tipos de reelección³⁸ (anterior y posterior), la propuesta de la reforma reeleccionista y el resultado del proceso (éxito o fracaso de la reforma).

2.3.1 Los tipos de reelección

En cuanto a los tipos de reelección, tanto la ilimitada, como la prohibición absoluta, constituyen los casos extremos de la reelección presidencial; dado que, por un lado, se está ante una situación donde se ha eliminado toda restricción temporal para postularse al cargo y, en el otro, se está ante la restricción absoluta –que equivale a que los presidentes no pueden volver a aspirar al mandato una vez finalizado su primer período de gobierno –. Los otros tipos: la reelección de intervalo y la inmediata son variantes intermedias y son las predominantes en los casos empíricos hasta el momento³⁹.

En efecto, la reelección de intervalo o alterna sigue siendo el tipo dominante en la región y suele representar la idea normativa del llamado “principio de alternancia”, expuesto en el capítulo I. Este principio se asocia en América Latina, desde una posición de filosofía política, a la democracia en contraposición al degradado concepto de continuidad o “continuismo”, vinculado con la segunda variante: la reelección inmediata, que alude a la permanencia de un líder con “ansias dictatoriales” en el poder. Ambas nociones pertenecen al debate normativo en la democracia en la región, pero han quedado consagradas en las discusiones constitucionales, especialmente de principios de la ola democratizadora, en donde sobresale la idea de que la “alternancia” es una contribución

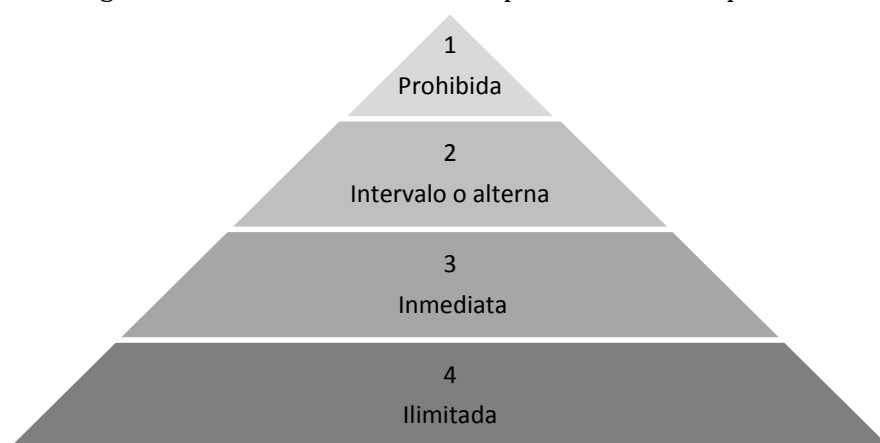
³⁸ Un intento por clasificar las variantes de los sistemas de reelección en América Latina es la de Serrafero (2009:32) quien identifica cinco tipos: 1. Reección sin límites 2. Reección inmediata por una vez y abierta (con posibilidad de volver a ser candidato transcurrido cierto tiempo) 3. Reección inmediata por una sola vez y cerrada (no puede volver a ser candidato) 4. Reección no inmediata, abierta o cerrada (intervalo: mandato intermedio o término fijo en años) y 5. Prohibición absoluta.

³⁹ Aunque la realidad empírica está demostrando recientemente que los líderes que ya han alcanzado un tipo de reelección, buscan posteriormente moverse a otra aún más permisiva. Un ejemplo son los incipientes procesos que se están desencadenando en Ecuador, Bolivia y Argentina por sus Presidentes que se encuentran en el gobierno por segunda ocasión y buscan poder presentarse nuevamente a comicios. Un caso de este tipo se analiza en este trabajo con el proceso de reforma seguido por el Presidente Álvaro Uribe en Colombia durante el año 2010.

desde Latinoamérica al concepto de democracia. Podría incluso afirmarse que es una visión de la democracia *à la* latinoamericana.

La reelección inmediata es la que más se discute en la literatura politológica pues suele asociarse a la mejora en el desempeño del gobierno, a la rendición de cuentas y al control político por parte de los ciudadanos en el entendido que esta modalidad potencia el “voto premio o castigo” por el que los ciudadanos se vinculan directamente con el *incumbent*, y deciden estratégicamente su futuro en el cargo, según el desempeño en su gestión (Linz, 1990; Shugart y Carey, 1992; Cheibub, 2007). Esta variante puede estar limitada a un único período de reelección, o bien permitir más períodos consecutivos. Inclusive puede haber una mezcla y establecer un intervalo para postularse, después del segundo período de gobierno. El diagrama 2.1 presenta las cuatro categorías “puras” que puede adoptar la norma.

Diagrama No. 2.1. Pirámide de los tipos de reelección presidencial



Fuente: elaboración propia

La pirámide del diagrama 2.1 ha sido dividida a partir de los cuatro principales tipos que puede adoptar la reelección presidencial. El orden establecido va desde el tipo más restrictivo hasta el más permisivo. Al observar los cambios desde una perspectiva dinámica, no sólo interesa la forma que adopta la norma sino también el proceso que determina ese resultado. Esto es importante para establecer que los cambios pueden mostrar un comportamiento gradual o abrupto, según sea la interacción con los factores contextuales e institucionales de los casos. De esta manera, la norma puede pasar del primer tipo (reelección prohibida) al segundo (reelección de intervalo), o bien adoptar directamente el tercero e, incluso, el cuarto tipo⁴⁰.

⁴⁰ Fuera del objeto de estudio queda el comportamiento reductor o contractivo, en donde la reelección se desplazaría de los tipos más permisivos a los más restrictivos, como ya se ha indicado.

En términos teóricos puede establecerse que los cambios son más factibles y tienden más fácilmente al éxito cuanto más graduales sean y; por el contrario, son más difíciles de lograr cuanto mayor es la expansión del cambio. No obstante, este proceso está muy asociado a las preferencias de los actores y a los constreñimientos institucionales que, en gran medida, determinan la magnitud del cambio. Por tanto, en general, las formas que puede adoptar la reelección presidencial son variables, así como su punto de partida. Finalmente, las opciones de cambio de acuerdo con la tipología expresada, pueden representarse mediante la tabla 2.1.

Tabla No. 2.1. Tipos Teóricos del Cambio en la Reelección Presidencial

T \ T1	No Reelección	Reelección Alternativa	Reelección Inmediata	Reelección Ilimitada
No Reelección	Inercial (=)	Expansiva (+)	Expansiva (+)	Expansiva (+)
Reelección Alternativa	Contractiva (-)	Inercial (=)	Expansiva (+)	Expansiva (+)
Reelección Inmediata	Contractiva (-)	Contractiva (-)	Inercial (=)	Expansiva (+)
Reelección ilimitada	Contractiva (-)	Contractiva (-)	Contractiva (-)	Inercial (=)

Fuente: elaboración propia

En la tabla el tiempo “T” alude al tipo de reelección presidencial presente en el texto constitucional sobre el que se debate la reforma de la reelección y, el tiempo “T1”, muestra la forma que éste puede adoptar luego del proceso decisorio. En la primera columna están colocadas las variantes observadas de la reelección que son los puntos de partida y, en la primera fila, se anotan las variantes esperadas que podrían adoptarse con la reforma. Las partes sombreadas reflejan el fracaso o el éxito de la reforma. Las coloreadas con gris tenue, muestran el carácter expansivo de los períodos del mandato y, las sombreadas en gris oscuro, remiten a la persistencia de la estabilidad de la norma constitucional, o sea, al fracaso en la decisión de la reforma.

El comportamiento contractivo, aunque conlleva en sí mismo un proceso de reforma de la reelección presidencial, queda, como ya ha sido dicho, fuera del estudio por ser un fenómeno distinto, asociado a distintas variables, dado que reduce las posibilidades del líder para mantenerse en el cargo al imponer límites a su postulación. No obstante, se debe

indicar que algunas de las reformas que se han dado, desde la década del noventa hasta la actualidad, muestran este carácter, pues pasaron de una reelección inmediata a una alterna o, a la prohibición. En estos casos, coincide que el impulsor de la restricción de la norma no ha sido el presidente, sino la oposición que, en la búsqueda por recuperar la capacidad de acceder al gobierno, logra –mediante distintos acuerdos– restringir la posibilidad del presidente en ejercicio para volver al cargo. También es un comportamiento observable en momentos de cambio de régimen, tras una interrupción democrática⁴¹.

2.3.2 Las estrategias de reforma

Las estrategias de reforma se refieren a las arenas decisorias a las que recurren los presidentes y el tipo de reelección que desean alcanzar. En este aspecto es importante considerar la propuesta que se lleva a reforma porque las expectativas de supervivencia de los presidentes en el poder podrían no ser del todo realistas, encontrarse con impedimentos institucionales o con un cálculo equivocado de las preferencias de los actores implicados en torno a la misma. La propuesta óptima, planteada inicialmente, puede ser descartada por alternativas sub-óptimas, que sí tengan opciones de salir adelante en el contexto particular. En este sentido, las instituciones importan, pues constriñen las posibilidades de selección entre las opciones de cambio que seleccionan los líderes.

Los posibles desplazamientos entre los tipos de reelección han sido mostrados anteriormente y coinciden en gran medida con las combinaciones encontradas en la evidencia empírica. Así, las propuestas del cambio incorporarían una de las opciones que represente el incremento en los períodos de gobierno. La selección del tipo de reelección obedecería al interés de ejercer el gobierno durante el mayor número de períodos que sea permitido. Pero se debe insistir en que esta elección está fuertemente vinculada a los contextos particulares dado que el planteamiento que se hacen los presidentes depende para su éxito de la conjunción de factores institucionales -de quién y cómo se dirige el conflicto- y del punto desde el que se parte, ya sea desde la prohibición, o desde algún tipo de reelección previa.

También si ha habido intentos anteriores por parte del mismo líder es posible encontrar que subyace cierto mecanismo de *path dependence* en el camino recorrido, de forma que

⁴¹ Un caso de negociación con la oposición fue la restricción a la cláusula hecha en República Dominicana, mientras que ejemplos de transición a la democracia lo constituyen Paraguay (1991) y Perú (2000).

hay un aprendizaje y una acumulación de recursos de poder para hacer frente a la nueva estrategia de reforma. Los procesos de enmienda en esta materia tienden a ser graduales, o sea que raramente podrían encontrarse reformas abruptas en materia de reelección presidencial. Con lo cual, los líderes que inician un proceso, podrían intentar otro para ampliar aún más sus posibilidades de supervivencia en el cargo, pero partiendo desde un punto más permisivo que el anterior. Así, si se parte de la prohibición los impulsores podrían escoger entre la reelección alterna, inmediata o ilimitada. Si se parte de la alterna pueden buscar la inmediata o la ilimitada y si parten de la inmediata, su aspiración será hacia una inmediata abierta (más de dos períodos) o hacia la ilimitada.

Los órganos decisores también importan en la propuesta planteada, puesto que en algunas arenas decisorias como las constituyentes y los parlamentos, los líderes requieren de mayorías suficientes para que apoyen su proyecto. En ausencia de la misma, tendrían que conformarse con plantear una propuesta más moderada para alcanzar un acuerdo con las fuerzas políticas y, aún así, no tiene el éxito garantizado.

Por otra parte, si la propuesta se realiza en el poder judicial, mediante la revisión constitucional, se espera una declaratoria de inconstitucionalidad de la norma vigente y esto podría significar la eliminación de la norma que incluye la restricción e invalidar el artículo impugnado. Otra arena decisoria es el referéndum, que puede ser convocado para aprobar una enmienda particular sobre el tema, o también puede ser convocada para la aprobación popular de un nuevo texto constitucional. En estos casos, el cálculo del apoyo popular del líder que impulsa la reforma, es esencial para sacar adelante la aprobación e, incluso, para la magnitud del cambio que propone.

2.3.3 *Los resultados*

La tercera dimensión del proceso, coincide con la síntesis de la variable dependiente, pues es la que engloba el resultado del proceso y puede clasificarse de acuerdo con el éxito o fracaso de la reforma. Está basada en el supuesto racionalista de que los líderes políticos persiguen el poder del cargo y, para ello, buscan superar el *status quo* constitucional de la reelección. En este cometido, los presidentes podrían tener éxito o fallar.

El resultado determina si el presidente o expresidente puede volver a ocupar el cargo que significa su supervivencia política en el poder. Al respecto, este trabajo mantiene que en los sistemas presidenciales los líderes o *incumbents* para poder mantenerse en el cargo requieren de medidas institucionales que así lo propicien; por tanto, ante la presencia de

restricciones institucionales a los *term limits* del ejecutivo, la estrategia primordial es modificar las reglas del juego y levantar la inhibición para postularse de nuevo al cargo.

Para asegurarse el ejercicio del poder, desde una lógica de *power seekers*⁴², los líderes buscan garantizarse la expansión temporal en el ejercicio de la presidencia mediante la superación de los límites que impone la norma. Este comportamiento de transformación institucional se define, para efectos del estudio, como expansivo en el entendido que se posibilitan los períodos del presidente en el cargo, eliminando los límites que restringen el ejercicio del poder. Cuanto más veces puede presentarse el líder a competir por el cargo y cuanto más continuadas sean estas postulaciones, mayor es la expansión del mandato que permite la norma reformada y mayor la potencial supervivencia del líder en el poder.

Así, el *incumbent* expandirá sus opciones para ejercer la presidencia si logra vencer la prohibición para ser reelegido, elimina la restricción de permanecer uno o más períodos sin gobernar, o elimina los límites para presentarse al cargo. Los resultados mencionados devienen de un proceso decisorio en el que intervienen otros actores políticos que pueden apoyar o frenar las aspiraciones del líder. Por lo cual, el objetivo del líder puede verse frenado por las decisiones de otros actores e instituciones que no son proclives al cambio en la norma que regula la reelección presidencial. En este escenario, el *incumbent* perdería su opción para ejercer la presidencia una siguiente ocasión.

Esta dimensión refleja el resultado de ese proceso decisorio resumiéndolo a una expresión dicotómica de éxito o fracaso. Pero su lectura debe acompañarse de las dimensiones anteriores.

2.4 LAS VARIABLES INDEPENDIENTES

Para explicar el problema de investigación planteado, se proponen cuatro variables independientes, que intentan reunir los factores considerados como fundamentales para explicar el proceso de reforma: la popularidad del líder, las mayorías legislativas, el control partidista del líder y la rigidez de las provisiones constitucionales para la reforma.

2.4.1 La popularidad del líder

Esta variable independiente expresa el apoyo popular que manifestaban los ciudadanos al líder reformista durante el período en que inicia el proceso de la reforma. Para su

⁴² Con este concepto se caracteriza a los partidos y sus líderes individuales, en el tanto lo que persiguen en realidad es el *poder*, entendido ya sea tanto como un fin en sí mismo, o como un medio para alcanzar otros fines (Renwick 2010: 27-28).

construcción se examinan los datos del Proyecto de Opinión Pública (LAPOP) de la Universidad de Vanderbilt para los presidentes en estudio. Además, se busca comparar la popularidad entre los líderes pero también, de los líderes dentro de sus contextos políticos. Este factor de carácter extra institucional es importante pues funciona como una señal desde el espacio ciudadano hacia las instituciones, muestra la fuerza popular del presidente y también es una guía para la selección de la estrategia decisoria.

La base de apoyo popular con que cuenta el líder es clave en la construcción del discurso a favor de la reelección presidencial, principalmente, porque se defiende la continuidad de un proyecto político que sólo puede encabezar dicho presidente. Esta idea es claramente una construcción discursiva a la medida de los intereses políticos de sus promotores. En el espacio público, el apoyo ciudadano mostrado a la reforma envía señales que serán leídas por el líder como parte del cálculo estratégico de la reforma a los límites en los períodos de mandato y es a la vez, una señal para los demás actores de veto que podrán verse influenciados o no por este caudal de apoyo.

La popularidad funciona como un referente que podría enviar señales a los actores institucionales en general y es particularmente relevante, en las situaciones donde se plantea la vía del referéndum para sacar adelante la nueva norma, dado que anticipa el cálculo del apoyo a la enmienda que se someterá a consulta. Por esta razón potencia el éxito de la reforma vía referéndum. A la par, es un factor facilitador del éxito de la reforma en las vías parlamentaria y judicial, donde el peso de la opinión pública puede influir sobre la decisión de los actores que toman las decisiones.

Es difícil conocer el grado en que la popularidad influye en los representantes parlamentarios con la información disponible para los casos, pues los acuerdos y negociaciones con los grupos políticos no son de acceso público; pero sí se puede hacer una lectura sistemática de los casos, para dilucidar cómo recursos como la popularidad pudieron ser materializados en las trayectorias decisorias elegidas.

Este punto de vista se contrapone a la mayoría de la investigación comparada sobre el papel de las legislaturas, que están más avocadas a analizar el efecto de las reglas institucionales establecidas como los decretos, vetos y enmiendas (Calvo, 2007: 263). Los cuales, si bien constituyen una parte explicativa del éxito legislativo del ejecutivo, presentan limitaciones para el análisis de dinámicas más complejas que no reflejan el seguimiento estricto de la norma escrita. Con esta limitación teórica en mente, Calvo plantea la premisa de que la imagen positiva del presidente puede influir en la aprobación de Proyectos de Ley. Al respecto, el autor afirma: *"Even though the president does not have*

any formal power to set the house's agenda, he can make it electorally costly to block certain bills" (Calvo, 2007:266).

A partir de esta tesis, es factible afirmar que ser un líder popular puede constituirse en una estrategia eficaz para incrementar el éxito legislativo del presidente, al menos por dos razones. Primero, los legisladores temen las consecuencias electorales de apoyar las iniciativas del ejecutivo que son contrarias a la opinión pública, por el efecto que genera el denominado "*responsiveness* electoral retrospectivo", que consiste en el castigo electoral a las acciones de los cargos de representación en los siguientes comicios. Y, en segundo lugar, se espera que los diputados cumplan la política de compromiso y las preocupaciones morales individuales dentro de un cartel legislativo⁴³ (Calvo, 2007: 266).

Por otra parte, otros órganos del Estado, como las Cortes Constitucionales, también pueden verse influidas por las señales de popularidad del mandatario. Para Pérez Liñán y Castagnola (2009), los jueces actúan estratégicamente, según sea la fortaleza o debilidad del poder del presidente, pues sus interpretaciones de la norma puede hacerlos vulnerables o no, según la situación política del ejecutivo. Esta relación puede ser explotada por los líderes que impulsan sus reformas, si están en momentos de creciente popularidad y coyunturas favorables para que repita en el cargo. Por esto, la popularidad puede también facilitar el resultado en esta arena decisoria.

Empero, la arena en donde la popularidad es el elemento clave, es sin duda, en el referéndum. Una de las críticas que arroja el trabajo de IDEA (2008: 3), es que los votantes individuales no suelen votar de acuerdo con los méritos de la pregunta presentada para la consulta, sino, que otros *issues* como la popularidad de que goza el *incumbent*, interviene fuertemente en la decisión del voto.

La construcción de la variable está basada en la utilización de encuestas de opinión pública. El uso de este tipo de instrumento ha sido ampliamente discutido en las ciencias sociales. La opinión pública, como concepto, conlleva diversas críticas por el enfrentamiento entre su concepción político-filosófica más clásica y la perspectiva moderna, basada en las técnicas de medición estadística. Para captar la popularidad en esta investigación, se recurre al enfoque de medición estadístico, que se centra en las

⁴³ *"These cartels seize the power, theoretically resident in the House, to make rules governing the structure and process of legislation. Possession of this rule-making power leads to two main consequences. First, the legislative process in general -and the committee system in particular- is stacked in favor of majority party interests. Second, because members of the majority party have all the structural advantages, the key players in most legislative deals are members of the majority party and the majority party's central agreements are facilitated by cartel rules and policed by the cartel's leadership"* (Cox y McCubbins, 1993: 10).

técnicas de recolección de datos a través de encuestas de opinión. Esta visión técnica, indica que:

“A pesar de todas las diferencias en la definición de opinión pública, al menos reina unanimidad en torno al hecho de que la opinión pública es una reunión de opiniones individuales en torno a una persona o a un objeto de interés público y que estas opiniones determinan el comportamiento de las personas o de los grupos” (Görlitz, 1980: 435).

Al mismo tiempo que podría añadirse que la medición de la popularidad o de la valoración de la gestión política del líder, a partir de la opinión pública, es funcional al proceso político pues, tal como señala Raymond este dato:

“parece ofrecer una solución eficiente al problema de gobernabilidad, debido a su capacidad para producir un consentimiento a la obediencia [...] provocando una aprobación de lo que se hace o de lo que está previsto hacer”. (Raymond, 2001:580).

Las encuestas y sondeos de opinión que se encargan de indagar sobre el grado de popularidad de los líderes del gobierno, se enmarcan desde esta perspectiva, en la tradición de los estudios de opinión pública surgidos a partir 1963 con el trabajo empírico de Almond y Verba sobre la cultura política. Sobre este tipo de trabajos existen diversas posiciones, tanto a nivel académico como desde la gestión política, que enfatizan el peligro de la manipulación y el sesgo en las encuestas de opinión; pero también, hay quienes las defienden y las consideran incluso un mecanismo que mantiene mayor comunicación entre los ciudadanos y el gobierno por lo que pueden repercutir en la elaboración de políticas públicas acordes con las preferencias expresadas por la sociedad (Baca Olamendi, et. Al., 2000: 485)⁴⁴.

Profundizar en este debate escapa al objeto de esta investigación, aunque con fines operativos sí se sostiene que las encuestas de opinión pública pueden actuar como señales orientativas en la toma de decisiones por parte de los líderes y otros actores con poder de veto, en el entendido que este dato refleja el apoyo o rechazo de los ciudadanos a determinadas acciones de política y, por tanto, conllevan previsiones de premio- castigo sobre los representantes políticos (Calvo, 2007). De esta forma, los actores que encarnan las instituciones toman decisiones estratégicas, motivados por los resultados de las encuestas y, en una doble vía, esperan que sus decisiones impacten en la opinión pública.

⁴⁴ Una crítica a estas mediciones es que *“las encuestas de opinión presuponen una respuesta homogénea de los destinatarios a las preguntas [...] subyacen supuestos no sólo sobre el grado de información que poseen los entrevistados, sino también particularmente sobre la eficacia del instrumento de medición”* (Baca Olamendi, 2000: 435).

La literatura que aborda esta materia, suele estar teóricamente poco elaborada y empíricamente muy especializada; por lo cual, se intenta hacer un esbozo general sobre la opinión pública como ámbito en el que se inserta la medición de la popularidad y dejar una lectura más empírica de los datos, en los casos de estudios. Para ello, se exploran los indicadores que reflejan mejor los índices de popularidad de los líderes políticos. Para dicha medida se suele utilizar dos indicadores: el voto propiamente dicho y el indicador obtenido de las encuestas de opinión periódicas (Bosch, et. al., 1999)⁴⁵.

En los casos que se exploran existen numerosas fuentes de medición periódicas del pulso popular del gobierno; sin embargo, el criterio de fiabilidad y comparación es indispensable para la utilización de los datos, por lo que se ha recurrido a los datos del Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Vanderbilt (LAPOP)⁴⁶ para extraer algunos de los indicadores de la variable popularidad aunque se mantiene un diálogo con los datos arrojados por los procesos electorarios de cada país extraídos de sitios oficiales.

Además del LAPOP se utilizan otras fuentes con el fin de comparar y controlar los niveles de popularidad presentados como el Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad⁴⁷. No obstante, la utilización de éste último tiene como fin complementar la información de la fuente principal (LAPOP), que es la que ofrece mayor fiabilidad en los datos y accesibilidad para su revisión, además de contar con un carácter más académico que el Barómetro.

Como se ha sostenido anteriormente, la opinión pública es esencial a la hora de iniciar el proceso de reforma en un tema como la reelección presidencial, pues genera expectativas de éxito o fracaso, según sea el pulso de la popularidad del candidato y la opinión de los ciudadanos sobre la posibilidad de que este pueda volver a desempeñar el cargo. Si se trata de un presidente cuya valoración popular es mala, se pensaría que los ciudadanos esperan el momento de la contienda electoral para desbancarlo del puesto. Lo contrario, un líder con una valoración popular positiva de la gestión, conllevaría que los ciudadanos quieran su permanencia en el cargo.

⁴⁵ El primero tiene la desventaja de su escasa frecuencia y rigidez en el tiempo y el segundo tiene la ventaja de una mayor frecuencia en el tiempo, pero presenta las limitaciones propias de la técnica de encuesta (Bosch, et. al, 1999: 172).

⁴⁶ El Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) es un programa de encuestas periódicas sobre cultura política que se realiza en prácticamente la totalidad de la región. Es dirigido por el Dr. Mitchell Seligson de la Universidad de Vanderbilt.

⁴⁷ El Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad es un programa de publicación periódica del Consorcio Iberoamericano de Empresas de Investigación de Mercados y Asesoramiento (CIMA) que muestra el pulso de aspectos relacionados con temas de gobierno y gobernabilidad, instituciones políticas y el desempeño de los actores políticos de los países iberoamericanos. Para cada país la medición de popularidad es desarrollada por una empresa distinta perteneciente al consorcio, por lo cual no cuenta con una ficha técnica unificada, pero sí específica para cada país en el período de medición que se realiza.

En una visión madisoniana de la opinión pública, se sostiene que “el equilibrio del gobierno es menos preservado por la distribución de los poderes, que por la fuerza de la opinión pública”. En esta lógica, la opinión pública puede influir en las decisiones sobre la distribución de poder, así como las instituciones que pueden llevar a cabo estas medidas (Taylor-Robinson y Ura, 2012: 18).

Si bien son muchos los factores que influyen en la imagen que los ciudadanos tienen de un líder político. En los regímenes presidencialistas, es claro que la personalización suele convertir al líder en la figura crucial, pues domina la agenda política de su agrupación (Rico, 2005). Se puede afirmar, que la imagen del presidente es substantiva, en la medida que él mismo encarna la imagen del gobierno en la escena pública y que su postura sobre diversos temas de relevancia nacional, produce una valoración directa entre los ciudadanos. Al respecto, los líderes presidencialistas, aunque deben enfrentarse a la diversidad temática de sus contextos de gestión, suelen abanderar y privilegiar determinadas políticas, lo cual es transmitido a la opinión pública que valorará estas posturas con mayor o menor simpatía.

Aunque es difícil establecer el nivel de impacto entre los mensajes mediáticos y la opinión pública, Semetko (1996:275) afirma que el papel de *agenda setting* que pueden jugar los líderes de cara a los medios de comunicación, tiene influencia en la forma en que los ciudadanos los evalúan políticamente a ellos y a los demás candidatos. Una de las estrategias utilizadas con este objetivo es el “*priming*”⁴⁸ que, de acuerdo con las circunstancias políticas, puede generar cambios en la percepción pública del desempeño del presidente. En general, se acepta que los ciudadanos usan pistas particulares o enmarques específicos para evaluar a los líderes tales como el desempeño económico, la personalidad del líder y el ambiente político.

Por otro lado, no sería realista pensar que los ciudadanos elaboran estos marcos siempre en condiciones de autonomía y que los datos así lo reflejen. Ciertamente, muchas encuestas de opinión son arrojadas en momentos clave para tomar determinadas decisiones políticas o para buscar un impacto directo en la sociedad. Pero, cuando se usa como una guía para calcular el éxito en una consulta popular, tiene un impacto en doble vía, hacia los votantes y hacia los gobernantes. Por ello, la popularidad se entiende como un signo que guía acciones estratégicas en la toma de decisiones políticas y, a la vez, las políticas que emanan desde el gobierno pueden buscar alentar el apoyo en la ciudadanía.

⁴⁸ El término *priming* se define como “*the effects of prior context on the interpretation and retrieval of information. Or Changes in the standards used by the public to evaluate political leaders*” (Semetko, 1996: 275).

Tal como apuntan diversos autores (McAllister, 1996 y Popkin, 1991), en estos contextos, es posible sugerir cierta ventaja de los *incumbents* en la opinión pública. Dado que entre el presidente en ejercicio y los representantes de la oposición, existen factores asimétricos para medir sus niveles de desempeño o competencia. En el caso de los primeros, los ciudadanos realizan sus juicios de valor basados en la observación de su labor real y de la forma en que lidian con los eventos. Esto se resume en la expresión que Popkin usa al respecto: “[...] *Incumbents deal with acts of state, and challengers deal with media events*” (Popkin, 1991:66).

No obstante, debe considerarse que también los líderes con mucho carisma y amplio apoyo popular corren el riesgo de posicionarse en la agenda decisoria políticas controversiales e implementar planes radicales e impopulares (McAllister, 1996:297). Las propuestas presidenciales de tal naturaleza, pueden ser aceptadas como consecuencia del *mood* ciudadano y la buena reputación que goza el presidente. Esto es esencial a la hora de pensar las reformas que aumentan los períodos de un mandatario en el cargo.

La popularidad, por tanto, es un recurso clave para superar el *status quo* que limita al *incumbent* a mantenerse en el poder por más períodos. Una mayor popularidad garantiza al líder la posibilidad de decidir con el respaldo ciudadano. En el caso específico de la reforma para su reelección, contar con este apoyo es estratégico para obtener el beneplácito de la ciudadanía. A su vez, la señal de apoyo que envían los ciudadanos puede ser leída favorablemente por los otros poderes del Estado (legislativo o judicial) que juegan el rol de tomador de la decisión (Calvo, 2007; Martínez-Barahona, 2010; Ura y Wohlfarth, 2010). En el caso legislativo, los parlamentarios pueden beneficiarse de apoyar una política popular del ejecutivo y capitalizar el beneficio en forma de votos o de otros privilegios derivados de pertenecer al cartel legislativo⁴⁹. Al respecto, se afirma que esta es la razón por la cual los legisladores suelen aprobar políticas de la agenda del gobierno durante los llamados períodos de “luna de miel electoral” (Alemán y Calvo, 2010:7)⁵⁰. En síntesis, la popularidad es un recurso de poder del presidente con el que puede persuadir a los actores institucionales en la toma de decisiones, pero también es un recurso directo si acude a los ciudadanos mediante una consulta popular.

⁴⁹ El cartel legislativo se define como un grupo de legisladores que controla colectivamente las posiciones con poder de agenda y establece criterios para seleccionar qué proyectos serán incluidos en el orden del día del plenario y las comisiones. Cuanto más fuerte y mejor funciona el cartel legislativo, mayor es su capacidad para cumplir sus objetivos, que pueden significar la imposición de reformas, aprobar proyectos o simplemente mantener el status quo evitando la aprobación de iniciativas que no sean de su agrado (Chasquetti y Guedes, 2011: 192).

⁵⁰ Entre las estrategias de interacción con el legislativo que emprende los presidentes para poder aprobar sus agendas de gobierno, Jones (1995:35) también destaca que el Presidente puede recurrir a la apelación de la opinión pública.

La hipótesis establecida en relación con esta variable es que: un presidente o expresidente que es popular entre los ciudadanos goza de mayores oportunidades para alcanzar la reforma de la reelección. En este sentido se considera que la popularidad podría ser una variable suficiente, aunque no necesaria, para alcanzar el cambio en la cláusula constitucional. Para su medición se utilizan los siguientes indicadores:

- Aprobación de la gestión del presidente por parte de los ciudadanos con más del 40%, según los datos de LAPOP
- Confianza en el presidente por parte de los ciudadanos con más del 48%, según los datos de LAPOP
- Triunfo electoral en primera vuelta que supere el 50% de los votos
- Distancia en aprobación de la gestión con respecto al presidente antecesor, de al menos el 10%, de acuerdo con los datos de LAPOP

Con estos datos se construye un índice con valor de cuatro puntos. A cada indicador se le ha dado el valor de un punto y se clasifican los casos de manera dicotómica, en “populares” y “no populares”, en donde los presidentes populares serían aquellos que cuentan con al menos tres puntos del total del índice.

2.4.2 Las mayorías en el Parlamento

Esta variable es fundamental para explicar el éxito de la reforma si los líderes buscan la aprobación siguiendo la arena legislativa. En las otras arenas, esta variable se convierte en facilitadora, en tanto, muestra el control del líder sobre el gobierno. Pero, si un presidente cuenta con la mayoría en el parlamento, es posible que elija la vía parlamentaria. Es decir, en contextos institucionales de mayoría legislativa, el Congreso es la primera instancia, salvo cuando se busca una nueva Constitución.

En los estudios sobre los presidencialismos, ya examinados en el primer capítulo, se ha abordado la discusión sobre sus características y la relación con el desempeño en la gobernabilidad y la estabilidad del sistema político. Uno de los atributos asociados con los llamados problemas del presidencialismo, es que los líderes ejecutivos no necesitan de mayorías en el parlamento para formar gobierno. Es decir, un presidente puede gobernar aún estando en situación minoritaria en el poder legislativo. Dicha característica ha llevado a afirmar que los presidencialismos tienden al bloqueo institucional y, en estas condiciones, son propensos a quiebres del sistema político e incluso del régimen (Jones, 1995).

En la década de 1990 se afirmaba que en los presidencialismos, los gobiernos que no alcanzaban una mayoría cercana al 45 por ciento de los escaños, tendían al conflicto, mientras que en los parlamentarismos, las situaciones de mayorías insuficientes impulsaban la formación de coaliciones o de democracias consensuales (Jones, 1995: 36). Esto llevaba a afirmaciones como las recogidas por Cheibub (2007), de que en los presidencialismos existen pocos incentivos para la formación de coaliciones y que son prácticamente excepcionales. No obstante, estos argumentos en la última década han sido refutados. Chasquetti (2008) afirma que los presidentes de la región que no logran una mayoría cómoda o que se encuentran en minoría, también recurren como estrategia de superación de posibles embotellamientos o bloqueos legislativos, a la formación de coaliciones⁵¹.

Se ha visto que bajo determinadas circunstancias, en los presidencialismos pueden emerger coaliciones de gobierno, cuando el presidente logra hacer ofertas de “portafolio” a otros partidos en el parlamento, interesados en aceptarlas. Aunque la formación de coaliciones es más frecuente en los sistemas parlamentarios, no son exclusivas de este, por el contrario, la evidencia muestra que las coaliciones en los presidencialismos son comunes y que la diferencia entre ambos sistemas en este aspecto, es más de grado que de tipo (Cheibub, 2007).

Por otra parte, tradicionalmente la literatura ha enfatizado el papel de los partidos políticos como las organizaciones clave para la toma de decisiones legislativas. Esto en el entendido de que son los partidos los actores con poder para establecer cuáles proyectos deben ser debatidos y votados en las Asambleas. Es decir, los partidos políticos cumplen un rol de *gatekeepers* en el control de la acción política dentro de las legislaturas (Carey, 2009). La dirección en la cual se da el comportamiento del voto, depende en gran medida de la etiqueta y nivel de unificación o dispersión entre los partidos que conforman la Asamblea. Los presidentes que logran alcanzar una mayoría buscarán obtener beneficios en la aprobación de su agenda de la etiqueta que comparten con su partido (o con los socios de una coalición) y de preservar la cohesión de sus miembros durante la legislatura para mantener el control de dicha mayoría.

Sin embargo, existen diferentes tipos de mayoría según sea el tipo de ley que se busca aprobar en el seno legislativo. Mientras las leyes ordinarias requieren normalmente de mayorías simples, las reformas constitucionales suelen ir acompañadas de mayorías

⁵¹ Riker (1962) en su modelo propone que la conformación de coaliciones se produce bajo la idea de *coaliciones ganadoras mínimas* que conciben la participación del número de partidos que aseguran la mayoría absoluta con el menor número posible de socios.

especiales, que varían de país en país. Esto hace que no sea suficiente con observar los escaños que controla el ejecutivo para sacar adelante su programa político, sino que, además se debe examinar si cuenta con el número de votos necesario para aprobar la reforma en los casos en que se requiere una mayoría especial.

De ahí que la reelección presidencial sea una propuesta “conflictiva” en la competencia partidista, pues normalmente requiere de mayorías cualificadas para su aprobación. Debe tenerse en consideración que esta norma produce un obstáculo en el acceso al poder de otros líderes, tanto de otros partidos como del propio partido del presidente. Por tanto, la labor de reunir estos votos fuera del partido de gobierno resulta mucho más costosa que la de alcanzarlos para la aprobación de otras políticas de la agenda de gobierno y también puede presentar problemas a lo interno del partido del presidente.

Desde esta lógica, resultan distintos los incentivos que el presidente tiene que desplegar para conseguir apoyo a una ley ordinaria, que los que tiene que poner en juego para un tipo de reforma como la reelección presidencial, que implica el potencial prolongamiento de su ejercicio en el cargo, con lo que bloquea el acceso de otros competidores. Por esta razón, para este tipo de reformas no basta únicamente con ofrecer incentivos parroquiales o los llamados *pork barrels*⁵².

No obstante, se podría asumir en general, que los gobiernos de partido mayoritario tienen costos más bajos para lograr acuerdos en torno a la agenda presidencial, aún en aspectos estratégicos como el mencionado. Aún así, si el número no es suficiente para alcanzar la aprobación, deberán buscar otros socios fuera del partido y esto supone ceder, en palabras de Chasquetti (2011):

“[...] parte del botín gubernamental y abrir su agenda en materia de políticas. Pero, a su vez, el acuerdo de creación del gobierno suele ser general y una vez puesto en marcha el andamiaje, los socios comienzan a mostrar insatisfacción con ciertas “policies”. Esta situación origina costos adicionales en el proceso legislativo debido a que el Ejecutivo debe necesariamente modificar algunas de sus iniciativas para mantener la confianza de la mayoría. Esas modificaciones suelen ser consideradas costos de mantenimiento de la coalición” (Chasquetti, 2011: 539).

No obstante, el mismo autor, acepta que esta premisa no se cumple siempre, como demuestra en su estudio sobre las legislaturas de partido de gobierno y coalición en

⁵² Los incentivos “pork barrels” se refieren a la distribución de distintos tipos de recursos públicos o beneficios que son utilizados por los líderes de un partido o coalición política para construir las mayorías necesarias en la aprobación de proyectos de ley de especial interés (Evans, 2004).

Uruguay. También manifiesta que las negociaciones que se dan en el parlamento, una vez pasadas las elecciones, no sólo están condicionadas por las reglas del juego del sistema, sino también por otros factores sustantivos como:

“[...] la urgencia presidencial de alcanzar una mayoría que le garantice un proceso legislativo estable, y el conjunto de incentivos que tienen los partidos para ingresar a una negociación con el Presidente” Chasqueti (2011:539).

En síntesis, si el presidente cuenta con un partido mayoritario, se avocará a negociar de forma intrapartidista; pero, si no lo tiene, será necesario establecer transacciones con otros actores, tantos como se requieran para atender dichas “urgencias presidenciales”. En ese proceso podría recurrir a diferentes tácticas. Al respecto Magar y Moraes (2007: 42) consideran que los gobiernos divididos para alcanzar el apoyo de las cámaras a su agenda pueden seguir tres estrategias: *la partidista*, mediante la formación de coaliciones que acuerdan los programas de las políticas; *el soborno*, dirigido a los partidos de la oposición o bien, de forma fragmentada, a los legisladores y; *la pública*, en donde no hay negociación en el parlamento, sino un debate público sobre los méritos de las propuestas ante la opinión pública para que ésta genere presión sobre los legisladores.

Es importante hacer notar que, en algunos de los casos de estudio, los jefes ejecutivos se presentaron al cargo sin una fuerza legislativa que los representara directamente en el parlamento, lo cual cambia en parte el panorama, al dejar la labor de formación de mayorías a su habilidad política. La formación de gobierno en estos escenarios, es mucho más compleja y se debe analizar teniendo en cuenta las habilidades del presidente para ganar socios, a partir de los incentivos que esté dispuesto a ofrecer.

A partir de lo anterior, se establece como hipótesis que: un presidente que goza de una bancada mayoritaria en el poder legislativo – que se encuentra unida en torno a él – tenderá más al éxito en la reforma de la reelección que uno que se encuentre en situación de minoría parlamentaria. El indicador de esta variable consiste en:

- Un porcentaje de legisladores del partido del presidente o en coalición de gobierno de más del 51% en ambas cámaras

Se establece como umbral un 51 por ciento por considerarse que se trata de una norma especialmente sensible y estratégica que produce costos elevados en su aprobación y conlleva dificultades para alcanzar adeptos aún dentro del partido del impulsor del cambio. Además se tiene en cuenta que en todas las constituciones la norma debe ser

reformada por mayorías especiales, con lo cual no es suficiente un porcentaje del 45 por ciento, como el establecido por Jones (1995), para leyes ordinarias, en este caso.

2.4.3 Control partidista del presidente

Con esta variable se busca clasificar los casos de acuerdo con el tipo de control (concentrado/ desconcentrado) que ejercen los líderes en sus partidos, a través de las distintas ramas y de su estilo de conducción del gobierno. En esta variable se define al líder como el presidente o expresidente reformista, que siguiendo la conceptualización de Lupu (2011: 61-62), es:

“un actor individual que tiene la capacidad de tomar decisiones y poder de veto. Estos individuos son típicamente la cabeza de la organización partidista y en los casos en los que el partido controla el ejecutivo, es el presidente”.

Estos líderes son individuos cuyas acciones se hacen muy visibles al público y cuyas decisiones podrían no ir de la mano de su propio partido político⁵³. La importancia que tiene el cargo del presidente, incluyendo el efecto colateral en la elección de los legisladores y el acceso a importantes recursos de poder, provocan enormes incentivos en los partidos para adoptar un carácter “presidencializado” (Lupu, 2011: 60)⁵⁴.

Los líderes políticos se centran en la carrera por conservar el control del cargo y buscan maximizar su utilidad, en la medida que aumenta su probabilidad de tener éxito para conservarlo. En esta dinámica, los líderes y las élites partidistas pueden entrar en conflicto por las acciones que el líder privilegia para conservar el cargo. La reforma que conduce a la posibilidad de una segunda carrera por la presidencia es parte de este cálculo estratégico, dado que la permisividad constitucional es una condición necesaria para poder volver a competir electoralmente. Es importante agregar que los líderes políticos pueden emprender la lucha por el control del poder partidario, desde diferentes situaciones u ubicaciones en el partido.

⁵³ Aunque se puede distinguir entre dos tipos de actores principales de los partidos políticos: el líder y la élite, en este trabajo se estudia fundamentalmente al primero. No obstante, la distinción entre los líderes y las élites de los partidos, muestran el hecho de que los líderes al estar centrados en sus intereses electorales, tienen unos horizontes temporales mucho más inmediatos que las élites de sus partidos. Esto permite desarrollar el argumento de que los presidentes enfrentan la reelección para mantener el control político. Si pierden la oportunidad, podrían verse desplazados del liderazgo del partido y tener que esperar a volver a la carrera por la reelección, según los términos legales en que esté establecida la reelección (Lupu, 2011: 62).

⁵⁴ Las élites, que también forman parte de los partidos, son consideradas por Lupu (2011) como actores que juegan un papel de sub-líderes y que tienen una dinámica de ascenso a través de los mecanismos internos que establece el partido. El horizonte temporal de las élites es distinto al de los líderes, dado que, las primeras están orientadas al largo plazo en sus carreras políticas dentro del partido, mientras que los líderes presidenciales estiman más relevante el corto plazo.

Esta caracterización permite incorporar tanto a *incumbents*⁵⁵ como a expresidentes en el estudio. En el caso de estos últimos, la lucha por volver al cargo, se puede interpretar como una lucha por retomar el control del liderazgo de la agrupación. En cuanto al comportamiento estratégico, los supuestos son los mismos y, en ambos casos, tanto *incumbents* como expresidentes gozan de mayores recursos políticos que otros líderes. Si bien esto no supone una garantía absoluta para el éxito, sí representa una ventaja para influir en el comportamiento del electorado⁵⁶.

La construcción de la variable del control partidista del líder, intenta dar cuenta de la centralización de poder y personalismo del líder en relación con la estructura de la agrupación partidista a la que pertenece. Es pertinente mostrar si ejerce o no el control sobre dicha estructura o si el líder es más bien controlado por el partido. La hipótesis que se busca probar en relación con esta variable, es que el control partidista concentrado en el líder, hace más proclive el éxito de la reforma. Esta relación se establece partiendo de la idea de que un mayor control del presidente sobre el partido, tiende a generar consenso – incluso si es un consenso autoritario o no negociado. En cualquiera de los escenarios predominaría la voluntad del líder. Dos trabajos seminales que han explicado las características de los partidos políticos y la relación con sus líderes ejecutivos tanto al nivel teórico, como empírico, se han utilizado para dar luz a esta variable. Se trata de los trabajos de Alcántara (2004) y Samuels y Shugart (2010 y 2011).

Alcántara (2004), dentro del planteamiento de dimensiones –tanto originarias como organizativas de los partidos políticos latinoamericanos– incluye el liderazgo como una marca de la organización de los mismos ya que, a partir de esta dimensión, se desarrollan aspectos tales como: la concentración del poder y la relación con los militantes. El liderazgo en la clasificación propuesta por este autor toma en cuenta los siguientes aspectos: 1) el papel e influencia del líder, 2) el carácter difuso o concentrado del poder, 3) las relaciones internas verticales u horizontales, 4) la democracia interna y 5) el entusiasmo con que sus legisladores acatan las resoluciones de los líderes.

⁵⁵ *Incumbent* es el término en inglés con el que se hace referencia a los candidatos a la presidencia que se postulan mientras se encuentran sirviendo en el cargo (Corrales, 2008: 4).

⁵⁶ Para Corrales (2008:7) la mayor información que los electores tienen de los *incumbents* y expresidentes en comparación con otros candidatos influye positivamente en las opciones que tienen los electores para elegir. Otros tipos de candidatos los clasifica en: *newcomers*, *outsiders*, familiares (los denomina como *expresident's Names*), candidatos con poca experiencia y candidatos experimentados.

La integración de los citados elementos, le permite establecer dos tipos de partidos⁵⁷. Por un lado, los que reúnen un carácter de mandato vertical, con un liderazgo poderoso y concentrado; y, por otra parte, los de carácter horizontal, con liderazgo más débil y en donde el poder se encuentra más diluido en el partido⁵⁸. Con esta clasificación muestra, empíricamente, la complejidad que caracteriza a los diferentes tipos de partidos políticos pero, al mismo tiempo, arroja patrones comunes entre ellos. Destaca, además, el tema de los liderazgos en los actuales escenarios donde hay una creciente “personalización” de la imagen de los candidatos presidenciales. Esto produce una concentración de poder alrededor de la figura de un solo actor, que se convierte en la cara visible del partido.

Por su parte, Samuels y Shugart (2010, 2011), analizan los partidos de los sistemas presidencialistas y postulan que existe una tendencia hacia la “presidencialización” de los mismos, la cual marca la relación de las ramas ejecutiva y legislativa que se encuentran constitucionalmente separadas. Además, admiten que algunos partidos pueden mostrar mayores o menores niveles de “parlamentarización” en los mismos sistemas, según sean las relaciones de control político en la dinámica interna del partido:

“[...] un partido presidencializado es, entonces, uno que delega mucha más discreción en el líder que selecciona, en términos de cómo perseguir y ganar el ejecutivo y de cómo gobernar. La discrecionalidad en los ámbitos electorales y gubernamentales viene de la separación del origen de la autoridad Ejecutiva en un proceso de selección separado – lo distintivo de las formas presidenciales de gobierno. Y tras la elección, la separación de la propia supervivencia o continuidad también brinda al líder del partido discrecionalidad adicional para seleccionar al personal de su gabinete y demás puestos así como la iniciación y gestión de políticas – ya que tras las elecciones, el partido que nominó al

⁵⁷ Alcántara (2004: 28) ofrece una taxonomía de acuerdo con los mayores o menores mecanismos de control que tiene la estructura partidista sobre la figura del líder. Propone la siguiente clasificación dicotómica de los partidos políticos en América Latina: Partidos institucionalizados: mantienen una estructura continua, burocratizada, con cierto nivel de infraestructura y de vida partidista que tienen un papel activo en la captación de recursos para sus campañas y buscan desarrollar una base de militantes lo más amplia posibles versus Maquinarias electorales: Partidos de estructura débil orientados hacia las elecciones y que basan sus políticas de financiación en las actividades de sus candidatos. Y, Partidos democráticos: que gozan de relaciones de poder horizontales, con un liderazgo diluido en el partido, con un alto grado de democracia interna y militantes que acatan la predisposición del partido versus Máquinas caudillistas: con un liderazgo fuerte y centralizado, con relaciones de poder verticales, menor democracia interna y cuyos militantes son menos proclives a acatar las predisposiciones del partido.

⁵⁸ Sobre la característica de la alta personalización de los partidos, el autor sostiene la hipótesis de que “La personalización del liderazgo existente en el origen de los partidos tiende a difuminarse con el paso del tiempo y, más aun, cuando el caudillo fundador desaparece, resultando muy difícil la transferencia de la forma de conducción política establecida bajo el mandato del caudillo. Sin embargo, esta afirmación debe ser matizada por el hecho de que partidos que surgieron con liderazgo denominado colectivo han sufrido un proceso de notable concentración del poder en las manos de un único líder” (Alcántara, 2004: 29).

*candidato presidencial no puede demandarle responsabilidad alguna inmediatamente*⁵⁹.

Esto tiene como consecuencia que el núcleo decisorio del partido se vea reducido a las acciones que impulsa el líder del mismo. Ahora bien, esto no quiere decir que se omitan los conflictos entre la rama legislativa y ejecutiva del partido político; por el contrario, potencialmente puede aumentarlos, empero, no todos los partidos se encuentren al mismo nivel de personalización, puede haber mayores o menores rasgos del control de la rama ejecutiva, según las agrupaciones partidistas.

A la vez, la presidencialización se traduciría en que los partidos delegan una discreción considerable en sus *líderes-como-ejecutivos* para moldear sus estrategias electorales y gubernamentales, y que los partidos pierden la capacidad de mantener la responsabilidad de sus agentes (Samuels y Shugart, 2010: 74). Todo lo cual se ve acrecentado por las prerrogativas que los presidencialismos otorgan, en cuanto a poderes legislativos, a sus presidentes. De esta manera, se puede ver cómo las estrategias políticas y gubernamentales se encuadran de acuerdo con dos objetivos que son potencialmente incompatibles: ganar la elección del ejecutivo y obtener escaños legislativos.

Dicha incompatibilidad es producida por la separación electoral de las dos ramas de gobierno, lo que implica que los candidatos presidenciales pueden hacer campaña y ganar elecciones por razones diferentes, e incluso, por diferentes grupos de votantes, que los propios representantes legislativos de su agrupación política⁶⁰. Esta misma separación implica que la reputación de un partido –entendida como un bien público– genere una disyuntiva a los políticos individuales, miembros de cada partido, que deben decidir entre buscar sus intereses particulares o bien, trabajar por la reputación colectiva de la agrupación (lo que a su vez, trae el problema del oportunismo). Frente al conflicto que genera la relación entre las dos ramas partidistas, se debe posicionar el hecho de que en los casos se nota el surgimiento de candidaturas presidenciales que no se hacen acompañar de representantes legislativos.

Los partidos presidencializados, desde esta lógica, permiten el surgimiento de un agente individual responsable de la “salud de la nación”, que es visualizado como predispuesto a

⁵⁹ Para los autores: “Un partido parlamentarizado fusiona sus funciones ejecutivas y legislativas, seleccionando a su líder y haciéndole responsable a través de un proceso interno de de-selección⁵⁹. Esto quiere decir que la rendición de cuentas intra-partidista de un líder en partidos parlamentarios imita a la rendición de cuentas realizada de un primer ministro, que tiene lugar a través de una moción de confianza. En el lenguaje de la teoría principal-agente, el partido es el principal y el ejecutivo es el agente, responsable ante el principal” (Samuels, Shugart, 2011:70).

⁶⁰ Esta diferencia intra-partidista de incentivos electorales es imposible bajo el parlamentarismo.

ocuparse de la provisión de bienes públicos. Una implicación de este comportamiento es que en los partidos presidencializados⁶¹, los presidentes no tienen incentivos para rendir cuentas ante sus propios colegas del partido, dado que genera más incentivos hacerlo directamente ante sus electores.

Aún así, bajo esta óptica se acepta que existen partidos políticos con rasgos “parlamentarizados” que imponen mecanismos de control a sus candidatos al Ejecutivo, aunque en ocasiones sea un control “efímero” (Samuels y Shugart, 2011: 71). Y, en esta medida, la rendición de cuentas y la supervivencia del líder varían, dado que la cadena de delegación del mandato tiene más eslabones asociados al sumarse los determinantes intra-partidistas.

En síntesis los autores manifiestan que aún dentro de los presidencialismos, los partidos varían en cuanto al grado de discreción política y delegación del poder otorgado al presidente, de acuerdo con lo cual, podría hablarse de partidos presidencializados o parlamentarizados. Los primeros conceden al presidente una figura preeminente del partido y le otorgan máxima autoridad. Los segundos, en cambio, controlan la actividad del ejecutivo y su carrera política depende por tanto, no solo de los ciudadanos sino también de la estructura de su agrupación.

Esta idea refuerza la hipótesis que se planteó para esta variable, en el sentido de que un líder que concentra el poder y la autoridad de su partido, tiene más incentivos para buscar una reforma que lo beneficie directamente, como es modificar la Constitución Política para su reelección. Dado que partidos más concentrados y personalizados tienden a evadir los mecanismos de control y toman decisiones basados en el carisma y liderazgo del representante ejecutivo.

Por otra parte, conviene introducir brevemente un aspecto de los líderes de los partidos políticos con el fin de dejar claros los contornos de lo que son y no son ambas figuras para este estudio. Si bien el estudio de los partidos políticos ofrece una serie de taxonomías que caracterizan las variaciones entre estas agrupaciones, también es frecuente encontrar en la práctica política autodefiniciones que se desmarcan de estas categorías con el fin primordial de acercarse más a las bases populares, un ejemplo son los partidos que se

⁶¹ “La presidencialización quiere decir algo más que la personalización. Un presidente no es simplemente una personalidad fuerte con reputación diferente de la de su partido. Es alguien que encabeza una rama de la autoridad política constitucionalmente separada de la legislatura” (Samuels y Shugart, 2010: 88)

denominan “movimientos”⁶². Para acotar la conceptualización, se entiende que si las agrupaciones se comportan como “organizaciones electorales” (Alcántara y Freidenberg, 2001) y buscan competir en las elecciones para alcanzar puestos de representación política entonces, son partidos políticos⁶³.

Paralelamente, es frecuente que los candidatos se presenten como “neófitos”⁶⁴ o *outsiders* de la política, aunque en ocasiones, los mismos hayan tenido una participación en la vida pública de larga data. Esta acción es una estrategia para desmarcarse del pasado y del estilo tradicional de liderazgo. Pero si la función esencial de las agrupaciones sigue siendo llevar a un grupo de representantes a altos cargos de elección popular, se mantienen dentro de la misma conceptualización. Para Linz (2009), tal categorización en la práctica se hace evidente en el mediano plazo cuando el funcionamiento de la organización en gobierno no puede distanciarse del de un partido político “convencional”⁶⁵.

Si bien en la última década este tipo de partidos y candidatos ha tenido un fuerte impulso en la región, en realidad es un fenómeno ya conocido. En la década de 1990 Schedler (1996) lo identificaba como la presentación de los *hominis novi* en la palestra política, cuyo principal atributo está centrado en ser opositores al *establishment* político y sus rutinas y, para ello, sus voceros suelen recurrir a la estrategia de definirse a sí mismos como movimientos y no como partidos. Con ello, además, buscan liderar organizaciones que se terminan convirtiendo en casos extremos de personalización partidista, lo que conlleva

⁶² Algunos ejemplos son: el Movimiento País de Ecuador, el Movimiento V República de Venezuela y el Movimiento Al Socialismo de Bolivia. En un nivel diferente al de estos “movimientos” se da también el surgimiento del conservador y efímero Partido Primero Colombia, con el que Álvaro Uribe llegó a la presidencia bajo el discurso de “antipolítico”.

⁶³ La definición de partido político de Sartori (1976) los identifica como “*Todo grupo político que se presenta a elecciones y es capaz a través de las elecciones de hacer que sus candidatos ocupen cargos públicos*” Sartori (1976: 64).

⁶⁴ Se usa el término *newcomers* o neófitos, por su traducción al español, para referirse al tipo de líderes que se identifican como recién llegados a la vida política, si bien se acepta la discusión de los académicos sobre las dificultades para decidir quién es o no un *newcomer*, es al menos un sello para la auto-identificación de algunos presidentes. Al respecto, Corrales afirma: “*a newcomer is someone with no national reputation before the electoral campaign. Other definitions are less restrictive: a person without electoral experience only in national politics, such as a governor. Still other scholars choose to believe simply what the candidates say: those who describe themselves as newcomers, or simply antiestablishment, are accepted as such*” (Corrales, 2008: 7)(El subrayado no es del original)

⁶⁵ De manera crítica Linz incluso señala que “[...] los partidos son las instituciones más razonables –no necesariamente las mejores– para competir en un régimen democrático. Al Satanizar los partidos como lo hizo el MAS, solamente se legitima un sistema de ideas para ganar electores, los cuales ingenuamente, apoyarán a otro partido que ingresará en la dinámica del poder y en la misma lógica de aquellos que los críticos del MAS aborrecían” (Linz, 2009: 22).

partidos con muy bajos niveles de diferenciación interna donde los jefes en solitario capitanean un grupo de seguidores más bien difusos (Schedler, 1996: 301)⁶⁶.

En la práctica, el *locus* de autoridad de la organización partidista puede estar fuera de la estructura formal- estatutaria de la misma. Las implicaciones políticas de este hecho en la *praxis* es fundamental, dado que la carrera política de los demás miembros de la agrupación, dependerá, en gran medida, de su relación con el líder y no de los mecanismos de control que los estatutos establecen, aunque las formas de ascenso en el poder pueden variar mucho entre partidos e incluso entre períodos (Freidenberg y Levitsky, 2007). Entender estas relaciones explica en buena medida cómo se logran articular las lealtades en diferentes ramas del partido y las propuestas de política que se impulsan.

La hipótesis que guía la construcción de esta variable es: el poder concentrado del líder sobre la estructura partidista, hace más proclive el éxito de la reforma. Para su medición se han establecido los siguientes indicadores extraídos de la base de datos del Proyecto de Élités Parlamentarias de América Latina (PELA)⁶⁷, desarrollada por la Universidad de Salamanca:

- Percepción de los legisladores sobre el poder que ejerce el presidente y su influencia en el voto legislativo (comparación de medias de la opinión de los diputados de cada país).
- Confianza que expresan los legisladores hacia el presidente (Comparación de medias de los diputados de cada país).

2.4.4. *La rigidez constitucional*

En la construcción de esta variable se ha incorporado el factor que se refiere a la rigidez-flexibilidad de las constituciones políticas en cuanto a las provisiones para la reforma del propio texto constitucional. La gran mayoría de las constituciones en las democracias modernas poseen sus propios procedimientos de enmienda y los mismos se enfrentan al reto de mantener un equilibrio para proveer a su marco institucional de un nivel óptimo de flexibilidad: que no haga los procedimientos tan laxos que sean equivalentes al

⁶⁶ Esta aclaración surge de la naturaleza misma de las agrupaciones en estudio e incluso la oposición en algunos de los países que se analizan. Así, en Bolivia, la “Ley de Agrupaciones Ciudadanas y Pueblos Indígenas” del año 2004 permitió que agrupaciones sociales participaran en las elecciones con requisitos menores que los solicitados para un partido político tradicional. (Uggla, 2009:251).

⁶⁷ El PELA es un programa coordinado por el Dr. Manuel Alcántara y un equipo de investigadores de la Universidad de Salamanca en colaboración con otras instituciones y tiene como objetivo analizar las actitudes, opiniones y valores de la élite parlamentaria latinoamericana. Su base de datos contiene información sobre las opiniones, actitudes y percepciones de los legisladores de América Latina desde 1994.

procedimiento ordinario de las leyes y pierda así su status de “Ley Suprema” y, que no sean tan rígidos que sea imposible adaptar la norma a las necesidades que los tiempos demandan (Melton, 2012: 3).

Dado que las prácticas políticas cambian con el paso del tiempo, los ajustes al texto constitucional deben seguir las nuevas prácticas y contribuir a asegurar que la norma continua siendo relevante y pertinente. Teóricamente se sostiene la idea de que una constitución que provee procedimientos efectivos para su enmienda, puede ser más duradera y jugar un rol más activo en la gobernanza, que otra que no cuente con esas características (Elkins, et. al, 2009).

El estudio de los cambios constitucionales, también denominado como “nuevo constitucionalismo” (Nolte y Schilling-Vacaflor, 2012), ha contribuido a analizar la resistencia de los textos constitucionales en el tiempo, a través de la observación del “monto del cambio” en los diferentes países. Una variable que ha sido asociada al cambio es la rigidez constitucional, pero no siempre ha resultado, estadísticamente hablando, potente para predecir la reforma. Algunos de los estudios en esta dirección (Elkins, et.al; Lutz, 1994; Lorenz, 2005) han calculado la tasa de enmienda de numerosas constituciones en diferentes períodos. Uno de los hallazgos de estos estudios tiene que ver con el comportamiento del cambio en “oleadas”. Empero, cuentan con algunas limitaciones en sus alcances metodológicos para establecer la validez externa de sus conclusiones. Uno de los problemas con que se encuentran es que no diferencian el peso o importancia de la enmienda que se lleva a cabo y que utilizan diferentes modelos para medir la rigidez constitucional (Melton, 2012).

De los enfoques utilizados para medir este aspecto, se pueden identificar tres *grosso modo*:

“Mientras el primer enfoque se centra en las mayorías necesarias para reformar la Constitución (mayoría simple o supermayorías), el otro enfoque cuenta el número de puntos de veto que podrían bloquear la propuesta en el proceso de enmienda constitucional. También hay un tercer enfoque que combina los puntos de veto y los tipos de mayorías” (Nolte, 2008:9).

Lijphart (1999) es el exponente del primer enfoque. Propone una escala con valor máximo de cuatro puntos para medir la rigidez constitucional: la aprobación por mayoría ordinaria (1), la aprobación por menos de dos tercios de los votos, pero más de la mayoría ordinaria (2); la aprobación por mayoría de dos tercios (3) y la aprobación de una mayoría de más de los dos tercios, o una mayoría de dos tercios más la aprobación de la legislatura estatal

(4). En los casos en los que existen más de dos vías de reforma expresadas en la norma, Lijphart utiliza el valor de la más flexible.

El segundo enfoque es defendido por Rasch y Congleton (2006). Para su escala cuentan el número de puntos de veto, el cual es definido como el número de jugadores con veto gubernamentales. Además, otorgan un punto adicional si se requiere una elección de nuevos miembros para el congreso y otro punto si debe convocar un referéndum para ratificar las enmiendas constitucionales.

Finalmente, la vía que une ambos enfoques es propuesta por Lorenz (2005) quien combina los tipos de mayoría con los puntos de veto. Para su cálculo modifica algunos de los parámetros establecidos por Lijphart (1999) al tratar las supermayorías superiores a dos tercios con el mismo valor de éstas, añadiendo a los valores los requisitos de convocatoria a referendos, la renovación de legislaturas y la ratificación por parte de otros poderes como el Judicial.

En esta investigación se busca, con la incorporación de la variable rigidez constitucional, dilucidar si la dificultad de reformar la constitución influye cuando se trata el tema de la reelección presidencial. En este objetivo, se ha optado por calcular el valor siguiendo la escala del modelo de Lijphart (1999). No se emplean los modelos de Rasch y Congleton (2006) y de Lorenz (2005) pues se estima que, el aumento de los actores extraparlamentarios, en la práctica podría aumentar la flexibilidad en los procesos de reforma constitucional.

Ante un escenario poco proclive a la reforma en los parlamentos, especialmente, por la imposibilidad de lograr unificar un cartel favorable al gobierno, es viable llevar la decisión a otro espacio decisorio que la norma contemple. Es decir, si el líder anticipa una situación de ineficacia parlamentaria o tiene una alta incertidumbre sobre la decisión del parlamento, preferirá invertir recursos políticos en otros ámbitos fuera de esta arena, mejor aún si está avalado en las provisiones constitucionales, aunque en la práctica lo que se observa son interpretaciones *sui generis* que habilitan a los líderes a seguir otras estrategias.

Surge así la posibilidad de llevar la decisión a las urnas vía referéndum o bien a los jueces constitucionales, que pueden viabilizar el cambio institucional perseguido. Con el agravante de que, tal y como señalan Levitsky y Murillo (2009: 42), el uso recurrente de

estos mecanismos puede ocasionar una mayor debilidad e inestabilidad institucional⁶⁸, entre otras razones, porque se rompe la cadena de delegación democrática (O'Donnell, 2008; Amorin y Strøm, 2006), sustituyendo los medios institucionales representativos por otros.

La hipótesis que se propone es que: las cartas magnas cuyos procedimientos de reforma son flexibles generan incentivos a su impulsor para seguir adelante con los proyectos que pretenden generar las reformas estratégicas; mientras que las constituciones rígidas, inhiben más el impulso de la reforma por la vía del procedimiento ordinario. El indicador que se utiliza es:

- El cálculo de rigidez a partir de la escala de Lijphart (1999) de cuatro puntos, según los tipos de mayoría requeridos para la aprobación de las enmiendas constitucionales.

2.4.5 Operacionalización de las variables

En cuanto a la operacionalización de las variables, han sido considerados indicadores tomados a partir de fuentes fiables como las encuestas de opinión pública de LAPOP y del Proyecto de Élite Parlamentarias de América Latina de la Universidad de Salamanca (PELA). Aunque es conveniente precisar, que la base de construcción de las variables y su posterior clasificación dicotómica, toma en consideración fuertemente los argumentos cualitativos de la construcción de los casos de estudio, especialmente en aquellos factores en donde no es posible encontrar evidencia a partir de los datos.

⁶⁸Levitsky y Murillo (2009) se refieren específicamente al uso de “mecanismos informales”; empero, debe matizarse que aquí se entienden como “extraparlamentarios”, dado que los que se analizan han sido incluidas en los marcos normativos e incluso, dentro de las provisiones de enmienda constitucional. Esto hacen necesario entender como formales esas nuevas instituciones, en el tanto la ley que las reconoce, las “formaliza” o instituye. La consecuencia es que abren el abanico de posibles actores con poder veto alternativos que pueden resultar más favorables a las preferencias del Poder Ejecutivo.

Tabla No. 2.2. Operacionalización de las Variables y sus Indicadores

Variables independientes	Indicadores	Hipótesis
V1 Popularidad	.Aprobación de la gestión del presidente (más de 40%) .Confianza en el presidente (más de 48%) .Triunfo electoral en primera vuelta (más de 50%) .Distancia en aprobación de la gestión con el antecesor (más de 10%)	Un presidente o expresidente popular tiende al éxito en la reforma de la reelección.
V2 Mayoría en el parlamento	.Más del 51% de legisladores del partido del presidente en ambas cámaras.	Un presidente que goza de una bancada mayoritaria es más factible que obtenga la reforma.
V3 Control partidista	. Percepción de legisladores de poder del presidente o de su influencia en el voto legislativo. .Confianza de legisladores en presidente	Un presidente que controla a su partido, es más propenso a modificar la Constitución Política para su reelección.
V4 Rigidez Constitucional	Cálculo de rigidez a partir de la escala de Lijphart (1999)	Las constituciones rígidas inhiben el impulso de la reforma y, por tanto, es poco probable que se dé la enmienda.

Fuente: Elaboración propia

2.5 DISEÑO DE ANÁLISIS METODOLÓGICO

La investigación se desarrolla cualitativamente mediante el uso del método comparado. En cuanto a la estrategia de comparación, el presente, es un estudio de área⁶⁹enfocado a los países que iniciaron procesos de reforma en la región de América Latina, a partir del año 1999⁷⁰. En este análisis se entiende como principal promotor de la reforma al líder político (Lupu, 2011), ya sea el presidente o expresidente que, en su posición de poder, busca cambiar las reglas del juego para volver a competir por el cargo. En este sentido, los

⁶⁹ Ahram define los estudios de area como aquellos que: “[...] re-centered the narrative to emphasize the impact of those contextual elements that make the outcome in question unique. Area studies narratives have a more intricately-rendered setting, more expansive cast of characters, and unfold under a longer durèe than typical analytic narrative” (Ahram, 2009: 14-15).

⁷⁰ Al observar casos que comparten una región geográfica, se encuentran importantes características compartidas al nivel institucional; entre ellas, la condición ineludible de contar con un sistema presidencial.

ejecutivos son actores fundamentales del cambio en las reglas del juego institucional, especialmente de los presidencialismos⁷¹.

La ausencia de un cuerpo teórico para el estudio del tema ha requerido de la construcción de una aproximación teórica basada, principalmente, en los enfoques neoinstitucionalistas que se estiman suficientemente commensurables y cuyos conceptos son mutuamente inteligibles (Jupille, et.al 2003:19). Sobre la base de los supuestos que arrojan estos enfoques se intenta ofrecer una teoría de alcance medio para establecer relaciones causales entre las variables construidas y permitir así, la comparación. En el desarrollo de la metodología de análisis fue necesario recurrir a un procedimiento iterativo entre el método deductivo y el inductivo⁷². En términos teóricos, esta complementariedad en los enfoques hace que el estudio no sea excluyente de las principales ramas del neoinstitucionalismo y se intente nutrir de un mayor potencial explicativo.

En la selección de los casos se incluyeron todos los procesos expansivos de la reelección desencadenados en la región geográfica de estudio durante el período que va de 1999 a 2011, independientemente del desenlace en el éxito o fracaso en sus resultados⁷³. Por su parte, la delimitación temporal del estudio obedece a la premisa de que las reformas constitucionales en esta materia, tienen un comportamiento en “oleadas de difusión” (Weyland, 2011; Lorenz, 2012; Mahoney y Thelen, 2010), en las cuales los líderes sufren una especie de contagio reformista (Zovatto, 2005). La oleada que se busca analizar en la región de América Latina, es la que da inicio con la apertura del Siglo XXI e incluye todos los países que presentaron la iniciativa de reforma expansiva desde 1999. Se ha establecido como punto de cierre en la inclusión de los casos el año 2011. Empero, posteriormente a esta fecha, puede notarse que hay nuevos proyectos de reforma reeleccionista que se están discutiendo en la región, pero éstos se encuentran en fases incipientes y no estaban suficientemente documentados al momento de cerrar el desarrollo de esta investigación, lo cual dificulta su incorporación al estudio, de igual forma se hace referencia a algunos de ellos.

Por otra parte, la ola de reformas que se analiza, presenta una tendencia dominante en la flexibilización de los límites a la reelección presidencial en donde, la mayoría de los casos

⁷¹ Destacan en estos sistemas, las prerrogativas que gozan los ejecutivos en cuanto a poderes legislativos se refiere, así los Presidentes pueden recurrir a poderes como el de iniciativa legislativa, convocatoria a referéndum u otros, para poder impulsar su propuesta de reforma.

⁷² El procedimiento iterativo que se mueve entre la deducción y la inducción, se conoce con el nombre de “abducción” (Héritier, 2008:65)

⁷³ El fracaso en la reforma no implica el entierro de la misma, ya que la realidad muestra que puede haber nuevos intentos por superar esa negativa en la ampliación de la reelección presidencial.

tras los procesos desencadenados, adoptaron la forma de la reelección inmediata, aunque otros adoptaron otros tipos, lo que hace que haya cierto nivel de variación entre los casos. Esto puede deberse a las condiciones específicas que los contextos institucionales propiciaron para perseguir un tipo de reforma y a las estrategias seguidas por los líderes inspiradas en otros casos externos. Los defensores del “ideacionismo”, manifiestan que existen peligros no calculados por los líderes en la importación de proyectos e ideas desde otras realidades. En este entendido, el supuesto ideacional de las olas de difusión es un elemento central al entender las motivaciones y los distintos efectos del planteamiento de la iniciativa en contextos diversos. Al respecto Weyland (2011) reflexiona sobre la práctica común entre los actores políticos de extrapolar los proyectos que les atraen:

“En vez de recoger sistemáticamente la información relevante, los actores están satisfechos con la percepción selectiva [...] En cambio tienden a sobrestimar los signos tempranos de éxito o fracaso, llegando a conclusiones precipitadas acerca de la calidad inherente de una innovación a partir de una modesta fuente de datos que potencialmente no es representativa. Ellos sobrevaloran las evidencias de las muestras pequeñas y no consideran apropiadamente los factores fortuitos, tales como la regresión a la media” (Weyland, 2011:123).

La importancia de aceptar la presencia de las oleadas de difusión radica en que resuelve el dilema teórico de la endogeneidad en el institucionalismo, dado que reconoce la influencia de otros entornos externos al escenario institucional donde se desenvuelven los actores políticos. Con lo cual, la creación y reforma de las instituciones no resulta únicamente como producto de las preferencias (endógenas) de los líderes, sino que también, pueden ser producto de las ideas (exógenas) importadas de sus vecinos:

“El input externo fue necesario para mostrarles a los actores internos cómo podían resolver sus problemas y lograr los objetivos con los que venían teniendo problemas” (Weyland, 2011:123).

Por otra parte, en este estudio se utilizan dos estrategias para la comparación, en primer lugar se recurre al análisis cualitativo comparado, mediante la técnica del *Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis* (QCA), a través del programa fsQCA desarrollado por Charles Ragin (1987). El análisis de *Crisp-Set* fue la primera técnica propuesta por Ragin para el tratamiento de casos analizados con álgebra booleana, que utiliza códigos binarios ([0] y [1]) en la clasificación de los datos, los cuales son sintetizados por medio de operaciones lógicas simples, para la obtención de una propuesta causal que reduzca la complejidad de las configuraciones reflejadas en cada uno de los casos y la combinación de las variables independientes en relación con la dependiente (Rihoux, et. al. 2009: 33).

La técnica del QCA es adecuada para el tratamiento de datos como los que se construyen en el estudio, puesto que es un método cualitativo orientado a los casos y no pretende ser un fin en sí mismo, es decir, constituye simplemente una herramienta que mejora el conocimiento comparado de un número pequeño o mediano de casos. Lo más relevante es que las fórmulas que se obtienen de la simplificación lógica, tienen su asidero en la propia construcción teórica y empírica de los casos y, en ninguna circunstancia, en la herramienta en sí (Rihoux, et. al., 2009: 65). A diferencia de otras técnicas de análisis comparado, como el análisis de conjuntos difusos, ésta se trabaja a partir de la dicotomización de los casos, y no de escalas o graduaciones de valores⁷⁴.

El tratamiento de los casos con este método permite al investigador trabajar con diferentes combinaciones de variables que son tratadas como las causas de un resultado determinado. En particular, la metodología da una base lógica para identificar combinaciones causales “suficientes” para que se produzca el resultado, bajo la premisa de que múltiples combinaciones de factores causales pueden producir el resultado, es decir, se acepta la causación coyuntural múltiple (Mahoney, 2003: 343). De esta forma, una vez desarrollado el análisis, se pueden observar las combinaciones suficientes para el éxito de la reforma y pasar a profundizar en los procesos ocurridos, teniendo en cuenta las consideraciones que se desprenden de la configuración obtenida.

Para ello, en segundo lugar se desarrollan los casos a partir del *process tracing*⁷⁵. Este método para el tratamiento de los casos, facilita la comparación de la dinámica política de los múltiples escenarios y sus complejos procesos, en los cuales tuvieron lugar los itinerarios de cambio y los factores que lo propiciaron o que lo impidieron. Permite al investigador distinguir las cadenas causales de eventos y establecer sus vínculos. Mediante este método cualitativo, se privilegia el estudio orientado a los casos, por lo que se enfoca la relevancia de los procesos, más que en los resultados. Collier (2011) define el método del *process tracing*:

“[...] as a systematic examination of diagnostic evidence selected and analyzed in light of research questions and hypotheses posed by investigator” (Collier, 2011: 823).

⁷⁴ La clasificación se ha decidido con base en los datos empíricos para establecer la pertenencia o no a cada conjunto, según las variables independientes y a partir de ahí se ha construido la tabla de datos para su análisis.

⁷⁵ Venesson (2008: 232) entiende el estudio de casos mediante *process tracing* como la identificación de un mecanismo causal que conecta variables dependientes e independientes. El énfasis de la técnica se encuentra en la búsqueda de la causalidad mediante la deducción y el establecimiento de mecanismos causales. En una perspectiva positivista, el *process tracing* establece y evalúa el vínculo entre diferentes factores.

La ventaja de aproximarse al tema desde este método, es que facilita la observación de los procesos históricos desencadenados, mediante una lógica de narrativa analítica, a partir de la cual se van hilando los distintos mecanismos causales y, con ello, se reducen los riesgos de arrojar explicaciones espurias⁷⁶. Para Collier (2011), el método contribuye tanto a describir el fenómeno político como a evaluar las cadenas causales que lo explican⁷⁷. Este método está muy relacionado con la reconstrucción causal (Mayntz, 2002:13), que consiste en la aproximación a macrofenómenos mediante la identificación de factores interdependientes y sus orígenes.

Con la reconstrucción causal, se pretende abrir la “caja negra” de los *ceteris paribus* y observar cómo los efectos pueden estar intermediados por la interacción compleja de otros factores o variables. En este sentido, las variables independientes construidas para la explicación causal de esta investigación, muestran esta dinámica de interacción en el desarrollo de los procesos.

Por consiguiente, este abordaje no se conforma con una fotografía del momento, sino que, quiere mostrar la situación longitudinal en la que se desarrolla y la complejidad e interrelación de los factores que desencadenaron los procesos. Se enfatiza en una observación de la dinámica del cambio, con especial atención en los trayectos seguidos, para mostrar que no hubo un camino unidireccional destinado al éxito o al fracaso. En realidad, los casos pueden comportarse superando pruebas de “ensayo y error”, mediante la activación de segundas o terceras iniciativas de reforma hasta hacer variar el *status quo* constitucional.

2.6 ESQUEMA METODOLÓGICO

A modo de síntesis, se presenta el siguiente esquema que pretende hacer comprensivo los procesos y sus variaciones, tanto al nivel institucional, como de los recursos que están constituidos por las variables independientes que enmarcan la posición de los líderes para enfrentarse a algún mecanismo decisorio que levantara las limitaciones a la reelección presidencial.

⁷⁶ Lo que Elster (1998, 49) denomina como el error de confundir correlación con causación. Mientras la correlación se refiere a los patrones de co-variación entre la causa y el efecto; los mecanismos causales se refieren a la conexión entre la supuesta causa y su efecto.

⁷⁷ Collier subraya el hecho de que como una herramienta de inferencia causal, el *process tracing* se centra en el despliegue de eventos o situaciones a través del tiempo, las cuales deben ser adecuadamente capturas como una serie de eventos en el tiempo, seleccionando los pasos clave del proceso para ordenar el análisis en una lógica de secuencia y cambio (Collier, 2011: 824).

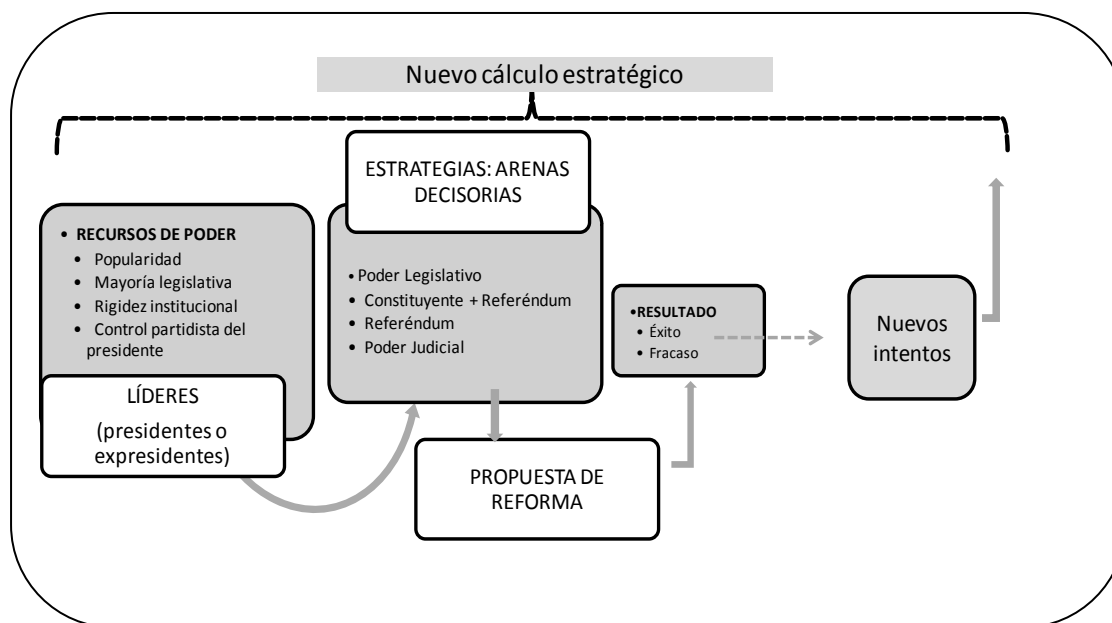
Desde esta perspectiva, se considera que los presidentes actuaron estratégicamente en el cálculo del trayecto por el cual dirigieron la propuesta tendiente a ser modificada. Los medios con que contaban antes de entrar a la dinámica del cambio, eran esenciales para las expectativas de vencer la estabilidad. Sin embargo, las instituciones (o normas) existentes juegan un papel de constreñimiento del abanico de opciones disponibles o habilitados para su selección estratégica. Aún así, en sus contextos específicos, si los actores cuentan con más de una arena para recorrer el camino de la reforma, pueden intentar superar un escenario de fracaso, siguiendo esa nueva ruta.

Contrariamente a la idea de que los cambios institucionales siempre ocurren de manera abrupta, el argumento del cambio que se sigue en este análisis es mucho más gradual (Thelen, 2003 y Mahoney y Thelen, 2010). Esto quiere decir que, una vez alcanzado un primer paso en la expansión de los límites a la reelección, el líder presidencial puede buscar un paso más en la flexibilización de esos límites, por medio de una nueva reforma. Por ejemplo, si un presidente ha logrado modificar la prohibición constitucional para reelegirse por un segundo período de mandato, podría volver a intentar un nuevo cambio institucional, que le provea de una tercera o más oportunidades.

De la misma manera, un intento en el que se ha fracasado, puede dar pie, a partir de la curva de aprendizaje del itinerario anterior o incluso del contexto externo favorable al cambio, a un nuevo intento de reforma. Con esto, se muestra que los episodios construidos no están cerrados; por el contrario, son procesos inacabados de cambios graduales, cuya tendencia solo es posible predecir, a partir del despliegue de las mencionadas olas de reforma.

Una vez descrito el fenómeno del cambio, tal como se entiende en este trabajo, se presenta el diagrama en el que se recogen los factores y condiciones que propician las relaciones explicativas de los procesos de reforma de la reelección presidencial.

Diagrama No. 2.2. Modelo de la Reforma a la Reelección Presidencial



Fuente: Elaboración propia

2.7 A MODO DE RECAPITULACIÓN

En este capítulo, en primer lugar, se ha explicitado la relevancia teórica y la justificación del estudio de la reelección desde la ciencia política, para ello, se enfatizó en el vacío existente en el análisis de este aspecto característico de los presidencialismos, dado que hasta ahora se había tratado solamente de forma accesorio o como parte de fenómenos mayores.

En segundo lugar, se ha centrado la atención en la construcción del modelo teórico-metodológico con el que se desarrolla la investigación, para lo cual se ha definido la variable dependiente y su relación dinámica con el escenario político que da vida al proceso de reforma, sintetizado a través de tres elementos: los tipos de reelección, las estrategias de reforma y los resultados. Los tres aspectos son en realidad un solo proceso que culmina con el éxito o fracaso del intento de la reforma, aunque teóricamente se intentan dividir para facilitar su análisis. De forma tal, que el resultado es un elemento que tiene la función de sintetizar el proceso y que se considera como la variable a explicar.

En tercer lugar, se proponen las cuatro variables independientes, que han sido consideradas como relevantes. Algunas de ellas han sido utilizadas en investigaciones que contrastan estos elementos con otros tipos de reformas institucionales (constitucionales y electorales), como son la presencia de mayorías en el parlamento y la rigidez constitucional y, las otras dos variables que han sido introducidas, resultan de la

construcción teórica propuesta para este problema de investigación, la popularidad y el control partidista del presidente, que aunque han sido mencionados repetidamente en los textos que tratan la reelección, no han sido adecuadamente contrastados hasta el momento.

En cuarto lugar, se ha precisado que el método de análisis comparado que se emplea en esta investigación combina dos metodologías principales, el análisis cualitativo de conjuntos binarios mediante el programa de fsQCA y el *process tracing*. El empleo de ambos métodos es absolutamente compatible y tiene como ventaja el recuperar la dinámica compleja de los casos e ir más allá del establecimiento de explicaciones estáticas de las reformas institucionales.

Finalmente, se incluyen las secciones dedicadas a la operacionalización y explicación del esquema metodológico que guían el presente estudio. Cabe precisar que el esquema busca reflejar el carácter dinámico de los procesos, mediante la interacción de los elementos que componen las cadenas causales de la reforma y la trayectoria iterativa que siguen.

CAPÍTULO III PASADO Y PRESENTE DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

“La desconfianza del poder, especialmente del poder que puede convocar una coerción abrumadora en su apoyo, es tan vieja como la sociedad humana. [...] ya en sus orígenes la democracia y el republicanismo compartieron esta desconfianza, e inventaron varios controles institucionales. Estos controles están basados en la idea de dividir y en la medida de lo posible balancear varias instituciones ubicadas en el ápice de ese “algo” (sea llamado reino, imperio, república o estado).”

Guillermo O'Donnell (2007: 121)

3.1 INTRODUCCIÓN

El 15 de diciembre de 1999 se celebró en Venezuela el referéndum aprobatorio de la Nueva Carta Magna, redactado previamente por una Asamblea Nacional Constituyente. El nuevo texto llevó el título de “Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela”. Entre las nuevas disposiciones de la organización institucional del Estado, se incluyó la figura de la reelección presidencial inmediata para el Presidente de la República, la cual modificó los límites del período de mandato a la Ley Fundamental anterior, en donde se establecían límites de intervalo a la cláusula. Este acontecimiento venía a acompañar la idea de continuidad de un proyecto político de transformación profunda del Estado que encarnaba el presidente Hugo Chávez y cuyo episodio de reforma produjo una repercusión en los demás líderes de América Latina. Una especie de “onda expansiva” empezó a producirse a partir de este primer cambio institucional.

Eventos como el mencionado, han sido parte de la historia constitucional de la región Latinoamericana desde la creación de las Repúblicas en el siglo XIX. La mayoría de estos procesos de cambio institucional, se encuentran enmarcados en contextos característicos que, de alguna manera, marcaron la dirección y dimensión del cambio.

Este capítulo propone realizar un breve recorrido por tres momentos que encuadran el nuevo patrón de la institución reeleccionista en la región. En primer lugar, las características de la reelección presidencial en las constituciones durante el siglo XX, en segundo lugar, el contexto de crisis social, política y económica que enmarca los

principales eventos políticos de comienzos de siglo XXI, y, finalmente, los procesos de cambio en orden cronológico, ocurridos a partir de ese primer evento de la Constituyente venezolana.

3.2 EL PASADO DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL

Como afirma Pérez- Liñán (2009:17): “La Presidencia es el cargo con el que sueñan la mayoría de los políticos”, por ello no es de extrañar que una vez que la alcanzan, lo más difícil sea dejar de ejercerla. En los siglos XIX y XX se pueden encontrar momentos en que los líderes se aferraron al poder, a través de cruentas dictaduras que azotaron los países de la región y que provocaron el vaivén constitucional, especialmente, en el tema de los límites temporales del mandato. Con el fin de las dictaduras latinoamericanas, se tendió a limitar el tiempo del mandato y se favoreció la competición y alternancia en el poder.

Los esfuerzos por traer de vuelta el orden constitucional democrático plantearon una tendencia general en el comportamiento de los controles impuestos sobre los *term limits* del presidente. Para observar este comportamiento, se ha recopilado en la tabla 3.1, las reformas constitucionales hechas en esta materia y los tipos de reelección que adoptaron.

Tabla No. 3.1. Tipo de Reelección en las Constituciones Latinoamericanas del Siglo XX

País	Número de Constituciones (reemplazo y enmiendas)	Tipo de reelección	Constitución
Argentina	3	Alternativa Inmediata	1898, reforma de 1957 1994
Bolivia	4	Alternativa	1938, 1945, 1967, 1995
Chile	3	Alternativa	1925, 1980 y reforma 1997
Colombia	2	Alternativa Prohibida	1945 1991
Costa Rica	3	Alternativa Prohibida	1917, 1949 Reforma de 1969
Ecuador	10	Alternativa Prohibida	1906, 1945, 1946, 1967, reformas de 1984, 1993, 1996, 1998 1929, 1979
El Salvador	6	Alternativa	1939, 1945, 1950, 1962, 1982, 1983
Guatemala	8	Alternativa permitida Prohibida	1927, 1935, 1941, 1956 1945 1965, 1985 con reforma en 1993
Honduras	6	Alternativa Prohibida	1904, 1924, 1936, 1957 1965, 1982
México	1	Prohibida	1917
Nicaragua	8	Permitida Alternativa	1905, 1987 1911, 1939, 1948, 1950, 1974, 1993
Panamá	3	Alternativa	1941, 1946, 1972
Paraguay	4	Inmediata permitida prohibida	1940, 1967 1977 1991
Perú	5	Alternativa Inmediata (más alternativa)	1920, 1933, 1979, 1999 1993
República Dominicana	7	permitida Alternativa	1908, 1947, 1962, 1966 1924, 1963, 1994
Uruguay	5	Alternativa permitida (Consejo militar)	1918, 1934, 1942, 1967 1952
Venezuela	16	permitida Alternativa inmediata	1914, 1922, 1925, 1928, 1929, 1931, 1936, 1945, 1952, 1953 1901, 1904, 1909, 1947, 1961 1999

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de Constituciones de Cervantes Virtual

Tal como se desprende de la tabla 3.1, durante el siglo XX, las constituciones políticas de forma mayoritaria se decantaron por establecer la prohibición de la reelección presidencial. Las que la permitieron lo hicieron mayoritariamente bajo el tipo de reelección alterna o de intervalo, pues era el tipo de restricción que prevenía la tentación de permanencia en el poder prolongadamente. Sin embargo, muchos líderes dictatoriales se sometieron a los intervalos colocando a sus “delfines políticos” en el mando, pero ejerciendo el poder real.

Por ejemplo, Anastasio Somoza García gobernó en Nicaragua durante dos períodos 1937-1947 y 1950-1956, durante los cuales la Constituciones emitidas mantuvieron el artículo que postulaba la reelección alterna, como se observa en las constituciones de 1939, 1948 y 1950⁷⁸. Durante el período de 1947 a 1950, Somoza impuso como candidato por su agrupación, el Partido Liberación Nacionalista (PLN) a Leonardo Argüello, quien en un intento de rebeldía fue sustituido por Benjamín Lacayo y posteriormente por un tío de Somoza, Víctor Manuel Román. Al morir este último, Somoza volvió al poder nombrado por la Asamblea Nacional e intentó ejercer un siguiente gobierno en 1956, pero fue asesinado tras anunciar su candidatura. A su muerte se sucedió otro prolongado lapso de la dictadura familiar de los Somoza que culminó con el triunfo de la Revolución Sandinista en 1979.

Otros gobernantes continuistas sí enmendaron la Constitución para establecer la reelección sin límites (identificada en la tabla como “permitida”), en la práctica lo que se hizo fue eliminar del texto constitucional cualquier referencia a la regulación de los *term limits*, con lo cual dejaron en claro que no había restricciones para el número de sus períodos de gobierno.

Entre ellos se puede encontrar el caso del dictador Rafael Leónidas Trujillo en República Dominicana, quien gobernó durante 1930- 1938 y 1942-1952. La norma que avaló la eliminación de los límites al período de mandato estuvo vigente desde 1947 hasta 1962, tras la nueva Constitución Política de 1962 y después de la muerte de Trujillo en 1961. Al igual que en el caso de Somoza García en Nicaragua, la imposición de sus “delfines” fue más una táctica para enfrentar circunstancias críticas de su gobierno, pero se mantuvo en el ejercicio tras bambalinas. En el lapso de 1938- 1942 ejerció Jacinto Bienvenido y tras su muerte, Manuel Troncoso y durante 1952- 1961, ejerció el cargo su hermano Héctor Trujillo quien renunció para dar paso a Joaquín Balaguer.

Balaguer, a su vez, ejerció el cargo en tres ocasiones. Primero; durante 1960- 1962, tras este período se impuso una nueva norma constitucional que reguló la reelección presidencial mediante el establecimiento de intervalos para volver al cargo. Posteriormente, fue reelegido durante 1966-1978 y 1986-1996. Durante ese tiempo la Constitución dominicana fue enmendada por el presidente y adoptó la permisividad

⁷⁸ Texto de 1939, Art. 204. El período presidencial es de seis años y comenzará el 1 de mayo. En esa fecha el Presidente de la República tomará posesión de su cargo. Se prohíbe la reelección del presidente para el siguiente período. Texto de 1948, Art. 171. El presidente electo por votación popular directa no es reelegible para el período inmediato. Texto de 1950, Art. 186. No podrá ser elegido presidente para el siguiente período el que haya ejercido la presidencia de la República.

absoluta de la reelección hasta su reforma de 1994 que devolvió la cláusula de la reelección alterna al marco constitucional dominicano⁷⁹.

Por otra parte, Venezuela es el caso extremo de permisividad durante el siglo XX . La gran mayoría de sus constituciones políticas omitieron cualquier restricción al número de períodos, así desde 1914 a 1947 y de 1953 a 1961 las Cartas Magnas fueron enmendadas para mantener la reelección sin ningún límite de períodos. Esto obedeció a los intereses continuistas de gobernantes como Juan Vicente Gómez, quien ejerció la presidencia durante 1908-1935 con algunas interrupciones y Marcos Pérez Jiménez que ejerció el poder de 1953 a 1958 y convocó a una Constituyente para emitir una nueva Constitución.

Un caso particular es el de Paraguay que, contrariamente a la tendencia regional, durante gran parte del siglo XX adoptó dos tipos de reelección: primero la inmediata y, luego, la reelección indefinida. La Constitución impuesta por Decreto en 1940, durante el gobierno del Gral. Estigarribia, estableció la reelección presidencial consecutiva. Esta Carta Magna, además, otorgaba otros poderes supremos al ejecutivo (Oría, 1995). La Constitución posterior de 1967 fue producto del mandato del Gral. Stroessner, quien se mantuvo también continuamente en ejercicio del poder. Esto le permitió permanecer en el gobierno hasta que su estado crítico de salud planteó el problema de la sucesión a fines de la década de 1980. Posteriormente, en la década siguiente se estableció la prohibición absoluta de toda forma de reelección presidencial.

Estos son tan solo unos pocos de los episodios que llevaron a los países a restringir la cláusula de la reelección presidencial para evitar el regreso de los líderes continuistas. Conforme los países latinoamericanos se enfrentaron al proceso democratizador, las constituciones tendieron a imponer límites de intervalo y, en ocasiones, la prohibición absoluta de repetir en el cargo de presidente. Este escenario puede observarse mejor en la siguiente clasificación.

⁷⁹ Posteriormente en 2002 se introdujo la reelección inmediata y en 2010 con la promulgación de la nueva Carta Magna se volvió a imponer la reelección alterna.

Tabla No. 3.2. Reglas de la Reelección Presidencial en el período 1990-1998

No reelección	Reelección después de uno o más intervalos	Reelección inmediata**
Colombia*	Bolivia	Argentina
Costa Rica	Chile	Brasil
Guatemala	Ecuador	Perú
Honduras	El Salvador	
México	Nicaragua	
Paraguay*	Panamá	
	República Dominicana	
	Uruguay	
	Venezuela	

Fuente: Elaboración propia a partir de las Constituciones Políticas

*La prohibición, vigente hasta la actualidad, se estipuló un año después

** Ninguno de los cuales permitía la reelección ilimitada

3.3 LA PRIMERA OLA DE REFORMAS REELECCIONISTAS POST- TRANSICIÓN A LA DEMOCRACIA

Poco tiempo después de los procesos de transición a la democracia, tres países iniciaron una oleada de reformas, con el fin de promover la continuidad presidencial. Se trata de Perú en 1993, Argentina en 1994 y Brasil en 1997. Con dichas reformas lograron reelegirse los presidentes Alberto Fujimori en 1995, Carlos Menem en 1995 y Fernando Henrique Cardoso en 1999, respectivamente. De esta ola reformista, el caso constitucional más permisivo y que hizo fracasar la incipiente tendencia en ese período fue Perú dados los vicios de autoritarismo que tomó el gobierno de Fujimori. Este episodio resulta llamativo por su fórmula reeleccionista, que introduce una modalidad de reelección que combina la inmediata con la posibilidad de presentarse a un nuevo período de manera alterna, tal como se desprende del artículo No. 112:

“El mandato presidencial es de cinco años. El Presidente puede ser reelegido de inmediato para un período adicional. Transcurrido otro período constitucional, como mínimo, el ex-presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones”.

Este artículo habilitaba al presidente para gobernar de forma inmediata, a la vez que estipulaba la posibilidad de volver a presentarse al cargo, transcurrido un período de mandato presidencial. No obstante, las postulaciones con las cuales se presentó a la presidencia Alberto Fujimori fueron todas inmediatas, compitiendo para las elecciones y obteniendo el triunfo en los comicios de 1990, 1995 y 2000.

Esta situación fue posible, debido a una Ley presentada al Congreso denominada *Ley de Interpretación Auténtica* con la cual se buscó declarar inaplicable el intervalo de espera

que declaraba la Constitución de 1993, impulsada por el propio Fujimori⁸⁰ – que limitaba la continuidad a un solo período inmediatamente posterior – y que, por tanto, lo inhabilitaba para presentarse por tercera vez a los comicios del año 2000. Con la introducción de esta Ley, Fujimori pretendía que se contara su ejercicio del cargo a partir de la promulgación de la Constitución de modo que pudiera volver a presentar su candidatura a la Presidencia de la República.

El Congreso de la República, de mayoría fujimorista, despidió a tres de los miembros del Tribunal Constitucional contrarios a la interpretación que el presidente pedía que hiciera a la Ley. De modo que logró la interpretación favorable dando paso, de esta manera, a su tercera postulación en una campaña marcada por la intimidación a los opositores y el consecuente retiro de la candidatura de su principal rival, Alejandro Toledo.

El nombrado presidente por tercera ocasión, se enfrentó en ese año a un escándalo por corrupción que finalizó con su destitución del cargo por parte del Congreso peruano. Tras su caída, y tal como se ha observado en otros casos extremos de abuso de la reelección, el Congreso reformó el artículo 112 limitando nuevamente los períodos de mandato:

"El mandato presidencial es de cinco años, no hay reelección inmediata. Transcurrido otro periodo constitucional, como mínimo, el ex presidente puede volver a postular, sujeto a las mismas condiciones."

De esta manera se dio una contracción de la cláusula y la consiguiente precaución continuista. Este caso, como se ha dicho, es el caso extremo de los tres que emprendieron la reforma durante la primera parte de la década de 1990. Los otros dos, Argentina y Brasil, se mantuvieron dentro de los parámetros institucionales democráticos y esto ha facilitado la estabilidad en la norma reformada.

Vale la pena matizar el caso de Argentina, dado que Carlos Menem al igual que Alberto Fujimori, intentó que la Corte Suprema interpretara que la reforma lo habilitaba para reelegirse en dos ocasiones consecutivas y no en una. Durante el inicio de su gobierno, la Corte había sido el escenario de puja entre Menem y el Congreso y tuvo que ser equilibrada políticamente en un gesto de cesión del presidente ante las exigencias de sus

⁸⁰ En abril de 1992 el presidente democráticamente electo Alberto Fujimori disolvió el Congreso, los gobiernos regionales, intervino en la judicatura, y declaró el cierre el Tribunal Constitucional. Después de una gran presión de los países de América Latina y la Organización de los Estados Americanos (OEA), el Presidente convocó a elecciones para una Asamblea Constituyente en noviembre de 1992. Los partidos de oposición más importantes boicotearon dicha elección; pero, una asamblea altamente complaciente con el presidente, terminó por aprobar la propuesta de reforma que concentró mucho poder en la presidencia y que abolió la segunda cámara del Congreso peruano. En octubre de 1993 la propuesta de reforma ganó por un pequeño margen (Nolte, 2008: 8).

legisladores, este hecho sumado a que los diputados peronistas apoyaban mayoritariamente la candidatura rival de Eduardo Duhalde, influyó decisivamente en el fallo unánime de la Corte en 1999 contra las apelaciones de Carlos Menem para volver a presentarse al cargo por tercera ocasión (Carey, 2003a: 21).

Incentivado por estas exitosas reformas, Fernando Henrique Cardoso, desde el año 1996 anunció su interés por ser reelegido presidente de Brasil. El hecho de contar con una coalición de gobierno que apoyó esta iniciativa, fue clave para que el Congreso aprobara la enmienda constitucional que permitió la reelección consecutiva en Brasil, en junio de 1997. Aunque hubo reclamos por parte de los partidos de izquierda que denunciaban supuestas prácticas de corrupción en la negociación de los votos en el Senado, la reforma pasó rápidamente y sin mayores contratiempos la vía legislativa. Así, Cardoso fue reelegido presidente en los comicios presidenciales de 1998.

Los tres episodios de reforma estuvieron marcados por procesos de estabilización macroeconómica, el desgaste del Poder Legislativo y Judicial y de la presentación mesiánica de los tres líderes que abanderaron una propuesta de reforma económica para controlar la inflación y fortalecer el Poder Ejecutivo (Dillon, 2000). Argentina y Brasil configuraron una estrategia institucional que permitió una reforma estable en el tiempo, mientras que en Perú, la manipulación institucional y la deriva autoritaria de Fujimori terminaron por volver a restringir la norma reeleccionista.

3.4 LA COYUNTURA POLÍTICA REGIONAL A COMIENZOS DEL SIGLO XXI

Mientras los primeros años de la década de 1990 estuvieron dominados en la región por la llamada agenda del Consenso de Washington⁸¹ que conllevó la apertura comercial y financiera del mercado así como un repunte económico en las cifras de crecimiento; a partir de 1997, la vulnerabilidad latinoamericana frente a la crisis económica y la caída de las bolsas mundiales, dieron fin a la “euforia” inversora y detuvieron el crecimiento económico, lo cual hizo que se conociera a este período como el “lustró perdido”⁸² (Paramio y Revilla, 2006:2).

⁸¹ El Consenso de Washington es el nombre con el que se denomina el programa político económico impulsado en la Región para impulsar políticas económicas de liberalización. La principal tarea era abrir las economías, favorecer la operación y el desarrollo de los mercados, reducir la intervención estatal, disminuir el peso del sector público e incentivar las exportaciones como motor de la economía (Paramio, 2005:1).

⁸² “Lustró perdido” es el nombre con el que José Antonio Ocampo, Secretario General de CEPAL durante los años de crisis, bautizó a los últimos años de la década de 1990.

Ante la crisis económica, la agenda quedó en entredicho y se habló de una “nueva generación de reformas” pasando de la economía a las instituciones políticas (Paramio y Revilla, 2006:2). Coincidió con este debate, la alerta sobre la calidad de las instituciones democráticas y el crecimiento de la desigualdad en el subcontinente evidenciado por el Informe *La democracia en América Latina* (2004), publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El balance general mostraba una sociedad heterogénea, con altos niveles de fragmentación social, producto del aumento de los niveles de pobreza y desigualdad durante la década de 1990. En algunos casos, estos problemas estaban agravados por las diferencias étnicas y culturales. Todo lo cual evidenció, en el escenario político, que los procesos electorales de las últimas décadas se desarrollaron en medio de la pobreza y la fractura social (Domingo, 2006:25).

Si bien la región no se ha caracterizado por gozar de una amplia estabilidad institucional, los años siguientes al inicio del siglo XXI fueron políticamente convulsos y trajeron un alarmante desgaste de las élites políticas y económicas que dieron lugar a procesos de movilización popular y gran presión social por deponer presidentes acusados de corrupción. No obstante, a diferencia del pasado, los gobiernos cayeron en estos procesos por vías distintas a los conocidos golpes de estado. Algunos sucesos que ejemplifican lo anterior fueron la destitución por parte del Congreso de Alberto Fujimori en Perú (2000); la destitución del presidente Jai Mahuad en Ecuador (2000) y, posteriormente, la huida de Lucio Gutiérrez (2005) en medio de las protestas en su contra; también en Bolivia Gonzalo Sánchez de Lozada (2002) y Carlos Mesa (2005) se enfrentaron a la inesperada interrupción de sus gobiernos ante el descontento popular.

Estas crisis políticas se resolvieron en medio de cierto ambiente constitucional que a diferencia de las crisis de la década de 1960 y 1970 no terminaron en dictaduras militares. Aún así, dichos acontecimientos pusieron en evidencia el creciente desencanto y desconfianza ciudadana hacia las élites políticas tradicionales de sus respectivos países, agravada por las denuncias de corrupción de las instituciones del Estado que perjudicaron la imagen de las propias instituciones. Para Paramio (2006), el desarrollo de eventos de este tipo, muestra que existe una crisis de representación, entendida como:

“una crisis de adaptación del sistema de partidos a una nueva realidad económica y social, en una fase en las que las reglas del juego han cambiado, a consecuencia de las reformas económicas de los años noventa y de la globalización como contexto mundial, y en la que los políticos no aciertan a responder a las demandas sociales bajo estas nuevas reglas del juego” (Paramio y Revilla, 2006:48).

Coincide con la salida de las crisis políticas y, especialmente, con la oposición al Consenso de Washington de la década de 1990, el surgimiento de los llamados gobiernos de “nuevo signo”⁸³ (Moreira, et. al, 2008:7) que proliferaron a partir del año 2000 en la región latinoamericana y cuyas políticas han buscado transformar el Estado y sus instituciones. Pero, tal como se ha argumentado en los capítulos anteriores, no se considera que todos los cambios institucionales, particularmente la reelección, puedan explicarse por el advenimiento de líderes con un signo ideológico determinado. Más ampliamente, podría decirse que el contexto político ha promovido la aparición de estilos de liderazgo que, independientemente de su signo ideológico, intentan hacer frente al reto de la potencial pérdida de legitimidad y, sumado a ello, de la supervivencia política.

Ante este escenario cambiante, es conveniente prestar atención a la forma que adoptan las instituciones políticas para adaptarse a las demandas sociales, así como intentar la supervivencia de los presidentes mediante canales que les acerquen a la confianza y apoyo de los ciudadanos que son quienes, en última instancia, otorgan esa supervivencia. Pero no puede dejarse de lado que esta situación entraña un cuestionamiento a la teoría sobre los presidencialismos y sus principales características puesto que, en los últimos años, el surgimiento y proliferación de dos figuras institucionales, hablan de la flexibilización de la llamada “rigidez del mandato” (Linz, 1985). Éstas figuras traídas a colación en esta breve descripción son: el juicio político (Pérez Liñán, 2009) y la reelección presidencial.

A partir de ahí, conviene repensar el presidencialismo y analizar las repercusiones que las innovaciones institucionales traen a la gobernabilidad democrática y al ejercicio de gobierno en la región.

3.5 EL PRESENTE DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL

A comienzos del siglo XXI el panorama constitucional de la región latinoamericana ha dado un vuelco hacia la adopción de medidas más permisivas para la reelección presidencial en una gran mayoría de países, como se observa en el mapa 1. Con ello, haciendo gala de la diversidad institucional, algunos han eliminado las restricciones que proscribían la reelección, otros han adoptado la reelección inmediata y, los más osados, han eliminado todas las restricciones para postularse indefinidamente al cargo. Según sea el escenario en

⁸³ Con este término Morera, et. al (2008:8) designa la llegada al poder entre fines de 1990 y principios de 2000 de los gobiernos de izquierda de Presidentes como: Hugo Chávez, Lula da Silva, Néstor Kirchner, Tabaré Vázquez, Evo Morales, Rafael Correa y Daniel Ortega. La denominación con que agrupa a estos líderes es justificada por *“una relativamente alta oposición al consenso reformista de los noventa, la adscripción a las ideas y programas políticos tendientes a recomponer algunos de los más agudos efectos sociales, políticos e institucionales generados por aquellas políticas”*.

el que se ubican los casos, puede afirmarse que la tendencia al aumento de los períodos de mandato está aún en plena fase de expansión.

Mapa No. 3.1. Países que presentaron intentos de reforma a la reelección (para hacerla más permisiva) 1999- 2011



Fuente: elaboración propia

Este comportamiento resulta llamativo si se piensa que, antes del año 2000, eran pocos los países que contaban con la reelección inmediata y ninguno acogía la ilimitada. Hoy en día, seis nuevos Estados latinoamericanos se han sumado a la fiebre reeleccionista de la región: tres de ellos adoptando la inmediata (Bolivia, Ecuador y Colombia), dos la ilimitada (Venezuela y Nicaragua) y uno la alterna (Costa Rica). Otros países como Honduras y Panamá han intentado sumarse a la tendencia de la reforma, pero no han tenido éxito en dichos intentos.

Estas numerosas transformaciones terminaron por inclinar la balanza del debate entre defensores y detractores de la reelección, a favor de la conveniencia en la relajación de los límites temporales a la misma, lo cual modificó una característica considerada “problemática” de los presidencialismos⁸⁴: la imposibilidad de que el líder se sometiera al

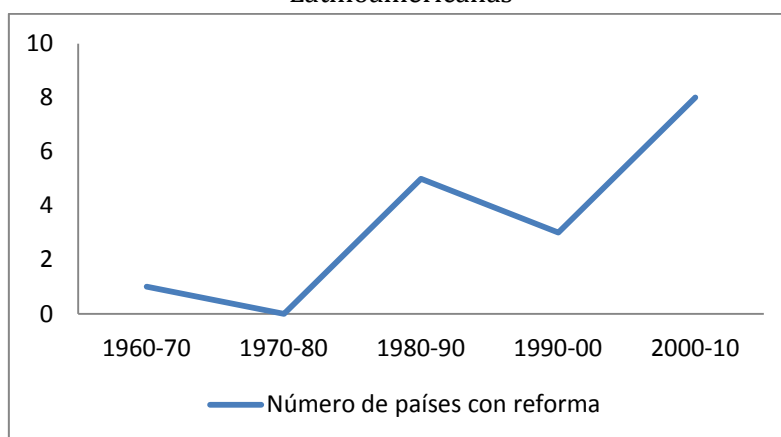
⁸⁴ Ver el debate sobre la rigidez del mandato y la inconveniencia de la prohibición de la reelección presidencial en el marco teórico.

control político ciudadano en las siguientes elecciones. Llama la atención que, gran parte de los argumentos esgrimidos para que se dieran estas modificaciones, tienen que ver con la evocación de las particulares características de los líderes presidenciales que encabezan la reforma en los casos en cuestión. Lo cual deja muchas críticas en la forma cómo la estabilidad de las Constituciones Políticas y de las reglas institucionales que representan, pueden ceder ante liderazgos que las transforman en su beneficio.

En cada uno de los casos, la reelección presidencial ha sido introducida de diferentes maneras. En algunos ha habido un proceso negociado con otras fuerzas políticas; pero, en la mayoría, ha sido a través de canales que permitían al líder un mayor control, al margen de otras fuerzas, reforzando la imagen del liderazgo personal del *incumbent* o del expresidente. En general, este escenario favoreció el uso de mecanismos decisorios extraparlamentarios y provocó un conflicto con las otras fuerzas políticas de oposición, que se vieron anuladas de la potestad decisoria. Aunque, cabe resaltar, existen importantes matices en cada caso que serán desarrollados en los siguientes capítulos.

Si bien este fenómeno de cambio a favor de la reelección presidencial, como ya ha sido mencionado, no es nuevo en la región, sí se puede identificar un auge a partir de 1999, iniciado por la citada Constitución Bolivariana de la República de Venezuela. Esta Constitución dio el pistoletazo de salida, abriendo un escenario de cambio que los otros siete países analizados en esta investigación continuaron. De modo que, los procesos que se han incluido como casos de estudio, mantienen una delimitación temporal que parte de Venezuela, identificado como el primero de la presente ola reeleccionista.

Gráfico No. 3.1. Reformas a la Cláusula de la Reelección en las Constituciones Latinoamericanas



Como se refleja en los datos, el artículo de la reelección tiene un comportamiento muy inestable y, a la vez, creciente en su tendencia al cambio. Aunque no siempre su

transformación es expansiva, sí lo ha sido en la mayoría de los países durante la última década y es posible que esto se siga reflejando en los países que aún mantienen restricciones a los períodos del gobierno.

Tras la observación de la tendencia en el comportamiento reformista, diversos estudios han afirmado la presencia de una nueva ola de difusión de la reelección presidencial Serrafiero (2009) y Zovatto (2005). Otros autores como Negretto (2011) y Gargarella (2011) sostienen un argumento similar para las reformas constitucionales de la región. La muestra de este contagio se aprecia en la distribución temporal de los países que modificaron las cláusulas en el mismo período.

3.6 SÍNTESIS DE LOS CASOS DE ESTUDIO

Con la comparación de las experiencias de reforma se intenta identificar los rasgos que compartieron, así como las diferencias, aunado a las características clave que determinaron sus resultados. De acuerdo con los tipos teóricos (iniciales y resultantes) de la reelección presidencial propuestos en el capítulo II, se ubican los casos empíricos en la tabla 3.3.

Tabla No. 3.3. Tipos de Reelección Inicial y Resultante (en los casos de estudio)

T \ T1	No Reelección	Reelección Alternativa	Reelección Inmediata	Reelección Ilimitada
No Reelección	Óscar Arias (2000) José Manuel Zelaya(2009)	Óscar Arias (2003)	Álvaro Uribe (2005)	
Reelección Alternativa		Ricardo Martinelli (2011)	Evo Morales (2008) Rafael Correa (2008)	Daniel Ortega (2009)
Reelección Inmediata			Álvaro Uribe (2010)	Hugo Chávez (2009)
Reelección ilimitada				

Fuente: Elaboración propia

Tal como se ha dicho, los casos de estudio se encuentran conformados por los procesos desarrollados por los presidentes: Hugo Chávez en Venezuela, Óscar Arias en Costa Rica, Álvaro Uribe en Colombia, Evo Morales en Bolivia, Rafael Correa en Ecuador, José Manuel Zelaya en Honduras, Daniel Ortega en Nicaragua y Ricardo Martinelli en Panamá. En la siguiente sección se resumen los principales eventos que conformaron estos episodios.

3.6.1 Hugo Chávez: el precursor de la ola de reforma

El presidente venezolano impulsó en tres momentos diferentes de su mandato, reformas constitucionales en materia de la reelección. El primero se dio en 1999 y es el que sienta las bases para las posteriores reformas que se analizan. El segundo y tercer momento se desarrollaron en 2007 y 2009, con el fin de modificar los límites que se establecieron en 1999 y que impedían al presidente sus siguientes postulaciones.

En 1999 Hugo Chávez recién nombrado presidente, puso su ímpetu en reorganizar el balance de poder e instaurar cambios institucionales para transformar el Estado en la nueva Constitución Política. Con esta acción tomó ventaja de la oposición ya en claro declive, tras la crisis partidista y política de los años anteriores y la derrota electoral de 1998.

Desde su discurso de campaña electoral, sobresalió el objetivo de aprobar una Nueva Constitución con la que se refundara el Estado venezolano a partir de criterios como la repartición de la riqueza, la nacionalización del petróleo, la intervención estatal en los medios privados y la modificación de los límites del mandato, pasando los años de gobierno de cinco a seis y estableciendo la posibilidad de una reelección inmediata (Fernández, 2011:119). Así, el que fuera Teniente-Coronel Hugo Chávez Frías, logró ganar las elecciones del 6 de diciembre de 1998 y, tras asumir la presidencia en febrero del año siguiente, firmó el Decreto No. 3, con el que convocaba a un referéndum consultivo que estableciera las bases para la instauración de una Asamblea Constituyente y cumplir así, con su principal propuesta de gobierno durante la campaña política (Romero, 2002:76).

El proceso no fue sencillo y la oposición intentó frenarlo en diferentes momentos. Por ejemplo, diez días antes de que Chávez asumiera el cargo, la oposición a través de la organización FUNDAHUMANOS envió una solicitud de interpretación a la antigua Corte Suprema de Justicia sobre el procedimiento legal que podía seguirse para convocar la Constituyente. En la misma, planteaban la duda sobre una reforma constitucional previa para habilitar las consultas populares. Sin embargo, la Corte en su respuesta a la consulta, lejos de darle la razón a la oposición, dio el piso jurídico para que se procediera a la convocatoria de referéndum sin la necesidad previa de la reforma constitucional (Maignon, et.al., 2000: 28-29).

Chávez a pesar de que buscaba por medio del Congreso emitir la Ley de Convocatoria, finalmente y de forma sorpresiva, la envió por la vía Ejecutiva del decreto. Así, una vez sobrevenido el Decreto No. 3, la oposición hizo intentos de revocarlo a través del Congreso y la Corte Suprema pero no tuvo éxito. Tras varios meses de una desgastante campaña contra el referéndum, los principales partidos de la oposición: Acción Democrática (AD) y la Organización Política Electoral Independiente (COPEI) se fueron quedando al margen del control de lo que serían los nuevos lineamientos del juego político en el país.

El referéndum de convocatoria lo ganó el gobierno por una holgada mayoría que otorgaba la legitimidad necesaria para establecer las reglas del juego institucional⁸⁵. Durante la selección de candidaturas para la Asamblea Constituyente (AC) Chávez, aliado con el Polo

⁸⁵ Dado el contenido mismo de las preguntas que se aprobaron: 1. *¿Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una democracia social y participativa?* 2. *¿Está usted de acuerdo con las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional para la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, examinadas y modificadas parcialmente por el Consejo Nacional Electoral en sesión de fecha Marzo 24, 1999 y publicadas en su texto íntegro en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela Número 36.669 de fecha marzo 25, 1999?*

Patriótico, ideó una estrategia que le garantizó un triunfo rotundo en los puestos de representación⁸⁶ (Romero, 2002:75-77). En la elección se obtuvieron 126 de los 131 asientos establecidos para la AC con lo cual, el Gobierno contaba con un importante margen de maniobra para introducir sus preferencias en la elaboración de la nueva Carta Magna. Al finalizar las deliberaciones de los asambleístas, se convocó a un nuevo referéndum a celebrarse el 25 de abril de 1999, cuyo objetivo sería consultar la aprobación de la nueva Constitución Política. El resultado fue de un 71,37 por ciento a favor y un 28,63 por ciento, en contra.

Ocho años después de este victorioso proceso, Chávez se encontró en la encrucijada de la finalización de su mandato y surgió de nuevo una iniciativa de reforma constitucional. De esta manera, en 2007 presentó una propuesta para adoptar la reelección indefinida, pero en esta ocasión, no tuvo éxito. La propuesta fue sometida a referéndum en donde se consultó a los ciudadanos si estaban de acuerdo con cambiar un listado de artículos constitucionales. La convocatoria fue realizada bajo la categoría de “reforma constitucional” y provenía tanto de la iniciativa del presidente Chávez, como de la Asamblea Nacional.

Con la consulta se pretendía modificar 69 artículos de la Ley Fundamental aprobada en 1999. Entre ellos, el artículo que regula la reelección presidencial. La oficialización de este referéndum se hizo mediante la presentación de las cláusulas a reformar ante la Asamblea Nacional⁸⁷ para su discusión y sanción y, posteriormente, se procedió a enviarlas al Consejo Nacional Electoral para que este realizara la convocatoria al referéndum. El mismo, se celebró el 2 de noviembre de 2007. La pregunta se presentó contemplando los dos bloques de artículos. El primero, se refería a la propuesta presidencial y, el segundo, a la propuesta de la Asamblea Nacional. Cada bloque se respondía con Sí o No. El artículo No. 230 referido a la posibilidad de reelegirse se encontraba en el primer bloque. La pregunta se planteó de la siguiente forma:

¿Aprueba usted el proyecto de Reforma Constitucional con sus Títulos, Capítulos, Disposiciones Transitorias, Derogatoria y Final; presentado en dos bloques y sancionado

⁸⁶ Por ejemplo la llamada “llave de Chávez” que consistió en la división en dos grupos de candidatos, que identificados a través de números se constituyen en dos llaves electorales. “Éstas son acompañadas por fórmulas regionales Chavistas, de acuerdo al número de diputados regionales que optan por un escaño en la Asamblea Nacional Constituyente” (Ministerio del Poder Popular para la Comunicación y la Información de Venezuela).

⁸⁷ La Asamblea Nacional estuvo dominada por el oficialismo (2006-2011), por la ausencia de la oposición en las elecciones de ese período.

por la Asamblea Nacional, con la participación del pueblo y con base en la iniciativa del Presidente Hugo Chávez?

El resultado de la consulta fue el rechazo de la reforma constitucional. Los porcentajes fueron del 51 por ciento para el No y el 49 por ciento para el Sí. La lectura que hizo Hugo Chávez de este revés electoral fue que el pueblo “no entendió” su propuesta, y continuó buscando la manera de vencer la negativa para asentar su propósito reeleccionista⁸⁸. Así, a pesar de este fracaso, el presidente no se desanimó y volvió a presentar una nueva iniciativa de modificación mediante la figura de “enmienda constitucional” y no mediante la de “reforma”, como se había hecho anteriormente.

Ajustándose a la norma, se sometió a referéndum un conjunto de cinco artículos constitucionales, todos referidos a la reelección de cargos públicos, que incluían los de los legisladores de los Estados (art. 162) los alcaldes (art. 174), los diputados de la Asamblea Nacional (art. 192) y el presidente de la República (art. 230). La idea de hacerlo de esta manera, se debió a la movilización que generaba el incentivo de la reelección indefinida en los líderes locales y de nivel intermedio. A diferencia de lo ocurrido en la primera consulta, la inclusión de todos los cargos impulsaría el esfuerzo por movilizar el voto por parte de los líderes beneficiados con la propuesta y de esta forma, obtener mayor número de electores que en la consulta anterior.

Con la autorización de los órganos correspondientes, se efectuó el referéndum el día 15 de febrero de 2009 a través del cual Chávez recibió el aval popular para postularse ilimitadamente (los siguientes comicios serían en 2012). El Sí (oficialista) recibió un 54,36 por ciento de los votos y el No (oposición) un 45,63 por ciento. Con esta enmienda, Venezuela adoptó un tipo de reelección que eliminaba todos los límites temporales a la postulación para el cargo presidencial y se convirtió en el primer país, desde la ola democratizadora de América Latina, en concebirlo. Es importante notar que la reforma se fue ejecutando de una manera gradual y ascendente, con lo cual, para algunos autores, sienta las bases para lo que podría ser la lucha por el tercer período de otros líderes regionales, tal como plantea Serrafiero:

“[...] es probable que en los años que vienen asistamos a reformas constitucionales que sigan el camino venezolano para la continuidad de los líderes populistas que quieran mantenerse en el poder. En el llamado “bloque bolivariano”, es probable que de continuar el proyecto político que sustentan, tanto en la Bolivia de Evo Morales, como en el Ecuador de Rafael Correa, dentro de un tiempo lleguen a la conclusión que la

⁸⁸ El País, 30 de noviembre de 2008.

persistencia del régimen necesita la continuidad de sus líderes, ya sea recurriendo al camino del “tercer mandato” o al atajo directo de la reelección indefinida” (Serrafero, 2011:253).

Aunque es preciso señalar que este camino no sólo queda abierto para los líderes del “bloque bolivariano”, tal como los denomina Serrafero (2011), sino que puede ser seguido por líderes de otros signos ideológicos que ya han logrado la reelección de intervalo o inmediata y que ven la oportunidad política para reformar aún más el artículo y adoptar el tipo indefinido. Es decir, independientemente de su carácter ideológico, el camino de la reelección está mostrando una tendencia a la flexibilización de los límites.

3.6.2 Óscar Arias: el expresidente que busca retornar al poder

En Costa Rica a finales de 1999 se presentaron dos iniciativas a la Asamblea Legislativa que perseguían reformar el art. 132 de la Constitución. Una de las cuales planteaba la eliminación total del artículo, con lo que se perseguía la supresión de la restricción para volver a acceder a la silla presidencial. La otra, proponía en cambio, una modificación tendiente a la reelección de intervalo, tal como estaba contemplado en la Carta Magna anterior.

Para alcanzar el apoyo a alguna de las propuestas –ambas favorecían el interés reeleccionista– se necesitaba contar, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, de una mayoría cualificada favorable de 38 de los 57 legisladores de la Asamblea Legislativa. En un primer momento, lo que el impulsor de la reforma –el expresidente Óscar Arias Sánchez– procuraba, era lograr aglutinar una mayoría simple para votar la “conveniencia” de conocer la petición de enmienda en el Plenario. No obstante, fue imposible para el expresidente reunir los votos necesarios.

La discusión en el Congreso evidenció una clara división interna en la fracción del propio Partido de Óscar Arias, el Partido Liberación Nacional (PLN), que en ese momento se encontraba en el rol de oposición. Además, en el seno de su propio partido predominó la falta de apoyo a Arias, lo que lo hizo recurrir a negociaciones con el partido de gobierno, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), el cual no mostró interés alguno por sacar adelante la propuesta. Esta falta de entusiasmo se convirtió, con el paso de los días, en una negativa rotunda tras la orden a los legisladores, desde la cúpula del partido, de no discutir la iniciativa. Estos llamados los hicieron patentes tanto el entonces Presidente de la República, Miguel Ángel Rodríguez, como el expresidente y líder del PUSC, Rafael Ángel

Calderón Fournier⁸⁹. Hasta que la situación no mostró estos signos de estancamiento en el plenario, Óscar Arias mantenía la confianza en los acuerdos previos entre los representantes de las cúpulas políticas y empresariales y llegó a afirmar que:

“[...] la bola está en la cancha de los señores diputados, a quienes trataré de convencer, uno a uno, de mi decisión de regresar a la presidencia [...] Me parece que el único camino es una reforma constitucional en la Asamblea Legislativa. La Sala Constitucional no tiene nada que ver con esto. Sería burlar a 57 diputados si uno esquivo el debate en el Parlamento. Sería una actitud antidemocrática tocar las puertas del Poder Judicial”
(Declaraciones dadas a La Nación, 2 de diciembre de 1999).

De manera paralela, a tono con el pronóstico del fracaso de la reforma en la Asamblea Legislativa, durante el mes de junio del año 2000, la Sala Constitucional conoció dos acciones de inconstitucionalidad contra el inciso 1 del artículo No. 132 de la Constitución vigente⁹⁰. En ellas se planteaba que la reforma del artículo que hizo la Asamblea Legislativa en el año 1969 se encontraba plagada de vicios en los procedimientos para su aprobación, en el entendido que la Comisión Legislativa en donde fue discutida se excedió en el plazo para su aprobación. Asimismo, se argumentó que el texto contravenía el principio de igualdad que garantiza la posibilidad de elegir y ser elegido que se encuentra presente en la Convención Americana de Derechos Humanos.

La primera respuesta al proyecto de Arias se dio en julio de 2000, cuando la Asamblea Legislativa rechazó la admisión de la primera iniciativa que buscaba la derogatoria total del artículo 132⁹¹. De manera consecutiva, en septiembre del mismo año, la Sala Constitucional dio a conocer el fallo a través del cual se respondía a las dos acciones de inconstitucionalidad con una negativa al declarar que no encontraba vicios de inconstitucionalidad en el artículo⁹². La siguiente estocada al proceso vino de nuevo desde la Asamblea Legislativa, que decidió archivar la segunda iniciativa de reforma en la Asamblea, con lo que parecía cerrado el debate en torno a la reelección presidencial en el país.

Sin embargo, a los pocos años el expresidente volvió a la Corte con una nueva acción de inconstitucionalidad, después del cambio en la composición de los jueces constitucionales, y es declarada con lugar en el año 2003 mediante la resolución 2771-03 de la Sala

⁸⁹ Ver nota de prensa en: La Nación, 24 de mayo de 2000.

⁹⁰ Art. 132 de la C.P de Costa Rica: *“No podrá ser elegido presidente ni vicepresidente: 1) El presidente que hubiera ejercido la presidencia durante cualquier lapso, ni el vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiera ejercido durante la mayor parte de un período constitucional”*

⁹¹ Ver nota de prensa en: La Nación, 24 de mayo de 2000.

⁹² La Sala emitió el fallo con un voto dividido de cuatro contra tres. Ver Sentencia 7818-00.

Constitucional. De esta forma logró vencer la prohibición de la reelección y volver al texto constitucional anterior, el de 1949, en donde se permite la reelección tras el intervalo de dos períodos de gobierno.

3.6.3 Álvaro Uribe: un presidente apartidista que decide la reforma en el Legislativo

En Colombia la carrera por la reelección combinó también el ámbito legislativo con el judicial; pero, a diferencia de Costa Rica, la Corte fue solo un paso estimado en el procedimiento legislativo, por lo cual, es el caso más apegado a la trayectoria institucional de enmiendas parciales tal como lo establece la Ley.

Otra característica peculiar de Colombia, compartida con Costa Rica y Panamá es que su presidente se alejaba radicalmente del grupo de líderes políticos denominados *populistas*⁹³. En lo que atañe al estilo de gobierno de Álvaro Uribe, este mantuvo en todo momento una línea conservadora y verticalista de mando en estrecha alianza con Estados Unidos, especialmente en materia de seguridad, que fue una de sus principales prioridades de gobierno.

Tras la superación de las votaciones en el Congreso, durante el año 2005 la Corte Constitucional de Colombia, acogió las demandas por inconstitucionalidad de la reelección inmediata y la facultad del Congreso para reformarla en la Carta Magna. En este caso, la Corte no encontró vicios de inconstitucionalidad y declaró “exequible” la reelección presidencial, con lo cual se le permitió ejercer el cargo de presidente por “no más de dos períodos” a Álvaro Uribe. Con esta interpretación se cambió el texto constitucional y se eliminó la prohibición establecida en la Carta Magna de Colombia de 1991.

En la víspera de los siguientes comicios nacionales de 2010, Uribe dio a conocer una nueva propuesta para ser habilitado como candidato presidencial por tercera ocasión consecutiva. En esta oportunidad, la Cámara de Representantes del Congreso el 2 de septiembre de 2009, aprobó la realización de un referéndum con el fin de indagar a los ciudadanos si estarían de acuerdo con facultar al presidente Uribe para un tercer período de gobierno. La Corte Constitucional que debía revisar el acto legislativo que da origen a la consulta, rechazó la convocatoria al referéndum por considerar que había “vicios

⁹³ Se entienden como *populista* el estilo de “discurso que produce una profunda polarización política en campos que se enfrentan de manera antagónica y maniquea: el pueblo contra la oligarquía. El populismo se basa en la activación y en la movilización de sectores excluidos del sistema político. Estos viven la democratización como la expresión de la voluntad popular en actos de masas y plebiscitos” (De la Torre, 2009:24-25)

insalvables en el trámite parlamentario⁹⁴ y enterró así la posibilidad del *incumbent* para presentarse a las citadas elecciones.

3.6.4 Evo Morales: un proceso constituyente con espinas

La convocatoria a la Asamblea Constituyente en Bolivia, se realizó en julio de 2006, en forma simultánea con el referéndum autonómico. En ambos procesos el Partido Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales, obtuvo la victoria con mayoría absoluta, aunque en el caso de la Constituyente, no obtuvo suficientes escaños para tener mayoría cualificada, dado que obtuvo un total de 137 asientos de los 255 disponibles. La Asamblea Constituyente reflejó el escenario de polarización política y agitación social en su seno, tanto por las dificultades para llegar a acuerdos con la oposición, como por las presiones de los grupos sociales de diferentes ideologías que la integraron (Mayorga, 2008:36).

A pesar de que en la Asamblea hubo una amplia representación de fuerzas políticas y sociales, entre ellas 16 partidos y agrupaciones ciudadanas, las cuatro agrupaciones políticas con representación parlamentaria dominaron el 80 por ciento de los asientos en la misma: Movimiento Al Socialismo MAS (137), Poder Democrático PODEMOS (60), el Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR y Unidad Nacional UN (8). No obstante, PODEMOS fue el más férreo opositor en las discusiones del proceso constituyente. Una importante razón fue el desacuerdo en los procedimientos de puesta en común de los dictámenes de mayoría y minoría de las comisiones dictaminadoras⁹⁵.

Las luchas políticas a lo interno resultaron producto de la oposición a los programas presentes en la agenda política de Morales, como el control sobre las regiones y los hidrocarburos; así como, la lucha por los derechos indígenas y el llamado Estado Plurinacional⁹⁶, el control estatal de la economía y los mayores poderes del ejecutivo como la propia reelección presidencial. Por el contrario, la oposición defendía la independencia de las regiones y se aferraba a la obtención de las riquezas de los recursos energéticos (Shifter y Joyce, 2008: 62).

⁹⁴ Entre las violaciones señaladas al trámite legislativo se mencionaron: la no publicación de la convocatoria de la sesión legislativa de aprobación; el gasto excesivo que sobrepasó lo autorizado para la campaña de recolección de firmas que acompaña la presentación del proyecto de ley y las denuncias sobre compra de votos en el Congreso. Las denuncias sobre las prebendas políticas en el Congreso siguieron aflorando incluso meses después del rechazo de la Corte Constitucional, con lo cual se puso en evidencia el costo de las estrategias reeleccionistas.

⁹⁵ *El Deber*, 18 de enero de 2007.

⁹⁶ La noción de Estado Plurinacional se ha entendido como “aquella institucionalidad que permita romper las condiciones de colonialismo interno, facilitando el protagonismo de los pueblos indígenas en las decisiones políticas del Estado y los rumbos de la economía”. (Gamboa, 2010: 155)

La constante pugna se tradujo en un enfrascamiento en largas discusiones en torno a los procedimientos de votación y aprobación de los artículos del nuevo texto que conllevó un agotador debate sobre el restablecimiento de Sucre como capital exclusiva del Estado. De manera tal, que la carrera por la aprobación constitucional desde finales de 2007 estuvo plagada de abiertas confrontaciones entre los partidos de la oposición y las últimas votaciones se realizaron con la presencia del oficialismo y las agrupaciones aliadas⁹⁷. Este hecho provocó que la oposición criticara la Nueva Constitución Política del Estado, por ser la “Constitución del MAS” (Mayorga, 2008: 38).

Durante el año 2008 Morales intentó darle salida al conflicto mediante la negociación con la oposición en el Congreso para que se celebrara el referéndum aprobatorio del texto constitucional. Al final, se logró el acuerdo, en medio de la marcha de grupos simpatizantes del gobierno que se desplazaron desde el Altiplano hasta La Paz para exigir el referéndum. En el congreso se conformaron pequeños grupos de discusión que se centraron fundamentalmente en los temas del poder político, la reelección presidencial, la elección del Congreso, las previsiones para reformas constitucionales, la integración del nuevo organismo electoral y la composición de los Tribunales, además del tema de la tenencia de tierra y la justicia comunitaria (Ugga, 2009:259).

De estas jornadas con la oposición para preparar el texto definitivo, surgió un documento con cambios substanciales que afectaron una cuarta parte de los artículos finales de la Asamblea Constituyente concebidos en Oruro. Gracias a ello, se logró el acuerdo justo a tiempo con la llegada de los marchistas al Congreso el 21 de octubre de 2008. De acuerdo con Gamboa,

“[...] los acuerdos más importantes se concentraron en la reelección del Presidente, las competencias autonómicas, el procedimiento de reformas a la Constitución por dos tercios, el mantenimiento de los diputados plurinominales en la representación congresal, el respeto a la propiedad privada, la política agraria y la tierra, los límites al control social, la composición de la Corte Nacional Electoral, la estructura jurídica y la justicia comunitaria, así como la distribución de los ingresos departamentales”
(Gamboa, 2010: 169).

Como se desprende de la cita, la reelección presidencial fue uno de los temas centrales en los procesos de negociación, porque si bien, el proyecto de incorporarla se estableció en el

⁹⁷ El texto aprobado el 9 de diciembre de 2007 en Oruro por los miembros de la Constituyente, sufrió nuevos cambios en medio del escenario de negociación política con la oposición e incluso a lo interno del MAS, de manera que durante todo el 2008 y afuera de la institucionalidad de la Constituyente se hicieron reformas a la Constitución que se llevó a consulta en 2009.

texto aprobado por los asambleístas en Oruro, la intención de Evo Morales era que su mandato presidencial (ejercido bajo la anterior Constitución Política) no se contara, para poder competir por el cargo en más oportunidades. Así, se tendría en cuenta como su primera postulación a la presidencia, la realizada con el nuevo texto constitucional y no la de 2005. El objetivo era intentar, si así lo decidían los electores, mantenerse durante tres períodos presidenciales en el poder (hasta 2019).

La oposición, en este contexto, exigía que el artículo en cuestión contemplara de forma explícita el tiempo exacto del mandato y, con ello, evitar futuras interpretaciones habilidosas de los períodos presidenciales. Por lo cual, en la negociación los opositores buscaron que Evo Morales y el MAS renunciaran a la idea de contar desde cero las postulaciones, lo que equivalía a contar los períodos de gobierno desde el primer mandato y que la convocatoria a elecciones se hiciera en 2009, y no en 2011 como Morales pretendía, de forma que el tiempo de mandato –en caso de salir victorioso– finalizara en el año 2014. Una vez alcanzado este compromiso, el gobierno logró finalmente viabilizar la aprobación para la convocatoria del referéndum, que ya había sido rechazada por la Corte Electoral, con la fecha de 25 de enero de 2009⁹⁸. Posteriormente, durante los comicios de diciembre de 2009, Morales obtuvo el triunfo electoral y logró obtener la mayoría en ambas cámaras del Congreso.

3.6.5 Rafael Correa: Una Asamblea Constituyente plenipotenciaria

Rafael Correa tuvo la ventaja de contar con el legado de las experiencias de Chávez y Morales, lo cual hace pensar que influyó en su camino relativamente más fluido hacia la constituyente. A la par, se debe notar que contó con un contexto político que favoreció un estilo aún más personal de liderazgo, que el caso de Morales, pues el descontento social con la institución legislativa le permitió anular a una oposición profundamente debilitada y superar prácticamente sin antagonismos institucionales, las fases del proceso constituyente.

Cabe señalar que los comicios del año 2006, en los que Correa participó por primera vez, fueron celebrados tras las masivas movilizaciones que provocaron el abandono de la presidencia de Lucio Gutiérrez y que provocaron reacciones en contra del Congreso y del Poder Judicial, por su estrecha conexión con el escándalo que obligó a Gutiérrez a dimitir. La oportunidad que le valió a Correa el apoyo ciudadano fue el haber sido nombrado Ministro de Economía por el presidente de transición, Alfredo Palacio, pues en su breve

⁹⁸ La Razón, “Evo Morales podrá reelegirse solo por una vez”, 21 de octubre de 2008.

ejercicio, Correa destacó por sus críticas a las políticas neoliberales y por su enérgico discurso nacionalista.⁹⁹

Este corto período como Ministro le garantizó el apoyo de diversos grupos de izquierda con los que conformaría, posteriormente, el Movimiento PAÍS; partido con el que se presentó a las citadas elecciones de 2006. Desde esta plataforma política, Correa perfiló las líneas que orientarían una reforma integral de las instituciones del Estado y de lo que concebía como el “germen neoliberal”, para lo cual, su primera propuesta fue la convocatoria a una Asamblea Constituyente que dictara un nuevo Pacto Social en Ecuador. En una muestra de su fuerte liderazgo, el candidato anunció que se presentaría a las elecciones sin lista de congresistas, acusando a la institución legislativa de ser la culpable de la incompetencia y de tener la responsabilidad de sumir al país en la crisis política (Freidenberg, 2008: 89) lo cual marcó su proyecto de ruptura y distanciamiento con las candidaturas e instituciones tradicionales.

Su triunfo electoral en segunda vuelta, contra el multimillonario empresario bananero Álvaro Noboa, con una clara ventaja de 13,4 puntos porcentuales, lo convirtió en el primer candidato, desde la instauración del balotaje, en revertir el resultado de la primera ronda electoral. Tan pronto asumió el poder, el 15 de enero de 2007 y, en abierta confrontación con el Congreso –controlado por la oposición– emprendió su promesa de celebrar un referéndum que legitimara su propuesta de convocar a una Asamblea Constituyente.

Para tal efecto, valiéndose de su considerablemente alto apoyo popular, Correa procedió a enviar un decreto de convocatoria a referéndum al Tribunal Supremo Electoral (TSE) y advirtió que si era rechazado, se negaría a ejecutar su orden. En el peor escenario, aseguró que crearía un tribunal electoral *ad hoc*. En respuesta, el TSE envió el plan al Congreso para su aprobación y enmienda. Luego de masivas movilizaciones a favor de la propuesta presidencial y de una serie de enfrentamientos entre los poderes del Estado, el Congreso accedió a aprobar el plan de una consulta nacional que convocara a elecciones para la conformación de una Asamblea Constituyente (AC). Pero, al mismo tiempo, agregó modificaciones que ponían freno a los “plenos poderes” que se otorgaba a la Constituyente y que impedían la posibilidad de disolver el Congreso (Conaghan, 2009: 119).

Repentinamente, en respuesta a este freno, sobrevino un nuevo cambio de ruta y el TSE emitió una nueva convocatoria a partir de un decreto presentado por el presidente en el

⁹⁹ La movilización denominada “La rebelión de los forajidos” surgió por la decisión del entonces presidente Lucio Gutiérrez de permitir el regreso desde el exilio del ex presidente Abdalá Bucaram, quien había sido expulsado del país por actos de corrupción en 1997 (Conaghan, 2008: 116).

cual, se restituía la cláusula sobre los plenos poderes de la AC. La tensión entre los dos poderes se agravó producto de la destitución del presidente del TSE y la respuesta contraria de este órgano que destituyó a 57 legisladores del Congreso por obstruir su labor. La lucha continuó hasta que la multitud movilizada a favor de Correa impidió a la Corte emitir una resolución a favor de los legisladores y, con este apoyo, el gobierno obtuvo el beneplácito para seguir adelante con el programa de la Constituyente¹⁰⁰.

La celebración de la consulta culminó con una elevada participación ciudadana de más del 70 por ciento y con un 82 por ciento de votos a favor de la propuesta de convocatoria a la AC y del Estatuto elaborado por el Poder Ejecutivo para el funcionamiento de esta institución. Los comicios para la elección de los miembros de la Asamblea, resultaron con una victoria holgada para el gobierno y la Alianza País que aglutinaba agrupaciones afines, obteniendo 80 de los 130 puestos para asambleístas¹⁰¹. Estas elecciones movilizaron a cientos de participantes entre candidatos y electores, debido a la posibilidad de proponer los nombres de candidatos sin pertenecer a una agrupación política.

El 30 de noviembre la recién nombrada AC se instaló en Montecristi y, haciendo uso de sus “plenos poderes”, convocó a un receso indefinido del Congreso Nacional, creó una comisión *ad hoc* con potestades legislativas y destituyó a numerosos cargos de designación legislativa como el Fiscal General, el Contralor General, el Procurador y los Superintendentes de banca y empresas (Freidenberg, 2008:102). Uno de los principales temas en juego en las deliberaciones de la Asamblea fue el de los poderes legislativos concedidos al ejecutivo. Hasta la instauración de la Asamblea, el presidente tenía como justificación que su estilo de gobierno era el requerido para salir de un estancamiento político alimentado por “instituciones retrógradas” y controladas por “una vieja y decadente oligarquía”, por lo que su presidencia se ha mantenido en un diálogo directo con los electores y no a través de las instituciones.

La nueva Constitución procuró la reelección inmediata del presidente¹⁰², con lo que se superó el antiguo límite que interponía un intervalo en el ejercicio de la presidencia y

¹⁰⁰ BBC Mundo, 8 de marzo 2007.

¹⁰¹ El estatuto de Asamblea Constituyente aprobado en el referéndum de abril, establecía que los artículos de la nueva Carta Magna requerían de la votación por mayoría simple de los miembros, que es el equivalente a 66 votos. Correa planteó la mayoría simple para librar a la Asamblea del problema decisorio que mantuvo Bolivia en este proceso por haber establecido una mayoría cualificada de dos tercios (Conaghan, 2009: 124).

¹⁰² El presidente Correa dijo a los medios de comunicación que consideraba la reelección indefinida como absurda, al referirse al fracaso de la consulta venezolana del 2007 (El Universo, 10 de noviembre de 2007). En consciencia de la derrota de Chávez, Correa no planteó la posibilidad de eliminar totalmente los límites de la reelección en ese momento (Shifter y Joyce, 2008:63).

abrió la oportunidad de expansión de los períodos del mandato. Como se ha señalado antes, Correa en conocimiento de las experiencias de Chávez y Morales, ajustó su propio itinerario de reformas y corrigió algunos errores importantes de sus Constituyentes¹⁰³. Es importante mencionar que, para diversos autores (Pachano, 2010 y Basase-Serrano, 2009), la Nueva Constitución incorporó el reforzamiento de los poderes del Ejecutivo frente a los demás poderes del Estado. Esto se reflejó en que el nuevo diseño que elaboró la Constituyente, en donde se profundizó la pérdida de funciones del órgano Legislativo que fue desplazado de la atribución para el nombramiento de las autoridades públicas, función que pasó a cargo del nuevo Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), un órgano meritocrático –no representativo– que se consideró el Quinto Poder del Estado, aunado a otras reformas que incrementaron el control del Ejecutivo.

La redacción de la propuesta de la Nueva Constitución Política se presentó el 24 de julio de 2008. Contó con el apoyo de 94 de los 130 Asambleístas y fue revisada por una Comisión nombrada por la AC. En la nueva Ley fundamental se incluyeron un total de 444 artículos, que comprendieron el proyecto de otorgar al Estado un mayor control del sector energético (minas, telecomunicaciones y agua), la creación de dos nuevos poderes del Estado: uno Electoral y otro ciudadano, el reconocimiento como idioma oficial del quechua y el shuar, la revocatoria del mandato del presidente, la posibilidad de destitución de los miembros de la Asamblea y la ya mencionada reelección inmediata.

Posteriormente, se solicitó al TSE proceder a la organización de la consulta popular para su aprobación. El Referéndum fue convocado el día 28 de septiembre de 2008 y la papeleta contenía la siguiente pregunta: “¿Aprueba usted el texto de la Nueva Constitución Política de la República elaborado por la Asamblea Constituyente?”

El nuevo texto fue altamente difundido a través de diversos medios de comunicación y de forma directa, mediante la impresión y entrega en papel, lo que favoreció una intensa

¹⁰³ Es importante agregar, que además de la reelección presidencial, hubo un fuerte enfrentamiento entre el gobierno y la oposición por la figura de la “muerte cruzada” que se incluye en la nueva Constitución Política (El Universal, 30 de septiembre de 2010). La “muerte cruzada” se refiere a los artículos 129 y 148 de la Constitución en donde se indica que la Asamblea Nacional puede efectuar un juicio político al presidente en caso de delitos contra la seguridad del Estado, o de concusión o conmoción, peculado, cohecho o enriquecimiento ilícito, o delitos como genocidio, tortura o desaparición forzada. Del mismo modo, el Presidente de la República podrá disolver la Asamblea Nacional cuando a su juicio se hubiera arrogado funciones que no le competen, en casos de obstrucción reiterada e injustificada del Plan Nacional de Desarrollo, o por grave crisis política y conmoción interna.

campaña de divulgación y conocimiento del documento. El resultado del referéndum dio por ganador al Sí con un 63,99 por ciento¹⁰⁴.

3.6.6 José Manuel Zelaya: Crónica de un golpe de estado

Al ambiente plebiscitario se intentó sumar José Manuel Zelaya en Honduras. No obstante, el fallido proceso tuvo un alto costo político que hasta hoy en día sigue afectando a la sociedad hondureña. El proceso en este país es particular en dos sentidos. Por un lado, la consulta que se pretendía llevar a cabo, no tenía carácter vinculante y no constituía exactamente un referéndum –entre otros motivos, porque la figura no existía en su marco normativo – y, por otro lado, porque el *incumbent* que inicia la propuesta, José Manuel Zelaya, en el momento de su llegada al poder no era un líder anti partido; por el contrario, logra la Presidencia de la República con el Partido Liberal (PL), uno de los dos grandes partidos políticos del país con una larga tradición en la contienda electoral y en el cual Zelaya hizo una amplia carrera política al haber ejercido diferentes cargos durante muchos años de militancia.

Constitucionalmente el gran problema para la reforma a la reelección en Honduras, consiste en existencia de la figura de la “norma pétrea” que impide la modificación del período de gobierno y la prohibición de la reelección presidencial, así como otros aspectos del diseño institucional. Tal prescripción, restringió las posibilidades para que Zelaya pudiera llevar a cabo una enmienda parcial que hiciera viable el cambio institucional. Ante lo cual la alternativa, consistió en plantear la vía de la Asamblea Constituyente; no obstante, el líder no contaba con los recursos políticos necesarios para el apoyo institucional y ciudadano a su iniciativa, puesto que no contaba con suficiente apoyo popular ni partidista (Taylor Robinson y Ura, 2012). De este modo, no solo no logró asegurar su supervivencia política en el corto plazo, sino que acabó siendo ilegalmente cesado del ejercicio de sus funciones, ante el conflicto generado por su iniciativa de llevar a cabo la consulta popular.

El golpe de Estado que sobrevino contra el presidente Zelaya a mediados de 2009, se dio en medio de un enfrentamiento entre los Poderes del Estado contra la consulta que impulsaba para realizar la Constituyente. La élite política hondureña en dominio de las principales instituciones del Estado como la Asamblea Nacional, la Corte Suprema y el

¹⁰⁴ Esta Modificación permitió a Correa Reelegirse en las elecciones generales “adelantadas” de 2009, en donde obtuvo un apoyo del 51,99% en la primera vuelta, algo que no logró en los comicios del 2006, en los cuales ganó en segunda vuelta frente al candidato Álvaro Noboa.

Ejército mostraron consternación al considerar que el presidente se alejaba ideológicamente del Partido Liberal, por su acercamiento a los líderes del ALBA¹⁰⁵, lo que era entendido por la élite tradicional y conservadora como un peligro para la estabilidad del modelo político hondureño.

El aparente acercamiento con la izquierda latinoamericana, materializado por la adhesión del gobierno a Petrocaribe, a quien buscaba comprar petróleo en condiciones económicas más favorables; vino a la par de diferentes reformas sociales emprendidas por Zelaya, como la reforma en materia salarial que disgustó a los sectores empresariales porque significaba un aumento del salario mínimo de los trabajadores en un porcentaje importante.

El escenario de conflicto político que fue alimentándose con estas acciones, explotó cuando el presidente mediante Decreto (PCM-005-2009) firmado el 23 de marzo de 2009, ordenó la celebración de una “consulta popular” donde los ciudadanos debían expresar su acuerdo con la convocatoria a una Asamblea Constituyente que redactara una Nueva Constitución Política del Estado. Ante lo cual, el Poder Judicial intervino prohibiendo la realización de la consulta y comunicando la inmediata suspensión del Decreto Ejecutivo.

Zelaya intentó evadir la prohibición cambiando la “consulta popular” por una “encuesta nacional de opinión” administrada técnicamente por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y ordenaba a las Fuerzas Armadas la colaboración en los procedimientos logísticos¹⁰⁶. Ante la imposición de una nueva demanda, el Juez contencioso, dictó que se consideraba la anulación extensiva a cualquier “reedición” de la consulta.

El conflicto político siguió cobrando fuerza durante el mes de junio con la crispación entre el Presidente y los militares por la destitución, ordenada por Zelaya, del Jefe del Estado Mayor Conjunto -El General Romeo Vásquez Velásquez- que procedió a decomisar el material de la consulta siguiendo la orden del Poder Judicial. Tras numerosas sentencias y el correspondiente desacato por parte del presidente, la madrugada del 28 de junio de 2009, dos comandos militares expulsaron y trasladaron ilegalmente al presidente en un

¹⁰⁵ La Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA) es una organización de América Latina que aglutina algunos países de la región, y es identificada por su tendencia ideológica de izquierda, dado que se conformó por iniciativa del presidente venezolano Hugo Chávez para contrarrestar el programa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsado por Estados Unidos con los diferentes países de la región.

¹⁰⁶ El Heraldo, 8 de mayo de 2009.

vuelo a Costa Rica. El golpe de Estado se justificó en el cumplimiento de la norma constitucional¹⁰⁷.

3.6.7 Daniel Ortega: una reforma sui generis

Nicaragua encontró en la vía de modificación constitucional de Costa Rica una fuente importante de inspiración que procuró seguir para sacar adelante la modificación que daría cabida a la reelección presidencial del líder Daniel Ortega, cuyos períodos de gobierno ya habían sido agotados y, por tanto, requería superar el límite constitucional establecido que la reelección alterna para volver a presentarse.

Daniel Ortega había ganado las elecciones de 2006, lo que supuso su segundo triunfo electoral mediante elecciones democráticas. Tras esa victoria, realizó las primeras negociaciones a lo interno de la Asamblea Nacional para reformar la Constitución. Sin embargo, los votos con los que contaba no eran suficientes para reunir la mayoría requerida para la aprobación de la reforma, dado que los representantes de los principales partidos de oposición se negaron a dar el apoyo a la reforma. Por un lado, el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) percibió el peligro de quedar fuera del juego político que le había garantizado el sistema bipartidista y veía su fin en la eventual aprobación de la reelección y, por el otro lado, el Partido de la Alianza Liberal Nicaragüense (ALN), se mostró en todo momento opuesta, por considerarla nociva para la institucionalidad democrática del país.

Dado que el Frente Sandinista (FSLN) de Ortega gobernaba sin mayoría cualificada, con un 41 por ciento de diputados, la alternativa era recurrir a la aparente prerrogativa de la alianza derivada del Pacto Ortega- Alemán del año 2000, con el que ambos partidos establecían acuerdos para las acciones de gobierno¹⁰⁸ y alcanzar el porcentaje de votos necesarios. Sin embargo, como se ha mencionado, el PLC no estuvo de acuerdo con la propuesta:

¹⁰⁷ En el caso Hondureño se prueba el predictor más fuerte de quiebre democrático en los presidencialismos que postula Cheibub (2007:144-145), para quien el poder militar tiene la capacidad de someter a los poderes civiles de forma tal, que reducen el rol del ejecutivo y el legislativo en el ejercicio del poder y, como se ha observado, tiene la capacidad de destituir a un cargo democráticamente electo, sin que medie ningún proceso civil de enjuiciamiento. Como señala Cheibub (2007:148-149), las razones por las cuales intervienen los militares son muy diversas, pero sociológicamente se atribuye la preservación del *status quo*. En otras vertientes más económicas se considera que la producción de inequidad que generan los militares requiere de acciones de represión para preservar esos beneficios.

¹⁰⁸ Según Martínez (2010:732) Este acuerdo surgió como reacción a la reforma constitucional de 1995 y buscó el reparto entre los dos principales partidos políticos de los cargos e instituciones políticas del país. De esta manera, los poderes del Estado quedaban dominados por la alianza, incluyendo todas las Salas de la Corte Suprema de Justicia.

“Coincidentemente, el presidente honorario del Partido Liberal Constitucionalista (PLC), Arnoldo Alemán, desde su casa hacienda El Chile, se declaró a favor de la reelección, pero no consecutiva”¹⁰⁹.

El grupo del PLC en el Congreso finiquitó el tema durante mayo de 2009, con la firma de un documento en donde declaraban que no votarían a favor de ninguna reforma constitucional que versara sobre el cambio de régimen o la reelección presidencial. En este escenario, Ortega debió analizar las posibilidades que tenía para lograr su reelección inmediata. De hecho, en una entrevista el Secretario de Relaciones Internacionales del FSLN, Jacinto Suárez declaró que:

“Hay varias vías, hay cuatro caminos legales, ahí están jugando para ver cuál de ellos pueden hacer”¹¹⁰

Aunque no especificó cuáles eran estos caminos, Ortega declaró incluso la posibilidad de buscar erigirse en Primer Ministro y cambiar la institución presidencial por una semipresidencial, si no se daban las condiciones para volver a postularse como candidato presidencial¹¹¹. En esta búsqueda de alternativas es donde surge la idea de la reforma vía Corte Suprema de Justicia, como órgano que podría respaldar el interés modificador del líder, usando el ejemplo de la Sentencia de Costa Rica que dictada 6 años atrás¹¹².

De esta forma, en conjunto con los alcaldes sandinistas, Ortega recurrió al Consejo Supremo Electoral (CSE), con la solicitud de la revisión de los artículo No. 147 y No. 178 de la C. P. de 1995, en la que se establecía que:

Art. 147: “No podrá ser candidato a Presidente ni vicepresidente de la República: a) el que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la presidencia de la República en cualquier tiempo del período en que se efectúa la elección para el período siguiente, ni el que la hubiere ejercido por dos períodos presidenciales” y el Art. 178: “... El Alcalde y el

¹⁰⁹ El Nuevo Diario, 13 de enero de 2007

¹¹⁰ Declaraciones de Jacinto Suárez a: Nuevo Diario, 10 de marzo de 2009.

¹¹¹ El Nuevo Diario, 10 de marzo de 2009.

¹¹² El entonces Vicepresidente de la CSJ, Dr. Rafael Solís declaró: *“El único caso que me llamó la atención, porque ellos lo plantearon, fue el de (Oscar) Arias en Costa Rica. Incluso, yo me interesé y ayer bajé algunos de los antecedentes de la sentencia para estudiarlo.*

Pudiera ser interesante cómo los ticos manejaron el caso de Arias, donde efectivamente no logró los votos en la Asamblea y se fue a la Corte. Y la Corte declaró inconstitucional la prohibición. Pero eso era algo que no se había planteado.

Aquí la posición mía y de muchos que estuvimos trabajando en este proyecto originalmente era la reforma a un régimen parlamentario y después reducirlo al referendo revocatorio, eliminar la no reelección y algunos cambios en el capítulo del Poder Judicial y del Electoral, que es un documentito que está a punto de estar listo. Ya si esta propuesta en lo que resta de octubre no cuaja, habrá que esperar 2010 y enero de 2011, pero no se ha dejado de pensar que se apruebe una reforma constitucional más reducida” (Entrevista “Menú para Reelección” publicada en Nuevo Diario, 04 de octubre de 2009).

Vicealcalde sólo podrán ser reelectos por un período. La reelección del Alcalde y Vicealcalde no podrá ser para el período inmediato siguiente. ...”

El CSE rechazó *ad portas* la solicitud, lo que permitió al líder interponer un recurso de amparo ante la Sala de lo Constitucional, en donde alegaron la violación al derecho fundamental de “ser elegidos”. El argumento fue acogido en la Sede Judicial y se respondió mediante una sentencia que declaró inaplicable el artículo en cuestión y ordenó al CSE acreditar al Presidente para volver a presentarse como candidato en las elecciones de 2011. Valga agregar, que la sentencia se decidió con la exclusiva presencia de los magistrados sandinistas (propietarios y suplentes). Además la cuestionada Sentencia dictada por la Sala de lo Constitucional, permitió que los cargos de presidente, vicepresidente, alcalde y vicealcalde pudieran ser reelegidos de forma consecutiva.

3.6.8 Ricardo Martinelli: muerte súbita de la reelección

El último caso analizado es Panamá. Tuvo un antecedente en el intento de reforma en 1998, a través de un referéndum en el que no salió adelante la tentativa promovida por el entonces presidente Ernesto Pérez Balladares. Es importante en este aspecto, tener en cuenta el aprendizaje institucional de los actores políticos, pues dicho antecedente marca la dirección que toma el siguiente intento de 2011, realizado por Martinelli, quien seleccionará como institución decisoria a la Asamblea Nacional, esquivando cualquier posibilidad de recurrir a la consulta popular.

Para retomar algunos aspectos de ese antecedente, baste mencionar que desde 1995, el Partido Revolucionario Democrático (PRD) de Pérez Balladares, realizó importantes reformas “flexibilizadoras” al Código de Trabajo y promovió programas de privatización de servicios públicos, entre otras medidas que encendieron el conflicto social y generaron que los movimientos sociales se organizaran para protestar y manifestar su oposición a las políticas del gobierno. En el mismo período, se realizó una reforma al Código Electoral que pretendía “democratizar internamente a los partidos”, a través de la celebración de elecciones primarias para la selección de los candidatos a los diferentes puestos de representación. Dentro de este mismo grupo de cambios, se incentivó la idea de promover la reelección presidencial y, para ello, debía consultarse a los ciudadanos si estaban de acuerdo con que el ya presidente pudiera participar de las internas del PRD como candidato para las siguientes elecciones.

El escenario de la propuesta de reforma llegó en el peor momento de la coyuntura de descontento social. Agravado por el hecho de que el proyecto de reelección se encontraba

claramente dirigido para la re postulación del presidente y, por tanto, la consulta se realizó enviando el mensaje de que un sí a la reelección, era un sí de nuevo a Pérez Balladares. La oposición, en estas condiciones, no apoyó la reforma ni tampoco se sintió incentivada a movilizar el voto para el “No”, simplemente esperaron los resultados que se podían prever como catastróficos dado, el ambiente de descontento.

Los grupos sociales se organizaron por medio de una coordinadora que representaba las expresiones de desencanto de los sectores más perjudicados por las medidas del gobierno. Esta coordinadora realizó una activa campaña en contra la reelección del presidente. Con esto, los ciudadanos, más que una oposición al cambio en los límites de períodos de mandato, mostraron su repudio a lo que representaban las políticas del gobierno de Pérez Balladares:

“[...] Según analistas locales, el referéndum, más que una consulta popular para reformar o no la Carta Magna, será un juicio al actual gobierno”¹¹³

El presidente perdió la consulta estrepitosamente con un 63,8 por ciento de los votos en contra de su propuesta y, de esta manera, quedó enterrado su proyecto de continuidad en el poder. Un aspecto relevante de este proceso movilizador es que provocó como resultado colateral el empoderamiento de los grupos sociales frente al gobierno, marcando un antes y un después en la vida de la acción colectiva panameña, un elemento que potencialmente habría pesado en los cálculos estratégicos llevados a cabo por Ricardo Martinelli trece años después.

A principios de 2011 se volvió a plantear una propuesta en la misma dirección, esta vez impulsada por el recién elegido presidente Ricardo Martinelli, quien participó en las elecciones de mayo de 2009 como representante del Partido de Oposición Cambio Democrático (CD). El CD mediante una alianza con los partidos Alianza Panameñista (AP), el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (MOLIRENA) y Unión Patriótica (UP); logró obtener el poder y colocar al popular candidato como presidente de la República con el 60 por ciento de los votos. El líder llegó al poder habiendo sido partícipe de la vida pública al momento de su postulación, incluso fue candidato presidencial con el mismo partido en las elecciones de 2004. Pero, en aquella ocasión, con resultados electorales muy pobres. No obstante, era más reconocido por su faceta empresarial.

El planteamiento estratégico de Martinelli buscaba aprovechar la oportunidad para plantear una reforma desde la arena del Poder Legislativo. Sin embargo, esta acción fue

¹¹³ El Clarín, 30 de agosto de 1998. Página Editorial.

repentina y, según la revisión del caso, no hubo búsqueda de acuerdos con los miembros de la alianza, quienes conocieron las intenciones de reforma del presidente por los medios de comunicación. La presentación del plan se hizo siguiendo el procedimiento establecido para las reformas parciales de la Constitución en Panamá. Así, el día 4 de enero de 2011, cinco diputados del Partido del presidente presentaron un Proyecto de Ley que solicitaba la reforma de la Constitución Política mediante la introducción de la reelección inmediata del presidente (la Constitución actual sólo reconoce la posibilidad de reelección con un intervalo de espera).

El proyecto en estas circunstancias resultó polémico, debido a que la joven alianza gubernamental había negociado la postulación para presidente en los comicios de 2014 del entonces Vicepresidente y Canciller Juan Carlos Varela, líder del Partido Panameñista, a cambio del respaldo político que le ofrecieron en los comicios de 2009 a Ricardo Martinelli y su agrupación, el CD¹¹⁴. A la par, haciendo evidente el afán del presidente por preservar sus opciones de supervivencia en el poder, hizo también pública una declaración en la que expresaba su intención de reducir el intervalo de 10 a 5 años para volver a postularse al cargo de presidente de la República, dado que el artículo No. 173 de la actual Constitución establece:

“Los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidentes o Vicepresidentes no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes”.

Martinelli contaba con un alto respaldo popular al inicio de su gobierno y, consciente de los factores que pesaron en el fracaso de Pérez Balladares, seleccionó acudir a la vía legislativa y pedir el apoyo de los integrantes de la Alianza. Sin embargo, los intereses que perseguían los dos principales líderes de la alianza en la búsqueda de la presidencia en 2014, generaron una tensión política interna entre sus agrupaciones que acabó a finales de 2011 con la ruptura de la misma y la destitución del cargo de Varela. En la lógica por garantizarse su supervivencia en el mandato, el principal temor del líder del CD era que, una vez finalizado el período de gobierno, quedara debilitado y fuera del juego político.

Por su parte, el Vicepresidente, se encontraba a la espera de su turno para ocupar la principal posición de poder y, por tanto, no estuvieron dispuestos a ceder en la reforma para la reelección inmediata¹¹⁵. El choque de intereses descrito generó que los miembros de las agrupaciones políticas, con representación legislativa, vieran con recelo el Proyecto

¹¹⁴ El Universal, 05 de enero de 2011.

¹¹⁵ El Universal, 05 de enero de 2011.

de Ley planteado por el CD y, rápidamente, en apenas dos días decidieran archivarlo, con una votación en la Comisión de Gobierno de seis votos en contra y una abstención.

Un año después del fracaso de esta lucha, Martinelli firmó una declaración en la que manifestó que no procuraría más su reelección¹¹⁶. Pero no ha conseguido dar por cerrada la especulación sobre su posible intento por la vía del Poder Judicial, como hicieron en su momento Costa Rica y Nicaragua puesto que, en 2012 convocó una comisión especial de juristas con la labor de iniciar un proceso para definir reformas en la Constitución Política¹¹⁷.

3.7 CONCLUSIONES

En este capítulo se ha realizado una revisión del panorama constitucional sobre la reelección presidencial desde el Siglo XX hasta la actualidad. En este recorrido se han planteado algunas de las pautas políticas y normativas bajo las cuales se han regulado o infringido los límites a la reelección presidencial. Sobresale el hecho de que antes de la década de 1980, hubo notables vaivenes en la regulación de esta figura y en algunas ocasiones se pueden equiparar a los momentos de interrupción democrática, en otros, como es el caso del gobierno de Somoza García en Nicaragua, se puede apreciar que no siempre se requirió de habilitar la norma para el ejercicio continuado del poder.

Tras los procesos de democratización, los países latinoamericanos abogaron por restringir el número de períodos de los gobernantes en el cargo, aunque tempranamente tres países impulsaron la reforma para hacer la reelección inmediata (Brasil, Argentina y Perú), una ola expansiva que fue frenada por la tentación autoritaria de Fujimori en Perú y la decisión del Congreso de volver a imponer límites de intervalo a la controversial figura constitucional.

Finalmente en el capítulo se desarrolla un repaso por los procesos de reforma “del presente”, bajo la idea de que un viejo fenómeno se ha vuelto a colar en las transformaciones institucionales del subcontinente, la adopción de la reelección presidencial. Las experiencias que siguieron cada uno de los líderes que impulsaron su adopción, dan cuenta de cómo cada uno enfrentó diferentes desafíos en su consecución, en medio de las realidades históricas de sus entornos institucionales. Independientemente de que sus contextos particulares fueran proclives o adversos a la propuesta, todos tienen

¹¹⁶ Ver nota de prensa en: *Crítica*, 15 de febrero 2012.

¹¹⁷ Ver nota de prensa en: *La Nación*, 12 de abril 2012.

en común, haberse sumado a una tendencia que ha reivindicado, al menos constitucionalmente, la reelección presidencial como un precepto que pasa a formar parte de las reglas del juego institucional democráticas de manera generalizada en los sistemas presidenciales.

A modo de síntesis, la tabla 3.4 compara los ocho episodios del presente que han sido resumidos en este capítulo. Podría extraerse de la misma, dos conclusiones que ya se han insinuado a lo largo del texto. Primero, que en el nuevo contexto histórico los parlamentos no son la única arena de decisión de las democracias presidenciales latinoamericanas; segundo, que no todos alcanzaron el éxito en el mismo intento y; tercero, que la carrera por la reforma puede tener un comportamiento gradual de expansión, tal que, una vez alcanzado un tipo de reelección, puede seguir un nuevo proceso para eliminar aún más los límites ya flexibilizados anteriormente.

Tabla No. 3.4. Los Procesos de Reforma Reelectionista y sus Resultados 1999- 2011

Países con modificación expansiva de la reelección desde 1999	Éxito o fracaso en el resultado	Año de decisión	Órgano decisor	Tipo de reelección presidencial anterior al proceso	Tipo de reelección resultante
Bolivia	Éxito	Enero de 2009	Asamblea Constituyente + Referéndum	Intervalo	Inmediata
Colombia	Éxito	Octubre 2005	Reforma del Congreso	Prohibida	Inmediata
	Fracaso	Febrero 2010	Congreso	Inmediata	Inmediata
Costa Rica	Fracaso	Abril y julio de 2000	Asamblea Legislativa	Prohibida	Prohibida
	Fracaso	Septiembre 2000	Interpretación Corte	Prohibida	Prohibida
	Éxito	Abril 2003	Interpretación Corte	Prohibida	Intervalo
Honduras	Fracaso	Junio 2009	Consulta Popular (interrumpida)	Prohibida	Prohibida
Ecuador	Éxito	Septiembre 2008	Asamblea Constituyente + Referéndum	Intervalo	Inmediata
Nicaragua	Éxito	Octubre 2009	Interpretación Corte	Intervalo	Ilimitada
Panamá	Fracaso	Enero 2011	Asamblea Nacional	Intervalo	Intervalo
Venezuela	Éxito	Diciembre 1999	Asamblea Constituyente + Referéndum	Intervalo	Inmediata
	Fracaso	Noviembre 2007	Referéndum	Inmediata	Inmediata
	Éxito	Febrero 2009	Referéndum	Inmediata	Ilimitada

Fuente: Elaboración propia

Con el objetivo de explorar las arenas decisorias en las que se desarrollaron los distintos procesos, en el capítulo IV se ahonda en su función decisoras y en el debate que abre la diversificación de instancias con poder para modificar la norma en los sistemas políticos latinoamericanos.

CAPÍTULO IV LAS ESTRATEGIAS DE LOS LÍDERES Y SUS ARENAS DECISORIAS

"I remember a point when I was in the middle of writing "Social Origins" when I said to myself, there's not just one route to industrialization, there are three. That gave me the impetus for a comparative historical approach, and I've been using it in one form or another ever since"

Barrington Moore (2007)¹¹⁸

4.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo parte de la pregunta ¿Qué rutas estratégicas utilizaron los líderes (presidentes y expresidentes) para emprender la reforma y cómo éstas variaron entre las diferentes experiencias?

Esta cuestión aporta un elemento dinámico esencial al estudio, pues permite indagar por la interacción entre la agencia y la estructura del actor que procura vencer la estabilidad institucional. Acorde con Thelen (2010: 57), las estructuras prevalecientes influyen en los tipos de estrategias que siguen los agentes de cambio, en la medida que seleccionan aquellas que son más propensas a tener éxito en los contextos institucionales específicos.

Las rutas estratégicas o arenas decisorias se entienden como el escenario en el que se tomó la decisión de la reforma. Es uno de los aspectos que varía entre los casos de estudio, debido a los diferentes diseños institucionales y al estilo de conducción con el que el líder emprende las políticas en su contexto. Si bien este elemento no se considera como una variable explicativa, debido a su fuerte influencia sobre la configuración de las otras variables en la estrategia final de reforma, se considera como parte fundamental del escenario en el que se desarrolló el proceso de decisión.

Para clarificar su papel, el capítulo desarrolla en un primer momento las arenas decisorias contempladas en los marcos normativos que tienen capacidad de alojar el curso de la reforma y decidir sobre ella. Se proponen tres arenas estratégicas que cumplen con ese rol: el poder legislativo, el poder judicial y el referéndum.

¹¹⁸ Cita extraída de: Moore, Barrington (2007) "The critical spirit and comparative historical analysis". En: Munk, Gerardo L. y Snyder, Richard (2007) *Passion, Craft, and Method in Comparative Politics*. Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Posteriormente se establecen las posibles combinaciones teóricas entre recursos de poder del presidente y la selección de las arenas decisorias, para lo cual se tiene en cuenta que el impulsor de la reforma no goza de total discrecionalidad en la selección de los escenarios de decisión, sino que se encuentra limitado por el marco legal y el contexto institucional que lo rodea. Aún así se considera que existen posibles vías para ampliar las opciones estratégicas de decisión del cambio, los cuales quedan explicitados en tres principales escenarios estratégicos.

Además en el capítulo se reflexiona sobre el impacto político de entender las arenas como escenarios alternativos para vencer la estabilidad institucional, en un contexto de proliferación de mecanismos formales para la toma de decisiones. También se hace referencia al papel del contexto externo en las acciones emprendidas por los impulsores del cambio.

Para finalizar se esquematiza el trayecto decisorio de los casos de estudio y se describen brevemente las interacciones entre los recursos políticos y las arenas con que contaron en sus respectivos contextos particulares.

4.2 LAS ARENAS DECISORIAS COMO ESCENARIOS INSTITUCIONALES

Como ya se ha dicho en el capítulo I, es fundamental tomar en cuenta las características institucionales y políticas de los contextos particulares en los que desarrolló cada uno de los procesos. Acorde con la perspectiva de los cambios institucionales graduales, se sostiene que el problema del cambio institucional está relacionado con la distribución de los recursos de poder en una sociedad determinada. Desde esta lógica, las asignaciones de recursos a un conjunto de instituciones, contribuye a dar forma a los futuros conflictos por distribución del poder conectados a otro conjunto diferente de instituciones (Mahoney y Thelen, 2010: 9).

El tema que se investiga conlleva el reto de examinar los procesos de cambio institucional que fueron altamente variables. En cada contexto se ideó una estrategia con base a arreglos institucionales diferentes y, mayoritariamente, evadiendo la arena por excelencia de la reforma constitucional: el poder legislativo. Este hecho está asociado a que en la actualidad se ha diversificado el abanico institucional para aprobar y cambiar las reglas del juego político en la mayor parte de los países.

Las estrategias seguidas por los presidentes para flexibilizar los límites a la reelección, son una combinación de arenas decisorias –institucionalmente habilitadas en los respectivos

marcos legales– y los recursos de poder disponibles para afianzar el apoyo de los actores en esas instituciones. Hacer coincidir recursos e instituciones para alcanzar el éxito es el acertijo a resolver por los impulsores de la agenda del cambio. Para resolver este problema, los presidentes asumen un comportamiento estratégico con el que atraviesan el trayecto decisorio. No obstante, los actores con poder de veto en los escenarios institucionales seleccionados pueden obstaculizar el cambio y, por tanto, hacer fracasar la iniciativa del presidente. Frente a la persistencia de la estabilidad normativa, los líderes pueden volver a intentar el cambio, recurriendo a la misma arena o a otra en donde la combinación entre recursos e instituciones sea más prometedora.

En concordancia con la gradualidad del proceso de reforma, la teoría institucional enfatiza que los actores tienen incentivos para mantener su participación con un alto grado de compromiso con las instituciones, en la medida que las interacciones de dicha participación les generan resultados positivos; o sea, cuando los resultados son percibidos por los actores, como adecuados y justos. Por el contrario, cuando los resultados se perciben por debajo de las expectativas, es posible que los afectados intenten cambiar la situación, moviéndose a diferentes arenas de acción y transformando así, las variables exógenas por ellos mismos (Ostrom, 2005:14).

Las arenas decisorias, desde esta visión, se comportarían como un vehículo que conduce al líder a la obtención de su objetivo. Para atravesar el trayecto, el líder requiere el conocimiento de las reglas del juego del vehículo institucional y trazar estratégicamente la forma más segura de alcanzar la reforma. Téngase en cuenta que, aún cuando se dé este comportamiento estratégico, el líder no cuenta con información perfecta sobre el contexto institucional que lo rodea y sus preferencias podrían estar siendo sobreestimadas por él mismo, calculando erróneamente los apoyos de otros actores estratégicos en la reforma o cometiendo errores en el proceso que terminen haciéndolo fracasar en el objetivo reformista.

Las instituciones decisoras en los marcos constitucionales que se analizan son fundamentalmente tres: el poder legislativo, el poder judicial, y el referéndum. Éste último puede servir para aprobar ya sean enmiendas o nuevos textos constitucionales redactados por las asambleas constituyentes. Estas arenas pueden haber sido escogidas como primeras o segundas opciones para superar la estabilidad de la norma, pues en los diferentes casos podría haberse recurrido a más de una en diferentes ocasiones.

Además, existe la posibilidad de combinaciones en estas arenas pues los marcos legales en ocasiones requieren que se atravesase más de un proceso institucional para aprobar una

norma. Por ejemplo, algunos reglamentos legislativos habilitan la revisión constitucional de la Corte Suprema de todo proyecto de ley que aprueba el parlamento, con el fin de señalar vicios de inconstitucionalidad y, la revisión, puede invalidar la norma aprobada. Lo mismo sucede con la convocatoria a referéndum que, en ocasiones, precisa de una ley del parlamento para ser convocada mientras, en otras, basta con un decreto del ejecutivo. Para identificar la estrategia se ha seleccionado la principal arena decisoria a la que acude el líder para decidir su propuesta. La selección estratégica de los procesos de reforma se hace siguiendo el objetivo de la búsqueda del sostenimiento en el poder de los líderes en un contexto presidencialista.

4.3 LAS ESTRATEGIAS REFORMISTAS Y LAS ARENAS DE DECISIÓN

En términos generales podría hablarse de espacios decisorios parlamentarios o extraparlamentarios al referirse a las arenas en donde se resuelve el tema de la reforma a la reelección. Algunos autores (Carey, 2009; Levitsky y Murillo, 2009) dejan ver su crítica al uso de las consultas populares y otras arenas políticas para decidir sobre esta medida, principalmente porque las consideran ajenas a los mecanismos institucionales de deliberación y negociación política en donde, tradicionalmente, se dirimen este tipo de propuestas, como son los parlamentos. No obstante, no debiera confundirse el criterio extraparlamentario con instituciones informales, dado que las otras instancias recurridas para llevar a cabo la modificación suelen estar habilitadas por la normativa.

Esta percepción no es extraña, pues los estudios sobre los procesos de democratización dan un rol central a los parlamentos por su contribución a la formación de partidos políticos y a la participación popular a través de estas organizaciones. La lógica que se establece es que la extensión de la democratización varía positivamente en relación con la participación en los partidos políticos y esto se da, a su vez, cuando los parlamentos tienen un mayor rol político porque existen canales más eficientes para el control político vertical y horizontal. El debilitamiento del rol de los parlamentos puede dejar libre al presidente para seguir sus metas a través de otros medios que seleccione para tal fin (Fish, 2006).

De alguna manera, se entiende a las arenas que están fuera del escenario legislativo como instancias al margen de la institucionalidad y alejadas de la búsqueda de consensos. Sin embargo, el actual panorama, muestra que los marcos institucionales de la gran mayoría de países de la región (y fuera de ella) han adoptado mecanismos de democracia directa y han creado órganos constitucionales que, de alguna manera, han venido a jugar un rol

nada despreciable en la resolución de las decisiones de política pública –con o sin la participación del poder legislativo–.

Tal como muestran diversos investigadores, desde hace algunos años ha proliferado la introducción de leyes para regular las consultas populares en los diferentes países (IDEA, 2008; Nohlen, 2005), especialmente referendos y plebiscitos. Esta tendencia, marca un guiño a favor del establecimiento de mecanismos de “democracia directa”, a través de los cuales, algunos gobiernos han abanderado cambios profundos en la concepción del Estado y en la organización política de la sociedad.

La ampliación de los mecanismos decisorios permite contar con arenas alternativas o de contingencia, en los casos en los cuales el poder legislativo es potencialmente contrario a la política que plantea el presidente. Esto hace que los actores se comporten racionalmente a la hora de seleccionar entre las alternativas para resolver un tema como la reforma constitucional, escogiendo aquella arena que resulte menos costosa y se ajuste mejor a los recursos con los que cuenta y, donde la anticipación del resultado sea coincidente con sus preferencias.

No obstante, en concordancia con la preocupación esgrimida por la proliferación de procesos de reforma fuera del parlamento, se ha optado por hablar de la vía o arena parlamentaria y las vías extraparlamentarias, como el referéndum y la interpretación constitucional de la Corte. Establecer esta diferencia sirve para comprender cómo las reformas constitucionales en materia de reelección son una muestra de cómo se ha ampliado el abanico de opciones para la toma de decisiones, más allá del ámbito de las relaciones ejecutivo- legislativo.

Esta discusión no es nueva, ya que desde hace algunos años se ha puesto de manifiesto que los líderes ejecutivos pueden diseñar distintas estrategias para vencer el *status quo*. Sin embargo, poniendo el foco de análisis en los presidentes, estas estrategias solían ser vistas desde la relación ejecutivo- legislativo. Entre los autores que reflexionan sobre la materia se encuentra Amorin (2006), quien postula dos estrategias por medio de las cuales los presidentes pueden aprobar sus políticas. La primera consiste en la activación del proceso legislativo ordinario y, la segunda, se refiere al uso de los poderes legislativos y prerrogativas constitucionales de que goce el presidente, entre las cuales menciona el recurso del decreto y del veto¹¹⁹.

¹¹⁹ Otros autores anteriores también sostuvieron esta tesis, al respecto véase: Shugart y Carey (1993) y Cox y Mogenstern (2001).

Empero, la dinámica decisoria no solamente está basada en la aprobación de nuevas políticas públicas. También se trata de cambiar las instituciones y establecer nuevas reglas del juego acordes con los intereses políticos de los actores que participan del poder. La dinámica de cambio de las políticas, supone un cambio en el *status quo* o estabilidad institucional. Desde la teoría de los jugadores con veto, para poder cambiar el *status quo* de una norma, un cierto número de actores (individuales o colectivos) deben ponerse de acuerdo para decidir sobre el cambio propuesto. Los actores que participan de esa decisión, “jugadores con veto” están normativamente contemplados en los marcos legales de cada país: el Presidente, la Cámara de Representantes, el Senado, las coaliciones de gobierno, el referéndum, el Poder Judicial, entre otros. Estos jugadores pueden ser partidistas o institucionales (Tsebelis, 2006: 3).

De acuerdo con este enfoque, cada sistema político tiene una configuración específica de jugadores con veto que es lo que se ha destacado anteriormente, al hablar de las especificidades y constreñimientos de los arreglos institucionales en cada país. Para Tsebelis (2006), los jugadores que presentan las propuestas a los demás jugadores de veto se constituyen en los “establecedores de la agenda” y esta categoría les imprime un control importante sobre las políticas que buscan reemplazar al *status quo*. Los establecedores de la agenda cumplen el papel de plantear una propuesta “aceptable” a los otros jugadores, para la cual previamente han identificado los resultados preferidos a fin de seleccionar el óptimo o el más cercano a sus preferencias, una vez iniciada la dinámica de negociación.

El establecedor de la agenda puede variar de acuerdo con el sistema político o la institución en donde se desarrolle el proceso. Para los casos en estudio, el establecedor de la agenda es el presidente o expresidente, que persigue el cambio en las limitaciones constitucionales de los períodos de gobierno, utilizando los recursos y las vías disponibles para imponer el tema en la agenda política de las instituciones. La capacidad estos actores para impulsar la agenda de cambio es mucho más clara cuando se trata de un presidente, pues cuenta con prerrogativas para iniciar el proceso, mientras que en el caso de los expresidentes, deben recurrir a otros medios para presionar a los demás actores políticos en torno a su iniciativa¹²⁰.

Como se ha dicho, varias pueden ser las arenas decisorias en las que se dirima el proceso de la reforma reeleccionista, de acuerdo con los marcos normativos y las experiencias de los casos a continuación se explicitan las tres arenas destacadas.

¹²⁰ Valga aclarar en este punto, que la teoría de los jugadores con veto, es solo una referencia para el análisis y definición conceptual de algunos de los elementos del estudio, pero no el enfoque metodológico que se utiliza es ecléctico entre las vertientes del institucionalismo.

4.3.1 El Poder Legislativo

Se ha insistido en que el poder legislativo es la arena por excelencia para la aprobación de las políticas y para superar la estabilidad de las normas. Así es considerado porque los parlamentos son los espacios donde participan los diferentes grupos partidistas que alcanzaron los escaños por medio de la votación popular, en este órgano están los representantes legitimados por el proceso electoral y, por tanto, con capacidad para participar en la toma de decisión política. El grado de acuerdo a lo interno de los parlamentos varía según la propuesta política sobre la que se debe tomar decisiones, el número de partidos presentes en las cámaras, su grado de cohesión interna, su distancia ideológica, etcétera. Todos estos son factores que influyen en el comportamiento de los partidos como jugadores con veto en el poder legislativo.

Como se ha discutido en el capítulo II, la formación de gobierno en los presidencialismos puede darse aún en circunstancias de minoría partidista en el parlamento. No obstante, dependiendo del tamaño del grupo parlamentario del gobierno, será más o menos fácil el éxito en la aprobación de sus iniciativas. Esto es particularmente importante cuando se habla de temas que resultan controversiales entre los partidos que compiten por el poder, como es la reelección presidencial, pues se suelen requerir súper mayorías para su aprobación y, dada la magnitud estratégica del tema, el esfuerzo del gobierno para ganar adeptos a su propuesta, aún dentro de su propio partido, puede ser más laborioso.

En la lucha por conseguir el apoyo suficiente para la reforma, los presidentes pueden desarrollar diferentes tácticas. Para Geddes (1994: 133) ganar el apoyo de los legisladores para políticas “innovadoras”, requiere de significativos pagos indirectos o directos que terminan en el establecimiento de relaciones de patronazgo, beneficios particulares o proyectos locales para las regiones de los legisladores que se alinean al ejecutivo. Este argumento cuestiona la idea de que la superación de la estabilidad normativa en el poder legislativo es siempre producto de la negociación y la búsqueda de consensos. La forma en que el establecedor de la agenda produce escenarios de alineación a favor de una línea de política es variable y puede ser el resultado de la obtención de beneficios particularistas o de la percepción de beneficios colectivos para el Estado.

En consonancia con lo que muestran los casos, los líderes que no recurren a la convocatoria de una asamblea constituyente, en primera instancia, valoran estratégicamente las opciones de sacar adelante el proyecto de cambiar la norma en el seno del parlamento. Para ello, intentan alcanzar un número de socios que voten

favorablemente su propuesta por medio de distintas estrategias de persuasión y negociación política.

En la búsqueda de acuerdos, realizan un pronóstico sobre los posibles apoyos que pueden obtener en esta arena política y el tiempo requerido por la misma para sacar adelante el proyecto. En este momento, se enfrentan a las alternativas de arriesgarse a iniciar el procedimiento legislativo y esperar el resultado de las fases de aprobación o bien retirarse de esta arena y recurrir a otra en donde sus estimaciones de éxito sean mayores. Esta decisión dependerá del plazo que corra para poder presentar su candidatura, de los recursos políticos que cuenten para enfrentarse a otras arenas decisorias y de las posibilidades institucionales para activar otro proceso en otra instancia, cuyas consecuencias sobre la estabilidad del artículo en cuestión, sean las mismas: su modificación.

4.3.2 El Poder Judicial

Otra arena donde se puede resolver el problema de la estabilidad de la norma es el poder judicial. Si bien ésta no es el procedimiento ordinario, sí puede modificar la norma a través de la interpretación y la declaración de inconstitucionalidad de las leyes. Diversos autores manifiestan el potencial rol del poder judicial como un órgano político con poder de veto (Tsebelis, 2006; Pérez Liñán y Castagnola, 2009 y Martínez-Barahona, 2012). Este rol es confirmado en los casos de estudio, razón por la que se ha incorporado como arena de decisión para las reformas¹²¹.

El papel de las Cortes Supremas y Constitucionales ha ido ganando terreno como espacio para dirimir conflictos decisorios de los poderes del Estado en los sistemas presidenciales. De esta manera, las relaciones ejecutivo- judicial tienen un papel cada vez más prominente en la dinámica política. Un factor que, en ocasiones, es aprovechado por los presidentes que buscan maximizar su poder de influencia en las Cortes, aunque los grados de independencia del poder judicial son diferentes entre países; en algunos casos pueden dar al presidente suficiente autonomía decisoria. En este aspecto, las formas de selección de los magistrados y los períodos de nombramiento, son clave para determinar las relaciones entre los poderes y la posibilidad de que se filtre la influencia de un poder sobre el otro.

¹²¹ Existe una amplia discusión sobre el papel político de las Cortes, desde los llamados estudios de "Judicial Politics"; sin embargo, es imposible en este trabajo dar un tratamiento exhaustivo a esta literatura, por lo cual se ha acotado su argumento a un conjunto de supuestos para abordar los casos de estudio.

Para Martínez-Barahona (2010: 724), uno de los poderes centrales que tienen las Cortes es el de declarar actos del poder ejecutivo o del legislativo como inconstitucionales. Debido a que esta acción tiene como consecuencia inmediata la transformación de las normas se puede destacar que, a través de este poder, ejerce un rol político. Este accionar judicial incentiva a los presidentes a querer maximizar su influencia política sobre las Cortes Supremas, tanto para controlar la revisión judicial, como para ejercer influencia indirecta sobre la institución. En esta lógica, los presidentes prefieren lidiar con jueces que han sido nominados en sus períodos de gobierno y por sus partidos políticos, que lidiar con jueces nominados por las administraciones precedentes y por la oposición. Esto hace que las vacantes en las Cortes representen la mejor ventana de oportunidad política para formar preferentemente la designación de la magistratura (Pérez Liñán y Castagnola, 2009: 91)¹²².

Así, los jueces podrían mostrar un comportamiento estratégico y alinearse con las preferencias del presidente cuando éste es suficientemente poderoso y, por el contrario, desafiar al ejecutivo, mediante una interpretación contrapuesta, cuando el presidente es débil (Pérez Liñán y Castagnola, 2009: 90). Esto es así, dado que votar en contra de las preferencias de los presidentes que gozan de mucho poder hace a los magistrados vulnerables frente al partido de gobierno en el congreso, que podría no renovar su nombramiento o destituirlos de sus cargos por ser hostiles a las propuestas ejecutivas. Complementariamente, el presidente y el partido de gobierno podrían movilizar apoyo para asegurar el nombramiento de los jueces que son afines a sus políticas.

4.3.3 *El Referéndum: aprobación de constituyentes y enmiendas*

Finalmente, existe una tercera arena que permite modificar el *status quo* de la reelección presidencial. Se trata de la convocatoria a consultas populares, principalmente, mediante el mecanismo del referéndum. En los casos, la convocatoria al referéndum puede darse como requisito para la aprobación de una nueva constitución política que ha sido, a su vez producto de una asamblea constituyente, o, puede darse para aprobar una enmienda que modifique la antigua normativa específicamente en lo referente a la reelección.

¹²² Existen diferentes marcos normativos para la designación de magistrados, algunos con mayor nivel de independencia con respecto a los otros Poderes del Estado. Los autores afirman en su estudio que: “[...] *Only in rare instances e.g. Colombia (1991) is the Court able to recruit new justices without the explicit intervention of the executive branch or the President’s party in Congress*” (Pérez Liñán y Castagnola, 2009: 93) A la par, subrayan el hecho de que los patrones de independencia judicial pueden tener variaciones durante periodos de “coyunturas críticas”.

En las últimas décadas ha aumentado el interés por implementar instituciones electorales “alternativas”¹²³, pues se considera que tienden a mejorar la calidad de la democracia. Particularmente, se habla del referéndum que es una institución electoral que se suele utilizar, con cierta moderación, para decidir sobre asuntos políticos importantes o controversiales en una gran parte de los países del mundo. Si bien, el mecanismo del referéndum no es capaz de resolver todos los problemas de los gobiernos, el debate sobre su uso parece responder a las preocupaciones de los gobernantes y los ciudadanos en las sociedades contemporáneas. Por esta razón, se percibe un renovado interés en esta vieja institución de la democracia directa que, de alguna manera, refleja el estado de ánimo de estos tiempos (Le Duc, 2002:70-1).

La retórica política aunque también el debate teórico, ponen de manifiesto cierta tensión entre “la democracia representativa” y “la democracia directa”. Algunos presidentes, como se observa en los casos, han basado sus estrategias decisorias en la llamada democracia directa, pues estiman que aumenta la legitimidad sobre su gobierno y, por ello, han dado pie a una intensa actividad consultiva. Los críticos argumentan que en el fondo la utilización de este tipo de mecanismos, busca evadir los mecanismos de negociación y confrontación con otras fuerzas sociales (Nohlen, 2005). En la práctica, sin embargo, muchos Estados son capaces de combinar elementos de ambas corrientes.

La utilización de los mecanismos de democracia directa por parte de los ejecutivos entraña algunos riesgos en el cálculo del resultado. Como muestra Altman (2010: 24), las consultas que emanan desde el gobierno no siempre obtienen buenos resultados electorales, en realidad son susceptibles al fracaso y comúnmente arrojan porcentajes ajustados. En este sentido cuestiona que estos mecanismos sean fácilmente manipulables, dado que la evidencia señala que los ciudadanos en ocasiones, votan contrariamente a la voluntad del gobierno de turno.

Dentro de la variada gama de mecanismos de consulta popular, es posible identificar también que la mayor parte de los marcos normativos aceptan que más de un actor sea capaz de realizar su convocatoria. Los más comúnmente aceptados son los de iniciativa del presidente, legisladores y ciudadanos (por medio de las llamadas iniciativas populares). Esto hace que el mecanismo sea más inclusivo, aún en su fase de convocatoria, pero también mantiene importantes dificultades para su desarrollo. Para Le Duc (2002):

¹²³ Cuyo objetivo es involucrar a los ciudadanos en las decisiones políticas mediante el voto directo y universal, pero no se eligen representantes políticos (Nohlen, 2007: 134).

“El origen de un referéndum se encuentra casi siempre en una decisión política consciente de un partido, organización o grupo. Aún en el caso de los referéndums de iniciativa ciudadana, su empresa generalmente requiere recursos políticos y financieros de grupos bien organizados, para llevar a cabo la colecta de miles de firmas que se necesitan para presentar una propuesta de medida en la boleta electoral” (Le Duc, 2002: 74).

Lo más común es que sean los gobiernos, por medio del poder legislativo u otro actor con poder de establecimiento de la agenda quien convoque la consulta. Al mismo tiempo, para Tsebelis (2006), la mera posibilidad de que se lleve a cabo, introduce las preferencias de la población en el proceso de decisión en consulta, lo que equivaldría a introducir a otro jugador con veto¹²⁴. En las circunstancias en donde es el mismo actor político quien controla el establecimiento de la agenda y quien hace la pregunta, en realidad, se estaría en presencia de un único jugador con veto, con lo cual, se puede afirmar que: “[...] *el proceso global de los referéndums sobre la estabilidad política depende de temas de control de agenda*” (Tsebelis, 2006: 161).

La convocatoria cuando se decide realizar desde el gobierno, o el partido de gobierno, se hace bajo el supuesto de que su posición sobre un tema en particular será sustentado por los ciudadanos en la celebración de la consulta. Resulta muy poco probable que un gobierno tome la decisión de celebrar un referéndum que suponga que va a perder (Le Duc, 2002). Con esto no se sugiere que las consultas realizadas por iniciativa gubernamental, resulten siempre exitosas, pero sí que las previsiones que llevan a su celebración se hacen con las expectativas de ganar la votación.

Existen algunas hipótesis sobre el comportamiento de los votantes en las consultas populares, pero no siempre coinciden con el comportamiento del votante en los comicios electorales. Una de las diferencias es el supuesto del voto “temático”, aunque no todos los estudiosos del tema están de acuerdo con este factor pues, para algunos, resulta mucho más relevante el peso en el voto del factor popularidad del *incumbent* (IDEA, 2008: 3).

En la región latinoamericana, las posibilidades de la democracia directa han sido intensificadas recientemente. Así, aproximadamente desde la década de 1990, casi todas las constituciones políticas de los países han sido reformadas para incluir algún tipo de mecanismo de consulta popular: Bolivia (2004), Colombia (1991), Costa Rica (2006), Ecuador (1998), Honduras (2004, con inclusión del referéndum en 2011), Venezuela

¹²⁴ Aún en el caso de que el referéndum sea consultivo, ya que sería extremadamente difícil sostener políticamente una decisión contraria a lo expuesto por los ciudadanos.

(1999), aunque existen diferencias en los marcos legales que regulan estos mecanismos y en la frecuencia de su realización.

La puesta en práctica del referéndum ha sido más frecuentemente utilizada para adoptar nuevas constituciones y para aprobar reformas institucionales mayores (IDEA, 2008: 5). No obstante, existen algunas clasificaciones que abarcan los tipos posibles de referéndums. Sin profundizar en las diferentes categorías, para efectos de este trabajo, resulta útil distinguir entre dos tipos de convocatoria que resalta IDEA: las que se hacen para ratificar un nuevo documento constitucional para que éste sea promulgado y, las convocatorias hechas por un actor, como el presidente o el parlamento, para modificar o aprobar una nueva medida de política.

4.4 LA SELECCIÓN ESTRATÉGICA DE LAS ARENAS

La pregunta que surge hasta este punto es ¿de qué depende el que un presidente recurra a una u otra arena? Como respuesta a esta cuestión se plantea el supuesto de que la selección de la arena se produce fundamentalmente por el cálculo de la viabilidad institucional en relación con los recursos de poder con que cuenta el presidente. De modo que el líder político, cuando apuesta por el riesgo de enfrentarse al proceso de decisión, lo hace mediante la arena que mejor se ajusta a su cálculo de éxito.

Según sean los contextos institucionales, es esencial determinar qué recursos son más potentes en este cometido aunque, en ocasiones, el limitado diseño institucional habilitado para el caso, podría justo coincidir con los recursos menos favorables para vencer la estabilidad. A modo de ejemplo, la estrategia podría estar configurada de la siguiente manera:

Escenario Estratégico 1: Si el presidente cuenta con una cómoda mayoría en el Poder Legislativo o, al menos pueden formar coaliciones ganadoras mínimas, las provisiones constitucionales para la reforma son relativamente flexibles y el proceso legislativo se ajusta en tiempo a las expectativas de reforma del ejecutivo, entonces es factible seleccionar la vía de aprobación legislativa.

Escenario Estratégico 2: Si el presidente cuentan con altos niveles de popularidad y se encuentra en minoría en el parlamento y además ejerce un control concentrado en relación con su partido, podría encontrar más ventajoso esquivar la vía legislativa y convocar un referéndum para aprobar la reforma propuesta. En el caso de que el referéndum sea un requisito que acompaña la aprobación de una constitución política,

contar con estos factores impulsa igualmente el éxito en la votación, pero el escenario estratégico está seleccionado de antemano.

Escenario Estratégico 3: Si el presidente se encuentra en minoría en el parlamento y cuenta, al menos, con alguno de los otros dos factores, control partidista o popularidad, entonces podría intentar superar la estabilidad por medio de la arena judicial quienes podría declarar la inconstitucionalidad del límite establecido y habilitar la reelección presidencial.

Estos escenarios estratégicos son establecidos como ideales, pero podrían no ajustarse perfectamente a las condiciones de todos los contextos. Empero, abarcan todas las posibilidades de selección de las arenas y los factores que se comportan como los recursos de poder que influyen sobre la decisión de los demás actores. El hecho que los líderes cuenten con cualquiera de estos recursos les representa un escenario potencial de reforma, pero en distintos grados de intensidad. Algunos de los recursos son simplemente facilitadores, mientras que otros son más potentes en su tendencia al cambio del *status quo*.

Tabla No. 4.1. Recursos de Poder del Presidente y la Selección de las Arenas Decisorias

Arenas	Proceso Legislativo de enmienda o reforma	Referéndum (aprobación de nueva Constitución o reforma)	Revisión de Corte Constitucional
Recursos			
Popularidad del Presidente	Facilitador	Potenciador	Facilitador
Control partidista	Facilitador	Potenciador	Potenciador
Mayoría en parlamento	Potenciador	Facilitador	Facilitador
Flexibilidad constitucional	Potenciador	Facilitador	Facilitador

Fuente: Elaboración propia

De esta forma, los diferentes contextos institucionales pueden ser más propensos al cambio de la norma en cuestión según sean los recursos que envisten de poder al líder impulsor de la propuesta. La tabla 4.1 puede ser orientativa de las condiciones que necesitan reunir los líderes para activar un proceso decisorio en una arena u otra. Han dividido en recursos facilitadores y potenciadores del éxito pues, si bien la posesión de cualquier recurso de poder genera incentivos para el éxito, algunos son fundamentales (potenciadores); mientras otros, simplemente, son guías que presionan a favor del objetivo (facilitadores), pero pueden no tener suficiente impacto.

Así, una mayoría en el parlamento no brinda garantías para el triunfo en una consulta popular, pero sí facilita el proceso legislativo que conlleva la convocatoria al referéndum. Lo mismo sucede con el control partidista del presidente que, si bien resulta importante para la aprobación de la reforma en el órgano legislativo, por sí mismo no es más que un recurso facilitador pues, en ausencia de mayoría y con reglas rígidas para la enmienda, no es posible avanzar hacia la aprobación.

Es claro que la arena legislativa es la más costosa en términos de recursos de poder pues los aspectos requeridos para lograr el éxito se comportan de manera más invariable que otros que pueden alterarse en el transcurso del proceso. En ausencia de mayoría, la formación de una coalición y el cumplimiento de que los tiempos de aprobación de la reforma puede implicar costos elevados para el gobierno al acudir a esta arena. En cambio, en las otras arenas decisorias, según sean las condiciones del contexto, los factores potenciadores están más asociados al propio líder presidencial y, por tanto, son más tornadizos.

Además, se debe mencionar que, entre los propios legisladores puede haber facciones de apoyo a otros líderes e, incluso, potenciales candidatos que pueden ver en la propuesta presidencial un elemento que perjudica su ambición política y ante ello actúen generando el bloqueo a la iniciativa y nuevos grupos de poder a lo interno.

La estrategia de llevar la propuesta a otra arena, en posesión de los recursos potenciadores y facilitadores, resultaría de la estimación del costo (un menor costo) y la duración (un menor tiempo) para la obtención del objetivo. En sentido estricto, los impulsores valorarían que el resultado final en una u otra arena, sea el mismo, lo cual hace preferible recurrir al medio que mejor se adapte a las circunstancias que limitan las condiciones del líder para la obtención de su objetivo. En términos de la legitimidad de la reforma, a pesar de algunos argumentos contrarios, si estas arenas están debidamente tipificadas en los marcos legales, se consideran legítimas y, en el discurso de los defensores de la “democracia directa”, la votación popular otorga legitimidad directa a las decisiones de políticas.

Merece una mención aparte, la aprobación de una nueva constitución política pues el procedimiento que acompaña la aprobación del nuevo documento, normalmente, está establecido en el marco legal. Lo más común es que para su promulgación se recurra a un referéndum, que es convocado por razones que trascienden el artículo específico sobre la reelección presidencial. Lo que se sostiene en estos casos es que el contexto de creación institucional puede ser proclive para incluir la norma, según sea la fuerza de apoyo con que cuenta el ejecutivo en la asamblea constituyente. En estos casos, la ocasión de redefinir el contrato social, se convierte en la oportunidad para incorporar la norma que permite la reelección. Evidentemente, la votación a la que es sometido el documento, confirma la aprobación de la totalidad del mismo y, con ello, el artículo específico de la reelección.

4.5 LA AMPLIACIÓN DE LAS OPCIONES ESTRATÉGICAS Y SU EFECTO SOBRE LA REELECCIÓN

La diversificación de las arenas políticas de decisión y la contradicción discursiva sobre la institucionalidad democrática que estas alternativas generan, ha generado críticas por la flexibilidad en el acceso a la aprobación de políticas por parte de los gobiernos, al menos en cuanto a las reformas de las que se ocupa este estudio. Para Levitsky y Murillo (2010: 32-38),

“[...] En lugar de echar raíces y generar expectativas de comportamiento compartidas, las reglas formales son ampliamente impugnadas, rutinariamente violadas, y

frecuentemente cambiadas. [...] las instituciones formales a menudo “nacen débiles”, ya sea porque los actores que las crean carecen de interés en hacerlas cumplir (o sostenerlas) o porque carecen de la capacidad para hacerlas cumplir (o sostenerlas). [...] Las instituciones formales pueden ser tan ampliamente vistas como “apropiadas” que los detentadores del poder las adoptan no para lograr los fines para los cuales están diseñadas, sino más bien en la búsqueda de la legitimidad internacional o doméstica. Este fenómeno los sociólogos institucionalistas lo llaman isomorfismo”

Si bien en el texto se habla de instituciones formales que, estrictamente englobaría a todas las contempladas por las arenas explicitadas siempre y cuando estén en los respectivos marcos legales, la idea de la evasión de los mecanismos legislativos, de alguna manera produce la misma crítica. En el sentido de que las instituciones extraparlamentarias funcionan de forma alternativa a la arena legislativa, con el objetivo de prescindir de su accionar para establecer diferentes canales que diriman los conflictos sobre las propuestas del gobierno. La incertidumbre que generan las posibilidades de acceso a distintos espacios, producen el mismo efecto en el debilitamiento institucional.

Ante un escenario donde las instituciones formales nacen débiles o son relativizadas por la flexibilización decisoria, la norma puede estar presente con objetivos simbólicos e, incluso, morales para preservar ciertos cánones de la sociedad; pero, esto provoca que las instituciones sean incapaces de moldear el comportamiento de los individuos, debido a su alejamiento con la dinámica real de la sociedad. Condiciones de fragilidad institucional, generan incertidumbre sobre el comportamiento de los actores políticos; pues éstos se ven incentivados a recurrir al uso de mecanismos informales o extraparlamentarios para eludir los procedimientos legislativos y lograr objetivos políticos en corto plazo con los recursos que disponen para hacerlo.

El principal problema, destacado por Carey (2009b) es que al abandonar la vía legislativa, los actores políticos evaden la negociación con otras fuerzas representativas en el parlamento y esto supone que habrá menos limitaciones sobre el poder del *incumbent*. La resolución del cambio institucional en arenas extra parlamentarias no precisa de concesiones de poder a las demás fuerzas políticas lo cual, si bien estratégicamente implica menos costos, puede ser más peligroso para el sostenimiento democrático de las instituciones. El autor manifiesta sobre la distinción del *locus* de decisión lo siguiente:

“Cuando las reformas constitucionales se diseñan a partir de una negociación legislativa, las modificaciones para permitir la reelección inmediata son, por lo general, balanceadas con medidas que garantizan que los poderes de los incumbents sean limitados [...] En cambio, cuando el camino para llegar a la reelección es el plebiscito, las

concesiones a otros actores institucionales no hacen parte del acuerdo. De hecho, allí donde la reelección aparece como el resultado de constituciones enteramente nuevas, los actores institucionales más adecuados para limitar los poderes del Presidente (legisladores y Cortes) tienden a ser eliminados, precisamente en el momento en el que más se necesitan” (Carey, 2009b: 5).

Desde el punto de vista de la cadena de delegación del mandato¹²⁵, el surgimiento de nuevas instituciones que funcionan como arenas decisorias, rompe la cadena de delegación parlamentaria; esto implica un importante cuestionamiento a la concepción democrática contemporánea pero también significa una transformación en la comprensión de la misma, pues, en última instancia, se recurre a otros órganos que han sido formalmente creados. Los defensores de la “democracia directa” ven en el referéndum la expresión directa de la voluntad popular, en donde los ciudadanos son los “principales” en esta cadena de delegación. Se podría rescatar que diferentes marcos institucionales entienden diferente la organización de la delegación del mandato, en palabras de Amorin y Strøm (2006: 623): “*Different constitutions imply different regimes of delegation and accountability.*”

De ahí que la idea de que existe una disyuntiva entre quienes redactan la norma y quienes detentan el poder muestra que actores poderosos pueden acudir a las instituciones en función de sus intereses individuales, manteniendo bajo el costo del reemplazo institucional y las consecuentes expectativas de inestabilidad institucional (Levitsky y Murillo, 2010: 42). No obstante, la tendencia en los procesos decisorios de la reelección, sería más congruente con la presencia de una coyuntura crítica de cambios en la dirección planteada, que con procesos de inestabilidad institucional, los cuales debieran analizarse a la luz de mayor evidencia empírica, aunque ciertamente no dejan de ser una alarma.

Tal como se ha manifestado en el primer capítulo, la base teórica del presente trabajo se nutre de los principales enfoques institucionalistas. Sin embargo, no puede obviarse que las limitaciones que presentan dichos enfoques, especialmente en cuanto a la rigidez en la concepción del cumplimiento de las normas formales, hace que sea necesario introducir matices a esa visión formal de las instituciones. Desde esta perspectiva, las trayectorias de cambio pueden venir acompañadas de prácticas y mecanismos informales en el proceso instituyente y estas prácticas deben acompañar la explicación del desarrollo de estrategias

¹²⁵ La cadena de delegación del mandato se puede entender como el proceso por medio del cual en las democracias contemporáneas los principales (ciudadanos) delegan el poder de tomar e implementar decisiones políticas en su nombre en otros (agentes) que son responsables y están constreñidos por medio de mecanismos de *accountability* ante sus principales por las decisiones que toman (Amorin y Strøm, 2006: 623).

políticas para alcanzar el éxito en la expansión de los límites en los períodos de mandato de los presidentes latinoamericanos.

4.6 LAS IDEAS QUE ORIENTAN LOS PROYECTOS DE LOS LÍDERES

El presidente, como impulsor de la reforma, actúa a través de las instituciones que a su vez, restringen sus acciones. A partir de la información institucional los presidentes construyen sus mapas cognitivos para trazar estratégicamente el plan de la reforma. Esta lógica resulta acorde con los postulados institucionalistas del comportamiento estratégico o racional pero debe incluirse un supuesto adicional que matiza esta perspectiva. Tal como se expresa en el capítulo I, no todo proceso de creación institucional es endógeno, existen elementos exógenos que pueden servir como motivación para iniciar el cambio.

Una parte importante de las preferencias de los actores, provienen de la inspiración generada por las acciones que emprenden otros líderes políticos de los países vecinos. Luego de la observación de los cambios ocurridos a las constituciones latinoamericanas desde fines de la década de 1970, Negretto (2011) confirma la inestabilidad de la cláusula de la reelección presidencial y asegura que este comportamiento, tanto su proclividad hacia la restricción, como hacia la expansión, se producen durante periodos determinados, lo que hace pensar que se propaga entre los países de la región:

“For instance, the number of countries whose constitutions allowed consecutive reelection –one or unlimited – has successively increased and decreased between 1900-1960 as a result of cycles in what more permissive rules were followed by less permissive ones and viceversa” (Negretto, 2011:1786).

Los ciclos de cambio constituyen una fuente de presión hacia los sistemas políticos que ven en los proyectos de los otros países una ventana de oportunidad para el cambio. En este tema en particular, la oportunidad generada por el contexto, resulta suficientemente atractiva para la mayoría de los líderes ejecutivos que encuentran en el éxito de sus vecinos un incentivo para arriesgarse en esa empresa. Evidentemente, el desarrollo de cada proyecto reformista no es una copia idéntica de los demás, existen muchos factores internos que generan diferentes formas de adaptación de las ideas; sin embargo, es innegable que estos ciclos abren una coyuntura crítica para implementarlas.

Por otra parte, es imposible para los líderes contar con toda la información y certeza sobre el resultado que tendrá el programa defendido a través de los medios institucionales de manera que, aunque puedan tener claro el objetivo que persiguen, no pueden prever totalmente que los medios seleccionados sean los más eficaces en este cometido. Dado que

los actores políticos no cuentan con información perfecta, deciden sus estrategias con los datos que conocen y se arriesgan a emprender el proyecto, aunque en ocasiones lo hacen calculando mal el éxito.

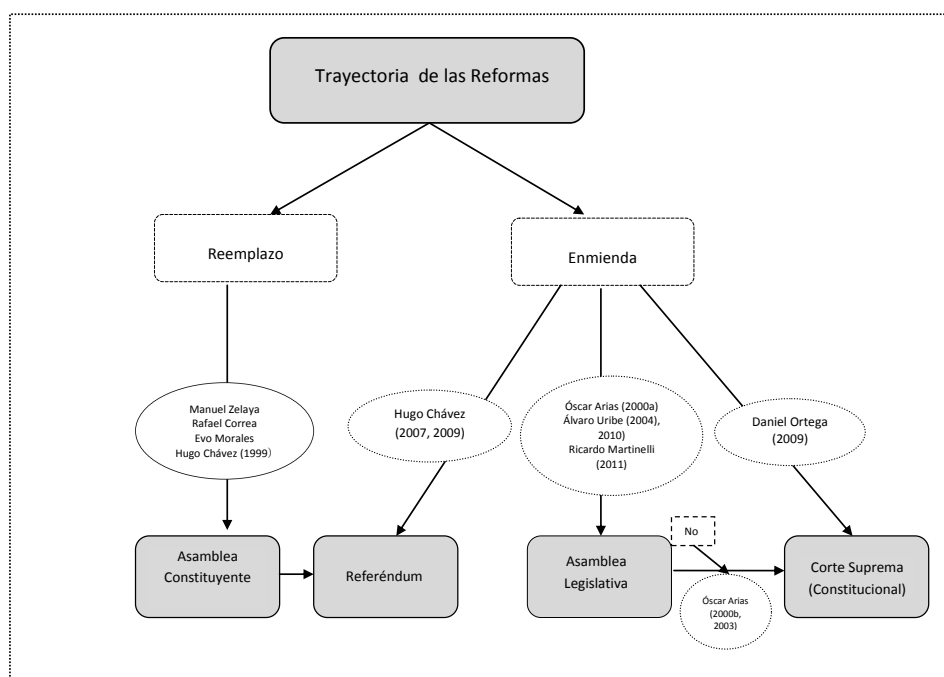
Un diseño de las soluciones institucionales que satisfaga las preferencias de los actores políticos es difícil en escenarios de información incompleta. De modo que algunas previsiones pueden fallar, aunque la expectativa sea el éxito. Por tanto, las consecuencias que resultan de las acciones emprendidas, a través de las instituciones, son imposibles de predecir con total seguridad. En este panorama, siempre es posible el advenimiento de efectos no esperados (Weyland, 2011: 121). La capacidad para reformar las instituciones depende, por consiguiente, no sólo de la “demanda” de cambio constituida por los intereses y el poder, sino también de la “oferta” de ideas existentes para llevar a cabo ese cambio en las instituciones. Por esta razón, en todos los procesos, se pone especial atención en los ensayos de prueba y error que se produjeron hasta encontrar el camino más eficaz en tiempo y recursos de poder para alcanzar el resultado¹²⁶.

4.7 LAS ARENAS ESTRATÉGICAS SELECCIONADAS EN LOS CASOS DE ESTUDIO

En los casos seleccionados, la mitad recurrieron a realizar modificaciones parciales con atención específica a la cláusula sobre los *term limits* y la otra parte de los casos recurrieron al reemplazo constitucional. En las últimas, entre las nuevas reglas del juego se incluyó la reelección presidencial. En todos los que se decantaron por esta vía y lograron sacar adelante el proceso constituyente, hubo una ampliación en la permisividad para la reelección presidencial dejando atrás los intervalos y adoptando la reelección inmediata. El diagrama 4.1 resume las estrategias y los trayectos por los cuales se decidió la reforma de la norma reeleccionista, en cada caso.

¹²⁶ Immergut considera que durante el curso del proceso, la búsqueda del objetivo puede hacer que los actores se desvíen y no siempre sigan las reglas del juego institucionales establecidas, en ocasiones intentan romperlas o cambiarlas. En ocasiones también, esto puede valerles el resultado que esperan, pero aún así, pueden obtener consecuencias inesperadas (Immergut, 1992: 231).

Diagrama No. 4.1. Las Trayectorias de la Reformas a la Reelección



Fuente: Elaboración propia

En los casos promovidos por Hugo Chávez en 1999, Evo Morales en 2008 y Rafael Correa en 2008; la convocatoria a un nuevo pacto social pretendía refundar el Estado basados en nuevas aspiraciones de organización política, social y económica, proponiendo nuevas formas de distribución de los recursos y reconfigurando el escenario político. La estrategia seguida en los tres casos conllevaba varias consultas directas a la población.

El proceso principal se jugó en la arena del referéndum, aunque hubo una interacción permanente en las fases de la promulgación constitucional con las instituciones del Estado que debían ser parte del proceso. Aunque en cada país la interacción fue diferente, fue un común denominador la aparición del conflicto entre el órgano ejecutivo con los otros poderes del Estado, aunque con diferente intensidad en el enfrentamiento y sus consecuencias en cada uno.

Otros líderes prefirieron intentar otros caminos estratégicos. Por ejemplo Óscar Arias (en 2000 y 2003) y Daniel Ortega (2009), habiendo recorrido en distinta forma la vía legislativa, apostaron al final por el poder judicial como arena para decidir sobre la eliminación de la cláusula que les impedía gobernar de nuevo. En ambos países, el contexto político no mostraba una proclividad al reemplazo de la carta magna. En el primero, porque la historia constitucional muestra una larga trayectoria de estabilidad de la norma de más de medio siglo y; en el segundo, porque la fuerza política que lo sostenía en el gobierno carecía de suficiente apoyo, tanto ciudadano, como por parte de las

distintas agrupaciones con representación legislativa. Por tanto, la oposición en ambos casos, no tenía una predisposición para cambiar las reglas del juego.

Óscar Arias siguió primero el curso establecido para la activación del proceso legislativo que, aunque viable, era improbable de ser superado al estar su partido en la oposición y en minoría en la Asamblea Nacional. El mecanismo del referéndum no era viable porque la Ley que dio vida al referéndum se emitió en el año 2006, aún cuando la reforma constitucional que lo posibilitó fuera aprobada en el año 2002¹²⁷. De esta manera, Arias, por medio de un grupo de juristas afines que recurrieron a la vía de la interpretación de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, logró que se resolviera la persistencia de la prohibición reeleccionista.

Daniel Ortega, desprovisto de apoyo legislativo, tomó de ejemplo el modelo costarricense de la reforma acudiendo a la Corte Suprema para eliminar las barreras constitucionales que le impedían participar de los siguientes comicios. La diferencia con respecto a la estrategia de Arias, la constituye las acciones que emprendió Ortega para lograr el resultado esperado, pues el grado de injerencia en la institución judicial deja el caso prácticamente como un *outlier* con respecto a la relación entre los poderes ejecutivo-judicial.

Finalmente, dos líderes apostaron por seguir su estrategia de enmienda en el parlamento. Álvaro Uribe y Ricardo Martinelli. El primero, un presidente con extraordinaria popularidad a pesar de llegar sin partido político al gobierno, logró atraer a los partidos a su alianza y generar apoyo a sus propuestas, viabilizando la arena legislativa para la primera reforma llevada a cabo en 2004. Posteriormente, hizo un segundo intento con el que buscó habilitar un tercer mandato. Lo hizo mediante una Ley del Congreso para la convocatoria a un referéndum donde se preguntaría a los ciudadanos sobre una nueva enmienda constitucional que abriera paso a esta nueva postulación. No obstante, la aprobación de la Ley fue bloqueada por la Corte Constitucional que, en su función revisora del proceso legislativo, declaró inconstitucional el procedimiento aprobatorio seguido en el legislativo.

Ricardo Martinelli, en cambio, aún teniendo la posibilidad de acudir a un referéndum, no se arriesgó, posiblemente por el eco de la estruendosa derrota del expresidente Pérez Balladares quien, diez años atrás, llevó a consulta popular este mismo tema. Martinelli confió en la coalición legislativa de gobierno. Sin embargo, en la arena legislativa, el tema

¹²⁷ La Ley de referéndum No. 8492 fue aprobada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica el 23 de febrero del 2006.

resultó altamente controversial y fue rechazado en la primera votación de la Comisión de Gobierno.

4.8 CONCLUSIONES

Desde una lógica institucional más tradicional, no cabe duda que el poder legislativo es el ámbito institucional propicio para el proceso de reforma de la constitución política pues es el órgano que cumple con la cadena de delegación del mandato y con la función específica de hacer las leyes y reformar la carta magna. De ahí que un tema como la modificación de los *term limits*, reconocidos expresamente en las constituciones políticas de los países en estudio, se esperaría que fuera tratado en el seno legislativo. Sin embargo, es notable que en el actual contexto la introducción de nuevas instituciones con capacidad decisoria, aumentan las opciones de los líderes para sacar adelante normas conflictivas, sin entrar en procesos negociadores con las demás fuerzas políticas.

En este capítulo se ha argumentado que estos mecanismos funcionan como arenas decisoras alternativas y repercuten en el paisaje institucional, pues representa una diversificación de los procedimientos posibles para enfrentar la toma de decisiones. Así, las revisiones de constitucionalidad devenida de la creación de las cortes constitucionales y la mencionada adopción de mecanismos de democracia directa como el referéndum, abren nuevos caminos para sacar adelante decisiones políticas, dado que requieren de menos recursos de poder.

El hecho de que estas arenas extraparlamentarias sean utilizadas mayoritariamente en sustitución de la vía legislativa, muestra que seguir las etapas del proceso decisorio legislativo va contra las preferencias de los líderes ejecutivos; los cuales anteponen otras arenas potencialmente más eficientes en la superación del *status quo* constitucional. La posibilidad de tomar decisiones fuera del parlamento, por otra parte, podría estar mostrando un itinerario hacia la flexibilización de los mecanismos decisorios. En este sentido, el freno legislativo no sería la última palabra en materia de reforma de las constituciones políticas, al menos en cuanto a la cláusula de la reelección presidencial; puesto que si el marco legal lo permite, se puede activar otro proceso y superar la estabilidad de la norma.

En el capítulo V se ordenan los casos de acuerdo con las configuraciones de estas variables y se establecen las relaciones que determinaron el éxito o fracaso de los procesos reformistas.

CAPÍTULO V ¿CÓMO SE CONFIGURÓ LA REFORMA DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL?

"[Los procedimientos] son formalismos que no tienen ninguna importancia cuando lo que está en juego es el futuro del país y el bienestar de nuestro pueblo"¹²⁸.

Óscar Arias Sánchez, expresidente de Costa Rica

5.1 INTRODUCCIÓN

Los procesos en los cuales tienen lugar las reformas de la reelección presidencial, constituyen un tipo especial de procesos de cambio constitucional por varias razones. Primero, porque es una modificación impulsada por los líderes políticos que persiguen su propia reelección en el cargo y, segundo, por la relevancia que esta transformación tiene en las reglas del juego de los presidencialismos. Por este motivo, en este trabajo se defiende la idea de que no puede analizarse este fenómeno a partir de la misma mirada con la que se ha estudiado el fenómeno de la enmienda y reemplazo constitucional en general. La mayoría de los estudios abocados a analizar los cambios constitucionales, parten de una muestra que incluye todo tipo de modificaciones a la norma fundamental y no discrimina ni en cuanto a la extensión, ni a la relevancia del tema que se modifica (Melton, 2012:17).

Las reformas tendientes a la reelección presidencial, dado que son la norma más inestable desde la perspectiva del nuevo constitucionalismo latinoamericano (Negretto, 2011), ameritan una revisión específica que determine los factores que intervienen en su búsqueda y en el éxito de su consecución al nivel de la norma escrita. La relevancia institucional que conlleva esta figura, además, la hace ser apetecible para el actor específico que la impulsa y ha despertado una nueva ola de transformaciones que cuestionan las propias características de los sistemas presidenciales de gobierno en los albores del siglo XXI.

Para este abordaje, como ya ha sido expuesto en capítulos anteriores, se han seleccionado un total de trece intentos de reforma que constituyen el total de los procesos sobre los que hubo una decisión institucional sobre la expansión o flexibilización de los límites

¹²⁸ Entrevista "Decisión debe ser respetada" *La Nación*, 1 de septiembre de 2000.

impuestos a la reelección presidencial. Los trece intentos obedecen a la iniciativa de los presidentes de ocho países que iniciaron el proceso de reforma entre los años 1999 y 2011, con diferentes resultados de éxito o fracaso en la modificación de la norma.

Para su análisis se ha propuesto un grupo de variables que incluyen factores tanto del orden institucional, como del contexto político; concretamente: la popularidad del líder, la mayoría en el parlamento de su agrupación política, la rigidez constitucional y el control del presidente sobre su partido político en la escena institucional.

Este capítulo, en primer lugar, desarrolla las variables y sus respectivos indicadores y muestra la configuración de los mismos en relación con los resultados y los procesos decisorios de cada uno de los casos. En segundo lugar, prueba las combinaciones de las variables y los casos mediante el uso del método cualitativo de análisis comparado fsQCA que, como se ha descrito en el capítulo II, consiste en el tratamiento de casos a partir del álgebra booleana, mediante el establecimiento de códigos binarios (0 y 1) para la clasificación de los datos. Las operaciones lógicas simples obtenidas son leídas como el *explanans* y se obtiene de las configuraciones de los casos y de la combinación de las variables independientes en relación con la dependiente. Por último, se realiza la interpretación teórica y empírica de las configuraciones suficientes resultantes a partir del análisis comparado. Las soluciones complejas que se obtienen de la operación del QCA, a su vez, son tomadas como base para ordenar los casos, de acuerdo con sus modelos decisorios, en los siguientes capítulos en los que se abordan en profundidad.

5.2 LA POPULARIDAD DEL PRESIDENTE

La popularidad, según los abordajes que se realizan de los líderes incluidos en los casos, parece ser una de las características más extendidas de los presidentes y expresidentes que intentan modificar la reelección. Aunque con excepciones, la mayoría de ellos, ha sobresalido en sus contextos por contar con un especial carisma y un estilo de política que los ha consolidado como líderes altamente populares en sus países. Aún cuando se argumente que esta popularidad no está exenta de situaciones de polarización en los respectivos países convirtiéndose, así, en presidentes tan queridos por unos como odiados por otros; sus destacados porcentajes de apoyo les ha permitido emprender la búsqueda de la reforma para su posterior reelección.

Si bien la explicación de cómo han logrado construir ese caudal de apoyo sobrepasa los límites de este trabajo, se considera que la mayoría de los presidentes en estudio, buscó construir una base de apoyo popular suficientemente fuerte y leal que contribuyera al

mantenimiento de su poder pero, especialmente, a maximizar sus posibilidades de volver a competir por el cargo¹²⁹.

Los datos de popularidad de los líderes que se documentan en este capítulo –tanto los medidos a través de encuestas como a través de los resultados electorales– muestran un comportamiento sorprendente, si se compara con los niveles de popularidad de los líderes que los precedieron en sus propios países. De esta manera, la variable busca corroborar la afirmación de que los líderes políticos importan, en el sentido de que son los individuos quienes acrecientan sus perfiles de liderazgo a partir de la popularidad. Los ciudadanos en estos casos, más que a sus partidos, evalúan a sus jefes ejecutivos encarnados en la persona del presidente. Sin embargo, esta característica varía entre los distintos presidentes y merece la pena explorar la influencia que ejerce contar o no con ella en el éxito de la propuesta de reforma. Para los que cuentan con el apoyo, es claro que la popularidad puede ser utilizada como una señal de presión frente a las distintas instituciones o ser canalizada directamente a través del voto para obtener la reforma; pero, para quienes no gozan del recurso de la popularidad, la misión de la reforma es posible que se convierte en una estrategia de dos motores: uno para emprender la modificación y otro para fortalecer el apoyo que garantice la reelección en sí misma, en caso de que obtuviera la reforma.

Tal como se ha mencionado en el capítulo IV, la popularidad es un recurso que juega un rol importante en diferentes arenas decisorias, dado que el amplio apoyo de los ciudadanos a un líder y su intención de permanecer en el cargo, se puede convertir en una presión para las instituciones que tienen en sus manos la responsabilidad de decidir sobre esta medida. De hecho, la propia popularidad es un elemento que impulsa al líder a perseguir la reelección. Todo ello lleva a plantear la hipótesis de que *un presidente popular es más tendiente a lograr aprobar la reforma a la reelección que plantea*.

La popularidad muestra una capacidad instituyente de los liderazgos que se encuentra sustentada en la imagen pública, una diferencia con los enfoques más institucionales, puesto que implica criterios de selección opuestos a los que regían la vida política en la época en que, para acceder a la función pública, había que “hacer carrera” dentro los partidos. Los líderes “de popularidad” pueden, en el contacto “directo” con la ciudadanía, constituir un lazo representativo que subordina a la estructura partidaria (Cheresky,

¹²⁹ Aunque no se indaga en la presencia de políticas particulares para sectores que forman parte de esa base de apoyo, se da por sentado que existen tales acciones tendientes a beneficiar esa formación popular.

2006:22). La supervivencia política, desde esta lógica, puede depender de la relación con los ciudadanos, basada en el respaldo popular desarrollado durante la gestión política.

Téngase presente que los presidentes latinoamericanos no siempre han destacado por su respaldo popular. Por el contrario, muchos de los líderes predecesores a los que se incluyen en el análisis, eran impopulares y terminaron en situaciones de crisis política. Por lo cual, un elemento que resulta llamativo de los líderes que se estudian en este análisis, es que la mayoría sobrepasan en popularidad a sus antecesores y se convierten en políticos “especiales” por el respaldo de un amplio porcentaje de los ciudadanos. En algunos casos sorprende que, a las crisis políticas caracterizadas por las caídas y juicios políticos de sus predecesores en el cargo, les siga un período marcado por el liderazgo carismático con amplio apoyo de los ciudadanos y que puedan extender sus períodos de mandato en procesos de modificación de sus constituciones, sin mostrar mayores signos de desgaste político.

El tema de la reelección presidencial aparece siempre que un presidente está en un ciclo favorable de su gobierno. La mayor parte de los casos que se presentan a continuación, con la excepción de Nicaragua y Honduras, contaron con un líder que gozaba de amplio apoyo popular al llegar al poder y que mantuvieron significativos niveles de popularidad durante el período en que se sometió a reforma la constitución política. Los datos ponen en evidencia que esta década se ha caracterizado en la región por el surgimiento de un grupo de líderes políticos carismáticos y populares, cuyas imágenes son explotadas como las de personalidades portadoras de grandes cualidades de gobierno (Patriau, 2012: 307).

Tal como sobresale en los trabajos que se examinan para cada uno de estos casos, gozar de una extraordinaria popularidad –en sus contextos particulares– y de un amplio respaldo electoral, es una característica que identifica a varios de los líderes de este conjunto. En general, es factible afirmar que la sobresaliente popularidad de estos líderes está asociada al hecho de que los ciudadanos los consideran como agentes portadores de cambio, con propuestas de gobierno transformadoras o de gran eficacia política, según sea el momento histórico que atraviesa cada país.

Así, en los casos de Bolivia, Ecuador y Venezuela, el pasado reciente de crisis políticas y profundización de las desigualdades sociales y económicas, convirtió las propuestas de sus presidentes en una alternativa de cambio e integración social, por lo que hubo una gran adhesión al proyecto “transformador” que encabezaron. Estos tres casos son paradigmáticos del surgimiento de la llamada “nueva izquierda latinoamericana”, o también de los llamados proyectos neo populistas o populismo andino, entre otros

muchos apelativos con los que han sido definidos (Lievesly, 2009; Nilsson, 2009; Carrión, 2009; De la Torre, 2009). Sin embargo, el ejercicio carismático y popular del poder no es exclusivo de este grupo de presidentes, tal como ese cuerpo de trabajos parece mostrar.

Otros líderes conservadores como Óscar Arias y Álvaro Uribe, tuvieron un extraordinario apoyo por parte de los ciudadanos durante sus procesos de reforma reeleccionista, con cifras de popularidad incluso mayores a las del grupo andino. En estos dos casos, se recurrió a la exaltación de sus perfiles carismáticos como opciones para liderar procesos de mejora y eficacia en el gobierno, aunque no de transformación del Estado. Así, se construyeron una imagen de líderes “únicos” y “decisivos” para emprender los proyectos de desarrollo económico, gobernabilidad y otros temas específicos de sus respectivos contextos sociopolíticos, tras gobiernos que fueron acusados de incapacidad para gestionar adecuadamente el país y que fueron culpabilizados de situaciones de estancamiento. Aunque es claro que existen diferencias importantes en cada país, por lo cual cada uno de los líderes enfatizó en los temas considerados como relevantes en sus respectivos contextos; tales como el tema de la seguridad y el crecimiento económico en Colombia y el tema del desarrollo económico y la gobernabilidad en Costa Rica. Por lo cual, sus estilos de liderazgo exaltaban más la figura de un presidente “mesiánico” capaz de gobernar con eficacia que la de un presidente rupturista o revolucionario.

Un estilo diferente ha sido el del presidente Ricardo Martinelli, que combinó algunas características de las anteriores. La popularidad con la que llegó al poder es vista como el producto de su imagen de empresario exitoso, de político neófito y de su fuerte arrastre entre la población más joven del país (Gandásegui, 2010). Su discurso se centró en la idea del “cambio” pero no puede confundirse con la idea de cambio esbozada en el caso de los países andinos sino más bien, de abanderado de un cambio a favor de la reducción del Estado, la mejora de la gestión de lo público, la atracción de inversiones, etc. Su imagen de liderazgo se construyó a partir de los éxitos en la gestión privada de sus negocios, resaltando sus habilidades en la administración económica y su profesionalismo empresarial.

Finalmente, hay dos presidentes que escapan a la comentada tendencia del carisma y la popularidad que son Daniel Ortega y José Manuel Zelaya. En el primer caso, el presidente ganó las elecciones de 2006 con el umbral más bajo, tanto en términos legales como en resultados electorales, entre todos los casos seleccionados. Sus acciones de gobierno, muy directas hacia los sectores más empobrecidos de la población, no fueron suficientes para lograr un despunte en las encuestas. Durante ese período de gobierno (2006- 2010) no

logró aglutinar una base social que apoyara notablemente su gestión, las lealtades personales se construyeron en torno a él –y su familia– pero, no se encuentra un apoyo masivo a su política, a pesar de ser uno de los líderes que se sumaron al proyecto de la “izquierda latinoamericana”.

En el caso de Zelaya, el hecho de que su perfil político se percibiera como ambiguo, entre ciudadanos y grupos políticos hasta muy avanzado su gobierno, hizo que no lograra amalgamar el apoyo ciudadano en torno a su proyecto político. Las encuestas en su caso, fueron mostrando cierto incremento de su popularidad, pero en una fase tardía de su gobierno. Esta debilidad en el apoyo ciudadano, pudo ser aprovechada por los grupos golpistas que no temieron a sacarlo del poder. La movilización social y el apoyo en las mediciones de las encuestas se dispararon hasta ese momento; pero, antes de la crisis política surgida con el golpe de estado, no había un porcentaje destacable en la aprobación ciudadana hacia su gestión. Durante varios meses, como se verá con los datos, fue el presidente menos valorado, en cuanto a popularidad, entre los mandatarios latinoamericanos.

Para la medición de esta variable se utilizan cuatro indicadores: el porcentaje de aprobación de la gestión presidencial, el porcentaje de apoyo con respecto a sus antecesores inmediatos, el porcentaje de confianza expresado por los ciudadanos al presidente y el umbral superior a la mayoría de los votos en sus primeros comicios en primera vuelta. Los tres primeros indicadores se toman de las bases de datos del Proyecto de Opinión Pública LAPOP de la Universidad de Vanderbilt y el segundo se extrae de los datos oficiales de los resultados electorales para cada país y de la base de datos de Las Américas de la Universidad de Georgetown.

5.2.1 Los datos de aprobación a la gestión de los presidentes

Tal como se ha desarrollado en el capítulo II, la popularidad es una variable que pertenece al ámbito de la opinión pública desde su concepción operativa de la medición en encuestas. Un indicador apropiado es el apoyo a la gestión del presidente con especial atención en los períodos de medición que reflejan el nivel de popularidad de los líderes en momentos cercanos al inicio del proceso de reforma.

A continuación se estudia la aprobación a la gestión presidencial de los líderes reformistas, a partir de la medición de la Encuesta del Proyecto de Opinión Pública de América Latina de la Universidad de Vanderbilt (LAPOP). En la construcción de la siguiente tabla, se ha

tomado en consideración la ola de encuestas que antecede el período de decisión de la reforma.

Tabla No. 5.1. Aprobación de la gestión del líder^{a/}

Presidente	País	Aprobación (%)	Media	Desv. std.
Óscar Arias (1987)	Costa Rica	69,38	2.25	.834
Óscar Arias (2000)*	Costa Rica	59,0	-	-
Óscar Arias (2003)**	Costa Rica	86,90	-	-
Álvaro Uribe (2004)	Colombia	69,0	2.18	.830
Álvaro Uribe (2009)	Colombia	66,26	2.28	.919
Rafael Correa (2008)	Ecuador	51,21	2.51	.818
Ricardo Martinelli (2010)	Panamá	43,99	2.53	.734
Hugo Chávez (1999)**	Venezuela	80,0	-	-
Hugo Chávez (2007)	Venezuela	43,4	2.71	1.113
Hugo Chávez (2008)	Venezuela	36,5	2.87	1.160
Evo Morales (2008)	Bolivia	36,42	2.81	.904
Daniel Ortega (2008)	Nicaragua	22,01	3.27	1.092
Manuel Zelaya (2008)	Honduras	17,69	3.09	.808

Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos de la Encuesta de Opinión Pública de América Latina, de la Universidad de Vanderbilt (LAPOP)¹³⁰, www.lapopSurveys.org y para los promedios LAPOP/CCP-UCR. Para la comparación de las medias, los valores van de 1 (mín) a 5 (máx), en donde 1=Muy bueno y 5= Muy malo.

*Se toman datos de encuestas de opinión de Cid Gallup para el año 2000 y UNIMER para el 2003 para el caso de Óscar Arias.

**Se toman los datos de Arteaga, Carmen (2005:246) extraídos de los estudios de opinión pública de Consultores 21 de Venezuela.

^{a/}Los datos técnicos específicos para cada país y año de encuesta se presentan en anexo 1.

Una limitación de los indicadores de LAPOP es que se recogen en olas de entrevistas, lo que hace que los períodos en los que son realizadas las encuestas sean próximos, aunque no exactos a los meses de la decisión sobre la reelección presidencial. Sin embargo, los años seleccionados están dentro del lapso en el que se desarrolló el proceso, lo cual permite usar los datos con el objetivo de analizar la popularidad de los líderes. En los casos en donde hubo dos procesos de reforma ya sean fracasados o exitosos, se incluyen las diferentes mediciones, por ejemplo los procesos de Costa Rica, Colombia y Venezuela.

El caso de Óscar Arias, presenta la particularidad de que es el único líder que no se encontraba ejerciendo la presidencia al momento de modificar la Constitución. Con lo cual, se hace necesario recurrir a las encuestas de las corporaciones Unimer y Cid Gallup que

¹³⁰ La pregunta seleccionada es la m1: "Hablando en general acerca del gobierno actual, diría usted que el trabajo que está realizando el Presidente (nombre del presidente del país) es? Muy bueno, bueno, regular, malo, muy malo. Con valores min 1, máx 5, donde 1 es muy bueno y 5 es muy malo. El dato se obtiene de la frecuencia en las opciones "Muy bueno" y "bueno". Información Técnica: muestra nacional probabilística de adultos en edad de votar ponderada y mediante entrevistas cara a cara en español. El diseño muestral toma en cuenta estratificación, grupo y ponderación por estratos con representación de las regiones del país.

fueron publicadas en la prensa costarricense durante el período en que se sometió la propuesta a decisión del Poder Legislativo y de la Corte Constitucional durante 2000 y 2003¹³¹. Asimismo, se ha incluido el dato de la aprobación de su primer mandato (1986-1990) que sirve como guía de la valoración de su período de gobierno por parte de los ciudadanos, la misma ha sido recopilada de la base de datos en línea de LAPOP/CCP-UCR. Otra limitación ha sido que no hay datos en las encuestas de LAPOP para los primeros años de gobierno de Hugo Chávez, por lo que se ha incluido el dato de la encuestadora Consultores 21, citado en la investigación de Arteaga (2005) sobre la aprobación de la gestión de este presidente.

Tal como se desprende de la tabla 5.1, los líderes con mayor aprobación de la gestión son Hugo Chávez (en 1999), Óscar Arias y Álvaro Uribe. Los tres fueron ampliamente respaldados por los ciudadanos de forma tal que se convierten en los líderes que gozaron de mayor apoyo popular, con niveles extraordinarios que superan el 60 por ciento. El siguiente lugar es el de Rafael Correa que logra superar el 50 por ciento y que ha sobresalido en su contexto específico por el respaldo ciudadano a su gestión. Las evaluaciones de Evo Morales y Hugo Chávez (en 2006 y 2008) se encuentran entre el 30 y el 40 por ciento de apoyo, lo cual no es despreciable en sus contextos internos, especialmente en el caso boliviano que tuvo una situación de crisis política convulsa antes de la llegada al poder por el descontento ciudadano con sus representantes políticos. A pesar de ello, Morales logró acumular un importante caudal de apoyo ciudadano que le significó el respaldo a su gestión y sus políticas.

Los presidentes Daniel Ortega y Manuel Zelaya, mantienen niveles de aprobación modestos, en comparación con los demás líderes en estudio, puesto que apenas rozan el 20 por ciento. Una observación importante respecto a la valoración ciudadana del líder hondureño José Manuel Zelaya, es que ésta iba en aumento, según la información ofrecida por algunos especialistas en el tema hondureño¹³². La razón está en el apoyo de un amplio sector popular a las políticas sociales impulsadas en materia salarial y de derechos de los trabajadores. Uno de los sectores más beneficiado con sus políticas fue el sector de los maestros que constituye un amplio grupo de profesionales de la educación. Posteriormente, este apoyo se disparó fruto del rechazo de la sociedad civil al golpe de

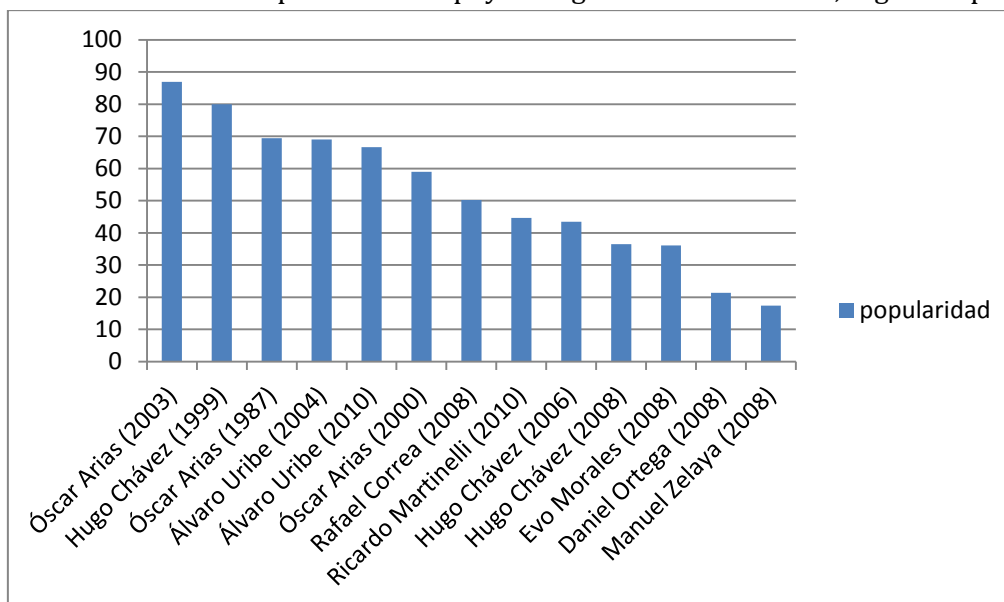
¹³¹ Los porcentajes de apoyo se extraen de las preguntas: ¿Apoya que se dé una reforma constitucional para que Óscar Arias pueda reelegirse? (Cid Gallup/La Nación, 12/01/00) y ¿Apoya a Óscar Arias para que se reelija? (Unimer 03/03/03).

¹³² Agradezco la información al respecto brindada por el Dr. Álvaro Cáliz, Investigador del Estado de la Región.

Estado contra el presidente¹³³. Un contexto social distinto acompañó la propuesta del presidente nicaragüense Daniel Ortega, quien no logró mejorar sus niveles de aprobación en el período de mandato en que se dio el proceso de reforma.

Para los presidentes incluidos en las entrevistas de LAPOP, ha sido posible calcular las medias de aprobación en un rango que va de 1 a 5, en orden decreciente de valoración positiva. Con este dato, se quiere hacer notar que el apoyo de varios de los líderes es bastante fragmentado, esto podría estar asociado con contextos de polarización. Además, los casos muestran una tendencia a concentrarse en los valores intermedios entre 2 y 3, lo que permite mostrar que las valoraciones negativas de la gestión no superan en los casos a la positiva. Aunque, en general, la desviación estándar habla de una distribución bastante desigual en las valoraciones, nótese que los de mayor desviación son Hugo Chávez y Daniel Ortega. Los casos de menor respaldo son, nuevamente, los de Zelaya y Ortega.

Gráfico No. 5.1. Comparación del apoyo a la gestión de los líderes, según los porcentajes



Fuente: Elaboración propia

En el gráfico puede observarse la aprobación de la gestión de los presidentes en forma comparada, en donde sobresalen porcentajes por encima de los 30 puntos porcentuales en la mayoría de los casos. Algo que es destacable para la región latinoamericana, en donde

¹³³ Main (2010) llega a asegurar que era bien conocida por la élite hondureña el respaldo popular a la iniciativa del Presidente Zelaya de convocar una Asamblea Constituyente: “The honduran political elite knows very well that there is a strong popular demand to revise the country’s unpopular Constitution, drafted by conservative sectors in 1981-1982, in a context of rampant political violence. The establishment dreads the prospect of such a process escaping their control and undergoing the influence of the Honduran social movements, which openly call for a constitutional framework guaranteeing more participatory politics and socioeconomic justice. Recent opinion surveys, like one carried out by U.S. Pollster Greenberg Quinlan Rosner Research in October, show that a majority of Honduran support the drafting of a new constitution” (Main, 2010: 3).

los presidentes suelen sufrir procesos importantes de desgaste después del período de la llamada “luna de miel electoral”.

5.2.2 Apoyo a la gestión de los presidentes y sus antecesores

Otro indicador que muestra la tendencia hacia el reforzamiento del apoyo ciudadano a estos presidentes es que toman una distancia notable con respecto a sus predecesores, como se observa en los siguientes datos.

Tabla No. 5.2. Porcentaje de aprobación de la gestión de los presidentes y sus antecesores

País	Presidente	Aprobación	Presidente	Aprobación*
Bolivia	Carlos Mesa	26,06	Evo Morales	36,42
Colombia	Andrés Pastrana	11,48	Álvaro Uribe	67,81
Costa Rica	Luis Alberto Monge	43,8	Óscar Arias	69,38
Costa Rica	Abel Pacheco	30,92	Óscar Arias	49,23
Ecuador	Alfredo Palacios	8,43	Rafael Correa	51,21
Honduras	Ricardo Maduro	21,58	Manuel Zelaya	17,69
Nicaragua	Enrique Bolaños	26,76	Daniel Ortega	22,01
Panamá	Martín Torrijos	17,29	Ricardo Martinelli	44,61
Venezuela	Rafael Caldera	30,24	Hugo Chávez	40,0

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta de Opinión Pública de LAPOP/CCP-UCR. Se agregan las frecuencias de los datos “muy buena” y “buena” para la pregunta m1.
*Los datos que presentan más de un valor se han promediado para el dato de esta casilla.

La tabla 5.2 muestra cómo los líderes en estudio destacan por tener medidas de aprobación superiores a las de sus predecesores. En algunos casos, con grandes diferencias, como se observa en Colombia, Costa Rica, Ecuador y Panamá en donde las diferencias porcentuales superan los 30 puntos, que refleja una imagen de personajes carismáticos y, favoreció su mensaje en la búsqueda de la reforma que les llevara a un siguiente mandato. Precisamente, los cuatro líderes con mayor diferencial con su antecesor, coinciden en ser los de mayor puntaje en la lista, lo que viene a confirmar sus extraordinarios niveles de apoyo durante sus procesos de reforma para la reelección.

Otras distancias como las de Bolivia y Venezuela son más moderadas pero, aún así, la diferencia es de alrededor del 10 puntos porcentuales en promedio, con respecto a los anteriores presidentes¹³⁴. No obstante, hay dos casos cuyo porcentaje de popularidad es inferior al de los presidentes que los antecieron que son, justamente, los dos con menor aprobación de la muestra: Daniel Ortega y José Manuel Zelaya.

¹³⁴ Debe aclararse que el dato tomado de LAPOP para esta pregunta en Venezuela es de 1995 y por tanto, muy al inicio del gobierno de Caldera, lo cual podría estar influyendo en la medida, no obstante, no hay otro dato para otro momento del gobierno de Caldera que permita contrastar este porcentaje.

5.2.3 La confianza de los ciudadanos en el presidente

Otro indicador propuesto es el que mide la confianza de los ciudadanos en el presidente. En las olas de entrevista de LAPOP, se puede encontrar la siguiente distribución en la comparación de frecuencias y de las medias por país:

Tabla No. 5.3. Comparación de la Confianza en el Presidente*

Presidente	Año	N	Frecuencia**	Media	Desv. std.
Álvaro Uribe	2004	1431	58,0	4.69	1.848
Álvaro Uribe	2009	1473	69,5	5.06	1.980
Daniel Ortega	2008	1490	27,6	2.99	2.169
Evo Morales	2008	2959	49,0	4.22	2.003
Hugo Chávez	2008	1397	45,3	4.10	2.175
Hugo Chávez****	2007	1485	49,0	4.26	2.163
Manuel Zelaya	2008	1477	22,82	3.46	1.491
Óscar Arias	2006	1473	47,0	4.61	2.026
Óscar Arias***	1987	923	63,8	5.73	1.377
Rafael Correa	2008	2965	51,7	4.39	1.911
Ricardo Martinelli	2010	1515	64,3	4.91	1.603

Fuente: Elaboración propia a partir de las bases de datos de Encuesta de Opinión Pública de América Latina, Universidad de Vanderbilt (LAPOP/CCP-UCR).

*Los promedios corresponden a la pregunta b.21^a o b14 del cuestionario: ¿Hasta qué punto tiene confianza en el Presidente (o gobierno, según aparezca en el cuestionario correspondiente)? La escala de valores es del 1(min)-7(máx), donde 1= nada y 7= mucho

**La frecuencia corresponde a los valores máximos (5,6 y 7)

***La pregunta utilizada es la N3: ¿Hasta qué punto el Presidente Arias tiene un liderazgo fuerte y capaz?

****En el cuestionario 2007 no aparece la pregunta b21a, por lo que se utiliza la pregunta b14: ¿Hasta qué punto tiene confianza en el Gobierno?

De nuevo se encuentra que los casos de Óscar Arias, Álvaro Uribe, Ricardo Martinelli y Rafael Correa son los líderes en los que los ciudadanos confían más, seguidos por Hugo Chávez y Evo Morales. A una distancia importante se encuentran los promedios de confianza otorgados a José Manuel Zelaya y Daniel Ortega que son los presidentes que tienen la valoración más baja. La desviación estándar indica nuevamente valores altos de dispersión, sobresalen –al igual que en la tabla 5.1– el presidente Chávez y Ortega, esta vez acompañados por Arias.

5.2.4 Los Resultados Electorales

Si se toma el resultado electoral de los ocho líderes como indicador de su popularidad, tal como lo proponen Bosch, et. al. (1999), puede afirmarse que refleja un fuerte apoyo ciudadano hacia los presidentes de forma directa, aunque existe una distancia temporal

entre los períodos eleccionarios y el proceso de reforma constitucional que varía en función de cada contexto. Al igual que en la tabla 5.3, se incluyen dos ó más resultados para los países que presentaron repetidos intentos de reforma, dado que así se puede seguir el pulso a partir de los procesos desarrollados durante los diferentes períodos de gobierno.

En el particular contexto de Venezuela, que ha contado con numerosos procesos electorales entre comicios generales y especiales, además del referéndum de apoyo al mandato del presidente Chávez de 2004; se muestran los datos de las elecciones con que ascendió al poder por primera vez, las especiales del año 2000 y las elecciones de 2006, que son las más cercanas a la búsqueda de la reelección indefinida durante los años 2007 y 2009. Además, se presentan los resultados electorales de la primera elección presidencial de Rafael Correa, Evo Morales y Daniel Ortega, pero se omiten sus marcas en las posteriores elecciones –en donde resultaron reelegidos– pues esos períodos no forman parte del objeto de estudio, aunque no se descarta que los presidentes continúen buscando la forma de volver a postularse para un tercer período y, con ello, sobrevengan nuevos episodios de reforma o interpretación de sus constituciones políticas¹³⁵. Por su parte, Óscar Arias en su calidad de expresidente, es examinado prestando atención a los resultados de las elecciones en las que compitió tanto en 1986, como en 2006.

¹³⁵ Así, por ejemplo, el Presidente Rafael Correa el día 12 de noviembre de 2012 inscribió su candidatura ante el Consejo Nacional Electoral (CNE) para participar en los comicios nacionales que se celebrarán en febrero de 2013. Ver: “Ecuador confirma su candidatura a la reelección presidencial” *Radio Onda Azul*, 13 de noviembre de 2012.

Tabla No. 5.4. Resultados Electorales en las Votaciones para Presidente¹³⁶

Candidato	Año	Porcentaje de votos	Total de Votos	Abstención
Álvaro Uribe	2002	53,04%	5.862.655	53,52%
Álvaro Uribe	2006	62,35%	7.397.835	54,95%
Rafael Correa	2006 primera vuelta	22,84%	1.246.333	27,79%
Rafael Correa	2006 segunda vuelta	56,67%	3.517.635	24,08%
Hugo Chávez	1998	56,20%	3.673.685	36,55%
Hugo Chávez	2000	59,76%	3.757.773	43,69%
Hugo Chávez	2006	62,84%	7.309.080	25,30%
Manuel Zelaya	2005	49,90%	999.006	44,91%
Daniel Ortega	2006	38,07%	930.862	33%
Ricardo Martinelli	2009	60%	946.586	26,01%
Evo Morales	2005	53,74%	1.544.374	15,20%
Óscar Arias	1986	53,09%	620.314	18,20%
Óscar Arias	2006	40,92%	664.551	34,08%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos electorales de los Consejos y Tribunales Electorales de cada país y de la Base de Datos de las Américas de Georgetown University.

Estos resultados son una muestra de la fuerza y arrastre político de los líderes en cuestión. En el desarrollo de los casos, llevado a cabo en el capítulo VI, se puede apreciar el resultado de otras votaciones para los casos de Bolivia y Ecuador. En ambos países, los presidentes resultaron fortalecidos durante el proceso de la constituyente. Sobresale, que el mayor número de los líderes ha ganado los comicios que los llevaron a la presidencia con altos porcentajes de votos, superando el 50 por ciento de los votos.

Booth y Seligson (2009: 133) plantean la tesis de que el haber votado por el presidente es un predictor potente en la evaluación positiva de su gestión al nivel individual. Aunque la tabla anterior muestra un dato agregado, no es de extrañar que líderes que recibieron un fuerte apoyo electoral se mantengan entre los mejor valorados de la clasificación aunque, claramente, existen algunos factores de las políticas del corto plazo que influyen notablemente en dicha percepción y pueden hacer declinar el apoyo a los actores políticos.

Los resultados más destacados son el de Álvaro Uribe, especialmente para su segundo mandato, y el de Ricardo Martinelli. Uribe incluso mejoró su marca anterior, aunque también aumentó ligeramente el porcentaje de abstención electoral, que es la más alta de los países examinados. En las elecciones de 2005, Evo Morales no solamente alcanzó un

¹³⁶ Para Bosch. et. al. (1999) los indicadores que permiten medir la popularidad son fundamentalmente dos: las encuestas de opinión pública y los resultados electorales de los candidatos que se analizan. Este argumento ha sido más desarrollado en el capítulo II de este documento.

porcentaje de votos elevado sino que, además, lo hizo con la mejor tasa de participación electoral –en términos históricos–. De modo que su resultado estableció una nueva marca electoral en Bolivia. Los demás líderes se presentaron a elecciones y tuvieron porcentajes mayores de abstención en sus respectivos comicios electorales. Correa, por otro lado, duplicó su porcentaje de votos en la segunda vuelta con un porcentaje menor de abstención que en la primera.

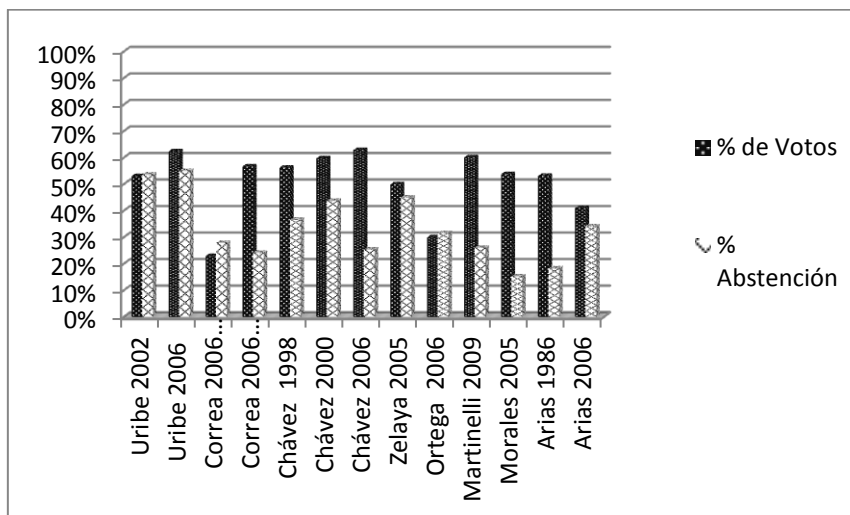
Otros líderes como Arias (en 2006), Zelaya y Ortega tuvieron resultados menos sobresalientes. No obstante, los dos primeros fueron bastante holgados, no así el de Ortega, que se constituye en el porcentaje más bajo para alcanzar la presidencia entre los líderes seleccionados. Su bajo número de votos se atribuye al hecho de haber bajado legalmente el umbral para ganar las elecciones en primera vuelta con un techo bastante limitado del 35 por ciento, que se ajustaba a su cálculo electoral, basado en sus anteriores participaciones en los comicios. Con este porcentaje de votos se sitúa en el último lugar de los presidentes analizados.

Es notorio el hecho de que el presidente más popular y más apoyado en las elecciones, sea el que fue elegido en unos comicios con la menor participación electoral, que es el caso de Uribe en ambos procesos electorales. Por su parte, Hugo Chávez, ha sido otro líder que se ha enfrentado a procesos electorales con porcentajes relativamente altos de abstención aunque esta se fue reduciendo en los sucesivos comicios, tal como se puede ver en la tabla 5.4. Otro elemento a considerar es el hecho de que varios de estos actores políticos, a pesar de haber mantenido un pulso electoral en más de una ocasión durante los procesos de reforma, no parecen sufrir un sufrido deterioro en sus porcentajes de apoyo electoral. Por el contrario, podría confirmarse la tesis de Corrales (2009) de que la condición de *incumbent* favorece el éxito en los comicios.

No obstante, en el caso de la segunda elección de Óscar Arias, esa tendencia no se cumple, pues el contexto electoral de 2006 estuvo polarizado alrededor de dos posturas ideológicas (preservación del Estado de bienestar versus apertura comercial) determinadas por la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (Tremiño, 2010). Este debate dividió considerablemente el voto, a pesar de los altos niveles de popularidad que había venido mostrando Arias años atrás¹³⁷. En el gráfico 5.2 pueden verse los datos de forma comparada entre los candidatos más votados y su respectivo porcentaje de abstención en las elecciones anteriores a sus intentos de reforma.

¹³⁷ No obstante, este dato se incluye sólo con el fin de mantener el pulso de sus resultados, pues la reforma ya había sido aprobada.

Gráfico No. 5.2. Resultados Electorales de los Líderes Políticos



Fuente: Elaboración propia

5.2.5 Otros datos sobre la valoración de los presidentes

El estudio de opinión pública del Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad muestra el balance en la popularidad de los presidentes iberoamericanos y reúne las mediciones de diferentes encuestas para cada país tomadas en diferentes momentos a lo largo de cada año de gestión. Si bien, esta investigación utiliza como indicador de la popularidad los datos de LAPOP, se considera oportuno complementar la citada fuente con los datos de este Barómetro.

Tabla No. 5.5. Aprobación de la gestión durante el período de la Reforma a la Reelección

Presidente	may-04	abr-05	jun-07	abr-08	mar-09	abr-10	abr-11	Media
Álvaro Uribe	71%	61%			63%			65%
Daniel Ortega				18%	24%			21%
Evo Morales			49%	35%				42%
Hugo Chávez			54%	47%	48%			49,6%
Manuel Zelaya			33%	32%				32,5%
Óscar Arias			49%	46%	49%			48%
Rafael Correa			60%	36%				48%
Ricardo Martinelli						43%	39%	41%

Fuente: Elaborado a partir de datos del "Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad"¹³⁸

El Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad muestra algunas importantes diferencias con respecto a LAPOP, para los casos de Hugo Chávez, Evo Morales y José Manuel Zelaya. Esto resulta interesante, pues como se ha afirmado tanto Chávez como Morales, aparecen en sus respectivos contextos como líderes que gozan de gran apoyo entre los ciudadanos y, estos datos permiten observar mejor esta afirmación. En el caso de Honduras, sin embargo, los datos parecen mostrar el comportamiento ascendente en el respaldo ciudadano a la gestión de Zelaya, que antes se mencionó pero, en términos comparados, sigue estando por debajo de los demás líderes, exceptuando el caso de Daniel Ortega.

Los otros presidentes, en promedio, mantienen porcentajes similares de aprobación a los de la medición de LAPOP. El caso de Arias en Costa Rica es singular, pues sólo hay datos para su período de gobierno 2006-2010 en las encuestas de esta organización, lo que no refleja el período de la reforma de la reelección.

Es importante notar que existen dificultades para establecer criterios de comparación entre las diferentes encuestas, pues existen distintos parámetros que intervienen en la medición. Por esta razón se muestran los datos sobre aprobación de la gestión de las dos encuestas de opinión pública de forma separada. Adicionalmente, debe tenerse en consideración que las variaciones también pueden reflejar la alta sensibilidad de la

¹³⁸ La consulta pertenece al Consorcio iberoamericano de investigaciones de mercado y asesoramiento. Los datos se recopilaron de la siguiente manera: Bolivia Ipsos apoyo, opinión y mercado S.A. encuesta presencial, Colombia Centro Nacional de Consultoría telefónica, Costa Rica API Sigma telefónica, Ecuador Cedatos Ecuador presencial, Honduras Borge y Asociados telefónica, Nicaragua Borge y Asociados telefónica, Panamá PSM Sigma telefónica, Venezuela Sigma presencial

opinión pública a los acontecimientos políticos y económicos y esto hace fluctuar la valoración de los presidentes en el tiempo.

Por otra parte, tal como se ha sostenido en los capítulos anteriores, la reelección presidencial es vista como una forma de potenciar el control político que los ciudadanos ejercen sobre la gestión de sus gobernantes. Desde esta lógica, se establece una relación entre el desempeño económico del gobierno y la valoración de la gestión del presidente. Esta asociación, manifiesta que los electores premian a los presidentes que han mantenido un buen desempeño económico y que han cumplido sus promesas de políticas, particularmente cuando existe la reelección presidencial¹³⁹.

Aunque esto sobrepasa el objeto de investigación, se plantea solo como una señal que refuerza la buena percepción de los ciudadanos de la labor de los presidentes que se analizan. Este factor es importante, pues tal como plantea Geddes (1994):

“From de president’s point of view, the choice lay between using the appointment resource as a political or an economic investment [...] The president’s survival depend on both economic performance and political support” (Geddes, 1994: 18).

El apoyo político está en buena medida basado en la percepción de la economía, según la teoría propuesta por Booth y Seligson (2009: 129): cuanto mejor sea el desempeño económico, más positiva es la evaluación que hacen los ciudadanos del gobierno. En todos los países que se incluyen hubo una tendencia al aumento de la mejora de la percepción económica de los ciudadanos. Los datos que se muestran en la tabla 5.6 ofrecen un panorama comparado sobre la valoración económica en los países que se estudian.

¹³⁹ Este tema ha sido ampliamente estudiado desde la teoría económica del voto. Algunos referentes clásicos al respecto son Downs (1957), Key (1968) y específicamente para América Latina véase: Gramacho (2005), Przeworski (1993) y Stokes (1997).

Tabla No. 5.6. Comparación de las medias sobre la percepción de la situación económica*

País	Año	N	Media	Desv. std.
Bolivia	2008	2981	3.012	0.653
Colombia	2004	1469	3.449	0.825
Colombia	2009	1492	2.912	0.781
Costa Rica**	1987	927	1.134	0.441
Costa Rica	2006	1489	3.000	0.859
Ecuador	2008	2987	2.964	0.786
Honduras	2008	1513	3.336	0.893
Nicaragua	2008	1532	3.559	0.899
Panamá	2010	1534	2.753	0.725
Venezuela	2007	1506	2.960	0.820
Venezuela	2008	1497	2.889	0.821

Fuente: bases de datos de Encuesta de Opinión Pública de América Latina, Universidad de Vanderbilt (LAPOP/CCP-UCR).

*Los promedios corresponden a la pregunta IDIO1: ¿Cómo calificaría su situación económica? La escala de valores es del 1(min)-5(máx), donde 1= muy buena y 5= muy mala

** La pregunta utilizada para Costa Rica 1987 es el grado de satisfacción con la vida en general (a48) valores min 1, máx 3.

Como se puede ver en la tabla 5.6, los países donde mejor se valora la situación económica de los ciudadanos coinciden con los que tienen los presidentes con mejor valoración de la gestión y mayor confianza; como son: Colombia (en 2009), Costa Rica y Panamá. Otros casos que sobresalen son: Venezuela, Bolivia y Ecuador. Los casos de peor percepción de la economía son los de Nicaragua y Honduras, acompañados por Colombia (2004).

Al realizar una prueba de asociación entre el apoyo a la gestión del presidente y la valoración de la situación económica de los ciudadanos, se desprende que hay una fuerte relación entre las variables y con un comportamiento positivo, que indica que las personas que valoran mejor su situación económica, tienen una mejor opinión de la labor del presidente.

Tabla No. 5. 7. Asociación de apoyo a la gestión y la valoración de la situación económica

País	Coefficiente Pearson	Significancia	Error estándar
Bolivia	191.5972	.000	0.017
Colombia 2004	69.4016	.000	0.023
Colombia 2009	50.3090	.000	0.000
Costa Rica 1987	242.8107	.000	0.025
Ecuador	260.7573	.000	0.016
Honduras	208.5812	.000	0.023
Nicaragua	135.6494	.000	0.023
Panamá	60.5202	.000	0.024
Venezuela 2007	274.4754	.000	0.021
Venezuela 2008	244.8100	.000	0.023

Fuente: Elaboración propia

Dada la fuerte relación encontrada, se considera que tomar en consideración ambos indicadores podría inducir un criterio de endogeneidad. Por lo cual se ha privilegiado la valoración de la gestión del presidente para la clasificación de los casos.

5.2.6 ¿Una segunda oportunidad para los líderes populares?

Una vez recogidos los datos y, ante la ausencia de teorización en materia de popularidad presidencial, la primera pregunta que cabe plantearse es ¿cuándo puede considerarse que un presidente es popular? Ante ello, se pueden plantear múltiples alternativas que permitan calcular un valor estimado de popularidad. Sin embargo, en este trabajo, se ha intentado dar peso a los contextos en los que desenvuelve cada uno de los actores políticos y la evidencia del apoyo sostenido a través del tiempo, por lo que se profundiza más en estos eventos en el abordaje de los casos¹⁴⁰.

Desde esta perspectiva no se pretende establecer un criterio absoluto sobre la popularidad, sino más bien uno relativo a los casos de estudio. Esta decisión surge de la dificultad de limitar la popularidad a un único dato, incluso sin observar la evolución durante el período de gobierno. De modo que el valor utilizado es fruto de un índice de cuatro indicadores con valor de cuatro puntos; de los cuales, el presidente debe cumplir al menos tres para ser clasificado como popular.

Los indicadores son: el valor estimado de la mediana¹⁴¹ de la aprobación de la gestión de los presidentes. La misma ha sido calculada tomando en cuenta el porcentaje respectivos para cada presidente. En los casos en donde hay más de un dato, se ha seleccionado el menor con el objetivo de impedir la presión hacia los valores máximos. El umbral queda definido a partir del 40 por ciento del apoyo expresado por los ciudadanos. El establecimiento de este umbral resulta razonable, si se piensa que el porcentaje de popularidad de los líderes oscila mayoritariamente entre los márgenes del 17 y el 72 por ciento.

En segundo lugar, se ha incluido como indicador si el presidente cuenta con un apoyo popular superior al 10 por ciento con respecto a su antecesor. Con el fin de observar si existe algún cambio en la percepción ciudadana de la gestión del presidente en estudio, con respecto al anterior.

¹⁴⁰ Ver capítulos VI, VII y VIII.

¹⁴¹ Se ha calculado la mediana y no la media debido a que es una mejor medida ante un panorama de dispersión como el que muestran los datos de los presidentes, en donde la desviación estándar es considerablemente alta (16,9). Aunque el promedio se aleja en sólo un punto porcentual de la mediana.

El tercer elemento a considerar es si el presidente goza de una confianza ciudadana de al menos el 48 por ciento. El valor se ha establecido a partir del promedio de confianza expresado para cada presidente.

Finalmente, se ha incluido como cuarto indicador si el presidente ganó las elecciones en primera vuelta con la mayoría absoluta de los votos (50%). Dado que la fuerza de arrastre electoral es una de las muestras más potentes de la popularidad del presidente y del incentivo para asumir políticas estratégicas para sus intereses.

Tabla No. 5.8. Indicadores de la popularidad del presidente

Presidente	Aprobación de la gestión presidencial (más de 40%)	Superación del antecesor (más de 10%)	Triunfo electoral con mayoría absoluta	Confianza ciudadana (al 48%)	Puntaje Total
Álvaro Uribe (2005)	✓	✓	✓	✓	4
Álvaro Uribe (2010)	✓	✓	✓	✓	4
Daniel Ortega (2009)	X	X	X	X	0
Evo Morales (2008)	X	✓	✓	✓	3
Hugo Chávez (1999)	✓	✓	✓	N.A	3
Hugo Chávez (2007)	✓	✓	✓	X	3
Hugo Chávez (2008)	X	✓	✓	✓	3
José Manuel Zelaya (2009)	X	X	✓	X	1
Óscar Arias (2000a)	✓	✓	X	✓	3
Óscar Arias (2000b)	✓	✓	X	✓	3
Óscar Arias (2003)	✓	✓	X	✓	3
Rafael Correa (2008)	✓	✓	X	✓	3
Ricardo Martinelli (2010)	✓	✓	✓	✓	4

Fuente: Elaboración propia

La clasificación de los casos se ha establecido de forma dicotómica, con el objetivo de determinar una diferencia de “tipo” entre los líderes populares y los no populares. Si bien es cierto que la variación entre los casos posibilita establecer categorías graduales, lo que se busca es poder diferenciar los casos entre sus diferentes “tipos” o “naturaleza” (Rihoux, et.al., 2009) dentro de las clasificaciones de cada variable; pues ha sido el camino recorrido en la construcción histórica de los episodios de la reforma a la reelección.

De acuerdo con De Meur et.al (2009: 151), la dicotomización fuerza al investigador a tomar decisiones que son difíciles. Sin embargo, esto es más una ventaja que una limitante del método comparado, pues introduce transparencia en el proceso de investigación. Además, posibilita ir más allá de la perspectiva gradualista que, en ocasiones, es considerada como una trampa en del método comparado.

De esta manera, de acuerdo con la evidencia y la revisión de los distintos datos de las encuestas de opinión aportados para el análisis, se han clasificado los casos de la siguiente manera:

Tabla No. 5.9. La popularidad y el resultado de la reforma, según la arena de decisión

Líder Reformista	Popularidad	Arena Institucional	Resultado de la Reforma
Álvaro Uribe (2005)	Popular	Poder Legislativo	Éxito
Álvaro Uribe (2010)	Popular	Poder Legislativo	Fracaso
Daniel Ortega (2009)	No popular	Poder Judicial	Éxito
Evo Morales (2008)	Popular	Consulta Popular	Éxito
Hugo Chávez (1999)	Popular	Consulta Popular	Éxito
Hugo Chávez (2007)	Popular	Consulta Popular	Fracaso
Hugo Chávez (2009)	Popular	Consulta Popular	Éxito
José Manuel Zelaya (2009)	No popular	Consulta Popular	Fracaso
Óscar Arias (2000a)	Popular	Poder Legislativo	Fracaso
Óscar Arias (2000b)	Popular	Poder Judicial	Fracaso
Óscar Arias (2003)	Popular	Poder Judicial	Éxito
Rafael Correa (2008)	Popular	Consulta Popular	Éxito
Ricardo Martinelli (2011)	Popular	Poder Legislativo	Fracaso

Fuente: Elaboración propia

Al relacionar los valores de la popularidad con el resultado de la reforma no es posible encontrar asociación causal coherente entre los casos, pues se combinan tanto el éxito como el fracaso, con situaciones de baja y alta popularidad. Peso a ello, las variables se ajustan mejor cuando se observan las arenas decisorias en las cuales se dio el resultado.

La popularidad si bien ejerce una presión importante en el espacio parlamentario y en el judicial –como se ha afirmado en la construcción teórica de la variable– su mayor poder como recurso para enfrentarse a la reforma se encuentra en la consulta directa a los ciudadanos a través del referéndum, ya sea el aprobatorio de una constituyente, o el celebrado para aprobar una enmienda. Vistos únicamente los presidentes que escogieron como estrategia para alcanzar la reforma el referéndum, existe una relación más estrecha entre la variable popularidad y el resultado.

En esta arena, la popularidad se comporta como una condición necesaria para alcanzar el éxito aunque no es una condición suficiente, como demuestra el segundo intento de

Chávez en 2007, donde los votantes rechazaron en las urnas la propuesta de cambiar los artículos constitucionales –incluyendo la reelección ilimitada – por mayoría de votos. Debe matizarse la interpretación en cuanto al caso del Presidente hondureño dado que no perdió la consulta popular, sino que su fracaso sobrevino por la interrupción de su gobierno producto del intento por llevar a cabo esta convocatoria. No obstante, aún en este escenario, el comportamiento de la condición como necesaria se mantiene.

Este comportamiento es concordante con el argumento madisoniano de la separación de poderes, que es visto únicamente como una precaución auxiliar a la tiranía de los gobernantes, mientras que el verdadero control del gobierno descansa en la dependencia del apoyo de los ciudadanos. De acuerdo con su elaboración teórica, Madison afirma que cuando el público apoya a un agente, éste puede encontrar en los ciudadanos el soporte para aumentar su autoridad política, aun cuando esto provoque un desbalance inter institucional del poder (Taylor y Ura, 2012: 4).

Esta variable es igualmente relevante en los casos de los presidentes que seleccionaron otras vías aprobatorias en su estrategia, como una forma para presionar el comportamiento de los actores con poder de decisión. Empero, tal como se desprende de la configuración de la variable, la presión podría ser positiva o negativa, en los casos en donde intervino la arena legislativa. La tabla muestra que siempre que la reforma fracasó en el Parlamento, el Presidente tenía el atributo de la popularidad, lo que implica otra condición de necesidad, que puede leerse como una señal que hizo peligrar los intereses de los otros actores con representación legislativa que temieron la posibilidad de que el líder político alcanzara la reelección. En este sentido, los presidentes no previeron la señal de alerta que su popularidad pudo enviar a los actores que pusieron freno a la aspiración reeleccionista.

5.3 LA COMPOSICIÓN DE LAS MAYORÍAS

Sobresale, entre las características de los presidencialismos, que el poder ejecutivo no depende para su formación de una mayoría en el parlamento. Este atributo ha llevado al planteamiento, en la literatura, de la hipótesis de que existe una correlación entre la composición de los parlamentos y la capacidad del presidente para sacar adelante sus políticas (García Montero, 2009: 65). Así, ante la ausencia de mayorías suficientes, el gobierno se encontrará con dificultades para poder aprobar sus propuestas de política,

debido a que se esperaba, que quienes apoyaran su agenda en el parlamento fueran los legisladores de su mismo partido político¹⁴².

Por lo cual, en los presidencialismos, la presencia de gobiernos en minoría se convierte en un problema para el ejercicio del mandato, pues el presidente se expone a posibles situaciones de bloqueo o parálisis institucional e, incluso, se puede llegar a situaciones de crisis política¹⁴³.

Asimismo, la literatura mantiene que los presidentes en situaciones de minoría tienden a hacer uso, si cuentan con ellos, “de los poderes constitucionales unilaterales, tales como el decreto, para sacar adelante la agenda del Gobierno”. El uso de estos poderes sería potencialmente menor en situaciones de mayoría, al gozar del apoyo necesario para aprobar sus políticas en el espacio legislativo (García Montero, 2009: 66). En cualquier caso, el uso recurrente de los presidentes a sus poderes legislativos unilaterales, se señala con cierta alarma en la literatura, pues altera el balance entre poderes y disminuye la labor de negociación y control entre los grupos con representación política.

Sin embargo, en la realidad, también puede encontrarse que los presidentes cuando carecen de mayorías, suelen buscar estrategias para superar estos potenciales escenarios de bloqueo, como es la formación de coaliciones para gobernar¹⁴⁴. Las coaliciones aumentan el control del número de escaños por parte del gobierno. Su formación puede generar beneficios, tanto para los socios como para el ejecutivo, aunque conlleva el riesgo de que se incremente el número de actores para la toma de decisiones dificultando el control del presidente sobre todas las agrupaciones, lo que hace que las coaliciones no siempre funcionen y su duración en el tiempo sea variable y dependiente de diversos factores.

Riker (1962) llamó la atención en la conformación de “coaliciones ganadoras mínimas”, que son aquellas que contienen el número de partidos que aseguran la mayoría absoluta con el menor número posible de socios. Chasqueti (2008), posteriormente, ha acuñado el

¹⁴² Para algunos autores (Mainwaring, y Shugart, 1997), en los escenarios en donde no se da una cooperación entre el presidente y el parlamento se producirían estancamientos o embotellamientos legislativos e incluso, podría producirse la caída del presidente.

¹⁴³ Aunque no se ahonda en este punto, algunos estudiosos del tema (Mainwaring y Shugart, 1997; Siavelis, 2004) postulan que los presidentes en situación de minoría suelen producirse como resultado del diseño del sistema electoral. A modo de ejemplo, los sistemas que admiten elecciones concurrentes favorecen la formación de mayorías mientras que, por el contrario, los sistemas con elecciones no simultáneas estimulan la fragmentación, entre otras las relaciones encontradas para explicar la génesis de este fenómeno.

¹⁴⁴ Se definen las coaliciones siguiendo a Strøm (1990) que las entiende como un conjunto de partidos políticos que acuerdan perseguir metas comunes, reúnen recursos para concretarlas y distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas.

concepto de “coalición ganadora mínima afín o conectada”, refiriéndose al criterio de proximidad ideológica entre los miembros que componen la coalición. De este modo, es posible aglutinar amplias coaliciones, compuestas por un alto número de socios partidarios, en la búsqueda del ejecutivo de aumentar sus probabilidades de éxito legislativo.

Con la introducción de este indicador, la investigación busca mostrar si éste factor potenciaría el éxito de la reforma de la reelección presidencial. La presencia de mayorías se entiende como un recurso ventajoso que permite al líder del ejecutivo aglutinar el apoyo suficiente para sacar adelante la reforma a través del procedimiento legislativo. Las mayorías, en concordancia con la literatura, podrían darse en situación de un solo partido (el del presidente), o mediante la conformación de coaliciones, que como se verá en los casos, fue una de las estrategias seguidas por los líderes, aunque con diferentes resultados.

La tabla 5.10 muestra la situación en que se encontraban los partidos de los ocho impulsores de la reforma, en relación con su representación parlamentaria, durante el período en que se decidió la modificación de la cláusula sobre la reelección presidencial.

Tabla No. 5.10. Porcentaje de legisladores controlados por el líder reformista

País	Período	Cámara Baja	Cámara Alta	Asambleas Constituyentes
		Porcentaje de Legisladores Partido del Presidente	Porcentaje de Legisladores Partido del Presidente	Porcentaje de Asambleístas del Partido del Presidente*****
Bolivia	2005-2009	55,38	44,4	53,73*****
Colombia	2002-2006	apartidista*	apartidista	
Colombia	2006-2010	59,1**	66,6	
Costa Rica	1998-2002	40,35		
Costa Rica	2002-2006	31,57		
Ecuador	2006-2007	apartidista		56,15
Honduras	2005-2009	48,43		
Nicaragua	2006- 2010	41,30		
Panamá	2009-2013	59,15***		
Venezuela	1999-2000	20,28	22	93,12
Venezuela	2005-2009	68,26****		

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de los organismos electorales nacionales de cada país

*El Presidente Álvaro Uribe se presentó como apartidista, pero ya durante mayo-junio de 2003 en la ola de entrevista del *Proyecto Elites Parlamentarias* de la Universidad de Salamanca detectó un 36,14% de la cámara de representantes auto-ubicados en la bancada Uribista, estos datos no se tienen para el Senado.

**Se suman los partidos públicamente avalados por el Presidente Uribe que corresponden a su coalición: Partido Conservador, Partido de la “U”, Cambio Radical, Convergencia Ciudadana, Alas equipo Colombia, Colombia Democrática y Colombia Viva. No se suman los escaños del partido conservador que obtuvo 21 para el período 2002-2006 y 29 asientos para el período 2006-2010.

***Este es el porcentaje de diputados ganados en la Alianza, pero de éstos sólo 22 (30,98%) eran del Partido Cambio Democrático de Martinelli.

****Sólo se cuentan los representantes del MVR, pero los demás partidos pertenecían a la tendencia chavistas.

*****En Bolivia y Ecuador el porcentaje es sólo de los escaños del MAS y el MPAIS, respectivamente, para Venezuela el porcentaje es el obtenido por la alianza *Polo Patriótico* conformada por el MVR, PPT y el MAS.

Tal como se ha desarrollado en el capítulo II, el umbral de la mayoría en el parlamento se ha establecido en el 51 por ciento de los legisladores ya sean miembros de la bancada oficialista o en coalición de gobierno. De acuerdo con ello, los presidentes que gozaban de mayoría en el parlamento eran: Hugo Chávez (2005-2009), Álvaro Uribe (2006-2010) y Ricardo Martinelli (2009-2011)¹⁴⁵. Dos de ellos tenían una mayoría formada por coalición, que son los casos de Colombia y Panamá. En Colombia, el presidente Álvaro Uribe se postuló en las dos ocasiones que ocupó el cargo sin un partido político que compitiera en las elecciones legislativas. Una vez iniciada la legislatura conformó su coalición de gobierno entre pequeñas agrupaciones y algunos de los miembros del Partido Conservador¹⁴⁶. En su segundo mandato decidió avalar un grupo de partidos políticos durante las elecciones para que formaran parte de la coalición de gobierno. Este aval benefició a estas agrupaciones que lograron capitalizar con éxito los votos provenientes de los votantes del presidente (Raga y Botero, 2006)¹⁴⁷.

En Panamá, en cambio, el presidente Ricardo Martinelli negoció la formación de una alianza, con otras agrupaciones durante el período electoral. De esta manera, llevó una coalición al parlamento que le permitió controlar la mayoría de los escaños. No obstante, esta coalición resultó débil y se rompió a partir del tratamiento del tema de la reelección presidencial. Esta reforma fue percibida por los socios de la Alianza como un juego de suma-cero que iba en contra del fin mismo de la coalición ya que la misma tenía por objetivo establecer una distribución de los beneficios surgidos de compartir el poder. Entre estos beneficios, uno de los primordiales, era buscar la alternancia en los siguientes comicios. Por tanto, la introducción del tema a la agenda terminó generando un escenario legislativo marcado por el transfuguismo y la constante reagrupación de fuerzas.

A diferencia del caso colombiano, la coalición de Martinelli estaba formada por pocos actores pero, su confrontación fue mayor desde el inicio. Principalmente, por la competencia partidaria entre los líderes de las dos fuerzas más fuertes de la Alianza, el

¹⁴⁵ Si bien Jones (1995), considera que un Gobierno tiene mayoría en el parlamento si cuenta con al menos el 45% de los escaños, reconoce que su situación es más ventajosa si controla un porcentaje mayor al 50%. Dado el alto costo de la reforma reeleccionista, aquí se ha establecido el umbral a partir del 51% de los legisladores.

¹⁴⁶ El Partido Conservador expresó su decisión de apoyar la coalición de Álvaro Uribe en el 2005, de cara a su segunda elección presidencial, esta decisión fue tomada en una asamblea interna del partido (Raga y Botero, 2006)

¹⁴⁷ Cabe mencionar que García Montero (2009) muestra que Álvaro Uribe, en su primer gobierno, logró sacar adelante su agenda de políticas con un éxito del 73,4 por ciento y, durante el segundo gobierno, este porcentaje pasó a ser del 81,3 por ciento. Se suma a esto, que el presidente se encuentra entre el grupo de los más proactivos en la propuesta de leyes en relación al poder legislativo, dado que más de la mitad de las leyes que propusieron fueron aprobadas (García Montero, 2009: 103).

presidente y el vicepresidente de gobierno, acompañado del rápido desgaste político que fue sufriendo la figura pública de Martinelli. Esto motivó que los incentivos de la coalición para apoyarle fueron quedando mermados frente a la pronta y declinante popularidad del presidente (Gandásogui, 2010).

Por su parte Hugo Chávez, en el período de 2005- 2009, controló un amplio número de escaños, a diferencia de su situación minoritaria durante el primer período de gobierno (1999-2000)¹⁴⁸ en donde solo contó con un porcentaje de alrededor del 20 por ciento de los legisladores. Mientras que el presidente boliviano Evo Morales, a pesar de que contó con una amplia mayoría la cámara baja, se encontró en minoría en el Senado. Esta situación le obligó a abrir procesos de negociación con los principales partidos opositores para aprobar la Nueva Constitución Política¹⁴⁹. Justamente, en ese proceso, una de las más fuertes controversias giró en torno al artículo de la reelección presidencial, aunque otros temas también debieron ser subsanados. En este escenario se ha decidido clasificar el caso boliviano como gobierno en minoría, puesto que las provisiones de enmienda o reemplazo incluyen la votación en ambas cámaras por mayoría cualificada.

El hondureño José Manuel Zelaya contó con un porcentaje de escaños en torno al 48,45 por ciento, esto le facilitó cierto éxito en el legislativo para lograr acuerdos, pero se encontraba por debajo del límite establecido, lo cual lo hacía depender para temas estratégicos de su habilidad negociadora para aglutinar el voto opositor. El principal problema del presidente Zelaya resultó del alejamiento ideológico con respecto a su propio partido político a lo largo de su mandato.

En este sentido, su incapacidad para lograr apoyo a sus iniciativas de reforma constitucional fue fruto de la división institucional en su contra, con los principales poderes del Estado prácticamente en oposición a sus acciones. El planteamiento de su interés en la reforma de la Constitución sobrevino muy avanzado su período de gobierno, cuando ya mostraba signos de un fuerte deterioro en las relaciones con su partido, tanto al nivel interno, como con la rama legislativa. La tensión generada provocó una situación de crisis entre los poderes institucionales (Taylor- Robinson y Ura, 2012), a partir de la cual el presidente se encontró sin suficiente apoyo para sacar adelante sus iniciativas y en

¹⁴⁸ El favorable escenario legislativo del período 2005- 2009 fue producto de la retirada de las candidaturas de los partidos opositores durante la campaña electoral.

¹⁴⁹ Uno de los principales acuerdos para aprobar la Ley de Convocatoria al referéndum que sometería a aprobación la nueva Constitución, fue limitar a dos, el número de posibles ejercicios del mandato presidencial, contando desde su primer gobierno de 2006-2009. Con lo cual, Morales no se presentaría a elecciones al terminar su segundo período, un compromiso que se ha roto con el anuncio de su postulación para elecciones de 2013.

abierta confrontación con su partido, lo que a la larga le valió un golpe de estado militar con el beneplácito de los poderes del Estado.

Más alejados de contar con suficientes escaños para formar mayoría, se encontraban Óscar Arias en Costa Rica y Daniel Ortega en Nicaragua. Costa Rica, con el agravante de que el líder impulsor estaba fuera del gobierno y que durante el largo período de búsqueda de la reforma gobernaba el opositor Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). En ese escenario el partido de Óscar Arias, Liberación Nacional (PLN), se encontraba luchando por recomponer el liderazgo interno para volver al gobierno, en medio de una pugna entre tres principales precandidatos y sus grupos de apoyo, que hicieron que el propio PLN no apoyara en suficiente número la iniciativa de reforma propuesta por el ex mandatario. Esta desventaja en su propio partido, motivó a Arias a buscar votos en el partido gobernante, el PUSC, cuyos líderes más fuertes también habían dejado ya la presidencia, y a quienes podría resultarles atractiva la propuesta de la reelección presidencial; sin embargo, pese a los primeros signos de respaldo, vino una negativa rotunda a ceder los votos a la iniciativa de reforma.

En Nicaragua, por su parte, Daniel Ortega sí se encontraba gobernando, pero no logró amarrar una coalición permanente para la aprobación de su agenda de políticas durante sus legislaturas. A pesar de las presiones por conseguir los votos del principal socio político, el Partido Liberal, este no dio el aval a las propuestas tendientes a la reforma constitucional del presidente. Durante ese período, la aprobación legislativa de los proyectos de interés del ejecutivo, se dieron en forma irregular, mediante acuerdos que fueron variando temáticamente entre los distintos partidos con capacidad de lograr mayoría (Martí, 2008).

Así, aunque Ortega intentó ejercer presión para lograr reunir los votos necesarios para sacar adelante una reforma, ya fuera sobre el cambio de sistema político (hacia uno semipresidencialista) o sobre la reelección presidencial, se encontró permanentemente con la negativa de los demás partidos políticos en el parlamento, de forma tal, que no logró superar su situación de gobierno en minoría, al menos en este tema de la reelección. A diferencia de Óscar Arias, Ortega no agotó la vía legislativa sino que, al ponderar el fracaso de su proyecto, acudió directamente a la vía judicial, siguiendo la inspiración devenida del líder costarricense que –como tercera opción– acudió a la Corte Constitucional.

5.3.1 ¿Sin mayoría no hay reelección?

Para observar mejor el comportamiento de los casos en relación con esta variable, se sintetizan las configuraciones en la tabla 5.11, en donde se ordenan los casos según la clasificación, la arena decisoria y el resultado de la reforma.

Tabla No. 5.11. Mayoría en el Parlamento y Resultado de la Reforma, según arena de decisión

Caso	Mayoría Legislativa	Arena recurrida	Resultado de la reforma
Álvaro Uribe (2005)	No	Poder Legislativo	Éxito
Álvaro Uribe (2010)	Sí	Poder Legislativo	Fracaso
Daniel Ortega (2009)	No	Poder Judicial	Éxito
Evo Morales (2008)	No	Referéndum	Éxito
Hugo Chávez (1999)	No	Referéndum	Éxito
Hugo Chávez (2007)	Sí	Referéndum	Fracaso
Hugo Chávez (2009)	Sí	Referéndum	Éxito
José Manuel Zelaya (2009)	No	Referéndum	Fracaso
Óscar Arias (2000a)	No	Poder Legislativo	Fracaso
Óscar Arias (2000b)	No	Poder Judicial	Fracaso
Óscar Arias (2003)	No	Poder Judicial	Éxito
Rafael Correa (2008)	No	Referéndum	Éxito
Ricardo Martinelli (2011)	Sí	Poder Legislativo	Fracaso

Fuente: Elaboración propia

Es de esperar que el poder legislativo sea el espacio institucional por excelencia para reformar la constitución. Sin embargo, según la evidencia de los casos queda claro que la tendencia entre los presidentes que buscaron su supervivencia en el cargo, fue a recurrir a otras arenas decisoras. Como se desprende de los casos, la probabilidad de fracasar en el poder legislativo, aún en presencia de mayorías es notablemente alta. De los casos que activaron el proceso legislativo, que fueron cuatro, solo uno logró la aprobación de la enmienda, los demás fracasaron en el intento, el caso de éxito, fue Colombia (2005) que es particular ya que Uribe, como se ha visto, no contaba con una mayoría en el Congreso, de hecho la misma se consolidó con la votación de esta iniciativa.

Por tanto, no se demuestra la relación entre la variable mayoría en el parlamento y el éxito de líderes en la reforma de la reelección. Sin embargo, esto no extraña, pues como se ha ido argumentando, los costos de obtener una mayoría afín a esta iniciativa de reforma son altos y difíciles de conseguir. Es posible plantearse que el legislativo es un espacio hostil a esta modificación perseguida por el presidente, por lo cual, encontrarse en minoría representaría una opción para abandonar este escenario que no garantiza el resultado.

5.4 CONTROL PARTIDISTA DEL PRESIDENTE

En los últimos tres lustros, la región latinoamericana ha experimentado llamativos cambios en los sistemas de partidos de varios de sus países. En muchos casos, estos cambios han sido fruto del declive de viejas agrupaciones partidistas promotoras de modelos que propiciaron la desigualdad social y económica y que, a la vez, resultaron envueltas en escándalos de corrupción. En general, se argumenta que el desgaste de los partidos tradicionales asociados con la “política tradicional” ha venido acompañado de un correlato o alternativa, que ha sido el retorno de los líderes llamados “populistas” (De la Torre, 2009), o anti-establishment (Schedler, 1996).

Más allá de la ideología que pueda asociarse a estos liderazgos, ciertamente, sobresale la característica del carisma y la figura cuasi mesiánica de muchos de los líderes que desde entonces han llegado a gobernar los países del subcontinente. Los presidentes que aquí se estudian no escapan a este fenómeno, por el contrario, en su mayoría contienen ese germen del excesivo carisma que les permite apelar a la lealtad y al apoyo popular hacia sus proyectos de gobierno y hacia sus propias figuras como líderes de sus naciones. La principal característica de este liderazgo que quiere analizarse en adelante, es la concentración o centralidad del poder en el líder presidencial, en detrimento de las otras ramas del partido que lo lleva al gobierno.

Si bien, en general, de los ocho líderes presidenciales que se analizan, se acepta cierta centralidad en la vida de sus partidos y de la forma de hacer política, esta misma, tiene diferencias que hacen que unos logren dominar las relaciones entre los poderes y otros tengan un poder más desconcentrado y se encuentren controlados por la estructura partidista y las demás ramas de gobierno.

Empíricamente, medir el control del poder y centralidad de la figura del presidente, tiene dificultades puesto que, en el fondo, las prácticas que se relacionan con este factor se encuentran inmersas en las relaciones informales y no en los datos institucionales formales que son los que están al acceso público. Por ello, la clasificación se guía por la revisión cualitativa de los casos, en donde se examina el estilo de liderazgo y las relaciones del presidente con su partido y la institucionalidad y se acompaña de algunos indicadores “proxy” tomados de las encuestas a élites parlamentarias del programa de ÉLITES de la Universidad de Salamanca.

De la construcción de los casos sobresale, en primer lugar, que una porción importante de los presidentes impulsores de la reforma emergen como alternativa a los partidos

políticos que ellos mismos denominan “tradicionales” y se presentan como neófitos de la política partidista, otros, por el contrario, representan la vieja tradición partidista pero intentan mostrar sus rasgos más mesiánicos para sobresalir en el contexto político.

La hipótesis que sostiene esta variable es *que un fuerte control del partido ejercido por la figura del líder reformista viabiliza el éxito en la reforma*. La presencia de presidentes con gran concentración de poder en su partido, podría anular el ejercicio de control de otras ramas de poder dentro de su agrupación y con ello otorgarle amplios márgenes de maniobra para su accionar político. Esta variable, guía al presidente hacia cualquiera de las vías estratégicas en donde su control le permita convencer o persuadir a los actores con capacidad de decisión.

Algunos indicadores del PELA se utilizan en la medición de esta variable como son la percepción de los diputados sobre el poder del líder partidista, medido para los casos de Bolivia, Ecuador y Panamá¹⁵⁰ y la influencia que ejerce el gobierno en la toma de decisiones de los diputados para los demás casos.

Tabla No. 5.12. Percepción del Poder del Líder Reformista entre los legisladores

País	El líder del partido es demasiado poderoso			
	N	Media partido de gobierno/ coalición	Media oposición	Desviación std.
Bolivia*	97	3.02	2.35	.99
Ecuador*	94	3.50	2.72	.09
Panamá	64	3.88	3.33	.12
En qué medida toma en cuenta al gobierno para la toma de decisiones legislativa				
Colombia	105	3.09	2.17	.869
Costa Rica	57	3.48	3.44	.683
Honduras	91	2.98	2.10	1.099
Nicaragua	69	3.46	1.95	1.105
Venezuela	99	3.00	2.14	1.079

*En una correlación estadística tanto Bolivia como Ecuador muestran una relación significativa en cuanto a la percepción de poder de los líderes de los partidos de gobierno, con respecto a la percepción de poder de los líderes de los partidos de oposición. Bolivia con una asociación significancia al 0.010 y Ecuador con un nivel de significancia del 0.040. Panamá en cambio, no muestra una asociación significativa entre estas variables.

La primera variable se extrae de la pregunta: ¿Está de acuerdo con la afirmación “El líder del partido es demasiado poderoso”? Los valores son 1 (mín) y 5 (máx), 1= muy en desacuerdo y 5= muy de acuerdo.

La segunda variable se extrae de la pregunta ¿Hasta qué punto toma en cuenta al gobierno cuando toma decisiones políticas? Los valores son 1 (mín) y 4 (máx), donde 1 = Nada y 4= Mucho.

Para los primeros países se toma la pregunta sobre qué tan poderoso es el líder del partido y para los siguientes se utilizan los datos de la pregunta acerca de la influencia que ejerce

¹⁵⁰ Esta pregunta no está disponible para los demás casos.

el gobierno en las decisiones de los legisladores del mismo partido del ejecutivo¹⁵¹. En la tabla 5.12 se hace una comparación de las medias de la percepción que tienen los legisladores oficialistas y de la oposición sobre ambos temas: el poder del líder y la influencia que ejerce el gobierno en sus decisiones legislativas. De los resultados se desprende que Álvaro Uribe, Ricardo Martinelli y Evo Morales se encuentran muy por encima de los valores medios en cuanto a la percepción que tienen sus legisladores del poder que ejercen, con lo cual se puede notar que son líderes percibidos como poderosos. El que tiene el valor más moderado es Evo Morales.

Las medias en la oposición, miden la percepción de poder que ejercen los líderes correspondientes a los partidos políticos de la oposición, con lo que se pretende observar si los primeros son líderes notablemente más poderosos que sus adversarios políticos con representación en el Congreso. Los resultados muestran que, efectivamente, los líderes opositores son bastante menos poderosos que los tres presidentes. El caso de Panamá es quizá el que muestra una tendencia más parecida entre la percepción de poder de Martinelli en la Alianza Cambio Democrático y de los otros líderes opositores en sus respectivas agrupaciones políticas, lo que hace pensar que el estilo de conducción entre los líderes de las distintas agrupaciones es similar.

En cuanto a la segunda pregunta que se aborda en los otros cinco países, se puede apreciar que los legisladores oficialistas toman muy en consideración al gobierno para la toma de las decisiones. No obstante, Honduras lo hace en menor grado, lo cual es concordante con lo planteado en la construcción del caso, dada la notoria debilidad que Zelaya fue adquiriendo en su propio partido político.

Tal como cabría esperar, al preguntar a la oposición sobre este mismo aspecto, se observa que el peso que ejerce el ejecutivo en sus decisiones es considerablemente menor que en el oficialismo. Sin embargo, en Costa Rica, donde gobernaba un partido diferente al de Óscar Arias, la distancia en la influencia del gobierno entre el oficialismo y la oposición es mínima (.04). Por el contrario, en Nicaragua la oposición es absolutamente indiferente a la influencia del gobierno en sus decisiones, lo que queda evidenciado con una distancia muy amplia de 1.51 entre la percepción de los oficialistas con respecto a los demás diputados. Esto explicaría que Ortega no lograra, a pesar de todas sus acciones de presión, reunir los votos para aprobar la enmienda, fuera de su partido político.

¹⁵¹ No ha sido posible utilizar los mismos datos para todos los casos, debido a que en las olas de entrevistas del PELA estas preguntas fueron cambiadas.

Tabla No. 5.13. Confianza de los Diputados en el Presidente de la República

País	N	Media partido de gobierno	Media oposición	Desv. std.
Bolivia	97	3.86	1.77	1.264
Colombia (coalición uribista)	106	3.46	2.33	.890
Ecuador	94	3.75	1.85	1.191
Honduras	91	3.30	2.48	.980
Nicaragua	69	3.68	1.59	1.157
Panamá (coalición)	64	3.68	2.77	.943
Venezuela	100	3.74	2.19	1.182

La variable corresponde a la pregunta: ¿Qué grado de confianza le merece la actuación del Presidente de la República en la vida pública del país? Los valores 1(mín) y 4 (máx), donde 1= poca y 4= mucha. No se incluye Costa Rica, porque Óscar Arias no se encontraba en la presidencia.

El nivel de confianza que los partidos oficialistas expresan hacia el presidente se encuentra en niveles muy cercanos al máximo. En esta distribución sobresalen especialmente los casos de Bolivia y Ecuador, seguidos de Venezuela y, Honduras. Al igual que en las anteriores preguntas, se incluyen las medias de la confianza que expresan los diputados de la oposición hacia el presidente. Entre los cuales los niveles son considerablemente más bajos, con las mayores distancias en Bolivia, Nicaragua y Ecuador.

5.4.1 Control partidista del presidente y el resultado de la Reforma

Del análisis de los datos del PELA, y, teniendo en consideración el análisis cualitativo de los casos se puede notar que, en general, los presidentes contaban con un concentrado control partidista, lo que implica una importante capacidad de influir en las decisiones de su partidos y de aglutinar la confianza de sus diputados. Salvo en dos casos. El primero es el caso de Óscar Arias, quien no gozaba del liderazgo en su propio partido político, puesto que este se encontraba fraccionado entre los tres principales precandidatos. El segundo casos es el de José Manuel Zelaya quien, como se ha argumentado, no era la cabeza que lideraba su partido y que fue perdiendo el apoyo y confianza en las demás ramas de su agrupación política. Los demás líderes, aunque pueden mostrar divergencias, no son diferentes en cuanto a “tipo” de caso. Por tanto, según el control del poder de los líderes presidenciales, se han clasificado en la tabla 5.14 de la siguiente manera:

Tabla No. 5.14. Control del poder partidista y el Resultado en la Reforma, según arena de decisión

Caso	Control Partidista	Arena recurrida	Resultado de la reforma
Álvaro Uribe (2005)	Sí	Legislativa	Éxito
Álvaro Uribe (2010)	Sí	Legislativa	Fracaso
Daniel Ortega (2009)	Sí	Judicial	Éxito
Evo Morales (2008)	Sí	Constituyente	Éxito
Hugo Chávez (1999)	Sí	Constituyente	Éxito
Hugo Chávez (2007)	Sí	Referéndum	Fracaso
Hugo Chávez (2009)	Sí	Referéndum	Éxito
José Manuel Zelaya (2009)	No	Referéndum	Fracaso
Óscar Arias (2000a)	No	Legislativa	Fracaso
Óscar Arias (2000b)	No	Judicial	Fracaso
Óscar Arias (2003)	No	Judicial	Éxito
Rafael Correa (2008)	Sí	Consulta Popular	Éxito
Ricardo Martinelli (2011)	Sí	Legislativa	Fracaso

Fuente: Elaboración propia

El control partidista del líder aparece tanto en casos de fracaso como de éxito, por lo que no es posible asociarlo como una condición necesaria o suficiente para sacar adelante la reforma. Aún así, es posible afirmar que es una condición que se encuentra presente en la mayor cantidad de casos que resultaron exitosos. Únicamente dos de los líderes no contaron con este atributo (Óscar Arias y José Manuel Zelaya). En el caso del primero, la ausencia de la condición dificultó el camino para obtener el cambio y, sólo en un tercer intento, pudo sacar adelante su propuesta y, en el caso del segundo, su ausencia de control motivó su orfandad política frente a la reforma.

Para los demás líderes, el control del poder en sus partidos fue una condición que les permitió ejercer presión en las distintas instituciones del Estado a las que recurrieron para avanzar en el trayecto decisorio. Piénsese las medidas adoptadas por Hugo Chávez y Rafael Correa de conducir gran parte del proceso desconociendo al Congreso. Esto hace que la variable de la concentración esté asociada con una especie de zona gris institucional, sobre la que sería importante ahondar en futuros estudios sobre el tema.

5.5 LA RIGIDEZ CONSTITUCIONAL

Se entiende por rigidez constitucional, tal como fue expuesto en el capítulo II, la dificultad para reformar la Constitución (Melton, 2012). Las reformas constitucionales de tipo parcial, a diferencia de los procesos ordinarios de elaboración de políticas públicas, suelen conllevar procedimientos más rigurosos en cuanto al número de votaciones y tipos de mayoría requeridos para aprobar la enmienda. Dichos requisitos varían entre los países que pueden establecer criterios más o menos rígidos, en términos comparativos, para

sacar adelante estas reformas y, los mismos, se encuentran especificados en las propias Constituciones Políticas que suelen prever sus mecanismos de cambio. Algunos países establecen a la par mecanismos constitucionales para el reemplazo constitucional mediante asambleas constituyentes, entre ellos se encuentran: Bolivia (2004), Costa Rica, Nicaragua y Venezuela¹⁵².

Para Lijphart (1999), la rigidez de la Constitución se establecen de acuerdo con las provisiones establecidas en la constitución para aprobar la nueva norma, para los casos en estudio, estos son los tipos de mayoría establecidos en el texto fundamental:

¹⁵² Fuera de los casos de estudio también se cuenta Paraguay que establece a la asamblea constituyente como mecanismo para el reemplazo del texto constitucional.

Tabla No. 5.15. Tipos de mayoría requeridos en la aprobación de reformas a la Constitución Política, según la norma vigente durante el proceso

País	Tipo de mayoría	Constitución Política
Bolivia	2/3 de los miembros de cada cámara Puede votarse en referéndum después de la aprobación legislativa	C.P de 1995, art. 230
Colombia	Mayoría absoluta de los miembros de cada cámara. Puede celebrarse un referéndum una vez aprobada la Ley.	C.P de 1991, art. 375
Costa Rica	2/3 de los miembros de la Asamblea	C.P de 1949, art. 195, No. 4
Ecuador	2/3 de los miembros del Congreso La propuesta puede votarse en referéndum una vez aprobada en el Congreso	C.P de 1998, art. 282
Honduras	No se permite la modificación del período presidencial	C.P de 1982, art. 374
Nicaragua	60% de los representantes	C.P de 1987, art. 194
Panamá	Mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Puede convocarse un referéndum si es aprobada la reforma en segunda legislatura	C.P de 1972, art. 308
Venezuela	Mayoría absoluta de los integrantes de ambas cámaras y 2/3 de los votos de las asambleas. Mayoría absoluta de los integrantes* y referéndum	C.P de 1961, art. 245, No. 5 C.P de 1999, art. 341

Fuente; Elaboración propia con base en las Constituciones Políticas de cada país, base de datos: <http://bib.cervantesvirtual.com/portal/constituciones/constituciones.shtml>

*Esta norma es sólo para la enmienda parcial, para las reformas constitucionales existen otras provisiones, aunque mayoritariamente se aceptan las consultas populares como parte del proceso.

En la mayor parte de los casos, el procedimiento legislativo para reformar la Constitución Política contempla más de una votación en el pleno y, en cada una, se pueden establecer diferentes tipos de mayoría. Para la elaboración de la tabla 5.15, se ha tomado el tipo de mayoría más numerosa que determine el procedimiento en las votaciones, con el objeto de mostrar qué tan cerca se encontraban los presidentes y expresidentes de obtener el número necesario de votos en caso de que su propuesta de reforma se tramitara por la vía legislativa.

Las constituciones que establecen mayorías especiales de dos terceras partes, como las de Bolivia, Costa Rica y Ecuador, se encontraban en una situación de desventaja para presentar la iniciativa de reforma al legislativo, pues ninguna controlaba suficientes

escaños. Costa Rica, en las dos administraciones, estuvo por debajo del 45 por ciento y, Bolivia, en la cámara en la que contaba con mayoría llegaba al 55,38 por ciento; lo cual es inferior al 66 por ciento requerido para aprobar una enmienda. Este escenario, obligaba a los actores a negociar con otros grupos con representación parlamentaria para reunir los votos necesarios de la reforma. En los casos de Colombia y Panamá, que activaron el procedimiento legislativo de enmienda, ambos requerían solo de mayoría absoluta para aprobar la iniciativa por lo que tenían menos dificultades para reunir el número de socios que aquellos casos con provisión de dos terceras partes de los diputados.

Ante la rigidez constitucional, las Asambleas Constituyentes se convierten, potencialmente, en la ventana de oportunidad para modificar los límites a los períodos de gobierno. Existen algunos matices importantes que diferencian las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en este proceso entre los casos en estudio, especialmente en cuanto a la necesidad de recurrir en algún momento del curso aprobatorio de la Carta Magna al Parlamento. Como tuvieron en su momento que hacer Venezuela en 2007 y 2009 y Bolivia durante la Constituyente debido a que, en estas circunstancias, cuenta tener respaldo del partido en el Congreso, pues parte de las reglas del juego de la reforma o del reemplazo se siguen realizando en la arena legislativa.

De esta forma, Venezuela en 1999 y la Constituyente de Ecuador de 2008 son casos particulares, pues los presidentes dotaron de poderes plenipotenciarios a las Constituyentes y anularon el papel del parlamento durante la vigencia de las mismas. Los procedimientos subsiguientes se establecieron entre otros órganos institucionales como el Tribunal Supremo Electoral y el propio ejecutivo, por medio del decreto presidencial. No fue así en Bolivia, en donde la llegada al poder del presidente Evo Morales no causó el colapso de los partidos y tuvo que recurrir a los acuerdos con la oposición en el legislativo para la convocatoria al referéndum aprobatorio de la Constitución.

Nolte (2008 y 2012) recupera los principales modelos utilizados para medir la rigidez constitucional y explicar la principal inclinación de los sistemas políticos a enmendar su documento normativo central. A la vez, reconoce que los textos constitucionales presentan diferentes provisiones para enmendar distintas partes de la constitución, estos procedimientos específicos suelen ser más rigurosos en relación, especialmente, con los procedimientos ordinarios para la elaboración de leyes.

La escala propuesta va de 1 a 4 puntos, según el tipo de mayoría requerida para la aprobación de la reforma: el valor 1 es para los casos que requieren de mayorías ordinarias; el valor 2 cuando la reforma puede llevarse a cabo por una mayoría superior a

la ordinaria pero inferior a dos tercios; el valor 3 es asignado a los países que establecen una mayoría de dos tercios o más y, finalmente, el valor 4 agruparía a los países en los que se requiere de una mayoría de dos tercios más la aprobación de la legislatura estatal. En los países en los que existe más de un método de reforma, Lijphart cuenta el menos restrictivo, aunque en algunos de los casos no es fácil establecer cuál es el método menos restrictivo. En última instancia es factible pensar que la selección del método depende de los recursos políticos con los que cuente el impulsor, no obstante, los casos más discutidos como son Chile y Perú, no se encuentran dentro del análisis. Finalmente, se distingue entre las reformas menores o enmiendas y las reformas mayores que contemplan una proporción importante de la carta magna o el reemplazo de la misma.

Con el objetivo de establecer la clasificación con criterios dicotómicos, se consideran rígidas las normas que obtengan entre 3 y 4 puntos, dado que son las que establecen el requisito de súper-mayorías para su aprobación, mientras que los valores inferiores permiten mayorías ordinarias o menores a los dos tercios, por lo que se clasifican como flexibles.

Tabla No. 5.16. Rigidez Constitucional, según modelo de Lijphart

País/ Constitución	Reformas mayores	Reformas menores	Escala Rigidez
Bolivia (2004)	3	3	Rígida
Colombia (1991)	1	1	Flexible
Costa Rica (1949)	3	3	Rígida
Ecuador (1998)	3	3	Rígida
Honduras (1982)	4	4	*Rigidez Máxima
Nicaragua (1987)	2	2	Flexible
Panamá (1972)	1	1	Flexible
Venezuela (1961)	3	3	Rígida
Venezuela (1999)	3	3	Rígida

Fuente: Elaboración con base en la revisión de las Constituciones y el propio cálculo de los valores.

*A Honduras se ha decidido darle el máximo valor por tener una cláusula de impedimento para la reforma de aspectos constitucionales, tales como el período de gobierno del presidente, lo cual la hace ser extremadamente rígida.

La rigidez constitucional es fundamental en el cálculo estratégico que hacen los líderes impulsores de la reforma para establecer las negociaciones con otros actores políticos y reunir las provisiones que establece el marco normativo, así como, por el horizonte temporal establecido para sacar adelante el proyecto ley. De esta manera, las instituciones constriñen el cálculo estratégico de los actores que buscan modificar la estabilidad normativa y estos deben avocarse a conseguir los votos en número y tiempo para vencer los pasos de la corriente legislativa.

Las constituciones políticas con previsiones más rigurosas para su enmienda parcial son Bolivia, Ecuador, Venezuela y Costa Rica. Además, se agrega el caso de Honduras como de

rigidez máxima por las cláusulas que impiden modificar el período de mandato presidencial (sin este añadido, el cálculo le asigna el valor de 3), lo cual hace que sus provisiones sean inamovibles y por tanto, absolutamente rígidas. Finalmente, las Constituciones más flexibles son la panameña, la colombiana y la nicaragüense, con lo cual, es comprensible el recorrido seguido por los presidentes, especialmente de Panamá y Colombia, para solicitar la enmienda.

En este sentido, la rigidez constitucional, permite dilucidar que, en ciertos casos, las mayorías no eran suficientes para sacar adelante la reforma. El caso que ejemplifica con mayor radicalidad esta afirmación es el de Honduras, en donde la existencia de las normas pétreas da potestad exclusiva a la Asamblea Nacional para decretar cualquier reforma a la Constitución Política y establece la prohibición para modificar la reelección presidencial. A la par, esta prohibición lleva una serie de mecanismos sancionatorios que inhiben la iniciativa de cambio (Martínez Barahona y Brenes, 2012: 124).

Diagrama No. 5.1. Escala de Rigidez Constitucional



Elaboración propia

Como se ha afirmado antes, el cálculo estratégico de los presidentes incluye los plazos y los actores que contempla la norma, empero, el objeto de estudio cuenta con la particularidad de que los presidentes no estuvieron limitados por un solo espacio decisorio, la flexibilidad en los medios con que contaron para acceder a la reforma fue más amplia y, con ello, en algunos casos la arena legislativa fue solo necesaria para acompañar el proceso, como sucedió con los presidentes que convocaron Asambleas Constituyentes, en donde el papel legislativo, si lo tuvo, se redujo a la convocatoria de las consultas populares aprobatorias de las Nuevas Cartas Magnas.

5.5.1 La rigidez constitucional y el resultado en la reforma

El escenario político de los presidentes con respecto a las provisiones legislativas, hace necesario puntualizar si de acuerdo con lo establecido en sus marcos normativos

particulares, consiguieron alcanzar los requisitos para vencer el tratamiento legislativo de la reforma.

Tabla No. 5.17. Rigidez Constitucional y el Resultado en la Reforma, según arena de decisión

Caso	Rigidez/ flexibilidad constitucional	Arena recurrida	Resultado de la reforma
Álvaro Uribe (2005)	Flexible	Legislativa	Éxito
Álvaro Uribe (2010)	Flexible	Legislativa	Fracaso
Daniel Ortega (2009)	Flexible	Judicial	Éxito
Evo Morales (2008)	Rígida	Constituyente	Éxito
Hugo Chávez (1999)	Rígida	Constituyente	Éxito
Hugo Chávez (2007)	Rígida	Referéndum	Fracaso
Hugo Chávez (2009)	Rígida	Referéndum	Éxito
José Manuel Zelaya (2009)	Rigidez Máxima	Consulta popular (interrumpida)	Fracaso
Óscar Arias (2000a)	Rígida	Legislativa	Fracaso
Óscar Arias (2000b)	Rígida	Judicial	Fracaso
Óscar Arias (2003)	Rígida	Judicial	Éxito
Rafael Correa (2008)	Rígida	Referéndum	Éxito
Ricardo Martinelli (2011)	Flexible	Legislativa	Fracaso

Fuente: Elaboración propia

De la configuración de los casos se desprende que casi la totalidad de los presidentes que se encontraron con constituciones rígidas evadieron la arena legislativa. El único caso que la activó fue Óscar Arias en el año 2000, con el consecuente fracaso en el intento. Esto permite probar que la rigidez constitucional constituye una inhibición para seguir el procedimiento ordinario de reforma.

En este sentido, la rigidez de las provisiones solo se convierte en un obstáculo para el incentivo de los líderes de impulsar el trámite siguiendo el curso legislativo, pero no para acudir a otras arenas. El mejor ejemplo lo representa el caso de Honduras donde, el presidente, a pesar de la restricción institucional impuesta a la reforma y las sanciones incluidas para el impulsor de una agenda reformista, siguió adelante en busca del atajo que le permitiera vencer el obstáculo institucional.

De modo que, al igual que ocurría con la variable mayoría parlamentaria; en algunos casos, al no disponer de facilidades para la reforma en el escenario legislativo, se acudió a otras estrategias para vencer la estabilidad de la norma, especialmente mediante las asambleas constituyentes, los referendos y las cortes. Otros casos muestran cómo la flexibilidad constitucional significó un incentivo para seleccionar el parlamento, como en Colombia y Panamá pero la flexibilidad no resultó ser una garantía de éxito, como se observa en Panamá, para lo cual la mayoría en el parlamento habría sido necesaria.

5.6 ANÁLISIS CUALITATIVO COMPARADO DE LOS DATOS (*CRISP SET*)

En términos metodológicos, este trabajo concentra su atención en el desenvolvimiento de los casos por lo cual es un estudio *case-oriented*, en donde es la propia observación del proceso, lo que ha permitido la construcción de las variables y la clasificación de los factores clave identificados como esenciales en el recorrido de cada episodio, tal como se expuso en el capítulo II¹⁵³.

Con este objetivo, el análisis de los casos se ha acompañado de la comparación a través del csQCA, como herramienta que permite la simplificación de los postulados lógicos que se extraen de las configuraciones causales resultantes en cada caso. El método empleado requiere la dicotomización de los valores que adquiere cada caso en las variables construidas, esto debido a que el método está basado en el lenguaje específico del álgebra booleana, el cual usa datos binarios que, posteriormente, son simplificados a partir de operaciones lógicas simples.

Pese a las críticas referidas al uso del *crisp set* especialmente por razones asociadas al establecimiento de valores dicotómicos (De Meur, et. al, 2009: 149), para esta investigación se sostiene que este proceso es más ventajoso que la aplicación de valores graduales porque permite establecer la presencia o ausencia de los atributos asignados a cada uno de los casos seleccionados. En concordancia con De Meur, et. al. (2009: 151), la decisión de establecer parámetros dicotómicos facilita al investigador el establecimiento de umbrales que atribuyen las diferencias de “naturaleza” o “tipo” entre los casos de estudio, lo que repercute en una mejor asociación de las clasificaciones con las consideraciones teóricas, a la vez, simplifica la complejidad de los fenómenos, sin perder su esencia teórica¹⁵⁴. Esta decisión contribuye a la transparencia del proceso de investigación y por lo tanto, a su validez interna.

¹⁵³ En congruencia con el argumento de Rueschemeyer (2003), se defiende la idea de que los estudio de N pequeña o mediana, construidos a partir del análisis histórico de los procesos macrosociales, pueden contribuir al desarrollo teórico al igual que otros estudios de N grande.

¹⁵⁴ Citado por De Meur, et.al., Sartori define el “gradualismo” como la aplicación abusiva de la máxima según la cual las diferencias de género se perciben mejor como diferencias de grado y que el tratamiento de continuos invariablemente, sería más pertinente que una dicotomía entre tratamientos (De Meur, et. al, 2009: 151).

Tabla No. 5.18. Matriz de Datos

Casos	Resultado	Popularidad (V1)	Mayoría (V2)	Rigidez (V3)	Control (V4)
Ven1999	1	1	0	1	1
Ven2007	0	1	1	1	1
Ven2009	1	1	1	1	1
CRI2000a	0	1	0	1	0
CRI2000b	0	1	0	1	0
CRI2003	1	1	0	1	0
Col2005	1	1	0	0	1
Col2010	0	1	1	0	1
Bol2008	1	1	0	1	1
Ecu2008	1	1	0	1	1
Nic2009	1	0	0	0	1
Hon2009	0	0	0	1	0
Pan2011	0	1	1	0	1

Fuente: Elaboración propia

Se sigue de la construcción de la tabla 5.18 que contiene los datos para cada variable, el proceso de minimización. El mismo se ha llevado a cabo por medio del análisis de *Crisp Sets* para conjuntos binarios del programa fsQCA¹⁵⁵. Las configuraciones resultantes del proceso se muestran en la tabla de verdad (tabla 5.19), en la cual los casos resaltados con negrita obedecen a aquellos en los que dio el resultado de éxito. Las configuraciones declaradas como verdaderas en la última columna, son aquellas con consistencia igual a 1.00.

Tabla No. 5.19. Tabla de Verdad

Configuración	V1	V2	V3	V4	Casos (Y=0, Y=1)	N	Consistencia	X → Y
1	1	0	1	0	CRI200a, CRI2000b y CRI 2003	3	0.33	F
2	1	0	1	1	Ven1999, Bol2008 y Ecu2008	3	1.00	V
3	1	1	0	1	Col2010 y Pan2011	2	0.00	F
4	1	1	1	1	Ven2007 y Ven2009	2	0.50	F
5	0	0	0	1	Nic2009	1	1.00	V
6	0	1	1	0	Hon2009	1	0.00	F
7	1	0	0	1	Col2005	1	1.00	V

Fuente: Elaboración propia

Al seguir el protocolo de análisis, resultan verdaderas las configuraciones **2, 5 y 7**, que presentan una consistencia de 1.00 y de las cuales la número 2 presenta la mayor cobertura de casos. Como falsas se establecen las configuraciones **1, 3, 4 y 6**, por su baja consistencia, aunque presentan algunos casos positivos. En la tabla 5.20 se presentan las

¹⁵⁵ Con la minimización el programa simplifica las fórmulas que contienen todas las posibles combinaciones de los factores, de esta manera, ofrece una solución mínima. Para este procedimiento, como se observa en la siguiente tabla, se han declarado como verdaderas aquellas configuraciones con consistencia igual a 1.00 y las configuraciones con consistencia menor a este valor han sido determinadas como falsas. Los contrafácticos, o configuraciones vacías, han sido tratados como residuales y por tanto, eliminados del análisis.

fórmulas mínimas obtenidas una vez realizada la operación en el programa fsQCA que sintetizan el resultado de la relación causal.

Para este análisis, la solución intermedia y compleja son iguales y presenta dos caminos al éxito en la reforma a la reelección presidencial, aunque el segundo es el que resulta más interesante por su planteamiento y por la mayor cobertura de los casos.

Tabla No. 5.20. Solución Compleja

Solución Compleja e intermedia	Cobertura Fila	Cobertura Única	Consistencia
a) control * ~rigidez * ~mayoría	0.2857	0.1428	1.00
b) popularidad * control * ~mayoría	0.5714	0.4285	1.00

Cobertura total de la Solución: 0.712

Elaboración propia

De la solución anterior se desprende:

Una vía para el éxito de la reforma se produce en presencia de control partidista del presidente, en ausencia rigidez constitucional y, en ausencia de mayorías en el parlamento.

La otra vía, está posibilitada por la popularidad del presidente, el control del presidente sobre su partido y la ausencia de mayoría en el parlamento.

Ambas configuraciones tienen una cobertura del 71 por ciento de los casos analizados, aunque la segunda solución es la que tiene mayor cobertura de las dos. En términos teóricos el resultado es interesante y conviene ahondar en su discusión a la luz de la construcción de los casos.

5.7 DISCUSIÓN DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS

El hallazgo más sobresaliente es que en las estrategias de reforma resulta clave la ausencia de mayoría en el parlamento para hacerlas funcionar. Solamente cuando el presidente no tiene mayoría puede optar por uno de estos dos caminos que le garantizan la reforma. Aunque es posible hacer la reforma con mayoría, como en Venezuela 2009, en principio, se revela que es inusual contar con una estrategia mayoritaria que funcione, posiblemente por las enormes dificultades y el elevado costo de reformar esta norma constitucional, que no podría explicarse por los criterios propios de las reformas de las leyes ordinarias. Este argumento aunque resulta paradójico, demuestra que los presidentes con mayorías

parlamentarias tienen una desventaja para reformar la constitución, en relación con aquellos que, para reformarla, activan otras arenas decisorias.

Los legisladores parecen comportarse de forma hostil ante el intento de flexibilizar los límites al período de mandato, lo cual, en el fondo no es de extrañar, si se piensa que de esta manera se cierran las puertas al acceso de otros candidatos a la presidencia, incluso muchos aspirantes pueden encontrarse legislando al momento de conocer la iniciativa del ejecutivo.

Es factible argumentar que los recursos personalistas invocados para modificar la norma, como el control partidista y la popularidad, se convierten en la solución más propicia para emprender el proceso cuando el presidente enfrenta una mayoría hostil en el parlamento, pero son difíciles de movilizar cuando el presidente controla el legislativo y este órgano se convierte en la ruta para emprender el proceso. En esta lógica, los líderes de partidos más personalistas jugarían con ventaja con respecto a los líderes de partidos programáticos, que suelen competir por el control político con otros actores dentro de su agrupación.

Como se ha mencionado la segunda solución es la más interesante, dado que cubre un mayor número de casos¹⁵⁶. En ella puede observarse que, tras la ausencia de mayoría, el control partidista y la popularidad del presidente, son los factores fundamentales que aparecen para el éxito de la reforma de la reelección. En este escenario, los presidentes recurren a su liderazgo y popularidad como fuentes de potenciación de su iniciativa de cambio. De los casos que engloba esta configuración (Venezuela 1999, Colombia 2005, Bolivia 2008 y Ecuador 2008), la mayor parte recurrieron a la vía del referéndum para sacar adelante su propuesta, a excepción de Colombia 2005 que decidió la reforma en el seno legislativo.

En estos casos, el presidente habría logrado construir una base de popularidad que le otorgaría un recurso adicional para decidir estratégicamente el camino de la inclusión normativa de la reelección. De modo que la ausencia de mayoría, fue hábilmente superada mediante un discurso político de participación directa y evocación al apoyo popular, en desmedro de las instituciones representativas. En esta estrategia, el control partidista es central, pues es utilizado para la intervención en otros espacios institucionales que acompañan el proceso, como los órganos electorales y las Cortes Supremas, que tienen la

¹⁵⁶ Tanto en la cobertura de fila, que representa la proporción de casos que cubre cada configuración; como la cobertura única, que presenta el porcentaje de casos positivos explicados exclusivamente por cada configuración.

función de allanar el camino “institucional” para convocar a uno u otro tipo de aprobación de las enmiendas o reemplazos normativos.

La popularidad ejerce una señal hacia las instituciones representativas de respetar la “voluntad popular” que es difícil de ignorar por las propias acciones que se emprenden para hacer cumplir el mandato, como se pudo ver en las movilizaciones sociales de Ecuador y Bolivia que acompañaron la defensa de la aprobación de las nuevas constituciones. En ocasiones, hay una especie de zona gris entre las acciones formales e informales que los presidentes siguieron para encaminar el proceso hacia el éxito perseguido, un ejemplo es el cumplimiento *sui generis* de las cláusulas de enmienda y reemplazo constitucional establecidas en las propias Cartas Magnas, debido a que –en al menos dos de los casos (Venezuela 1999 y Ecuador 2008) – no hubo una aprobación legislativa. Esto ha sido ahondado en el Capítulo VI, en donde se ha descrito cómo fueron emprendidas las consultas de aprobación de ambos textos.

En una primera mirada, la solución que se presenta puede resultar contraria a gran parte de la teoría política que estudia las reformas institucionales, especialmente, en lo que respecta a la presencia de mayorías en el parlamento. No obstante, esta solución lejos de inducir a la confusión, ofrece un panorama interesante de las vías que facilitaron el éxito en las reformas analizadas. Esta situación ha sido tratada en el capítulo III, donde se ha discutido la marcada tendencia a evadir el espacio deliberativo del parlamento y a recurrir a otras arenas decisorias en donde los recursos de poder del presidente resultaban más potentes para el éxito de su propuesta. También en el propio desarrollo de cada episodio, se puede apreciar un escenario dinámico de búsqueda de alternativas para decidir la estratégica reforma.

La ausencia de mayoría parlamentaria aparece como una condición común en una configuración que es suficiente para explicar el éxito; pero esto no debe interpretarse como que la presencia de mayorías impide el éxito de la reforma. Tal como se observa en los casos, algunos presidentes gozaron de mayoría parlamentaria y lograron aprobar la enmienda, como por ejemplo Venezuela en 2009 (aunque el mecanismo privilegiado fue el referéndum). Debe tenerse en cuenta que la ausencia de mayoría parlamentaria fue una condición que dominó gran parte de los gobiernos incluidos en el análisis.

El fracaso de algunos de los presidentes que contaron con mayoría, debe verse en relación con el conflicto que suscitó la propuesta reeleccionista que terminó por romper el bloque a favor del presidente, como fue el caso de Panamá 2011 y Honduras 2009. Este hecho los dejó, en último momento, en situación de gobierno dividido; contrario a lo acontecido en

Colombia durante la primera reforma, en donde la mayoría uribista se llegó a conformar solo en la propia negociación de la enmienda constitucional para permitir la reelección.

Es posible que los presidentes enfrenten un efecto de la selección de las vías de modificación normativa. Así, si el presidente tiene mayoría, no podría buscar caminos alternativos sin que esto signifique alienar a sus aliados parlamentarios pero, una vez que ha elegido ir por la vía legislativa, los aliados pueden dividirse de cualquier modo. Lo que implica aseverar que los mecanismos efectivos de cambio solo están fácilmente disponibles para los presidentes que luchan contra las élites parlamentarias.

Este escenario de variación deja ver que la propuesta de una reforma a la cláusula de la reelección es, en sí misma, generadora o destructora de mayorías. Por lo cual, en el contexto en el que se desarrolla la decisión, este factor es altamente volátil y no garantiza el éxito. No obstante, las provisiones constitucionales que en la actualidad incorporan las cartas magnas, pueden poner a disposición de los líderes otras vías que desbloqueen el freno que implica la negativa de los diputados o simplemente, los evadan para garantizarse un camino más certero al éxito.

Muestra de esto es la visibilizada por los casos con ausencia de mayoría parlamentaria que dominan el escenario descrito los cuales realizaron diversos arreglos institucionales para evadir la arena legislativa. De forma tal que, la ausencia de este recurso político, fue reemplazada por otros factores como la ausencia de rigidez constitucional para las reformas, la popularidad y el control ejercido por el presidente en su partido en el acceso a otras arenas decisorias que sí permitieron sacar adelante la propuesta de la reelección como fue la activación del referéndum y la interpretación de las Cortes.

5.8 CONCLUSIONES

Este capítulo se ha concentrado en analizar las condiciones causales propuestas para la aproximación al estudio. Para ello, se ha abordado cada una de las variables independientes propuestas y sus respectivos indicadores. A partir de la revisión de los datos, ha sido posible clasificar los casos según la ausencia o presencia de las variables correspondientes, que son leídas en términos de los recursos de poder con los que el presidente podía enfrentar el trayecto decisorio de la reforma.

Cada una de las variables ha sido clasificada en relación con el resultado de la reforma y el escenario de decisión, para posteriormente, plantear las dicotomías en general que configuran el análisis comparado mediante conjuntos binarios. En este análisis se ha

recorrido al programa fsQCA que facilita el proceso de análisis de los datos y la obtención de los resultados. Las consiguientes configuraciones causales arrojan un hallazgo novedoso y es que la ausencia de mayorías forma parte de las condiciones que llevaron al éxito en la reelección presidencial. La configuración más potente acompaña la situación de minoría en el gobierno de la popularidad del presidente y su control sobre el partido político. Este escenario parece mostrar un líder que goza de recursos políticos informales, de carácter personalista y que viaja por un trayecto extraparlamentario para sacar adelante su iniciativa de flexibilizar los límites al período de mandato.

En ese recorrido resulta ventajosa la ausencia de mayoría, pues le permite desafiar a la institución legislativa y a los diputados que adversan su propuesta. Otras arenas políticas le auguran el éxito si cuenta con el apoyo popular de los ciudadanos y si además controla fuertemente su partido político y con ello, otras ramas del Estado donde su agrupación política ejerce el poder.

Para finalizar el análisis de los resultados el capítulo plantea la discusión e interpretación de los hallazgos y sus implicaciones en términos teóricos para el fenómeno de la reforma a la reelección presidencial. Seguidamente, se ahonda en los procesos reformistas para explicar las dinámicas del cambio en cada uno de los casos de manera profunda y a partir de las configuraciones resultantes. Dado que la explicación engloba especialmente a los casos de reforma que conjugaron la celebración de constituyentes y referéndum, se inicia el estudio de los casos en el capítulo VI por los episodios desarrollados en Venezuela (1999, 2007, 2009), Ecuador, Bolivia y Honduras. Se continúa en el capítulo VII con los casos que lograron la reforma en el poder judicial que son Costa Rica (2000a, 2000b, 2003) y Nicaragua. Y finalmente, en el capítulo VIII se tratan los casos que seleccionaron a los parlamentos como escenario para la decisión, que fueron Colombia (2005 y 2010) y Panamá.

CAPÍTULO VI LAS REFORMAS VÍA REFERÉNDUM

6.1 INTRODUCCIÓN

Una vez analizadas las configuraciones suficientes en el capítulo V, se puede notar que la mayor parte de los casos que contienen las condiciones que aseguran el éxito de la reforma fueron los que transitaron por la vía del referéndum, aunque con algunas excepciones¹⁵⁷. Por esta razón, en los siguientes capítulos se desarrollan los casos de acuerdo con las arenas decisorias en las que se resolvió la iniciativa de modificación de la norma.

Los presidentes que apostaron por la vía del referéndum lo hicieron, en algunos casos, combinando la Asamblea Constituyente con la posterior aprobación popular del texto constitucional o bien, se avocaron directamente por seleccionar el referéndum como escenario idóneo para enmendar la Constitución. Entre los primeros se encuentran los casos de Hugo Chávez en 1999, Evo Morales, Rafael Correa y el incipiente y no concluido proceso consultivo de José Manuel Zelaya. Entre los segundos, están Hugo Chávez en 2007 y 2009.

El objetivo de este capítulo es reconstruir los eventos que conforman el proceso de la reforma a la reelección en cada uno de los casos en que se acudió al referéndum. Para tal fin, se relatan los episodios enfatizando en la dinámica política, con los diferentes momentos clave que marcaron las estrategias que los líderes impulsaron en su búsqueda por introducir la reelección de acuerdo con sus intereses de supervivencia en el cargo.

Con el fin de centrar la narrativa en la dinámica de los casos, los episodios se recuperan en la lógica de los líderes y el contexto en que se desarrolló el proceso completo de cada caso. En primer lugar se aborda el caso precursor de esta ola reeleccionista, el de Hugo Chávez y sus tres intentos de reforma. En segundo lugar, se desarrolla el caso de Evo Morales, seguido por el tercer episodio liderado por Rafael Correa. Finalmente, el cuarto proceso que se aborda es el fallido intento de reforma emprendido por José Manuel Zelaya.

6.2 HUGO CHÁVEZ, EL LÍDER PRECURSOR DEL CAMBIO INSTITUCIONAL

Si bien no es el primer caso en América Latina, esta investigación lo considera como el primero del ciclo de las transformaciones expansivas del nuevo período. El ascenso al

¹⁵⁷ Álvaro Uribe en 2005 también se encuentran contemplado dentro de la solución suficiente.

gobierno de Hugo Chávez en 1998, estuvo antecedido por su participación en el fallido golpe de Estado del 4 de febrero de 1992 contra el presidente Carlos Andrés Pérez, hecho que le sirvió de proyección política. Su candidatura, desde el Movimiento V República, en sus inicios no tuvo suficiente arrastre pero, durante el desarrollo de la campaña electoral, llegó a alcanzar el máximo porcentaje en intención de voto entre los candidatos representados por los dos partidos más importantes: Acción Democrática (AC) y el Comité de Organización Político Electoral Independiente (COPEI). La fortaleza electoral y la popularidad de Chávez, tras estos comicios, ha sido repetidamente ratificada en los diversos procesos consultivos y elecciones celebradas durante el período que comprende este análisis.

Al inicio de su campaña, Chávez mantuvo un discurso fuertemente antipartidista, a pesar de su presencia en la escena política desde años atrás. Se presentó como un político *outsider*, invocando los mitos y héroes de la Nación venezolana (Simón Bolívar, Ezequiel Zamora, Simón Rodríguez), para dar sentido al nuevo proyecto nacional chavista, desestructurador del “pacto del punto fijo”¹⁵⁸ y (1958-1998) contraponiendo pueblo y élite (Buxton, 2009: 58-60). Su estrategia nacional consistió, en una primera etapa, en reforzar y empoderar a grupos sociales y a ciudadanos que no se vincularon con su partido y la coalición de gobierno durante la campaña¹⁵⁹.

El discurso político del candidato suponía una lucha contra la injusticia social provocada por el desgastado modelo de la democracia liberal y proponía una democracia participativa y protagónica, entendida como un modelo paralelo y superior al de la democracia liberal. Con este objetivo, en sus primeros años de gobierno, implementó políticas orientadas a propiciar la participación social mediante la creación de instancias como los círculos bolivarianos, los consejos comunales y las asambleas ciudadanas. No obstante, para De la Torre (2009: 27), estas organizaciones –si bien han aumentado la participación popular– funcionan de acuerdo con criterios clientelares y la relación no es autónoma con las bases pues están dominados por los mecanismos de transferencias de recursos del carismático líder.

¹⁵⁸ El pacto de punto fijo consistió en un acuerdo firmado en octubre de 1958 entre los tres principales partidos políticos: AD, COPEI Y URD, con el objetivo de preservar la estabilidad política tras el derrocamiento del presidente Marcos Pérez Jiménez. Para ello, se comprometieron a distribuir los puestos del gabinete ejecutivo entre sus agrupaciones. En ese cometido excluyeron al Partido Comunista Venezolano, que además fue posteriormente perseguido.

¹⁵⁹ Valga agregar que este sector de la población, posteriormente, fue clave en la movilización que devolvió al poder a Hugo Chávez en abril de 2002, después del llamado “carmonazo” que lo obligó a dejar fugazmente el cargo (Ellner, 2006).

Hubo tres momentos en los que el tema de la reelección presidencial fue sometido a aprobación. La primera vez que se introdujo una expansión en la reelección presidencial durante el chavismo, fue al inicio de su primer gobierno en 1999, con la nueva Constitución Política, en donde se acogió una reelección inmediata. Posteriormente, se pueden identificar más momentos de cambio de esta institución: el fallido intento de reforma constitucional de 2007 y las enmiendas constitucionales para la reelección de los cargos de elección popular de 2009. En este lapso hay una década en que se vivieron cambios trascendentales en el estilo de gobierno chavista, lo que hace difícil dar cuenta de los cambios en el contexto político durante estos diez años, pero se intenta destacar los principales aspectos que caracterizaron los momentos decisivos.

En las elecciones para el Congreso Nacional del 8 de noviembre de 1998, las nuevas fuerzas políticas que se aglutinaron posteriormente al Polo Patriótico, lograron arrebatar un importante porcentaje de representación legislativa a los partidos tradicionales. La AD (Acción Democrática) obtuvo el mayor número de escaños, pero el MVR fue la segunda fuerza más numerosa, seguida en tercer lugar por COPEI. El MVR y un grupo numeroso de otras fuerzas que ganaron representación en el Congreso formaron el “bloque patriótico”, cuyas fuerzas principales fueron tres partidos: el MVR, el PPT (Patria Para Todos) y, posteriormente, el MAS (Movimiento al Socialismo).

Las elecciones presidenciales se celebraron el 6 de diciembre de 1998. En esta ocasión, el histórico resultado terminó de romper el bipartidismo tradicional de la política venezolana, ante un escenario en el que COPEI y AD se realinearon en último momento para apoyar a Salas Römer, contra sus propios candidatos Irene Sáez y Luis Alfaro, respectivamente, con el fin de evitar la victoria chavista, pero su acción fue tardía y con resultados electorales negativos. Así, la candidata que un año atrás lideraba las encuestas con más del 60 por ciento de la intención del voto: Irene Sáez, apenas logró aglutinar un 2,82 por ciento de los votos en la elección presidencial.

Tabla No. 6.1. Resultados de los tres principales candidatos, Elecciones 1998

Candidato	Porcentaje de votos obtenido
Hugo Chávez	56,20%
Henrique Salas Römer	39,97%
Irene Sáez	2,82%

Fuente: CNE

Para varios autores (Takana, 2006; Molina, 2003; Buxton, 2009), el modelo bipartidista llevaba sufriendo un proceso de ruptura desde las elecciones de 1993, en la cuales Rafael

Caldera, exmilitante de COPEI, se presentó a los comicios con un discurso de cambio y una alternativa a las dos fuerzas mayoritarias, con un nuevo partido: Convergencia, que resultaría victorioso en la contienda electoral. A partir de ese momento, Molina (2003) identifica un “sistema de partidos pluralista polarizado y des-institucionalizado”. Ya en las elecciones de 1998, la debilitada élite política terminó por ser completamente desplazada ante el ascenso y popularidad de Hugo Chávez, cuyo poder creció rápidamente gracias a la ventana de oportunidad política que representó el apoyo ciudadano mostrado al inicio de su gobierno durante el período del *honey moon* electoral (Tanaka, 2006) que Chávez supo capitalizar y sirvió para abrir una nueva fase en la historia venezolana.

En términos económicos la llegada al poder de Chávez estuvo marcada por el decrecimiento de la economía y un elevado desempleo. El escenario macroeconómico solo empezó a mejorar al año siguiente producto de los elevados niveles alcanzados por el precio del petróleo que propició un aumento notable de casi el 20 por ciento en el ingreso nacional bruto venezolano. Con el crecimiento vino la aceleración de la actividad económica e hizo posible reducir el alto nivel de desempleo. En los siguientes años de gestión chavista, se evidenció una fluctuación importante en los principales indicadores económicos.

Existen picos de aumentos y decrecimiento económico a lo largo de la década de gobierno en estudio, en parte, como resultado de la dependencia de los ingresos por concepto del petróleo y su volátil comportamiento en la economía venezolana. Con respecto a las cifras mostradas años antes de la llegada de Hugo Chávez a la presidencia, no se puede apreciar un cambio notable en los principales indicadores económicos. Esto hace pensar que el impacto en la popularidad del presidente no va asociado al desempeño económico, sino quizá a políticas más focalizadas o puntuales dirigidas a sectores específicos de la población.

Tabla No. 6.2. Principales Indicadores Económicos de Venezuela 1997-2009

Año	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB	6,4	0,3	-6,0	3,7	3,4	-8,9	-7,7	17,9	9,3	9,9	8,2	4,8	-3,3
PIB per Cápita	4,2	-1,6	-7,8	1,8	1,5	-10,5	-9,3	15,8	7,5	8,0	6,3	3,0	-4,9
Tasa de desempleo	11,4	11,3	15,0	13,9	13,3	15,8	18,0	15,3	12,4	10,0	8,4	7,3	7,8

Fuente: Estudio Económico de América Latina y el Caribe, (CEPAL, 2000, 2005 y 2010).

Buxton (2009) afirma que, hasta las elecciones para relegitimar los cargos de elección popular del gobierno en el año 2000, no hubo una política social fuerte por parte del

gobierno, cuyo proyecto estuvo más abocado al nuevo diseño institucional. La autora identifica esta etapa (1999- 2000) como de moderación del gobierno chavista, en donde se respetó la propiedad privada, se mantuvo el pago de la deuda externa y la nacionalización de las empresas no fue extendida. Algunas posturas como el discurso anti libre comercio y anti neoliberal fueron parte de estos primeros años, pero no es comparable a la agenda que se aplicó tras la ratificación de su cargo en 2000 (Buxton, 2009: 60).

Tabla No. 6.3. Porcentaje de Aprobación de la Gestión del Presidente Hugo Chávez

Año	1999	2000	2003	2004	2006	2007	2008	2009
% Aprobación de la gestión Presidencial	58%*	50%	20%	24%	57%	54%	47%	48%

Fuente: Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad.

*Consultores 21 sitúa esta calificación en el 80% de aprobación.

El presidente Chávez estuvo en su mejor momento de popularidad al iniciar su gestión, de acuerdo con los porcentajes que indica el Barómetro Iberoamericano, su aprobación rozaba el 60 por ciento. Sin embargo, otras encuestadoras lo ubican en un 80 por ciento de aprobación como muestra la encuestadora Siglo XXI citada por Arteaga (2005) en su estudio dedicado al fenómeno de la popularidad de Hugo Chávez. Los datos de LAPOP no se encuentran disponibles para esa primera gestión, pero en el tiempo en el que se desarrolló el proceso para consultar popularmente la reforma del artículo 230 de la Constitución Bolivariana, muestra que Chávez gozaba de una popularidad en torno al 43,4 por ciento en 2006 y del 36,5 en 2008.

Por esto es importante observar los resultados obtenidos en las principales consultas populares y elecciones a las que se sometió durante el período que abarca el fenómeno reformista para su reelección como otro indicador de su popularidad. En general, se acepta que Chávez es un líder con amplio apoyo popular por lo que no resulta extraño, que su conocimiento de este recurso, le hiciera impulsar un modelo participativo o plebiscitario, durante buena parte de su mandato (Buxton, 2011). La popularidad en casos como el venezolano ha respondido a la estrategia de confrontación con las instituciones y otros actores políticos, por lo cual, el estilo de enfrentamiento del presidente pudo rendir frutos en la arena de la sociedad civil, a la vez que se convertía en la arena predilecta para tomar decisiones que requerían de cierta legitimidad política.

El tema es que el respaldo puede resultar volátil, especialmente, después de más de una década de gobierno y, por esta razón, no siempre sus campañas de referéndum han sido suficientemente secundadas por los ciudadanos. Sumado a esto, se puede notar que los

procesos de votación celebrados en estos primeros años tuvieron un porcentaje de abstención considerable, que pudo dificultar el cálculo estratégico para aprobar ciertas políticas.

En concordancia con este problema, algunos de los plebiscitos celebrados en momentos de mayor vulnerabilidad en el apoyo social del presidente, se convirtieron en escollos políticos que fueron difíciles de superar, tal fue el caso del referéndum revocatorio y del referéndum para reformar la Constitución Bolivariana. En palabras de Takana (2006: 16) “los mecanismos de democracia directa impulsados por estos regímenes (se refiere a los regímenes instaurados por Hugo Chávez y Alberto Fujimori) terminaron revelándose como incómodos para el ejercicio del poder.”

De cara a las elecciones de 1998, la principal propuesta de Hugo Chávez fue la convocatoria a una Asamblea Constituyente. A esta iniciativa se opusieron los partidos tradicionales, por el temor a la transformación del sistema político que podía acarrear la nueva Constitución para los poderes adquiridos por el viejo orden partidista, especialmente representado por AD y COPEI. La Corte Suprema de Justicia encabezada por su presidente, Humberto La Roche, a través de los pronunciamientos del 19 de enero, dio el aval jurídico para que se desarrollara el proceso constituyente. La decisión comunicada por el Magistrado se produjo luego de que la Fundación para los Derechos Humanos (FUNDAHUMANOS) a tanto solo unos días del triunfo chavista, el 16 de diciembre de 1998, solicitara la interpretación de la Corte sobre el procedimiento legal para dar paso a la Constituyente.

Esta Consulta surgió con el objetivo de anular la propuesta de Hugo Chávez, quien planteaba que el ejecutivo podría convocar un referéndum mediante la expedición de un Decreto, basado en el artículo 181 de la Ley Orgánica del Sufragio y la Participación Política. Para los consultantes, el procedimiento debía pasar por el Congreso, mediante una reforma constitucional que creara la figura de la Asamblea Constituyente, para realizar después la convocatoria al referéndum (Romero, 2002: 74).

El pronunciamiento de la Corte, en el fallo No. 17 de 1999, expresó que la consulta podría ser convocada mediante tres vías posibles; a saber, por convocatoria del Poder Ejecutivo, por Ley del Congreso Nacional o, por la solicitud de un 10 por ciento de los ciudadanos inscritos en el Registro Electoral. De forma tal, que la discusión sobre quién dirigiría la convocatoria cobraba relevancia, pues la opción seleccionada tendría consecuencias estratégicas en el control y la definición de todo el proceso, así como, en el contenido del nuevo pacto del Estado venezolano. Lo que quiere decir que quien controlara el proceso

podría determinar en gran medida la correlación de fuerzas que quedarían plasmadas en la nueva norma. Téngase en cuenta que en el Congreso Nacional, Chávez no contaba con una mayoría de escaños, los cuales estaban controlados por las agrupaciones de AD y COPEI como oposición.

En las discusiones del Congreso en días posteriores al fallo, se mostró la tensión entre los principales partidos opositores, debido a la posible inclusión en la consulta de la instalación de la Asamblea, de una pregunta sobre la disolución del Congreso¹⁶⁰. Por otro lado, el Polo Patriótico y el presidente temían que los legisladores limitaran el marco político de la convocatoria y la convirtieran en lo que llamaron una “Constituyente Chucuta”¹⁶¹. Como era de esperarse, el presidente -apoyado por su agrupación-, decidió tomar la iniciativa y llamar a la consulta mediante un Decreto Ejecutivo del 2 de febrero de 1999 (el Decreto No. 3- 99) con fecha para la realización del referéndum, el día 25 de abril.

La consulta incluyó dos preguntas a los ciudadanos:

1. *¿Convoca usted una Asamblea Nacional Constituyente con el propósito de transformar el Estado y crear un nuevo ordenamiento jurídico que permita el funcionamiento efectivo de una Democracia Social y Participativa? (El subraya no es del original)*
2. *¿Está usted de acuerdo con las bases propuestas por el Ejecutivo Nacional para la convocatoria a la Asamblea Nacional Constituyente, examinadas y modificadas por el Consejo Nacional Electoral en sesión de fecha Marzo 24, 1999, y publicadas en su texto íntegro, en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 36.669 de fecha Marzo 25, 1999?*

El hecho de que se incluyera la misión de transformar el Estado y participar en la construcción de las reglas del ordenamiento jurídico, abrió la polémica en torno a las ilimitadas funciones que podría tener la Asamblea Nacional Constituyente (ANC) que, contrariamente a lo que parecía indicar la sentencia de la Corte, no se restringiría a la redacción del texto constitucional (Brewer, 2001). La participación electoral en esta votación fue del 37,65 por ciento de los electores a nivel nacional, y los resultados se muestran en la siguiente tabla:

¹⁶⁰ El Universal, “Inician Debate en el Congreso”, 26/01/1999.

¹⁶¹ Luis Miquilena, quien fungía como Ministro del Interior y coordinador del MVR, en sus declaraciones a la Prensa, expresó que no permitirían que se celebrara una Constituyente Chucuta, “que es tal que no tenga toda la soberanía y todos los poderes que debe tener una asamblea primaria”. Con esta respuesta se enfrentó al posible escenario en que la oposición del Congreso impusiera la agenda de discusión de la Constituyente. El Nacional, “MVR no aceptará limitaciones a la Asamblea” 25 de enero de 1999.

Tabla No. 6.4. Resultados de la Convocatoria a Asamblea Constituyente,

Venezuela 1999		
Opciones	Voto Sí	Voto No
Pregunta 1	87,75%	7,26%
Pregunta 2	81,74%	12,75%
Abstención electoral	62,35%	62,35%

Fuente: Dirección de Estadísticas Electoral CNE

Los resultados electorales alentaron a Chávez y su equipo para dar paso a la fase de la elección de los asambleístas. En el proceso de instalación de la misma, fue claro el dominio ejercido por el partido del presidente, lo que permitió prever el planteamiento de un nuevo escenario político en Venezuela. La siguiente fase sería la convocatoria a las elecciones de los representantes, para lo cual se establecieron unas reglas de juego que, según Tanaka (2006), dieron una notable ventaja al Polo Patriótico. La elección de un “un sistema electoral personalizado, con un alto efecto mayoritario, permitió obtener con el 65,5 por ciento de los votos, el 94,5 por ciento de los escaños” (Tanaka, 2006: 12). La abrupta mayoría que alcanzó Chávez para la ANC, a pesar de los esfuerzos de la debilitada oposición por no ser desplazada del nuevo escenario político, implicó el quiebre definitivo del anterior sistema de partidos.

La votación para asambleístas, llevada a cabo el 25 de julio de 1999, escogió los representantes para ocupar los 131 escaños que conformarían la Asamblea Nacional Constituyente. De de los cuales, 24 se eligieron a nivel nacional, 104 en las circunscripciones regionales (los 23 Estado y el Distrito Federal) y se asignaron 3 asientos para la representación indígena. El éxito en la consecución de los escaños de los candidatos avalados por el presidente fue rotundo, al lograr 125, frente al escaso número obtenido por la decadente oposición (6 escaños). El 7 de agosto la ANC dio inicio formalmente a sus funciones, contando con 180 días para concluir con su misión constitucional. Para Brewer (2001: 183), hubo cuatro etapas en el proceso de la ANC.

La primera etapa abarca del 8 de agosto al 2 de septiembre, en la que los poderes públicos instituidos se reorganizaron. La segunda, del 2 de septiembre al 18 de octubre, estuvo centrada en la elaboración del Proyecto de Carta Magna y la actividad de las comisiones permanentes, especialmente la Comisión Constitucional. La tercera etapa, del 21 de octubre al 14 de noviembre, estuvo dedicada a aprobar en la Plenaria el texto constitucional y; la última etapa, identificada por el autor, se desarrolló entre el 15 de

noviembre y el 15 de diciembre de 1999, donde los esfuerzos se abocaron a la difusión del texto final para su consulta popular en el referéndum del 15 de diciembre.

El presidente Chávez mediante decreto creó la Comisión Presidencial Constituyente que redactó un documento de base para el diseño institucional de la nueva Constitución Política, titulado: Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República, con fecha de 5 de agosto de 1999¹⁶². En el capítulo III referido al Poder Ejecutivo Nacional, introdujo un artículo que reza:

“El Presidente de la República será elegido para un período de seis años, reelegible por una sola vez en forma inmediata y por igual lapso. La elección se hará por votación universal y directa y se proclamará electo el candidato que obtuviere la mayoría absoluta de los votos. Si ninguno de los candidatos obtiene la mayoría requerida, se procederá a una segunda elección dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la proclamación de los cómputos oficiales entre los candidatos que han obtenido las dos votaciones más altas”.

El texto final de la Constitución de 1999, separó el período y duración del mandato, de la forma de elección del presidente, tal como estaba planteado en el Proyecto. El período quedó establecido según los lineamientos anteriores, pero no así el sistema de elección presidencial, del que se eliminó la figura de la doble vuelta, acotándolo a un sistema de mayoría absoluta (como el vigente desde 1961). La redacción textual de los dos artículos es la siguiente:

Artículo 228. La elección del Presidente o Presidenta de la República se hará por votación universal, directa y secreta, en conformidad con la ley. Se proclamará electo o electa el candidato o candidata que hubiere obtenido la mayoría de votos válidos”

Artículo 230. El período presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido, de inmediato y por una sola vez, para un período adicional. (el subrayado no es del original).

La Constitución de 1961 imponía como límites al período de mandato presidencial, el ejercicio del cargo con una duración de cinco años y la posibilidad de reelección tras un intervalo de dos períodos de mandato. Esto se traducía en un lapso de 12 años de gobierno.

¹⁶² Ver documento completo: http://analitica.com/biblioteca/hchavez/proyecto_constitucion.asp#t6c3 (Revisado por última vez el 25/03/2013).

Sobre la discusión del artículo en sesión de la ANC, Brewer (1999) -como constituyente de la oposición- emitió un voto salvado en la primera votación del 4 de noviembre de 1999. El razonamiento del voto del asambleísta fue:

“Salvo mi voto por considerar excesivo el período presidencial de seis años con previsión de reelección presidencial. Estimo que ya es tiempo de admitir, en el ordenamiento constitucional venezolano, la reelección inmediata del Presidente de la República; pero ello debió hacerse, estableciendo un período presidencial de cuatro años. Al aumentar a seis el período presidencial, una reelección podría atentar contra el principio de alternabilidad republicana” (Brewer, 1999: 201).

El extender el período a seis años y acompañarlo de reelección inmediata no fue únicamente objeto de crítica por parte de este constituyente opositor sino que otros miembros de la ANC –incluso afines al presidente– mostraron su preocupación por el largo período de mandato. De modo que propusieron adoptar la figura de la reelección inmediata, pero con un mandato presidencial de cinco años.¹⁶³ Al respecto, baste con introducir esta intervención del asambleísta Pablo Medina que resume el criterio mencionado sobre el período de gobierno apoyado por varios constituyentes,

“[...] Creo que el Presidente de la República, actualmente Hugo Chávez, en un período de cinco años, más cinco años más de una reelección, diez años, puede echar las bases, puede sacar a esta república adelante. Y no solamente el Presidente de la República, toda la estructura política, económica, social, la puede sacar adelante en un período de diez años.

Por lo tanto, estamos de acuerdo con la reelección inmediata. Yo propongo un período, me parece que seis años es muy largo, cuatro es muy corto, y no estoy de acuerdo con la propuesta de Brewer Carías de cuatro años. Pero, además, no solamente creo que deben ser cinco años para la reelección inmediata sino que creo que ha de ser cinco años para gobernadores, alcaldes, Asamblea Nacional [...]”

El criterio de los cinco años de gobierno era más popular que la propuesta del Constituyente Allan Brewer –que consistía en adoptar la figura de la reelección inmediata, pero reducir el mandato a cuatro años–. El presidente de la Asamblea solicitó votar las propuestas en sesión ordinaria, donde no hubo apoyo a la reducción a los cuatro años, pero sí aglutinó un grupo importante de constituyentes (un total de 39), la propuesta de

¹⁶³ Al respecto en varias de las exposiciones de los representantes en acta del 4 de noviembre de 1999, se encuentran opiniones diversas sobre el tema. Así, el Constituyente Pablo Medina en Sesión Ordinaria del 4 de noviembre de 1999 expresó: “A mí me sorprendieron, por ejemplo, la declaraciones que dio hace una semana el **canciller José Vicente Rangel**, porque es el Canciller de la República: dio una opinión en sentido contrario a la reelección inmediata”.

mantener el mandato de los cinco años acompañado de la reelección presidencial inmediata. No obstante, la propuesta original del Proyecto Presidencial, que era aumentar a seis años el período de gobierno y admitir reelección inmediata, obtuvo la mayoría de los votos (55) quedando finalmente aprobada.

Una vez finalizado el diseño de la nueva Constitución Política, la ANC decretó la participación del Consejo Nacional Electoral (CNE) como responsable de la celebración del referéndum aprobatorio de la nueva Carta Magna. El CNE asumió las funciones asignadas y emitió un conjunto de normas sobre la base de las cuales se realizaría la consulta. El referéndum se llevó a cabo el 15 de diciembre de 1999.

Tabla No. 6.5. Resultado del Referéndum aprobatorio de la Constitución 1999

Opción	Sí	No	Abstención
Porcentaje de votos	71,37%	28,63%	54,74%

Fuente: Consejo Nacional Electoral de Venezuela (CNE)

Con este triunfo, se abrió paso a la siguiente fase del gobierno de Hugo Chávez. Con una preponderancia del Polo Patriótico ante la debacle de la oposición. En julio de 2000 se convocaron elecciones en el marco de la nueva Constitución Política y fueron ganadas de nuevo por Chávez. Dos años después el país experimentó importantes signos de malestar social, debido a que algunos sectores ligados a actividades económicas que se vieron perjudicadas con las políticas del gobierno rechazaron las medidas de transformación política impulsadas desde el ejecutivo. Así, desde diciembre de 2001 y hasta abril de 2002 estallaron masivas movilizaciones de ciudadanos en protesta contra las políticas del presidente, tomadas en su mayoría gracias al régimen especial de Decreto delegado, establecido en la Constitución, y a la amplia mayoría absoluta conseguida en el nuevo Congreso unicameral tras las elecciones de 2000 (Martínez, 2006).

En estas manifestaciones las protestas giraban en torno a las consecuencias de las medidas que afectaban la producción de hidrocarburos, las decisiones sobre las empresas ligadas a ese sector de la economía y los medios de comunicación privados. Las protestas aglutinaron a las organizaciones de sindicatos y trabajadores de diversas empresas privadas que salieron a las calles para exigir la renuncia del presidente¹⁶⁴. La represión del gobierno fue violenta y enfrentó a grupos de manifestantes contra seguidores del

¹⁶⁴ A fines de 2001 resultaron reguladas materias como la propiedad privada y temas relacionados con la libertad de expresión en un total de 48 Decretos Ejecutivos. Este fenómeno provocó lo que para Martínez (2008: 12) constituyó la base de la polarización de la sociedad en torno a la política chavista. Las expresiones de descontento se aglutinaron en la movilización que llevó al llamado “carmonazo”.

gobierno. Las respuestas políticas del ejecutivo fueron caldeando los ánimos, de modo que el 11 de abril de 2002, un considerable número de militares anunció el desacato a las órdenes del Ejecutivo. Los generales rebeldes negociaron con el presidente la renuncia al cargo y el día 12 de abril, Pedro Carmona fue juramentado Presidente de Venezuela frente a un grupo de empresarios y políticos en el Palacio de Miraflores (Martínez, 2006: 14).

Las versiones oficiales de lo sucedido en esta coyuntura son contradictorias con las de los medios. Éstos narraban que Chávez aceptó renunciar a su cargo, aunque no existe ningún escrito que lo corrobore y, ante esta salida, los militares rebeldes al gobierno procedieron a colocar en sustitución al líder empresarial Pedro Carmona. Razón por la cual este golpe de Estado fue conocido como el “*carmonazo*”. Luego de dos días de fuertes protestas –en esta ocasión por parte de los seguidores chavistas– las acciones de los militares afines y del Vicepresidente Diosdado Cabello, se produjo el retorno de Chávez al poder.

El clamor de los chavistas en ese evento, demostró un llamativo caudal de apoyo al líder, que se puede explicar, en parte, por las políticas destinadas a los barrios marginales, como las implementadas para llevar atención médica y oportunidades educativas a sectores desfavorecidos de la sociedad Ellner (2006).

Estos hechos contribuyeron a reforzar el liderazgo del presidente y a fortalecer su estilo de gestión, aunque también profundizaron la polarización política. En diciembre de 2006 se celebraron nuevamente elecciones presidenciales, en las que Chávez resultó victorioso con el 62,84 por ciento, logrando, además, reducir significativamente el porcentaje de abstención (25,3%) de las anteriores votaciones. El contrincante, Manuel Rosales, apoyado por un grupo numeroso de partidos de la oposición obtuvo un pingüe resultado de apenas la mitad de los votos que el presidente.

Este nuevo gobierno profundizó en la transformación del Estado venezolano e intentó la reforma para la flexibilización total en materia de los *term limits*, marcando un punto de referencia en la región al proponer en 2007 un referéndum que –entre otros temas– proponía la reelección del presidente pasando de la reelección inmediata (aprobada en 1999), a la indefinida. Esta reforma permitiría al líder político competir ilimitadamente por el cargo. No obstante, fue el primer fracaso en las urnas para el gobierno pues, por un pequeño margen, los ciudadanos bloquearon la aspiración de Chávez de mantenerse más tiempo en el cargo. Algunas de las causas de este fracaso se deben a que:

“[...] muchos de los ciudadanos que le habían apoyado un año antes, en esta ocasión se quedaron en casa por razones diversas: no entender algunos de los cambios propuestos, no desear establecer el socialismo, rechazar la reelección o estar descontentos con la

gestión chavista. Mientras la alianza chavista acudió dividida a la consulta, debido a diferencias internas en el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) y entre éste y otras fuerzas que respaldan al presidente, los grupos opositores supieron aglutinarse y desplegar una campaña eficaz en la que el movimiento estudiantil afín jugó un papel destacado” (Hidalgo, 2009: 230).

Chávez y la Asamblea Nacional impulsaron para ese referéndum una serie de reformas constitucionales. La consulta se celebró el 2 de diciembre de 2007 y en ella se presentaron a los electores dos bloques de preguntas, uno correspondiente a los intereses del Poder Ejecutivo y otro a los del Legislativo. El Bloque A, del Presidente, incluía la reforma a 46 artículos de la Constitución y, el Bloque B, de la Asamblea Nacional, contenía 23 artículos¹⁶⁵.

Tabla No. 6.6. Resultados del Referéndum 2007

Opción	Bloque A	Bloque B
Sí	49,29%	48,94%
No	50,7%	51.05%

Fuente: Consejo Nacional Electoral (CNE)

En esta consulta el abstencionismo se ubicó en torno al 44 por ciento de los electores. El resultado se alejó del comportamiento electoral mostrado en las elecciones del año anterior que contaron, como ya ha sido comentado, con una alta participación y un alto apoyo a Hugo Chávez. Esta variación muestra la volatilidad del modelo plebiscitario, en tanto, puede fluctuar con el estado de ánimo de los ciudadanos, posiblemente afectados – en este caso– por la confusa y variada naturaleza de las reformas que perseguía el gobierno. Hugo Chávez llegó a llamar a la consulta, “una revolución dentro de la revolución” (Álvarez, 2008: 415).

El ejecutivo llamó a votar en el referéndum, bajo el slogan de campaña “SI-gue con Chávez”. Durante la campaña expresó que votar por la reforma constitucional, era votar por el presidente” (Álvarez, 2008: 407). Sin embargo, el inesperado fracaso en las urnas parece ser un signo de la errónea lectura del presidente de que el respaldo al presidente era equiparable al de la reforma.

¹⁶⁵ La pregunta de la consulta fue “¿Aprueba usted el proyecto de Reforma Constitucional con sus Títulos, Capítulos, Disposiciones Transitorias, Derogatoria y Final, presentado en dos bloques y sancionado por la Asamblea Nacional, con la participación del pueblo y con base en la iniciativa del Presidente Hugo Chávez?” El Bloque A contenía los artículos: 11, 16, 18, 64, 67, 70, 87, 90, 98, 100, 103, 112, 113, 115, 136, 141, 152, 153, 156, 157, 158, 167, 168, 184, 185, 225, **230**, 236, 251, 252, 172, 299, 300, 301, 302, 303, 305, 307, 318, 320, 321, 328, 329, 341, 342 y 348. El Bloque B, contenía los artículos: 21, 72, 73, 74, 82, 109, 163, 164, 173, 176, 191, 264, 265, 266, 279, 289, 293, 295, 296, 337, 338 y 339.

Tras reconocer su derrota, Chávez adujo que la oposición había obtenido una “pírrica” ventaja y que el pueblo venezolano “no estaba preparado” para la reforma, “por ahora”. En el discurso nuevamente recalcó el imperativo de equiparar el apoyo al presidente con el de la reforma y acusó de traición la fragmentación del voto¹⁶⁶. En relación con las reformas, varias fueron planteadas posteriormente en la Asamblea Nacional, donde el gobierno dominaba 160 de los 163 escaños.

Desde el fracaso de 2007, el presidente anunció que haría un nuevo intento en 2009 para promover la fallida reforma a la reelección, por lo que era de esperar, que se corrigieran los vacíos de la campaña que implicaron la derrota. Pero, antes de repetir la votación, se enfrentó a las elecciones de gobernadores y alcaldes en el año 2008, donde se observaron avances en la oposición y ciertas grietas en el chavismo. A pesar de que el oficialismo alcanzó el 52 por ciento de los votos, perdió cinco gobernaciones de gran importancia como son: Miranda, Carabobo, Zulia, Nueva Esparta y Táchira. Estas nuevas señales de erosión en su popularidad lo llevaron a plantearse la necesidad de buscar por la vía de la “enmienda constitucional” lo que Penfold (2010:37) considera como “una garantía de estabilidad para su liderazgo”.

Así se dio paso en 2009, a vencer el anterior rechazo que mantenía el *status quo* de la reelección en la Constitución, por medio de una “enmienda” – dado que la norma le impedía repetir una “reforma” que ya había sido votada en el mismo período legislativo –. Esta enmienda primero debía ser aprobada por la Asamblea Nacional y, posteriormente, llevada a referéndum para su aprobación popular. Dado el escenario de amplia mayoría legislativa, su único reto lo enfrentaba – nuevamente – en las urnas. No obstante, el hecho de haber incluido a todos los cargos de elección popular, le valieron un fuerte impulso movilizador del voto.

Para el presidente, el éxito en la consulta era una condición institucional necesaria para poder postularse nuevamente al cargo, en los comicios que estaban previstos para 2012. Sin esta posibilidad, el límite institucional de los períodos de mandato habría sido superado al culminar ese gobierno y, con ello, la supervivencia política del carismático presidente. El 19 de diciembre de 2008, la Asamblea Nacional aprobó en primer debate la propuesta presidencial de la reelección indefinida para el Presidente de la República, para lo cual se solicitó la reforma al artículo No. 230 de la Constitución. En días posteriores se

¹⁶⁶ Horas antes de que reconociera la derrota, existía el temor de que no lo hiciera, empero algunos medios afirmaron que el reconocimiento del fracaso fue fruto de la presión de los militares, para evitar los costos de una eventual represión a los opositores del gobierno, aunque esta versión fue desmentida por el ejecutivo (Álvarez, 2008).

incluyó la idea del Partido Patria para Todos (PPT) de incluir en esa figura a todos los demás cargos de elección popular, lo que implicaba modificar cuatro artículos más de la Carta Magna. El presidente adoptó la propuesta con el claro objetivo de ampliar el apoyo a su iniciativa¹⁶⁷.

Para dar mayor respaldo a la ley, se presentó a la Asamblea Nacional una lista con más de 4.700.000 firmas de ciudadanos que avalaban la enmienda que, posteriormente, se ampliaría hasta llegar a 6.000.000 (Hidalgo, 2009). Unos días después, el 14 de enero de 2009, los legisladores aprobaron la convocatoria a un referéndum para “enmendar” los cinco artículos constitucionales.

En este segundo episodio, se propuso preguntar por la “enmienda” constitucional. Con una sutil diferencia que estipulaba la propia Carta Magna, en cuanto a su significado y procedimientos:

Art. 340. “La enmienda tiene por objeto la adición o modificación de uno ó varios artículos de la constitución, sin alterar su estructura fundamental. 1. La iniciativa podrá partir del 15% de los ciudadanos inscritos en el Registro Civil y Electoral, o de un 30% de los integrantes de la Asamblea Nacional o del Presidente o Presidenta de la República en Concejo de Ministros”.

Art. 342. “La Reforma Constitucional tiene por objeto una revisión parcial de esta Constitución y la sustitución de una o varias de sus normas que no modifiquen la estructura y principios fundamentales del texto de esta constitución”.

La presentación a referéndum de estas enmiendas fue altamente cuestionada por sus opositores que decidieron realizar una solicitud de interpretación a la Sala Constitucional sobre la base del argumento de que dicha consulta ya había sido votada en el referéndum anterior de 2007¹⁶⁸. No obstante, los magistrados de la Sala consideraron que la prohibición que establece la Constitución Política para realizar la misma consulta popular, se refería a la solicitud de “reforma” pero que la petición de este segundo referéndum era para la realización de “enmiendas constitucionales” y, por lo tanto, no existía vicio de inconstitucionalidad¹⁶⁹.

¹⁶⁷ De acuerdo con el artículo No. 341 de la C.P, el procedimiento de trámite para enmienda de la Carta Magna puede realizarse de la siguiente forma: por iniciativa ciudadana avalada con las firmas del 15% de los electores nacionales, o del 30% de los integrantes de la Asamblea Nacional, o bien, por iniciativa del Presidente de la República. Seguidamente, el Poder Electoral somete la materia a referendo 30 días después de su recepción, finalmente se declaran aprobadas por el voto mayoritario en la consulta y su publicación oficial.

¹⁶⁸ “Reelección a cargos populares es ilegal dice la oposición” El Nacional, 05 de enero de 2009.

¹⁶⁹ “Presidente puede presentar enmiendas todos los años” El Universal, 04 de febrero de 2009

Al observar los datos de opinión pública, las encuestas reflejaban en diciembre de 2006, que la mayoría de los ciudadanos rechazaba la reelección indefinida. Según Hidalgo (2009), el porcentaje de ciudadanos que manifestaba no aprobarla, se ubicaba en torno al 60 por ciento. Solamente en el segundo intento y, gracias a una lectura estratégica que hicieron las fuerzas chavistas en diciembre de 2008, algunas encuestadoras mostraron que había un incremento sustancial de la intención de voto a favor de la propuesta presidencial. Según el autor, estas tendencias en las encuestas, tampoco eran determinantes, pues hubo mucha fluctuación en los datos arrojados:

“[...] no es fácil sacar conclusiones claras debido a que las empresas demoscópicas también parecen ser presa de la polarización. Los estudios de opinión mostraron resultados dispares y, en ocasiones muy amplios, a favor de una opción u otra. De las que proyectaban un triunfo del “Sí” semanas antes del referéndum –por ejemplo, Datanálisis, GISXII e IVAD–, sólo la tercera se aproximó al resultado final en la diferencia de puntos a favor de la propuesta que ganó, no tanto en los porcentajes finales que dio (47,5% frente al 39,5%). En todo caso, en lo que sí coincidían la gran mayoría de los estudios era la popularidad del presidente, por encima del 50%” (Hidalgo, 2009: 236).

En el referéndum del 15 de febrero de 2009, el resultado de aprobación de la enmienda constitucional se declaró con el 54,86 por ciento de los votos a favor y el 45,13 por ciento en contra, con una abstención del 30,08 por ciento que representa una disminución de aproximadamente un 15 por ciento, con respecto al referéndum de 2007. Además, en estos comicios la oposición consiguió más votos que en 2007 (800.000 votos más) que equivalen al 15 por ciento más, a pesar de que en este segundo referéndum la oposición no tuvo ni los recursos económicos ni políticos que en la movilización para la campaña del “No” anterior. En total, el oficialismo incrementó su apoyo un 45 por ciento respecto a 2007, también consiguió aumentar el número de los Estados en los que ganó el “Sí”: en 2007 triunfó en 16 Estados y en 2009 lo hizo en 19. Estos tres Estados más, se los arrebató a la oposición que ganó en cinco: Miranda, Nueva Esparta, Táchira, Mérida y Zulia; mientras obtuvo el éxito en ocho Estados durante la consulta de 2007 (Hidalgo, 2009)¹⁷⁰.

A pesar de contar diez años desde su llegada al poder para el referéndum de 2009, Hugo Chávez venció cualquier posible desgaste político de su gobierno, y consiguió la autorización popular para reelegirse como presidente indefinidamente, lo que convirtió a

¹⁷⁰ La pregunta sometida a consulta fue: “¿Aprueba usted la enmienda de los artículos 160, 162, 174, 192 y 230 de la Constitución de la República tramitada por la Asamblea Nacional que amplía los derechos políticos del pueblos con el fin de permitir que cualquier ciudadano o ciudadana, en ejercicio de un cargo de elección popular, pueda ser sujeto de postulación como candidato o candidata para el mismo cargo por el tiempo establecido constitucionalmente dependiendo su posible elección exclusivamente del voto popular?”

Venezuela en el caso extremo de la reelección presidencial en la región, aunque posteriormente, Nicaragua eliminaría también todos los límites a la reelección.

Venezuela, muestra que la estrategia política y de movilización implementada desde el Estado, con la utilización de diversos recursos a su favor, fue efectiva y dejó impotente a la oposición desgastada en la campaña de 2007 y sin la posibilidad de igualar recursos en este segundo momento. En el camino para alcanzar el aval ciudadano, el uso de los recursos públicos en la campaña y la celeridad con que se hizo la convocatoria, incluso aun cuando el Congreso no había terminado de preparar el Proyecto de Enmienda Constitucional, son clave para entender el éxito obtenido. En palabras de otros autores:

“Fue notoria durante el período de campaña la desigualdad de la competencia electoral a favor de la propuesta del Presidente. Se presenció de manera descarnada el uso de los recursos públicos por parte de su parcialidad política, incluyendo el uso de los organismos del Estado” (López y Lander, 2010: 545).

La vía seguida por Chávez después del primer fracaso en 2007, fue corregida a través del diseño de un nuevo mecanismo movilizador del voto, con el consecuente resultado de la relajación al máximo de los *term-limits* del presidente y los demás representantes popularmente elegidos. Con su triunfo marcó una pauta en la institución del Poder Ejecutivo en los Presidencialismos de la región, puesto que validó la reelección indefinida, un fantasma del período anterior a las transiciones democráticas latinoamericanas. Si se piensa en el argumento ideacional, que se ha venido sosteniendo, este artículo constitucional de flexibilidad extrema plantó una “idea” a ser imitada por los demás líderes en su comportamiento de perseguidores de poder. Desde la óptica de los “legados” del institucionalismo histórico, Chávez abrió la puerta a la ola reformista que atrajo nuevas modificaciones a la figura de los límites de períodos del mandato presidencial.

6.2.1 Los Recursos de Poder de Chávez

Chávez se mantuvo como un líder con amplio respaldo ciudadano, aunque con notables fluctuaciones, pero ha sabido reconducir el apoyo en sus diferentes procesos electorales, de los cuales salió mayoritariamente victorioso.

Con respecto al control de su partido, es un líder que mantiene una cuota de poder muy concentrada. Para Álvarez (2007), la situación de Venezuela, muestra debilidades institucionales ocasionadas por el excesivo control político del ejecutivo. Así, por ejemplo, en el caso de los comicios legislativos de 2005, sobresalió el hecho de que los miembros del Consejo Nacional Electoral (CNE) fueron designados por el Tribunal Supremo de

Justicia y no por la Asamblea Nacional, como se estipulaba en la Ley. Esta forma de nominación se decidió luego de la imposibilidad de acuerdo entre la oposición y el gobierno en el seno legislativo. El resultado de la elección de los integrantes del organismo electoral favoreció completamente al gobierno quien seleccionó todos sus candidatos (Álvarez, 2007:273).

Sumado a lo anterior, el estilo de Chávez ha estado muy marcado por la celebración de plebiscitos. En sus discursos sobresale la promoción de la democracia directa (“y sin intermediarios”), en abierta confrontación con lo que denomina “sistema partidocrático”, característico de las democracias liberales. Estos procesos de participación han sido utilizados para la realización de los cambios institucionales más profundos, como ha sido la redacción de la Nueva Constitución en 1999. La participación directa conlleva una reconfiguración de hegemonías y legitima las decisiones política que plantea el ejecutivo mediante la convocatoria a numerosos procesos de votación, bajo la idea de que el gobierno debe legitimarse en la voluntad popular (De la Torre, 2009). La estrategia de polarización forma parte de este modelo en donde la sociedad se ha visto dividida entre los que apoyan el proyecto político y los que lo rechazan, que quedó evidenciado en el slogan chavista de los comicios de 2006 “Los que están contra Chávez, están contra el pueblo”.

El largo período chavista brinda numerosos ejemplos de sus manifestaciones de liderazgo centralizado y personalista así como de la manera en que se generan las lealtades entre las agrupaciones que conforman su alianza de partidos. A lo largo de sus períodos de gobierno, se ha garantizado el control centralizado de las instituciones estatales y ha recurrido a la formación de agrupaciones políticas informales como los llamados “comandos” que surgen con objetivos puntuales, principalmente la movilización de votantes en las consultas y elecciones de cargos públicos. Por ejemplo, entre 2004 y 2006 se formaron el Comando Ayacucho, el Comando Maisanta, las Unidades de Batalla Electoral y el Comando Miranda, todos con funciones en torno al referéndum revocatorio del mandato, la reelección de Chávez y otras consultas populares (Álvarez, 2008).

Tras la reelección de Chávez en los comicios de 2006, se apoyó políticamente en un grupo de partidos afines que ha tratado de consolidar en una agrupación mayor, el Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), formado por el Movimiento V República (MVR), la Unidad Popular Venezolana (UPV), La Liga Socialista (LS), el Movimiento por la Democracia Directa (MDD), el Movimiento Tupamaro de Venezuela, el Movimiento Independiente Ganamos Todos (MIGATO). A la agrupación no se sumaron el Partido por la

Democracia (PODEMOS), el Partido Patria para todos (PPT), ni el Partido Comunista de Venezuela (PCV). Algunos de estos últimos se mostraron contrarios a algunas propuestas del gobierno como quedó demostrado en 2007 con motivo del planteamiento de las reformas constitucionales del referéndum, al cual PODEMOS se mostró contrario. (Álvarez, 2008: 415).

Aunque bastaba con los resultados obtenidos por el MVR en 2005 para controlar la Asamblea Nacional, pues dominaban el 68 por ciento de los escaños legislativos, el tema de la coalición o más bien la idea del “partido único” tomó especial relevancia dentro de los objetivos de la campaña electoral de Chávez durante 2006. Con dicha coalición, procuraba contar con una férrea disciplina entre los legisladores que favorecieran las leyes impulsadas por el ejecutivo. No obstante, la capacidad decisoria del líder estuvo plenamente concentrada hasta 2009, a través de la “Ley habilitante” que aprobó la Asamblea Nacional y que consistió en otorgarle al presidente el derecho para la emisión de decretos por períodos de hasta 18 meses sobre cualquier materia y exentos de la aprobación legislativa. Por medio de esta Ley, logró impulsar medidas que fueron rechazadas en el referéndum de 2007 (López y Lander, 2010:538).

El rol de Chávez en la coordinación de la PSUV ha sido catalogado como de “Gran Elector” (Álvarez, 2008:428), pues se ha encargado de resolver las disputas internas y de ungir a los candidatos que van a formar parte de las listas a los órganos legislativos. Durante la Asamblea de ese período la prioridad del presidente fue la aprobación de leyes que buscaban cambios institucionales de transformación del Estado, acordes con las *Líneas Generales del Desarrollo Económico y Social de la Nación 2007-2013* (LGDESN) del llamado Socialismo del Siglo XXI, impulsado por el presidente.

El líder venezolano en este contexto, mantuvo el control de su partido e, incluso, de las instituciones políticas del Estado. El estilo de conducción del gobierno es de polarización y, por tanto, el conflicto se canaliza hacia la oposición. Al interior del partido las divergencias suelen resolverse mediante “purgas” (Corrales, 2006).

En relación con el control del Poder Legislativo, el líder venezolano si bien no contó con mayoría durante su primer período de gobierno, ajustó sus intereses institucionales a la cómoda mayoría que le proveyó la Asamblea Nacional Constituyente, que fue dotada de poderes para facilitar el acompañamiento al presidente. Desde 2005 y hasta antes de su muerte en marzo de 2013, el presidente contó con una holgada mayoría permitió al oficialismo la aprobación de leyes sin mayores deliberaciones, apoyando las directrices emanadas desde el poder ejecutivo que es el centro sobre el que se aglutina la coalición de

gobierno (López y Lander, 2010:550). Este recurso de poder en la Asamblea fue fundamental para la celeridad en la aprobación de las leyes que llevaron a las dos consultas populares estudiadas.

Sobre la rigidez constitucional para las reformas, de acuerdo con el modelo de Lijphart (1999), Venezuela se mantuvo en un valor de 3.0 tanto con la Carta Magna de 1961, como con la de 1999. La clasificación contempla que en 1961 las enmiendas debían ser aprobadas por mayoría absoluta de los miembros de ambas cámaras del Congreso, así como por los dos tercios de las Asambleas de los Estados. En 1999 se adoptaron dos posibles procedimientos; primero, la aprobación por los dos tercios de los miembros de la Asamblea Nacional (ahora unicameral) y, posteriormente, sometidas a referéndum, en donde requieren de la mayoría simple para ser aprobadas.

El segundo procedimiento contempla que la enmienda puede ser iniciada por los ciudadanos, la Asamblea Nacional, o bien, por el presidente. Para la aprobación requiere de los votos de dos terceras partes de la Asamblea Nacional y de la votación en referéndum por mayoría simple.

Para el reemplazo constitucional, la Carta Magna de 1961, preveía entre las provisiones la aprobación de “la necesidad de reforma total” con dos tercios de los legisladores de ambas cámaras, en una sesión común del Congreso y posteriormente, debía aprobarse la ley mediante el proceso legislativo ordinario y ser sometido a referéndum.

Como se ha visto en el desarrollo del caso, el presidente Hugo Chávez evadió la participación legislativa en el proceso constituyente, que fue liderado desde el poder ejecutivo. Por lo tanto, la provisión más rígida que exigía la Constitución, fue evadida por el alto costo que significaba dejar el control de la Constituyente en manos de un Congreso dominado por la oposición (1998-2000). El incentivo de convocar a la ANC estuvo justamente, en la flexibilidad que implicó que el ejecutivo no tramitara la iniciativa por la vía legislativa, una acción que fue emprendida luego del criterio emitido por la Corte Suprema que avaló el referéndum de iniciativa presidencial.

Aunque en todo momento, el objetivo inicial del gobierno era escribir un nuevo pacto fundamental, esto hizo que fuera menos costoso y más flexible, recurrir al reemplazo que a una enmienda. En los siguientes intentos, el escenario político cambió a favor del partido del presidente, con lo que el pase de las provisiones fue posible gracias a que podía contar sin dificultades con la mayoría especial de los dos tercios en el parlamento y sacar

adelante la primera fase de las iniciativas de cambio; curiosamente el escollo estuvo en el referéndum, en donde su apuesta resultó rechazada en la primera ocasión.

El caso venezolano, es pionero en la ola reformista que se analiza. Las pautas que marcó tanto al inicio, como a fines de la década de 2000 son esenciales para comprender el contagio reformista, puesto que constituyen lo que el institucionalismo histórico denomina como “legado” (Pierson y Skocpol, 2008: 13), en el sentido de que los resultados de una coyuntura política, considerada como crítica por la dimensión del cambio institucional, desatan mecanismos que retroalimentan positivamente otras experiencias que, a futuro, terminan por reforzar un patrón particular de comportamiento, donde las secuencias de las acciones emprendidas son centrales para determinar la magnitud de los cambios institucionales.

Como sobresale del caso venezolano, la transformación normativa de la reelección presidencial, aunque en un lapso no tan largo de diez años, fue gradual. Pasando de la alternancia, a la reelección inmediata para terminar con la eliminación total de los límites temporales. Este patrón de cambio gradual identificado teóricamente por Mahoney y Thelen (2010), es posible encontrarlo en otros casos que han visto incentivos en el cambio secuencial, para la supervivencia del líder en el cargo.

6.3 ¿EL APRENDIZ DE HUGO? EVO MORALES Y SU EXPERIENCIA DE REFORMA

Las elecciones del 18 de diciembre de 2005, posicionaban a Evo Morales como el principal líder político boliviano al lograr en las votaciones presidenciales un resultado histórico, que superó el 50 por ciento de los votos. Se presentó como candidato del Partido Movimiento al Socialismo (MAS) desde los anteriores comicios de 2002, año en que se convirtió en la segunda fuerza política más votada. No obstante, en esa oportunidad triunfó el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) que en coalición de partidos llevó por segunda vez a la presidencia a Gonzalo Sánchez de Lozada (presidente durante 1993-1997).

El gobierno de Sánchez de Lozada tuvo una corta duración, producto de la aplicación de duras políticas económicas de ajuste y su política de exportación del gas que fueron combatidas por la movilización social en una serie de protestas y enfrentamientos violentos a los que se les dio el nombre de “la guerra del gas”. En octubre de 2003, la crisis política que paralizó La Paz y otras ciudades como El Alto con bloqueos y confrontaciones entre sindicatos, organizaciones de campesinos y juntas vecinales las cuales formaron un bloque contra el presidente para exigir su dimisión. Tras la ruptura del apoyo de los

partidos de la coalición de gobierno, Sánchez de Lozada presentó su renuncia el 18 de octubre (Arrarás y Deheza, 2005).

En medio de la convulsa coyuntura política, asumió el poder el Vicepresidente Carlos Mesa quien buscó el apoyo de los movimientos sociales y propuso la realización de tres proyectos para dar salida a la crisis política: celebrar un referéndum sobre el gas, aprobar una Ley de Hidrocarburos y el establecimiento de una Asamblea Constituyente. De los mismos, su gobierno solo logró avanzar en los dos primeros: el referéndum y la Ley de Hidrocarburos. Pese a la voluntad popular reflejada en el referéndum, los legisladores aprobaron una Ley distinta a la enviada por el Presidente Mesa y, producto de las distintas presiones políticas, este decidió no enfrentarse al Congreso y renunció a su cargo el 7 de junio de 2005 (Arrarás y Deheza, 2005). Asumió momentáneamente como Presidente de la República, el titular del Tribunal Supremo, Eduardo Rodríguez, quien convocó a elecciones en diciembre de 2005.

Con el triunfo electoral, Evo Morales se convirtió en el primer presidente indígena en llegar al poder y en el primer líder desde la transición democrática de 1980 en ganar la mayoría absoluta de los votos. Con estos resultados, reestructuró el escenario de las fuerzas políticas bolivianas, ahora dominado por las nuevas agrupaciones que desplazaron hacia los márgenes a los antiguos partidos. El triunfo que obtuvo en las elecciones nacionales superó con una gran diferencia el resultado del partido Poder Democrático y Social (PODEMOS), y del tradicional partido Movimiento Nacionalista Revolucionario (MVR) que fue el cuarto en número de votos.

Tabla No. 6.7. Resultados de las Elecciones Presidenciales de 2005, Bolivia

Partido Político	Candidato	Porcentaje de votos
Movimiento al Socialismo (MAS)	Evo Morales	53,74%
Poder Democrático y Social (PODEMOS)	Jorge Quiroga	28,59%
Frente de Unidad Nacional (UN)	Samuel Doria	7,79%
Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR)	Michiaki Nagatami	6,47%
Abstención electoral		15,49%

Fuente: Corte Nacional Electoral Bolivia

Como corolario de las elecciones para el Congreso Nacional, se redujo el número de partidos con representación legislativa. El MAS consiguió superar la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, pero se quedó como segunda fuerza en el Senado por debajo de la mayoría absoluta. La pequeña diferencia en la composición en el Senado se convertiría en

un obstáculo durante los procedimientos de aprobación de la nueva Constitución Política, como se verá más adelante.

Tabla No. 6.8. Composición del Congreso (Elecciones 2005)

Partido	Cámara de Diputados	Senado
MAS	72	12
PODEMOS	43	13
UN	8	1
MNR	7	1
Total de escaños	130	27

Fuente: Corte Nacional Electoral

En este proceso apareció una nueva fuerza de oposición personificada en los prefectos regionales y sus territorios, una situación que terminó de complicar el delicado escenario político. La designación de los prefectos se realizó, por primera vez, mediante elecciones concurrentes que dejaron en evidencia la fragmentación en el apoyo de la sociedad boliviana al líder aymara. Así, mientras las regiones de La Paz, Beni y Pando fueron ganadas por prefectos de PODEMOS; Chuquisaca, Oruro y Potosí dieron la victoria al representante del MAS. Otras regiones como Cochabamba, Tarija y Santa Cruz las ganaron partidos políticos regionales asociados a los partidos tradicionales (Deheza, 2007).

Esta fragmentación regional es fundamental pues se erige como una nueva fuente de división social. Las regiones de Beni, Pando, Tarija y Santa Cruz (la media luna) impulsaron el reclamo de una descentralización profunda y de mayor autonomía, cuyo foco de interés se encuentra en la riqueza de los recursos energéticos que gozan. El conflicto entre el gobierno y las regiones apareció rápidamente y logró encender el debate político que permeó las discusiones de la Asamblea Nacional Constituyente por lo que estuvo presente a lo largo de todo el proceso que se examina.

En términos políticos, el modelo propuesto por el presidente boliviano, promovía una lucha contra los magros resultados de la “democracia liberal” a los que culpa de haber conducido a la sociedad a la exclusión social, la pobreza y la corrupción política por medio de la criticada “partidocracia”. Este enfoque es compartido con los otros líderes andinos: Chávez y Correa aunque con una diferencia importante que estriba, en el caso de Evo Morales, en la defensa de un modelo comunitario de democracia, fundamentado sobre los principios comunitarios indígenas aymaras y quechuas: de la reciprocidad, la deliberación participativa y el acatamiento obligatorio de las decisiones (De la Torre, 2009: 28).

Concomitantemente, la política social en los primeros años consistió, principalmente, en programas de ayuda focalizados, como los bonos y las transferencias directas. Los más

destacados de 2006 fueron el “Bono Juancito Pinto”, dirigido a estudiantes en edad escolar y, posteriormente, en 2007 la “Renta Dignidad” para mayores de 60 años. No obstante, estas políticas no impidieron la escalada de conflictos que se dieron, sobre todo, a nivel departamental. Estos situaron en la agenda distintos temas que obligaron al presidente a una negociación constante con diversos actores sociales y políticos¹⁷¹, para evitar la efervescencia social.

En materia económica, Bolivia tuvo un repunte desde el año 2002, por el aumento en los precios de sus principales productos de exportación. La balanza comercial fue positiva y se redujo la deuda externa (por la condonación en el marco de la iniciativa ampliada a países pobres muy endeudados), también por el aumento de las remesas de trabajadores en el extranjero. Entre 2006 y 2007, el país tuvo resultados favorables en el crecimiento económico que se expresaron también en la reducción del desempleo, aunque algunos eventos naturales por el fenómeno “El Niño”, dejaron pérdidas en el sector agrícola. La minería tampoco estuvo a tono con el dinamismo de la economía, pues en este período sus ingresos decayeron (CEPAL, 2007).

Tabla No. 6.9. Principales indicadores económicos de Bolivia 2004-2009

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB	4,2	4,4	4,8	4,6	6,1	3,4
PIB per cápita	2,2	2,5	2,9	2,7	4,3	1,6
Tasa de desempleo	6,2	8,1	8,0	7,7	6,7	7,9

Fuente: CEPAL, 2007 y 2009.

El principal problema macroeconómico durante el período 2006- 2007, fue la inflación, que llegó a alcanzar una cifra de dos dígitos, los productos de la canasta básica, fueron los que principalmente sufrieron ese incremento de los precios. En el panorama de la economía boliviana de esos primeros años, hubo diferencias notables entre sectores que se comportaron con gran dinamismo y otros que sufrieron los embates de los desastres naturales y los conflictos sociales que fueron, precisamente, áreas como la agricultura y la minería.

El eje central de la primera administración de Morales giró en torno a los proyectos de nacionalización de las empresas extranjeras que explotaban los hidrocarburos, con el objetivo de aumentar los ingresos económicos y reinvertirlos en proyectos del mismo sector pero con protagonismo estatal. A la vez buscó aumentar la inversión en programas

¹⁷¹ Por ejemplo, los mineros, transportistas y comerciantes que fueron protagonistas de numerosos conflictos durante la primera parte de la gestión del MAS en el gobierno (Ugla, 2009: 249).

de ayuda social mediante la redistribución de los ingresos fiscales obtenidos. No obstante, en ese período, más que una nacionalización lo que se llevó a cabo fue una renegociación de los contratos con las empresas, con el fin de que el Estado boliviano obtuviera mayores ventajas económicas de la explotación de los hidrocarburos (Mayorga, 2008: 24).

Tabla No. 6.10. Porcentaje de Aprobación del Presidente 2006- 2008

LAPOP		
2006	2007	2008
39,3%	-	36,42%
Barómetro Iberoamericano de gobernabilidad		
2006	2007	2008
51%	49%	35%

Fuente: LAPOP y Barómetro Iberoamericano de gobernabilidad

Evo Morales mantienen estándares de popularidad, que si bien no son tan altos como los de otros líderes analizados, en su contexto particular son destacados, puesto que la aprobación de su gestión supera en mucho a la recibida por sus antecesores. En su primer año de gobierno, el porcentaje de aprobación se mantuvo en cifras muy favorables, que le permitieron apostar, al igual que Chávez y, posteriormente, Correa, por someter diversas cuestiones a consulta popular y basar su legitimidad en las urnas (Tanaka, 2006). Aunque esta estrategia no siempre fue eficiente para legitimar las propuestas del gobierno.

Los datos de las encuestas de popularidad de la tabla 6.10, indican que Evo, desde la instauración de la Asamblea hasta su aprobación final en 2009, tuvo un apoyo popular fluctuante con algunos descensos, pero suficiente para arriesgarse a la celebración del referéndum aprobatorio de la Nueva Constitución del cual salió victorioso, pese a los múltiples problemas que enfrentó durante el desarrollo del proceso. Como se verá, a pesar de las divisiones regionales mostradas en los procesos electorarios precedentes a la aprobación de la Nueva Constitución Política que incorporaría la reelección presidencial, las encuestas mostraban que Evo Morales tenía una base de apoyo popular importante para seguir adelante con el gobierno e impulsar sus políticas de cambio.

Pudo pesar en ese apoyo, el hecho de que un amplio sector de la población afectado por las políticas de los gobiernos anteriores en materia económica y ambiental (por los recursos hídricos y energéticos) así como, los distintos grupos sociales y población indígena, veían en las propuestas de Morales, una forma de acceso al bienestar social y económico. No es casual que el discurso del presidente invocara hechos del pasado histórico que forman parte de un legado de lucha por la autonomía y la justicia social. Muchas personas

respondieron con su apoyo al llamado del líder para un nuevo comienzo en la historia política de Bolivia que contemplara como elemento fundamental un nuevo acuerdo con la mayoría indígena del país, largamente excluida de la élite política y económica (Crabtree, 2009: 91).

En la tabla 6.11 se incluyen los porcentajes obtenidos en las principales convocatorias a votaciones en las que el líder aymara se vio beneficiado del apoyo ciudadano. Los mismos, se dividen por regiones, para visualizar la fragmentación del apoyo social, un elemento que es clave en su volátil porcentaje de popularidad y en la base social sobre la que descansa la supervivencia política del presidente.

Tabla No. 6.11. Resultados de Evo Morales en las principales votaciones 2005- 2009

Región	Elecciones generales 2005	Referéndum autonómico 2006 ("No")	Referéndum Revocatorio 2008 ("No")	Referéndum aprobatorio de la Constitución 2009 ("Sí")
La Paz	66,6	73,4	83,3	61,4
Oruro	62,6	73,1	83,0	78,1
Potosí	57,8	75,5	84,9	80,1
Cochabamba	64,8	63,0	70,9	64,9
Chuquisaca	54,2	62,2	53,9	51,5
Tarija	31,6	39,2	49,8	43,3
Santa Cruz	33,2	28,9	40,8	34,8
Beni	16,5	26,2	43,7	32,7
Pando	20,9	42,3	52,5	41,0
Total	53,7	57,6	67,4	61,4

Fuente: Corte Nacional Electoral

La celebración de una Asamblea Nacional Constituyente era un compromiso entre el anterior presidente, Eduardo Rodríguez, y el Congreso. Con la llegada de Evo Morales al poder, el MAS asumió como propio el proyecto de convocatoria para la refundación del Estado boliviano. El objetivo central de las diferentes organizaciones y grupos representados en la bancada del MAS, era el planteamiento del Estado Plurinacional, entendido como la institucionalidad que intenta romper con las condiciones del colonialismo interno, a través de mecanismos que devuelvan el protagonismo a los pueblos indígenas en las decisiones políticas y económicas del Estado (Gamboa, 2010: 155). La centralidad del discurso en los aspectos étnicos y multiculturales de la sociedad boliviana y el cuestionamiento a la democracia representativa-liberal, que esta concepción plantea, muestra una diferencia importante con los procesos constituyentes de los otros casos que se analizan.

La convocatoria para la elección de los miembros que integrarían la Asamblea Constituyente (AC), se realizó el día 2 de julio de 2006. Se eligieron 255 asambleístas. El

MAS ganó la mayoría al obtener 137 representantes, pero no consiguió controlar los dos tercios requeridos para la aprobación de la Nueva Constitución. El segundo grupo más numeroso fue el del partido PODEMOS, que alcanzó 60 representantes, el MNR consiguió 18 asambleístas y la UN obtuvo ocho. La composición del grupo mayoritario fue heterogénea, pues sus representantes provenían de diferentes organizaciones y movimientos sociales lo que provocó que, a lo largo de la Asamblea Constituyente, tuvieran presiones provenientes de los movimientos de diversa índole como los campesinos, trabajadores e indígenas. La oposición también sufrió la presión de sus bases, que se hicieron fuertemente manifiestas en el movimiento cívico regional.

Paralelamente a la elección de los asambleístas, se celebraron los referendos autonómicos, por lo que la AC tendría la labor de llevar la voluntad popular sobre la autonomía a la nueva Carta Magna (Deheza, 2007). Las votaciones mostraron la fragmentación regional entre la zona del oriente y el occidente boliviano. Mientras en el oriente, las regiones de Santa Cruz, Pando, Beni y Tarija, votaron mayoritariamente por la autonomía; el occidente que comprende a La Paz, Cochabamba, Chiquisaca, Oruro y Potosí, manifestaron una voluntad contraria.

El proceso de la Constituyente y los conflictos que giraron en torno a ella fueron profundos y complejos. Fue el proceso más largo y con mayores dificultades de los tres casos con presencia de asambleas constituyentes. Pero, a la vez, resulta el caso más interesante por la presencia del conflicto y la constante búsqueda de soluciones. Aunque al final pueda argüirse que el ejecutivo se impuso sobre las voluntades de los demás grupos, la oposición logró algunos acuerdos estratégicos para presionar a favor de sus intereses. En este sentido, es un caso que destaca por la presencia de fuerzas en contienda, un rasgo ausente en las asambleas constituyentes de Venezuela y Ecuador¹⁷².

Tras la instalación de la AC en agosto de 2006 y hasta diciembre del mismo año, la discusión se centró en el procedimiento para acordar la votación y la correspondiente aprobación de los artículos que integrarían el nuevo texto. Si bien la Ley de convocatoria de la AC contenía los aspectos procedimentales el MAS, una vez instalada la Asamblea, pretendió otorgar poderes plenipotenciarios y aplicar una regla de mayoría absoluta para las votaciones, contraria a la provisión de los dos tercios que explicitaba la misma Ley. La

¹⁷² Dado el número extenso de cuestiones que implicaron escollos en la negociación de la aprobación de los nuevos artículos del texto constitucional, en adelante, se concentra la revisión del caso, en el tema de la reelección presidencial, con algunas referencias a la dinámica más general.

oposición no aceptó estos cambios y luego de movilizaciones sociales y largas discusiones, se impuso la normativa de la convocatoria.

Durante los primeros cuatro meses de 2007, el trabajo en comisiones logró acordar un número importante de artículos para el nuevo texto. Sin embargo, se enviaron a la votación en plenaria dos documentos, uno de mayoría y otro de minoría elaborado por la oposición. A este problema se sumó la aparición de la propuesta de PODEMOS de trasladar las sedes de los poderes ejecutivo y legislativo de La Paz a Sucre, un hecho que produjo nuevamente masivas movilizaciones en La Paz, esta vez animadas desde el gobierno, que encontraron respuesta en las manifestaciones que paralizaron e impidieron que se celebraran las sesiones plenarias en Sucre (Mayorga, 2008).

Para el mes de agosto de 2007, en que finalizaban oficialmente las labores de la AC, ésta se encontraba estancada, aunque surgió un acuerdo entre las fuerzas políticas representadas en la AC y el Congreso que permitió ampliar el período de sesiones y donde se negociaron temas que viabilizaron la continuidad de la Asamblea. Este acuerdo fue roto por el MAS que descartó discutir sobre el traslado de los Poderes a Sucre y, consecuentemente, se volvieron a suspender las sesiones plenarias que solo fueron restituidas en el mes de octubre, mediante un “Consejo Político Suprapartidario” que logró una nueva serie de acuerdos que PODEMOS se negó a firmar y retiró su participación de las sesiones siguientes.

El 24 de noviembre se trasladó la sesión a un cuartel militar a poca distancia de la movilizadora ciudad de Sucre con resguardo de agrupaciones afines al MAS y ahí, la agrupación oficialista aprobó el texto “grande” con 136 votos, sin la participación de la oposición, que no pudo ingresar al cuartel militar, lo que dio la posibilidad de aplicar la regla del quórum reglamentario y, aprobar con la mayoría absoluta, la nueva Constitución (Deheza, 2008: 66). La efervescencia social de Sucre hizo necesario el traslado de las sesiones a otra ciudad para lo cual se requería de una Ley del Congreso. La misma se consiguió tras la movilización de sectores sociales que evitaron el ingreso de la oposición al edificio ubicado en la Plaza Murillo. De forma que, en el mes de diciembre de 2007, la AC sesionó en Oruro para votar los contenidos del texto, en detalle, con la presencia de 162 asambleístas, lo que valió que la oposición se refiriera al texto aprobado como la “Constitución del MAS” (Mayorga, 2008: 38).

El conflicto con los prefectos y el tema de las autonomías continuó hasta que estalló una escalada de violencia el día 11 de septiembre de 2008 en el que personas vinculadas con la prefectura de Pando atacaron mortalmente a manifestantes que defendían la postura del

gobierno, en un evento que recibió el nombre de “la masacre de porvenir”. Este suceso en el que murieron 19 civiles, produjo la derrota de las protestas de la media luna a favor de las autonomías y los opositores al gobierno se convirtieron en victimarios, lo que permitió de nuevo margen de maniobra política al presidente Morales. Así, el 20 de octubre de 2008, el gobierno y la oposición lograron un acuerdo político y emprendieron la aprobación de los artículos de la nueva Constitución. El presidente convocó el referéndum para la aprobación popular de la Carta Magna para el mes de enero de 2009.

Específicamente, el tema de la reelección presidencial marcó parte importante de las negociaciones de la AC. La anterior Constitución Política de 1967 y sus reformas, contemplaba la reelección presidencial tras un intervalo de espera de un período de gobierno:

Artículo 87. “El mandato improrrogable del presidente de la República es de cinco años. El presidente puede ser reelecto por una sola vez después de transcurrido cuando menos un período constitucional.”

El surgimiento de la propuesta de incluir un nuevo tipo de reelección presidencial fue tempranamente llevado a la AC por el grupo afín al gobierno. La idea de la reelección de Morales era parte del proyecto estratégico del MAS; pero no es el tema central de la Nueva Constitución Plurinacional de Bolivia.

El 6 de agosto de 2006, se nombraron los puestos directivos de la AC, los principales fueron ocupados por los representantes del MAS que asumieron la Presidencia, la Vicepresidencia y cuatro Secretarías de la AC; mientras la oposición controlaría las restantes tres Vicepresidencias. Esto permitió cierto control estratégico al grupo oficialista, aunque la heterogeneidad interna de la bancada hizo difícil la organización de las ideas a plasmar y de las líneas para sacar adelante el trabajo. En este primer momento de instalación, en el mes de agosto, el MAS llevaba la propuesta de introducir en la Constitución la reelección presidencial indefinida, con lo cual se eliminarían todos los límites a la reelección presidencial, una propuesta que iba en consonancia con la coyuntura que se vivía en Venezuela en ese momento sobre el mismo tema.

La reelección presidencial fue tratada en la Comisión de Organización y Estructura del Nuevo Estado y en la Comisión de Poder Ejecutivo. La asambleísta Isabel Domínguez, coordinadora de la primera Comisión, declaró, en su momento, que entre los principales proyectos de esta comisión se encontraban la instauración del Poder Social y la reelección presidencial (Gamboa, 2009: 199). De manera que este tema fue tomando relevancia en las discusiones al punto que, en marzo de 2007, la sistematización de los informes de las

comisiones “se ordenaron en torno a la reelección presidencial” (Gamboa, 2009: 204). En esas fechas, el presidente Morales hizo el anuncio de que adelantaría las elecciones al año 2008. El grupo del MAS siguió defendiendo en la Comisión de Poder Ejecutivo la aprobación de la reelección presidencial indefinida, mientras los miembros indígenas del Pacto de Unidad, planteaban una reelección consecutiva de únicamente dos períodos de mandato.

El texto constitucional que fue finalmente aprobado sufrió modificaciones por parte del Congreso Nacional, en las que no tuvieron participación los miembros de la AC. Es decir, el texto aprobado el 7 de diciembre de 2007 en Oruro, fue después ampliamente enmendado. Esto lleva a Gamboa a afirmar:

“La Constitución se reescribió varias veces a partir de intensas negociaciones políticas entre el Gobierno, los prefectos de todo el país y los partidos políticos de oposición, principalmente, Poder Democrático y Social (PODEMOS). [...] La Asamblea Constituyente fracasó en varias oportunidades, sin poder redactar la Constitución, pues todas las modificaciones y acuerdos finales sucedieron por fuera de la institucionalidad de dicha Asamblea” (Gamboa, 2010: 168).

Este panorama extra asambleario, se vio reforzado en varios momentos, por ejemplo, el 5 de octubre de 2008, tuvo lugar un acuerdo para reconocer potestades legislativas a las autonomías departamentales, municipales e indígenas, lo que repercutió en la apertura de un espacio de discusión en el Congreso, para lo cual se formó la Comisión de Conciliación, con el objetivo de reformar varios artículos sobre la base de los nuevos acuerdos de Cochabamba, a los que se sumaron otros aspectos estratégicos producidos en la puja de la negociación entre las fuerzas del Congreso.

Tal como se mencionó antes, el 20 de octubre de 2008, fueron modificados una centena de artículos de los más de 400 del proyecto de la Carta Magna. Entre los aspectos más destacados que fueron objeto del acuerdo entre el gobierno y el Congreso, se encuentra la reelección presidencial, las competencias autonómicas, la provisión de reforma constitucional por dos tercios de los legisladores, el respeto a la propiedad privada, la política agraria, la composición de la Corte Nacional Electoral o la distribución de los ingresos departamentales, entre otros (Gamboa, 2010: 160).

El tema de la reelección presidencial entró en este acuerdo dado que Evo Morales y el MAS lograron incorporar la reelección inmediata en el proyecto aprobado en Oruro. Si bien la idea inicial de la bancada del MAS era establecer la reelección indefinida, el fracaso del referéndum de Chávez en noviembre de 2007 influyó negativamente en esa iniciativa

dentro del propio MAS, que decidió desechar la propuesta y acogerse a un tipo más acotado de reelección (Mayorga, 2008: 34).

La negociación con la oposición en el Congreso implicaría que la reelección sería inmediata, por una sola vez, tomando como punto de partida la primera elección de 2005. El objetivo de Evo Morales y su agrupación había sido que, tras la entrada en vigor de la nueva Constitución, las elecciones del líder cocalero partirían de cero, o sea que el Presidente podría reelegirse después de la primera gestión de la entrada en vigor del nuevo texto, pudiendo alargar su gestión hasta el 2021 (dado que los períodos de gobierno quedaron igualmente establecidos por cinco años), en caso de salir electo en los comicios.

Dado que Evo Morales buscaba adelantar elecciones, la oposición aceptó que se acortara su período de gobierno y se convocara a comicios en el que pudiera participar para reelegirse en 2009. Además, se le permitiría permanecer en el cargo los cinco años del mandato constitucional, o sea hasta 2014; pero, una vez finalizado ese período, la oposición exigió que se aclarara en el texto que ya no podría presentarse a elecciones, pues se reconocería constitucionalmente que con ese segundo período ya habría cumplido el límite reeleccionista inmediato. Con este acuerdo, se viabilizó la Ley de convocatoria al referéndum aprobatorio de la nueva Constitución Política¹⁷³.

Para Uggla (2009: 261), el presidente Evo Morales aceptó ceder en un punto clave, como la reelección presidencial, dada la presión existente que lo forzaba a la necesidad de un acuerdo. A pesar de la importancia que tuvo este aspecto en dar salida al embotellamiento de la aprobación del nuevo texto constitucional, en el año 2012, Evo Morales anunció su nombramiento como candidato del MAS para los comicios de 2014, un hecho que todavía se encuentra en ciernes, pero que resulta interesante a la luz del proceso analizado¹⁷⁴.

El referéndum aprobatorio de la Carta Magna finalmente fue llevado a cabo, el 25 de enero de 2009, a tan solo once meses de las elecciones nacionales. En esta consulta, el texto resultó avalado por el 61,5 por ciento de los votos a nivel nacional. Los resultados regionales mostraron las características divisiones entre El Alto y la Media Luna, de manera que, en el referéndum ganó el "Sí" en seis regiones: Chuquisaca (51,54%), La Paz (78,12%), Cochabamba (64,91%), Oruro (73,68%) y Potosí (80,07%) y perdió en cuatro: Tarija (43,34%), Santa Cruz (34,75%), Beni (32, 67%) y Pando (40, 96%). La entrada en vigor de la Constitución se hizo el 6 de febrero de 2009 y un día después el presidente

¹⁷³ "La permanencia de Evo en el poder se negocia en el diálogo". La Razón, 20 de octubre de 2008.

¹⁷⁴ El presidente Evo Morales ha sido ratificado en la VIII Asamblea del MAS para volver a ser candidato presidencial en las elecciones nacionales de 2014, a pesar de que no existe un sustento constitucional que avale esta candidatura. Ver: La Razón Digital, 18 de marzo de 2012.

publicó un Decreto para la reorganización del órgano ejecutivo y otras acciones tendientes al cumplimiento de algunos mandatos estratégicos en consonancia con la nueva norma fundamental.

6.3.1 Los Recursos de Poder de Morales

En cuanto a la popularidad del líder, los datos muestran unos resultados positivos, tanto en las encuestas demoscópicas, como en los resultados de las múltiples consultas populares celebradas. No obstante, es notable la división del apoyo al presidente en términos regionales, lo que hace que el caso adquiriera cierta particularidad en relación a los demás.

Sobre la composición del poder legislativo, Evo Morales logró contar con una mayoría en la Cámara de Representantes, pero la situación de minoría en el Senado¹⁷⁵ fue un factor importante de bloqueo del proceso de aprobación constitucional. A diferencia de Venezuela y Ecuador, el poder legislativo, jugó un papel estratégico, pues mantuvo su papel de jugador con veto en la decisión de la Carta Magna. En Bolivia, la instalación de la AC no se acompañó de un debilitamiento paralelo del poder legislativo. Éste se mantuvo vigente y por tanto, la situación de minoría en una de las cámaras obligó a seguir procedimientos negociadores para sacar adelante el proyecto con la oposición. En este sentido, la mayoría de la AC no sustituyó la situación de minoría en el Congreso, como sí se dio en otros casos, principalmente, porque la oposición no colapsó con el triunfo electoral de Evo Morales, por lo que debió adaptarse a ciertas reglas institucionales para sacar adelante su proyecto.

De la misma forma, las provisiones de reforma constitucional, jugaron su papel en el proceso, dado que muchos de los procedimientos que acompañaron la constituyente, debían darse mediante leyes del Congreso. Las propias provisiones de aprobación dentro de la AC tuvieron rasgos de rigidez, al imponer una norma de dos tercios para votar los artículos del nuevo texto. Si se sigue el modelo de Lijphart, la Constitución vigente con que se rigió el desarrollo de la AC fue la de 1967 (con reformas de 2002 y 2004). La misma se encuentra entre las más rígidas de las cartas magnas estudiadas, dado que obtiene un puntaje de 3.0.

La Carta Magna de 1967, solo contenía provisiones para enmendar parcialmente la Constitución Política, con la reforma de 2002, se agregó a la aprobación de enmiendas, la

¹⁷⁵ Jones (1995) establece como umbral para la mayoría el 45% de los legisladores de cada cámara. Evo Morales alcanzó el 44% en la Cámara de Senadores.

votación popular en referéndum, después de la votación del Congreso. Finalmente en 2004, se incluyó la posibilidad del reemplazo constitucional, por medio de Asamblea Constituyente con el requisito de la aprobación en el Congreso con dos tercios de los votos y su posterior consulta popular.

Finalmente, sobre el control de Evo Morales en su partido político, el análisis del caso permite concluir que es notorio, pero a la vez, el líder es controlado por las distintas fuerzas que se encuentran en pugna por sus intereses a lo interno de la organización. En este sentido, Morales, es un líder central, que concentra poder y facultades para decidir por la delegación de sus agentes; pero la naturaleza del movimiento que aglutina lo obliga a dialogar con el partido y a satisfacer las demandas de los grupos que lo componen para mantenerlo activo y relativamente cohesionado en la contienda política.

El MAS como partido político ha mostrado solidez, aun cuando su estructura interna no está completamente desarrollada y enfrenta visiones e ideologías entre sus adeptos (Uggla, 2009: 253), esto pone de manifiesto que Evo Morales es un líder poderoso, que cuenta con lealtad de parte de su partido, pero, a la vez, que el líder es parte de esa estructura de la que depende políticamente.

6.4 PATRONES DE DEPENDENCIA Y ADAPTACIÓN: LA REFORMA DE RAFAEL CORREA

El contexto político en el que surgieron las elecciones donde resultó electo Rafael Correa, el 15 de octubre de 2006, estuvo marcado por la crisis política que culminó con la destitución del presidente Lucio Gutiérrez en 2005. Este evento se produjo luego de las fuertes protestas de diversos grupos de la sociedad, que evidenciaron el descontento ciudadano por las acciones al margen de la institucionalidad del presidente Gutiérrez como fueron la composición discrecional de la Corte Suprema de Justicia, a la par de otros órganos judiciales, como el Tribunal Supremo Electoral y el Tribunal Constitucional, en diciembre de 2004. Como corolario de esta decisión, lo que caldeó los ánimos de miles de ciudadanos, fue la impunidad –avalada por la Corte– al anularse los juicios pendientes a tres importantes figuras de la política ecuatoriana: Alberto Dahik, Abdalá Bucaram y Álvaro Noboa, acusados de actos de corrupción con fondos públicos .

El regreso de estos políticos al país, libres de cargos, provocó una movilización extraordinaria en la ciudad de Quito el 13 de abril de 2005. La policía reprimió duramente a los manifestantes. Fue el cacerolazo nocturno convocado desde un medio periodístico alternativo, Radio La Luna, para concentrarse frente a la residencia del presidente Gutiérrez, el que dio la pauta para que se sumaran masivamente manifestantes capitalinos

a las siguientes protestas, en adelante agrupados bajo el nombre de los “forajidos”, gracias al apelativo con el que el presidente denunció despectivamente la protesta acontecida en las afueras de su casa (Acosta, 2005).

Las protestas se fueron acrecentando y fueron controladas por los ciudadanos que acudieron a Radio la Luna, dirigida por el periodista Paco Velasco, quienes hicieron llamados a otros ciudadanos a sumarse a las manifestaciones e impidieron la participación de los políticos en las declaraciones de la radio y en las concentraciones de los manifestantes. Las masivas movilizaciones generaron tensión en el gobierno, por lo que el Congreso decidió disolver la Corte Suprema, mediante la anulación del nombramiento que los llevó al cargo; con el agravante de que esta medida no anulaba las decisiones sobre la amnistía a los políticos ni otras tomadas por dicha institución. Esto acrecentó la insatisfacción ciudadana en las manifestaciones contra los Poderes del Estado, haciendo extensivo el descrédito político al Congreso (Massal, 2006).

En adelante, los manifestantes ya no pedían la destitución de los Jueces, sino la deposición del presidente de la República. Múltiples factores se unieron para provocar la interrupción del gobierno: la intensidad de la movilización, la desobediencia de la policía, el retiro del apoyo de las Fuerzas Armadas al presidente y el acuerdo de sectores políticos en el Congreso para firmar la destitución. De modo que todos estos elementos confluyeron provocando la huida de Lucio Gutiérrez el 20 de abril de 2005 del Palacio del Gobierno y su posterior exilio (Acosta, 2005).

Si bien el período de gestión de Gutiérrez fue estable económicamente, pues obtuvo las ventajas del crecimiento económico producido por el precio del petróleo, su política macroeconómica se caracterizó por la austeridad en la inversión social, recortando significativamente el presupuesto de educación y salud. Uno de los principales problemas que dejó en materia económica fue el aumento de la tasa de desempleo abierto que pasó del 7 por ciento en 2002 al 12 por ciento en 2004. Su gobierno fue percibido como obediente de la disciplina fiscal de los organismos internacionales, priorizando la atención de la deuda externa y recortando el presupuesto de los servicios sociales del Estado (Acosta, 2005).

El vacío del poder fue rápidamente subsanado con el nombramiento del vicepresidente Alfredo Palacio, como nuevo presidente. Palacio asumió el cargo en sesión de un cuestionado Congreso *ad hoc*, formado ante la negativa del presidente del Congreso a convocarlo para destituir a Gutiérrez, a lo cual un grupo de congresistas respondió mediante su reemplazo, en una sesión en donde acordaron destituir a Gutiérrez por

abandono del cargo y juramentar a Palacio como nuevo presidente. Estos hechos no fueron bien recibidos por los manifestantes, muchos de los cuales pedían la disolución del propio poder legislativo (Massal, 2006).

Alfredo Palacio tendría que enfrentarse al reto de atender las demandas de los “forajidos” que exigían transformaciones políticas y sociales en medio de un debate por el cambio de la institucionalidad del Estado ecuatoriano. El presidente intentó que el Congreso aprobara su propuesta para celebrar una consulta popular que incluyera diversos temas relacionados con la transformación del Estado; sin embargo, luego de encontrarse con la oposición de los legisladores, solicitó que se permitiera consultar por la instauración de una Asamblea Constituyente, empero, esta solicitud fue rechazada por los partidos, el Congreso y el Tribunal Supremo Electoral. En el momento de mayor crisis del gobierno de Palacio, renunció su Ministro de Economía –uno de los más apoyados por los “forajidos”–: Rafael Correa quien pedía el incremento de la inversión social y un cambio en la política económica de cara a los organismos internacionales (Massal, 2006: 146).

En las elecciones celebradas el 15 de octubre de 2006 participaron 13 partidos políticos, de los cuales pasaron a segunda vuelta, el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN) de Álvaro Noboa y la Alianza País de Rafael Correa. En la primera vuelta electoral, Noboa obtuvo el mayor número de votos, seguido por Rafael Correa. Este resultado se invirtió durante la segunda vuelta electoral resultando electo presidente Correa. Estas elecciones, marcadas por el desencanto ciudadano con la clase política y los Poderes del Estado, tuvieron como característica el declive de las opciones partidistas tradicionales formadas por los partidos: PSC, PRE, MUPP-NP, ID y UDC; mientras se vieron fortalecidas agrupaciones nuevas, como los partidos de los dos candidatos ganadores de la primera vuelta electoral y el Partido Sociedad Patriótica que obtuvo la segunda representación más importante en el Congreso, después del PRIAN. En otros aspectos, las elecciones no mostraron grandes diferencias con el estilo de hacer política ecuatoriano (Freidenberg, 2008: 89)¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Los comicios de 2006 mantuvieron la tendencia en aspectos como la alta polarización ideológica, la alta fragmentación del sistema de partidos, la volatilidad electoral, la *oligarquización* de las estructuras partidistas, la personalización de la política, la dificultad para generar alianzas estables en el tiempo, los gobiernos en minoría, etc. (Freidenberg, 2008: 89).

Tabla No. 6.12. Porcentaje de votos para los dos candidatos más votados en 2006

Candidato Presidencial	Primera Vuelta	Segunda Vuelta
Álvaro Noboa	26,83%	43,33%
Rafael Correa	22,84%	56,67%

Fuente: Consejo Nacional Electoral de Ecuador.

El discurso de Correa durante esta campaña se caracterizó por la confrontación con los grupos políticos tradicionales mediante su rechazo a la “partidocracia”, un término acuñado por los medios para referirse despectivamente a una clase política que, a través de los partidos, se consideraba que había usurpado el poder a los ciudadanos. El candidato logró articular el sentimiento de hartazgo ciudadano y aglutinar la esperanza del cambio a través de su “movimiento” político conformado en ese primer momento por intelectuales, miembros de la vieja y nueva izquierda, políticos provenientes de otros partidos y algunos actores políticos que no representaban una ideología concreta y se asociaban más a la idea de “caciques”. Consecuentemente, más que un partido político cohesionado, se construyó un vehículo electoral para Rafael Correa, que sería la encarnación de la “Revolución ciudadana” (De la Torre, 2010: 4-5).

El candidato construyó en campaña una imagen que lo distanció de la política tradicional, presentándose como un neófito de la política, a pesar de haber participado de otros cargos. En consonancia con esta estrategia, se presentó a elecciones sin una boleta para alcanzar escaños en el Congreso, con lo que buscó reivindicar su crítica contra el Poder Legislativo que consideraba como un espacio ilegítimo y promovió su disolución por medio de la instauración de una Asamblea Constituyente. La presencia de esta idea se impulsó en la campaña a través de su lema “ahí viene el correazo”. A la par, llamó a realizar una “Revolución Ciudadana” que acabaría con la “larga noche neoliberal” y resultaría en la redacción de un nuevo pacto social, que devolvería el poder usurpado a los ciudadanos (De la Torre, 2010).

El nuevo presidente asumió el poder el 15 de enero de 2007 y, desde ese momento, impulsó la realización de una consulta popular que buscaba la instauración de la Asamblea Constituyente. En los primeros meses de gobierno, desde enero hasta abril, sobresalió el conflicto entre los poderes del Estado en una pugna constante entre congresistas, el Tribunal Electoral y el Poder Ejecutivo por la consulta sobre la Constituyente, en la que unos y otros pretendían ganar o restar fuerza al Poder Ejecutivo que encabezaba Correa.

En este contexto, sobresale el apoyo popular que acuñó el presidente desde su elección y que le acompañó a lo largo del proceso constituyente. De acuerdo con los datos de LAPOP, este líder ocupa el tercer puesto en la escala de popularidad de los líderes examinados en el presente estudio. En el contexto ecuatoriano, es considerado como un líder especialmente popular, con un considerable apoyo de la ciudadanía, mostrado tanto a través de las mediciones de estudios de opinión como, sobre todo, en los diferentes procesos consultivos llevados a cabo. Resulta llamativo su amplio respaldo, particularmente teniendo en cuenta que se erige como líder en un contexto de descomposición del sistema de partidos y en un escenario de descontento político. Sin embargo, logró reconducir estas condiciones a su favor manteniendo un respaldado popular a lo largo del tiempo. En esta estrategia, la investidura de líder “anti político” y “anti sistema” ha sido clave para movilizar el apoyo hacia el proyecto, la llamada “Revolución Ciudadana”¹⁷⁷ promovido por el presidente desde su elección a fines de 2006.

Tabla No. 6.13. Porcentaje de Aprobación de Rafael Correa en dos mediciones
LAPOP

2006	2008
56,88%	51,21%
Serviquanti- Habitus	
2008	2009
60,9%	57,2%

Fuente: LAPOP Y servi quanti-habitus

Así lo afirma Pachano (2010: 299), para quien el respaldo ciudadano a la gestión del presidente se ha mantenido a través del tiempo:

“El factor fundamental para la instauración del nuevo ordenamiento era el apoyo masivo de la población a la gestión gubernamental. Las cifras favorables obtenidas en las encuestas fueron ratificadas en la reelección del presidente en la primera vuelta, lo que le otorgó una legitimidad de origen que se constituyó en su principal soporte”.

Este escenario no significa que existe un ambiente privado de conflictos en la relación entre el presidente y los ciudadanos; de hecho, en sus años de gobierno, ha habido períodos de intenso enfrentamiento con las distintas fuerzas sociales, que muestran a Correa intentando debilitar las propuestas de algunos movimientos sociales o en abierto conflicto con algunos medios de comunicación (Pachano, 2010:300). Sin embargo, el ambiente social durante el período de elaboración y aprobación de la Nueva Carta Magna,

¹⁷⁷ Correa concibe la llamada “Revolución Ciudadana” como el objetivo central de su gobierno. La entiende como “un proceso de transformación en todos los niveles, incluyendo una transformación de las pautas culturales y de los principios éticos” (Pachano, 2010:299).

fue más favorable para el presidente, por lo que durante ese tiempo su porcentaje de aprobación se mantuvo en niveles elevados.

Así lo confirma Machado Puertas (2008) para quien, tras la campaña electoral de 2006, Ecuador exhibió “un año de inusual calma en lo social”. Las razones ofrecidas por el autor son las siguientes:

“Primero, la frontal arremetida del gobierno contra la oposición y su subsecuente victoria, que abrió paso a la convocatoria a una consulta popular sobre la instalación de una Asamblea Constituyente (AC), permitió que el descontento popular contra los partidos políticos y el Congreso sea canalizado a través de mecanismos electorales. Segundo, el gobierno fue fiel a sus ofrecimientos de campaña, no sólo limitándose a sus promesas de enfrentar a la partidocracia y de convocar a la AC sino que incluyó acciones muy concretas como sus esfuerzos por controlar los abusos de la banca y de las empresas de telefonía móvil; aumentar la participación del Estado en las utilidades de los excedentes del precio del petróleo; revisar las concesiones mineras; la reafirmación de no renovar el contrato de la base de Manta con el gobierno norteamericano, entre otras. Tercero, en un contexto de abundancia de recursos petroleros, y motivado por consideraciones electorales, el gobierno llevó una política populista de generoso gasto social que ensanchó su base de apoyo y neutralizó cualquier intento de oposición [...] Cuarto, la cooptación dentro del gobierno de movimientos sociales de izquierda y la colaboración con el movimiento indígena”(Machado Puertas, 2008: 190)

Al examinar el contexto en el que se desarrolló el llamado a la Constituyente, es importante notar la constante confrontación con el Poder Legislativo por parte del gobierno, producto de la postura anti-constituyente de los miembros de los cuatro principales partidos de oposición: el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), el Partido Sociedad Patriótica (PSP), el Partido Social Cristiano (PSC) y la Unión Demócrata Cristiana (UDC) que controlaban el 70 por ciento de los escaños legislativos. En consonancia con el sentimiento ciudadano de apatía hacia el Congreso, la estrategia política implementada para presionar a favor de la instalación de la AC, fue el llamado a las movilizaciones sociales masivas y el respaldo popular reflejado en su alta popularidad presidencial.

Después de la campaña política, se inició un período de inusitada popularidad para el líder ecuatoriano que le permitió reconducir la frustración de la sociedad, consecuencia de la dinámica política de los últimos gobiernos, hacia la “Revolución Ciudadana”. El fuerte apoyo manifestado por gran parte de los ciudadanos ecuatorianos se hizo evidente durante las tres primeras consultas ciudadanas: el llamado para la convocatoria una

Constituyente (15 de abril del 2007), la elección de los integrantes de la Asamblea Constituyente (el 30 de septiembre de 2007) y la realización del referéndum aprobatorio de la Nueva Constitución Política (el 20 de octubre de 2008).

Tabla No.6.14. Las Consultas sobre la Nueva Constitución y su resultado aprobatorio

Referéndum/Elección	Fecha	Porcentaje de Votos a favor
Instalación de Asamblea Constituyente	15 de abril de 2007	81,72%
Elección de Asambleístas (porcentaje sólo de MPAÍS)*	30 de septiembre de 2007	56,15%
Aprobación de la Nueva Constitución política	20 de octubre de 2008	63,93%

Fuente: Tribunal Supremo Electoral.

*Este porcentaje equivale a 73 escaños de los 130 para la AC.

Estos resultados son el mejor reflejo del respaldo ciudadano que acompañó al presidente durante el proceso de elaboración del nuevo pacto social, en el que se incluyó la reelección presidencial inmediata, sin mediar otro proceso que la redacción misma del texto aprobado.

Un período menor a los dos años tomó la aprobación final de la nueva Constitución. Durante ese tiempo, no hubo un declive importante en el apoyo popular hacia el presidente. A pesar de que los datos arrojan cifras distintas, la popularidad se mantuvo por encima del 50 por ciento y, como ya ha sido comentado, en las consultas celebradas, obtuvo un amplio respaldo a sus iniciativas. Para acompañar estos datos, se examinan algunos indicadores económicos que podrían pesar en la aprobación de la gestión de Correa.

Tabla No. 6.15. Principales Indicadores Económicos de Ecuador 2005- 2009

Indicadores	Período					
	Año	2005	2006	2007	2008	2009
PIB		5,7	4,8	2,0	7,2	0,4
PIB per cápita		4,6	3,6	1,0	6,1	-0,7
Tasa de desempleo		8,5	8,1	7,4	6,9	8,5

Fuente: CEPAL (2006, 2008, 2009)

La política económica que emprendió desde 2007 se caracterizó por el aumento de los recursos destinados a la inversión en salud y educación. Así, el gobierno declaró una emergencia económica para el sector salud, con el objetivo de aumentar las erogaciones al mismo. Durante ese período, decidió suspender la aprobación del Acuerdo de Libre

Comercio con Estados Unidos, pendiente desde el gobierno de Lucio Gutiérrez. En cuanto al crecimiento, hubo una desaceleración durante ese primer año de gestión, acompañada de un aumento de la inflación y de la depreciación del dólar. El indicador más alentador fue el del desempleo que disminuyó y mantuvo ese comportamiento durante los siguientes dos años (CEPAL, 2008).

Si bien la economía presentó dificultades, el impulso en inversión social, probablemente mitigó los efectos en los ciudadanos, al producirse un aumento en la prestación de los servicios públicos y el correspondiente impacto en la satisfacción de ciertas necesidades asociadas con estos servicios. Al respecto, Machado Puertas (2008: 190) manifiesta que el gobierno emprendió “un generoso gasto social que ensanchó su base de apoyo y neutralizó cualquier intento de la oposición”. Los fondos en materia social focalizada fueron destinados políticas redistributivas como el Bono de Desarrollo Humano, el incremento en el bono de la vivienda o la disminución en el precio de la electricidad para sectores deprimidos económicamente, entre otras políticas sociales directas.

El período previo a la instauración de la AC estuvo marcado por acciones, en múltiples áreas, que afirmaron el poder del presidente y que éste supo aprovechar en detrimento de los otros Poderes. La oposición en el Congreso, compuesta por el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN), el Partido Sociedad Patriótica (PSP), el Partido Social Cristiano (PSC) y la Unión Demócrata Cristiana (UDC), conformó una mayoría anti-constituyente que anunciaba oponerse a la consulta de la AC. Esta postura generó la tensión política posterior que acabó en una doble destitución entre los Poderes Legislativo y Judicial.

El 7 de marzo de 2007, a tan solo unos meses de gobierno, Correa envió el Estatuto al Tribunal Supremo Electoral (TSE) para reglamentar el proceso de la Asamblea Constituyente, con el cual los poderes del Estado darían el visto bueno para proseguir con la celebración del referéndum el 15 de abril siguiente, en donde se conocería si los ciudadanos estaban de acuerdo con la instauración de la AC. El presidente del (TSE), Jorge Acosta, votó a favor y así dio luz verde a que se continuara con la consulta. Este hecho provocó la ira entre los congresistas, principalmente los miembros de la Sociedad Patriótica (PSP)¹⁷⁸, partido del expresidente Lucio Gutiérrez, debido a que Acosta provenía de esta fuerza política y consideraron que su voto iba en contra de la línea política del partido, razón por la que emitieron una resolución en el Congreso en la que destituyeron

¹⁷⁸ A favor de la destitución de Jorge Acosta votaron los representantes de la Sociedad Patriótica, el Partido Social Cristiano y el Partido Renovador Institucional Acción Nacional (PRIAN).

al funcionario y dieron la orden de su sustitución inmediata por Alejandro Cepeda, su vocal en el TSE.

Los representantes del PSP adujeron que Rafael Correa envió un estatuto modificado al que había aprobado el Congreso y consideraron la necesidad de deponer a Jorge Acosta que con este voto mostró “haber perdido su calidad de representante del PSP ante el organismo electoral”¹⁷⁹. El reemplazo del titular del TSE se produjo un día después de que el Congreso demandara la inconstitucionalidad de la convocatoria a la consulta popular ante el Tribunal Constitucional, la cual fue rechazada.

En la resolución elaborada por los congresistas, se solicitó al Contralor del Estado que tomara las medidas pertinentes para salvaguardar el uso que el gobierno daría a los recursos del Estado durante la convocatoria y se notificó al Gerente del Banco Central la destitución de Acosta, con el fin de que no le fuera permitido gestionar recursos, dada la pérdida del cargo¹⁸⁰. Ante la acción del Congreso, una mayoría de representantes del TSE destituyeron y retiraron los derechos políticos por un año a 52 legisladores por haber cesado a Acosta y siete legisladores más que presentaron la demanda de inconstitucionalidad contra la consulta popular¹⁸¹.

En el escrito se comunicó al comandante de Policía que hiciera cumplir la sanción mediante los mecanismos legales necesarios y evitara que los 57 diputados continuaran legislando; a la vez se comunicó la decisión al presidente de la República, la Corte Suprema, el Tribunal Constitucional, el Contralor del Estado y otros altos cargos públicos. El presidente del Legislativo, Jorge Cevallos (PRIAN), unas horas después de conocer la resolución comunicó a la prensa que no sería acatada y que trabajarían con normalidad en el Congreso.

El gobierno apoyó la decisión del TSE y convocó a una marcha para que ciudadanos de todas las regiones llegaran hasta Quito a exigir que se respetara la convocatoria para la celebración de la consulta popular. Los manifestantes rodearon el Congreso para evitar la entrada de los diputados cesados, algunos de los cuales fueron agredidos en este enfrentamiento. Los diputados presentaron un recurso de amparo, a lo que el TSE

¹⁷⁹ “El Congreso sustituye a titular del TSE” *Noticias Terra*, 07 de marzo de 2007 (www.terra.com.ec)

¹⁸⁰ “Jorge Acosta fuera de la Presidencia del TSE”, *El Diario*, 07 de marzo de 2007.

¹⁸¹ Amparándose en el artículo 155 de la Ley Orgánica de Elecciones que textualmente indica “Serán reprimidos con la destitución del cargo y la suspensión de los derechos políticos por un año, la autoridad, funcionario o empleado público extraños a la organización electoral que interfiere el funcionamiento de los organismos electorales” dictaron la resolución los vocales del TSE: Elsa Bucaram (PRE), René Mouge (ID), Hernán Ribadeneira (PS) y Jorge Acosta (antes auspiciado por el PSP) “El Tribunal Supremo Electoral da un golpe directo a la oposición” *Diario Hoy*, 08 de marzo de 2007.

respondió amenazando con destituir al juez que acogió la demanda,¹⁸² los jueces restituyeron a 51 de los diputados, pero 24 fueron acusados de sedición por la fiscal de Pichincha¹⁸³. La pugna continuó varias semanas con múltiples respuestas y contra respuestas, todas de dudosa legalidad. Esto llevó a la formación de una nueva mayoría integrada por suplentes de los diputados destituidos que se alinearon parcialmente con el gobierno y conformaron el bloque denominado “Dignidad Nacional” (Freidenberg, 2008: 96; Machado Puertas, 2008: 193).

En adelante, el Congreso pasó a un plano secundario, con el papel preponderante en manos del ejecutivo y la aplastante victoria de la consulta para la AC del 15 de abril de 2007. La popularidad y el éxito político de Correa se ratificaron, posteriormente, con la elección de los asambleístas realizada el 30 de septiembre, donde consiguió una mayoría absoluta que venció la fragmentación característica del sistema de partidos ecuatoriano. Del mismo modo, los partidos emergentes, que tuvieron buenos resultados en las elecciones de 2006, se vieron severamente castigados por los electores en la designación de representantes, de forma que el PRIAN¹⁸⁴ y el PSP obtuvieron únicamente el 20 por ciento de los escaños de la AC.

Los resultados de esta elección cambiaron el escenario de la correlación de fuerzas surgido de las elecciones legislativas. Ya que el gobierno se encontraba en minoría en relación al Congreso al no contar con representación directa y al dominar, por tanto, la oposición ese espacio. La mayoría obtenida por Correa en la AC y los poderes legislativos que asumió la misma, reconfiguraron el balance de poder a favor del presidente. Con lo cual, si bien no es posible afirmar que Correa contara con una mayoría parlamentaria en la variable propuesta para el análisis, es cierto que, posteriormente, consiguió esa mayoría en un escenario paralelo, al comportarse la AC como un “congresillo”. Se debe agregar al respecto, el hecho de que el Reglamento Interno mantuviera requisitos relativamente flexibles de aprobación, lo cual facilitó el camino para sacar adelante las iniciativas del presidente.

La pregunta que se hizo durante el primer referéndum fue: “¿Aprueba usted, que se convoque e instale una Asamblea Constituyente con plenos poderes de conformidad con el Estatuto Electoral que se adjunta, para que transforme el marco institucional del Estado y elabore una nueva Constitución?” (Subrayado no es del original).

¹⁸² “Ecuador caliente” *Revista Semana*, 13 de marzo de 2007

¹⁸³ “Congresistas ecuatorianos solicitan asilo en Colombia”, *El Universal*, 27 de abril de 2007

¹⁸⁴ El PRIAN perdió a su líder en la AC, Álvaro Noboa, dado que fue destituido en enero de 2008 de su cargo de asambleísta por no haber presentado la declaración de bienes que exigía el Reglamento Interno de la Asamblea.

El hecho de contar con el respaldo mayoritario en la AC, que además fue dotada con plenos poderes, supuso una garantía para introducir los aspectos del proyecto político de la “Revolución Ciudadana” en la Carta Magna, entre ellos, la incorporación de la reelección presidencial. El carácter plenipotenciario de la AC descalificó a la institución judicial y legislativa como órganos de control sobre su funcionamiento, tal como se demuestra en los mandatos aprobados durante la fase de instauración. El Mandato No. 1 dicta:

Inciso b: “[...] *Los jueces y tribunales que tramiten cualquier acción contraria a las decisiones de la Asamblea Constituyente serán destituidos de su cargo y sometidos al enjuiciamiento correspondiente*”.

Inciso e: Asume *“las atribuciones y deberes de la Función Legislativa. En consecuencia, declara en receso a los diputados y diputadas principales y suplentes*”.

La AC dividió el trabajo en diez comisiones o mesas constituyentes¹⁸⁵, en donde los asambleístas solo podrían formar parte de una. La mesa No. 3 fue la encargada de discutir el tema de la reelección presidencial y los temas relacionados con la reestructuración institucional del Estado. La iniciativa fue discutida en comisión en abril de 2008 y sería llevada a primer debate el 9 de mayo. En la comisión los bloques de PAIS y Pachakutik apoyaron la iniciativa, mientras que la oposición aceptaba la propuesta si entraba en vigencia a partir de 2012¹⁸⁶. De esta manera buscaban que existiera un período de alternancia para impedir la postulación del presidente; no obstante, la mayoría estaba a favor de que la norma entrara a regir a partir de la sanción del nuevo pacto. Desde el inicio, la reelección fue propuesta para que quedara establecida de forma inmediata por dos períodos contados a partir de la entrada en vigencia de la nueva Constitución.

La Asamblea Constituyente aprobó la reelección presidencial el 5 de julio de 2008, esta norma formaba parte de un conjunto de 19 artículos que constituían el esquema de reorganización del Poder Ejecutivo, en donde se incluía la posibilidad del presidente para disolver el Congreso y la revocatoria del mandato presidencial, una figura que fue bautizada como “fuego cruzado”. La aprobación de los proyectos de interés del gobierno se vio favorecida por el control de la mayoría de los miembros de la AC y también por la flexibilidad que significó que las decisiones fueran tomadas por la mayoría simple de los votos, tal como quedó estipulado en el artículo 44 del Reglamento Interno de la AC.

¹⁸⁵ Las mesas instituidas fueron: 1. Derechos ciudadanos, 2. Organización y participación ciudadana, 3. Estructura institucional del Estado, 4. Ordenamiento territorial y asignación de competencias, 5. Recursos naturales y biodiversidad, 6. Trabajo y producción, 7. Modelo de desarrollo, 8. Justicia y lucha contra la corrupción, 9. Soberanía e integración latinoamericana y 10. Legislación y fiscalización.

¹⁸⁶ “*Asamblea discute reelección presidencial*”. *El Universo*, 08 de abril de 2008

Para Andrade (2012: 38-9), el proceso constituyente de Montecristi estuvo determinado por dos períodos: el primero fue la instalación y el establecimiento de las reglas del juego. En esta fase el bloque que dominó fue PAIS que creó las reglas del proceso de elaboración de la Carta Magna. Se distingue durante esa primera fase, una división bicéfala del poder entre Rafael Correa y Alberto Acosta, como presidente de la AC. El segundo período, es denominado por el autor como “decisional” y se distinguió por el claro dominio ejercido por Correa y un liderazgo paralelo, pero secundario, ejercido por Acosta.

Entre las corrientes de pensamiento constitucional que el autor identifica como influyentes en la elaboración del nuevo pacto sobresale el “presidencialismo”, entendido como el grupo promotor de la visión de un ejecutivo fuerte, que busca ensanchar el poder del gobierno “toda vez que su lealtad, vínculos orgánicos y futuro político estaban directamente relacionados con el Buró de Alianza País y/o el presidente”. Los impulsores de esta corriente gozaban de recursos como el control del aparato del Estado, control de los mecanismos de negociación y poder dentro de la Asamblea, lo que les facilitaba imponer las reglas del juego de su preferencia (Andrade, 2012: 42-4).

En esta dinámica de posición preferente de los “presidencialistas” tuvo lugar la expansión de los poderes del ejecutivo que incluye el artículo de la reelección presidencial inmediata y el traspaso de funciones a este poder en desmedro, especialmente, del desacreditado poder legislativo. Como se verá en algunas de las políticas adoptadas en la Nueva Constitución. Una particularidad adicional de la AC, fue el número de competencias legislativas que gozó durante su vigencia. Así, los constituyentes redactaron leyes, acuerdos, resoluciones, reglamentos internos e incluso amnistías e indultos. La AC, además, asignó un grupo de representantes para la formación de una Comisión de Legislación y Fiscalización, el llamado “Congresillo” en donde se dictaron algunas leyes nacionales.

Se pueden encontrar rasgos del comportamiento típico del cártel mayoritario en la composición y decisiones de la AC, tal como afirma Basabe-Serrano (2009:401):

“[...] la alta popularidad del Jefe de Estado y la perspectiva de muchos de los asambleístas de volver a participar en los comicios de 2009, los intercambios entre Ejecutivo y Legislativo asumieron las lógicas del juego principal- agente. Bajo dicho escenario, se dice que muchos de los textos constitucionales finalmente aprobados habrían provenido de asesores cercanos a la Presidencia de la República.”

Hubo fuertes críticas de la oposición y los medios de comunicación que afirmaban que el texto definitivo, redactado por una comisión formada por tres miembros (ninguno de los

cuales fungió como asambleísta), resultó significativamente alterado en múltiples artículos aprobados en Montecristi por la AC. Sin embargo, los comisionados expresaron que se limitaron a corregir la forma y no el fondo del texto constitucional, para lo cual suprimieron un total de 50 artículos que quedaron subsumidos en los restantes¹⁸⁷.

De esta manera, el proceso de alrededor de un año de duración, estuvo centrado en la convocatoria, elección e instalación de la AC. Posteriormente, la nueva Carta Magna fue sometida a referéndum el 20 de octubre de 2008, un proceso del que carecieron las anteriores Constituciones ecuatorianas, y resultó aprobada con el 63,93 por ciento de los votos a favor. La promulgación de una Nueva Constitución Política, fue el punto de partida del proyecto político de Rafael Correa y no su culminación. No obstante, para este estudio, interesa fundamentalmente por haber cambiado las reglas de juego del mandato presidencial. Para Pachano (2010:309):

“El amplio triunfo de AP¹⁸⁸, con la consecuente obtención de la mayoría absoluta, hizo que los asambleístas confiaran más en los factores políticos inmediatos que en los aspectos institucionales de mayor alcance. Por ello cobró valor la calificación de la Constitución –y en general del nuevo orden político– como un traje a la medida del presidente Correa, en el sentido de que la institucionalidad establecida difícilmente sería útil para condiciones políticas diferentes a las que existían en ese momento”.

Como se desprende de la cita, más allá de resolver antiguos problemas de gobernabilidad, la nueva Constitución buscó generar una posición cómoda para el programa de gobierno del presidente. Pero es interesante el hecho que la figura del líder, en este caso, sea abiertamente concentrada, tal como lo plantea Basabe-Serrano (2009:397):

“[...] todo el proceso de toma de decisiones inicia y termina en el despacho del Presidente de la República. El fuerte componente personalista del gobierno, sumado a la ausencia relativa de actores sinceramente alineados con el proyecto político oficial, conlleva a que la función de reducir conflictividad social y política, otrora asumida por los ministros, ahora sea una cuestión directamente evacuada por el Presidente Correa”.

Por otra parte, es importante señalar que en el lapso transcurrido desde la transición a la democracia en 1979, Ecuador ha vivido permanentes proceso de reformas políticas. En 1997 se llevó a cabo una Asamblea Constituyente que culminó con una Carta Magna que redujo funciones al Congreso en el campo económico y político, con el correlato del empoderamiento del Poder Ejecutivo (Pachano, 2008: 106).

¹⁸⁷ “Comisión suprimió 50 artículos” *El Diario*, 05 de agosto de 2008

¹⁸⁸ Alianza País de Rafael Correa

Las constantes modificaciones del marco normativo no han permitido generar certidumbre sobre la base institucional y, consecuentemente, ha sido un obstáculo para que los actores políticos y ciudadanos establezcan pautas de comportamiento estables. Para Pachano (2008), la acción política es la que ha marcado la orientación normativa y, por ende, se han producido marcos con vigencia coyuntural. Negretto (2006), en su estudio de reformas constitucionales, observa que durante el siglo XX Ecuador elaboró ocho Constituciones Políticas, cuya duración en promedio fue de 12,9 años. Este indicador lo sitúa entre los países con mayor inestabilidad constitucional en la región, superado únicamente por Venezuela, que tuvo 16 Cartas Magnas en el mismo período.

Incluso en los últimos gobiernos las reformas constitucionales fueron habituales. Las Constituciones, en un escenario de tal inestabilidad, son altamente voluntaristas y asociadas a una visión personalista del proyecto nacional (Pachano, 2008). La anterior reforma llevada a cabo entre 1997 y 1998, prohibió la reelección inmediata del presidente. Con lo cual, aunque este no era el único objetivo perseguido con la redacción del nuevo documento, sí era una parte estratégica que abriría la posibilidad de expandir el tiempo en el poder y asegurar la supervivencia del líder en el cargo. De esta forma, al flexibilizar los *term-limits* del presidente, la certidumbre sobre la permanencia del líder en el poder aumentan y, con ello, su proyecto político.

Aunque para autores como Corrales (2009), en el estilo caudillista de mandato que caracteriza a Correa, la palabra clave en su relación con los seguidores es lealtad. Corrales plantea que:

“El caudillo, distintamente, posee una gran masa de seguidores a quienes no tiene que complacer, comprar o castigar continuamente [...] Con respecto al uso del poder, los caudillos suelen encauzar dicho caudal de lealtad para, una vez en el poder, arremeter contra instituciones y rivales” (Corrales, 2009: 57).

Comparte esta visión sobre el accionar del presidente, De la Torre (2010) para quien el estilo populista¹⁸⁹ de Rafael Correa ha construido una sofisticada maquinaria de distribución clientelar a través de numerosos programas de ayuda social que incentivan la asistencia de los beneficiarios a sus mítines. En este sentido, el mencionado autor manifiesta que el partido del presidente es una maquinaria electoral donde conviven

¹⁸⁹ De la Torre en su definición de populismo aduce que *“El populismo ya no es conceptualizado como un fenómeno ligado a una fase histórica de la región sea esta la transición de la sociedad tradicional a la moderna o la etapa de industrialización por sustitución de importaciones. El populismo es visto como un fenómeno político y discursivo que puede aparecer en diferentes coyunturas socioeconómicas”* (De la Torre, 2010: 02)

tendencias y facciones distintas unidas por el líder carismático. La construcción de la idea de una democracia participativa, no liberal, en la práctica ha conllevado la transformación de la ciudadanía en la aclamación plebiscitaria de las propuestas emanadas del presidente (De la Torre, 2010: 30).

Por otro lado, es necesario referirse a la propia vocación de partido político de la Alianza País en tanto se incluye como tal en la clasificación. El estilo presidencial de su líder, Rafael Correa, está basada en la negación de la expresión política partidista con lo cual invisibiliza cualquier organización política dentro del partido. La contienda en el espacio público se realizó mediante una representación binomial de grupos: los que están con la “revolución ciudadana” y los “pelucones”¹⁹⁰. Un rasgo que comparte con el presidente venezolano, pues recurre a la polarización de la política y se conduce el apoyo político hacia un único objetivo, el líder del gobierno. En la práctica, ha sobresalido la ausencia de otros actores que compartan el rol de encarnar el proyecto político oficial (Basabe-Serrano, 2009: 397-8).

La relación del líder con el partido desde esta perspectiva, refuerza el poder en la figura del presidente y el partido juega un rol accesorio, en tanto, el presidente puede acudir a sus poderes proactivos para hacer frente a los conflictos institucionales y ejercer la autoridad desde el ejecutivo. Solo en el primer año de gobierno, el presidente dictó 28 decretos de emergencia en distintas áreas y temáticas (Machado, 2008:203).

Por ello, aunque se apele a sus transformaciones dirigidas a ampliar la participación ciudadana, en realidad el sistema político gira alrededor de él como líder carismático-caudillista. En esa dirección, para otros autores, el reemplazo constitucional buscó reforzar los poderes ejecutivos que quedaron consagrados en diversas funciones que convierten a la Nueva Constitución, en una de las más presidencialistas de la región (Basabe-Serrano, 2009:389)¹⁹¹. Aunque la anterior de 1998, se encontraba entre las más fortalecedoras de los poderes legislativos del presidente (Mainwaring y Shugart, 1997), por lo que existe cierta resiliencia constitucional en este sentido.

¹⁹⁰ Basabe (2009:398) recupera el uso de la palabra “pelucones” que el propio Correa utiliza para referirse a “las personas que poseen suficientes recursos económicos y que sobre la base de su posición social excluyen a quienes no se encuentran en similares condiciones”.

¹⁹¹ La nueva Constitución Política de Ecuador otorga al Presidente las siguientes atribuciones: Art. 279 Capacidad exclusiva para influir sobre la planificación económica. Art. 291 al 293 elaboración del presupuesto nacional. Art. 299 establecimiento del régimen tributario. Art. 300 determinar la política monetaria, cambiaria y crediticia. Arts. 311, 314 y 315 decidir sobre el control de los sectores estratégicos. Art. 157 regular las transferencias a los gobiernos subnacionales (Basabe-Serrano, 2009:389).

6.4.1 Los Recursos de Poder de Correa

Rafael Correa, como ya se ha dicho, es un presidente que goza de un fuerte apoyo popular que ha mantenido a lo largo de sus períodos de gobierno. Esto le ha permitido el triunfo en diferentes elecciones y consultas populares y lo ha alentado a tomar decisiones controvertidas sobre las instituciones políticas del Estado ecuatoriano.

A la par, como se ha mencionado, pasó de ser un presidente “apartidista” a controlar su agrupación política de manera concentrada y vertical. Aunque en el transcurso de ese proceso contó con una mayoría “paralela” en la AC que, para sus efectos, cumplió con la misión de legislar y también de definir las nuevas reglas del juego. No obstante, en el legislativo, no tuvo mayoría durante la primera parte de su gobierno.

En cuanto a las provisiones constitucionales, según el modelo de Lijphart (1999) obtiene un 3.0. Con lo cual puede afirmarse que Ecuador tiene provisiones comparativamente rígidas para la reforma constitucional, dentro del entorno latinoamericano. Las provisiones que justifican la asignación de este valor para la Constitución de 1998 están basadas en que la reforma se puede efectuar con el consentimiento del presidente y la mayoría del parlamento, más la celebración de una consulta popular (referéndum), una vez que el Congreso la haya aprobado con una mayoría de dos tercios de los miembros.

Eso también pudo influir en las provisiones de aprobación establecidas para la AC, dado que las mismas fueron suficientemente flexibles, sobre todo, si se tiene en cuenta el tipo de mayoría requerido para la aprobación de los nuevos artículos que requería solo el voto de la mayoría absoluta. Este requisito muestra, además, el aprendizaje que tuvo el impulsor de este proceso con respecto a lo ocurrido en el episodio boliviano, donde la Constituyente previó aprobaciones con mayorías especiales, lo cual alargó y estancó la votación de los artículos del nuevo texto.

6.5 UNA CONSTITUCIÓN ESCRITA EN PIEDRA: LA FALLIDA REFORMA DE JOSÉ MANUEL ZELAYA

El caso hondureño tiene la particularidad de haber sido abortado antes de conocer la voluntad popular sobre la instalación de una Asamblea Constituyente. Esto lo convierte en un caso de fracaso en el proceso de la reforma, que habría incluido la reelección presidencial, tal como confirma la evidencia del caso que será desarrollada en las siguientes páginas. Este fracaso, sin embargo, es al margen de la institucionalidad y no expresa la voluntad política de quienes iban a ser los consultados: los ciudadanos, sino que es una muestra del rechazo al cambio de los actores políticos conservadores del *status quo*,

que utilizaron la fuerza militar para cerrar una discusión que perjudicaría sus intereses políticos.

La propuesta de José Manuel Zelaya no vino al inicio de su gobierno, como sucedió en los otros tres casos de instalación de asambleas constituyentes, sino que apareció en el último año de su mandato. A lo largo de la presidencia de Zelaya, algunas políticas públicas y su acercamiento internacional con el líder venezolano Hugo Chávez, dieron pautas a la oposición y a su propio partido, para retirar el apoyo al gobierno. Con el objetivo de analizar el proceso de intento de reforma constitucional que culminó con el golpe de Estado, se examinan los principales eventos de la gestión de Zelaya en torno a la propuesta de la constituyente y la eventual incorporación de la reelección presidencial.

En las elecciones generales del último domingo de noviembre de 2005 compitieron, como tradicionalmente lo hacían desde 1980 con la llegada de la democracia, los dos grandes partidos de la política hondureña y sus respectivos candidatos a la presidencia: José Manuel Zelaya por el Partido Liberal (PL) y Porfirio Lobo por el Partido Nacional (PN). Las propuestas de campaña de ambos candidatos no exhibían grandes diferencias en las principales materias, salvo en la propuesta de Zelaya de crear un “Poder Ciudadano”. Las encuestas ubicaban la intención del voto en porcentajes muy cercanos entre ambos candidatos, por lo que se esperaban resultados electorales muy reñidos. Lo que finalmente se cumplió en la celebración de los comicios, donde Zelaya ganó por una diferencia de 3,7 por ciento de los votos (Meza, 2012:10)¹⁹².

Tabla No. 6.16. Porcentaje de votos en elecciones generales de 2005

Opciones políticas	Porcentaje de votos
José Manuel Zelaya, Partido Liberal	49,90%
Porfirio Lobo, Partido Nacional	46,17%
Otras agrupaciones	3,7%
Abstención electoral	45%

Fuente: Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)

En el Parlamento, el PL se ubicó como el partido más numeroso en escaños pero no alcanzó la mayoría absoluta, por lo que su estrategia consistió en recurrir las alianzas para lograr aprobar la agenda política con una coalición ganadora mínima, que requería de 65 votos.

¹⁹² El ajustado margen con que perdió Lobo fue una amenaza al inicio para el reconocimiento oficial de su pérdida de las elecciones. Tuvo que intervenir la embajada de Estados Unidos para persuadir al líder opositor de aceptar su derrota (Meza, 2012:10)

Tabla No. 6.17. Número de escaños por partido político (2005-2009)

Partido Político	Número de escaños
Partido Liberal	62
Partido Nacional	55
Unificación Democrática	5
Partido Demócrata-Cristiano	4
Innovación y Unidad	2
Total	128

Fuente: Centro de Documentación de Honduras (CEDOH)

El inicio de la gestión del presidente fue errático y los críticos se referían a la “lógica caótica” del gobierno zelayista, debido a sus primeras acciones que incluyeron el otorgamiento de cuotas de poder a diversos y heterogéneos grupos que conformaron una especie de islote gubernamental, que dejó en evidencia la falta de unidad en el gabinete ministerial (Meza, 2012). Esto dio algunas señales de las diferencias que marcaban el estilo de gestión del nuevo presidente con respecto a sus antecesores y a la tradicional división de poder bipartidista que había caracterizado las últimas décadas de la vida política hondureña¹⁹³. De modo que autores como Taylor-Robinson (2009) afirman que la vida política hondureña se debatía entre “una mezcla de cambio y continuidad”. Los cambios se evidenciaron en los pasos emprendidos hacia políticas de centro-izquierda por parte del gobierno. En palabras de Torres-Rivas:

“En Honduras el sistema político era estable, con un largo bipartidismo tradicional, que se alternaba el gobierno en una competencia desideologizada, no polarizada por programas diferentes sino por enconos personales, por la figura de caudillos rurales, hasta hace poco casi analfabetas, que los fines de semana juegan a las peleas de gallos y duermen en hamacas. El Partido Liberal y Nacional se han repartido todo: las instituciones y acceso a los negocios públicos o a las dádivas del enclave bananero. Han manejado el país como una vieja hacienda ganadera, un pacto pasivo e implícito entre una oligarquía sin horizontes, en la que la estabilidad es sinónimo de pasividad. Zelaya, oligarca ganadero de Olancho, incumplió el pacto cuando elevó el salario mínimo e intentó reelegirse, cuando expresó simpatías con Chávez. Todo eso puede hacerse cuando se tiene un sólido respaldo político. ¡“Mel” no tenía ni el de su propio partido político!” (Torres-Rivas, 2012: 1).

¹⁹³ Los estudios ubicaban a Honduras entre los sistemas de partidos más institucionalizados de América Latina (Taylor-Robinson, 2009)

Esta tesis es ampliamente compartida por otros estudios sobre el conflicto entre los poderes surgido por el planteamiento de la constituyente de Zelaya. Para Taylor-Robinson y Ura (2012),

“[...] Zelaya podría haber obtenido la reforma a la constitución –sin mayores obstrucciones de la Corte o el Congreso – si la opinión pública hubiera expresado desde el principio un claro apoyo al presidente y a su propuesta de la cuarta urna” (Taylor-Robinson y Ura, 2012: 16).

Los primeros pasos en las decisiones de política, los dio Zelaya cuando se enfrentó a la búsqueda de una renegociación del mercado de combustibles, motivada por la crisis internacional de los precios del petróleo. Para lo cual propuso, en marzo de 2006, que los oferentes internacionales se presentaran a una licitación pública para decidir las empresas que importarían el combustible al país. Este anuncio provocó una confrontación con el embajador estadounidense en Honduras, Charles Ford, quien se opuso a los términos propuestos por afectar los intereses de las compañías de Estado Unidos.

Con ese evento inició la cadena de acciones que alejarían a Zelaya de las estrechas relaciones que su país había mantenido siempre con Washington. Seguidamente el presidente tomó la decisión de comprar el combustible a Venezuela, procediendo al ingreso de Honduras en PETROCARIBE y la posterior adhesión, en agosto de 2008, a la Alianza Bolivariana para los Pueblos de las Américas (ALBA). Con estas decisiones la política internacional de Honduras daba un vuelco de 180 grados (Cuesta, 2010; Meza, 2012).

Como se aprecia en la tabla 6.18, el contexto económico durante el gobierno de Zelaya fue crítico. Además de los altos niveles de pobreza que ubicaban a Honduras como el tercer país más pobre de América Latina (Cuesta, 2010), la crisis mundial del petróleo y la recesión económica de Estado Unidos afectaron seriamente la economía de un país dependiente en un alto porcentaje de los trabajadores que viven en Estado Unidos.

No obstante, en materia de política social, el presidente adoptó medidas importantes como el aumento del salario mínimo, disminución en las tasa de interés y programas para la reducción la pobreza durante 2008 (con los fondos de ahorro por compra de combustibles). Logró además, la condonación de \$4.000 millones de la deuda externa. El 8 de marzo de 2008, el presidente recibió un reconocimiento por parte del Banco Mundial y

la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, que lo ubicó como el líder número uno, a nivel mundial, en resultados para el Desarrollo¹⁹⁴.

Tabla No. 6.18. Principales Indicadores económicos de Honduras 2004-2009

	2004	2005	2006	2007	2008	2009
PIB	6.2	6.1	6.6	6.2	4.2	-2.1
PIB per cápita	4.1	3.9	4.4	4.1	2.2	-4.1
Tasa de desempleo	8.0	6.5	4.9	4.0	4.1	4.9

Fuente: Estudio de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2010)

El principal logro macroeconómico de Zelaya, fue la reducción del desempleo, a pesar del escaso crecimiento económico producto de la crisis de los precios del petróleo. No obstante, la inflación se mantuvo, superando los dos dígitos (10,8%) a partir de 2008.

Si se sigue el pulso del apoyo ciudadano a la gestión de Zelaya, se aprecia una baja popularidad durante los primeros años de su gobierno. Sin embargo, desde el año 2009 hubo una tendencia al aumento que podría haber sido producto de la simpatía ciudadana con la propuesta de la constituyente. Aunque de manera comparada aparece como un presidente poco popular.

Tabla No. 6.19. Porcentaje de aprobación de la gestión de José Manuel Zelaya

LAPOP		
2006	2008	
26,42%	17,69%	
Barómetro Iberoamericano de gobernabilidad		
2007	2008	2009
33%	32%	54%

Fuente: LAPOP y Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad

El año en que aparece con el porcentaje más bajo de popularidades 2008. Este bajo índice es revelado también por otras mediciones como la encuesta para Centroamérica de Cid Gallup publicada en diciembre de 2008. En ésta el mandatario obtuvo un 25 por ciento de popularidad, el segundo más bajo de toda la región. El peor calificado fue el mandatario nicaragüense, Daniel Ortega, con un 22 por ciento¹⁹⁵. Pero, paralelamente, la propuesta de la “Cuarta Urna” tuvo un empuje favorable entre los ciudadanos, quienes mostraron una opinión favorable a la consulta y a la eventual instalación de una Asamblea Constituyente (Meza, 2012: 13). El tema de la “Cuarta Urna” fue el principal tema desde el inicio de 2009

¹⁹⁴ “Honduras logra primer lugar en gestión para el desarrollo” *La Tribuna*, 9 de marzo de 2008.

¹⁹⁵ “Mel y Ortega los peor evaluados de C.A.” *La Prensa*, 24 de diciembre de 2008.

en Honduras; para Meza (2012), este planteamiento eclipsó, incluso, las elecciones internas del Partido Liberal y la incipiente campaña para los comicios de finales de año.

El mismo autor manifiesta que la propuesta del presidente fue vista con interés por múltiples grupos sociales que vieron la oportunidad de participar y alcanzar cierto grado de inclusión social en la toma de decisiones a nivel nacional. La mayor oposición, la encontró entre las élites políticas y económicas que rechazaron la idea, pues vieron en ella un afianzamiento de la izquierda y la voluntad continuista del presidente Zelaya. El escenario a partir de este año fue institucionalmente conflictivo, hasta acabar con el golpe de estado de junio de 2009.

El deterioro y la desconfianza de las fuerzas políticas, incluyendo su propio partido político, se evidenció en la relación del presidente con el poder legislativo. Este último presentó una fuerte oposición a la política de acercamiento con Venezuela, a las reformas de la Ley Electoral y la composición de la Corte Suprema de Justicia, entre otras iniciativas. Así, entre 2006 y 2008 el porcentaje de leyes de iniciativa presidencial aprobadas por el Parlamento pasó del 64 por ciento, al 54 por ciento (Taylor-Robinson, 2009: 487).

La tensión política llegó al máximo en el inicio de 2009 al anunciar el presidente su intención de hacer una consulta popular sobre la instalación de una Asamblea Constituyente que modificara la Carta Magna y facilitara su reelección (Cuesta, 2010: 4). La razón por la que pretendía recurrir a la vía constituyente, era la imposibilidad que planteaban las “normas pétreas” constitucionales, vigentes desde 1982, que prohibían efectuar una enmienda parcial a la cláusula que regulaba los *term limits* del presidente de la República así como a otros aspectos constitucionales. La convocatoria a una AC representaría la oportunidad para cambiar el diseño constitucional y eliminar la norma pétrea sobre la prohibición de la reelección presidencial, que textualmente expresa:

Artículo 239. “El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser Presidente o designado. El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos, y quedarán inhabilitados por diez años para el ejercicio de toda función pública”. (el subrayado no es del texto original)

La Constitución Política de 1982 también incluye la prohibición de reforma de otras materias, como: la potestad exclusiva de la Asamblea Legislativa Nacional para decretar una reforma a la Constitución, la forma de gobierno y el territorio nacional. Tal como queda expresado en el texto constitucional:

Artículo 374. *“No podrán reformarse en ningún caso el Artículo anterior¹⁹⁶, el presente Artículo, los Artículos constitucionales que se refieren a la forma de gobierno, al territorio nacional, al período presidencial, a la prohibición para ser nuevamente Presidente de la República, el ciudadano que lo haya desempeñado bajo cualquier título y el referente a quienes no pueden ser Presidentes de la República por el período subsiguiente”*

Del listado de las normas pétreas de la Constitución de 1982, sin duda, la cláusula que despierta mayor interés es la prohibición de la reelección presidencial y su reforma. Otros temas sobre la organización institucional del Estado o la materia de inclusión social, que planteaba Zelaya entre sus intereses para convocar a una Constituyente, podrían haberse conocido como reformas parciales a la Carta Magna. Las provisiones para las enmiendas, si bien requerían de los dos tercios de los legisladores para su aprobación, no se encuentran entre las más rígidas, como para descartar ese escenario. Todo lo que lleva a afirmar, que detrás de la intención de convocar la Asamblea Constituyente, la reelección presidencial estaba entre los temas principales.

Para dar lugar al proceso, Zelaya intentó legitimar su propuesta, a través de la opinión popular. La convocatoria a consulta fue cambiando a raíz de los respectivos rechazos institucionales que intentaron frenar el proyecto presidencial. De esta forma, el presidente anunció por Cadena Nacional de Radio y Televisión que el día anterior, 23 de marzo de 2009, en Consejo de Ministros, emitió un Decreto (PCM-005-2009), en el cual ordenaba la celebración de una consulta popular para que los ciudadanos expresaran si estarían o no de acuerdo con la convocatoria a una Asamblea Constituyente, cuya misión sería redactar una Nueva Constitución Política para el Estado hondureño.

Dicho decreto no fue publicado en la Gaceta Oficial, pero aún así, el Ministerio Público interpuso una demanda ante el Juzgado Contencioso Administrativo de la Capital hondureña, alegando que la convocatoria era un acto ilegal y debía ser anulada (Martínez Barahona y Brenes, 2012: 125). En respuesta, el Juzgado prohibió la realización de la consulta, comunicando la inmediata suspensión del Decreto Ejecutivo. Esta comunicación se hizo con fecha 27 de mayo de 2009.

Empero, un día antes de conocer el veredicto del Juez, el 26 de mayo; Zelaya anticipando la decisión, emitió un nuevo Decreto Ejecutivo (PCM-19-2009), en el que procedió a la anulación de la primera convocatoria, que dejaba sin lugar la “consulta popular” y, el mismo día, emitió un tercer Decreto (PCM-20-2009), en el que dispuso la realización de

¹⁹⁶ El artículo 374, se refiere al procedimiento por el cual el Congreso Nacional puede reformar la Constitución Política.

una “Encuesta Nacional de Opinión”, que sería realizada el día 28 de junio de 2009 (Brewer, 2009: 337). Ninguno de los Decretos fue publicado en la Gaceta Oficial, sino hasta un mes después, con fecha 25 de junio de 2009, en el Diario Oficial No. 31.945. La pregunta que proponía para la encuesta nacional era la siguiente:

“¿Está usted de acuerdo que en las elecciones nacionales de 2009, se instale una cuarta urna en la cual el pueblo decida la convocatoria a una Asamblea Nacional Constituyente? Sí_No__”.

El resultado de esta encuesta no sería vinculante, pero funcionaría como presión para enfrentarse contra la oposición al proyecto Constituyente en la Asamblea Nacional que, ante la voluntad popular, tendría que aceptar la legitimidad de la propuesta presidencial. Unos días después, para completar el proceso de convocatoria a la “encuesta”, Zelaya emitió un nuevo Decreto donde disponía que su realización estaría administrada técnicamente, por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y ordenaba a las Fuerzas Armadas la colaboración en los procedimientos logísticos¹⁹⁷.

Ante la imposición de una nueva demanda del Ministerio Público contra la encuesta decretada por el presidente Zelaya, el juez contencioso, en Sentencia del 29 de mayo, dictaminó que se consideraba la anulación expresada el 27 de mayo pasado, extensiva a cualquier “reedición” de la consulta. La tensión con los miembros del partido en el parlamento se agudizó en ese momento por las acciones de rebeldía del presidente que insistía en celebrar la consulta. La actitud antagónica al presidente se extendió con la negativa del Órgano Electoral y el Ejército a acatar las disposiciones del Decreto Ejecutivo y, en su lugar, obedecer al Juzgado que ordenó el decomiso inmediato del material relacionado con la encuesta¹⁹⁸.

En respuesta Zelaya destituyó al Jefe del Estado Mayor Conjunto, El Gral. Romeo Vásquez Velásquez, al negarse a colaborar con las disposiciones presidenciales y seguir las disposiciones del Juez contencioso administrativo. Este hecho aumentó la crispación con las Fuerzas Armadas y el poder judicial. Por su parte, en el poder legislativo también iba aumentando el grado de tensión caldeando sus ánimos por los desacatos presidenciales. Una cita extraída del diario *La Tribuna* sirve de muestra del temor que algunos

¹⁹⁷ *El Heraldo*, 8 de mayo de 2009.

¹⁹⁸ El 24 de junio, el Juzgado de Letras Contencioso Administrativo ordenó a las Fuerzas Armadas de Honduras, representadas por el Jefe del Estado Mayor Conjunto, “*el inmediato decomiso de toda la documentación y material necesario y relacionado con la consulta de opinión que el Poder Ejecutivo, en abierta violación a la orden emanada de este Juzgado, pretende realizar el día domingo 28 de junio de 2009*”. Sentencia citada por Brewer, 2009.

parlamentarios mostraban en el mes de junio ante una situación de crisis política, que pudo pesar en que éstos se anticiparan a las acciones del ejecutivo y decidir emprender el golpe de estado:

“Estamos alarmados, porque sabemos que vamos hacia la ruptura de la Constitución. En Ecuador golpearon a los diputados, los sacaron de la Cámara para instalar la Asamblea Constituyente y sabemos que aquí iremos a lo mismo”, (declaración del diputado liberal Mauricio Reconco)¹⁹⁹.

Tras su destitución, el día 24 de junio, el Gral. Vásquez interpuso sendos recursos ante la Corte Constitucional contra el poder ejecutivo por considerar injustificada la acción presidencial. No obstante, Zelaya continuó con el proceso de consulta, la cual quedó públicamente decretada en el Diario Oficial La Gaceta del 26 de junio de 2009, acompañada de la reglamentación correspondiente. Con lo cual, el presidente desafió las órdenes judiciales y, en otro acto de rebeldía contra las disposiciones del Juez, acudió con un grupo de seguidores y miembros del Gabinete a la base aérea “Hernán Acosta Mejía” en donde retiró 814 cajas decomisadas que contenían el material para llevar a cabo la encuesta (Brewer, 2009).

Estas acciones de desacato a la prohibición del poder judicial de celebrar la consulta, motivaron al Fiscal General de la República a formular ante la Corte Suprema de Justicia, un requerimiento oficial de José Manuel Zelaya, como responsable de delito de traición a la patria, abuso de autoridad y usurpación de funciones, en perjuicio del Estado de Honduras. Con base lo cual, ordenó la captura, cese de funciones y allanamiento de la vivienda del Presidente. Para ello, solicitó que las Fuerzas Armadas hicieran cumplir el mandato constitucional y procedieran a la captura de Zelaya (Brewer, 2009: 350).

El día previsto para la encuesta nacional, el 28 de junio, el Presidente fue expulsado del país tras ser retenido por dos comandos militares, que no ejecutaron la orden, tal como fue solicitada por el Fiscal General y la Corte, dado que fue ilegalmente trasladado en un vuelo con destino a Costa Rica²⁰⁰. Paralelamente, Zelaya fue destituido por el Congreso, con el argumento de que el presidente había incurrido en “reiteradas violaciones de la Constitución y otras leyes y sentencias judiciales”.

El Congreso consideró que había desconocido el mandato de la justicia ordinaria y electoral al insistir sobre la celebración de la consulta declarada “ilegal” por el Poder Judicial y aprobó la separación del cargo. El Secretario del Congreso –José Alfredo

¹⁹⁹ Declaraciones en: *La Tribuna*, 05 de junio de 2009

²⁰⁰ “Congreso destituye a “Mel”, *La Tribuna*, 28 de Junio de 2009.

Saavedra– en dicha sesión, leyó una supuesta carta de renuncia al cargo escrita por Zelaya. No obstante, éste desmintió desde Costa Rica haber presentado dicha renuncia y, por el contrario, durante los primeros días del golpe defendió con el apoyo de otros mandatarios, estar aún en posesión del cargo, a pesar de que el Congreso había designado a Roberto Micheletti como presidente²⁰¹.

El golpe de Estado, que Meza, *et.al.* (2010) catalogan como el “golpe de las élites”, se justificó en el cumplimiento e interpretación del mencionado artículo constitucional No. 239 y del No. 4 que planteaban como sanciones por la infracción de estas normas el delito de traición a la Patria, el cese inmediato en el desempeño del cargo y la inhabilitación por diez años para el ejercicio de toda función pública. Aunque no existen datos que confirmen el proyecto específico que planteaba Zelaya para la elaboración de una nueva Carta Magna, varios analistas sostienen que su objetivo perseguía generar un proceso de cambio como el de los tres países analizados por esta investigación anteriormente²⁰². Aunque los resultados de su estrategia tardía y confusa le valieron el propio cargo.

En este caso, tal como se ha podido apreciar, el presidente tenía un complicado escenario político para sacar adelante el proyecto constituyente. En primer lugar, no existía la figura del referéndum, la cual fue aprobada en 2012 durante el mandato de Porfirio Lobo²⁰³. Por otra parte, la estrategia de recurrir a la arena legislativa en búsqueda de reformar parcialmente la Constitución y eliminar la prohibición absoluta a la reelección presidencial, estaba de antemano descartada, por la presencia de las “normas pétreas” incorporadas en la Carta Magna desde 1982, lo que hizo que la única estrategia posible para abordar un cambio al *status quo* constitucional fuera una Asamblea Constituyente.

6.5.1 Los Recursos de Poder de Zelaya

Los recursos políticos que se toman en cuenta en las variables explicativas, muestran que el líder tenía un mal pronóstico para emprender el camino hacia la reforma. En primer lugar, no logró reunir un apoyo popular suficiente para basar sus estrategias en la aprobación de su gestión o en el carisma y el respaldo de los ciudadanos. A pesar del aumento de su popularidad hacia 2009, se mantuvo en niveles bajos, comparativamente

²⁰¹ “Congreso destituye a “Mel”, *La Tribuna*, 28 de Junio de 2009.

²⁰² Sobre el tema se agradece la información brindada en entrevista al Dr. Álvaro Cáliz investigador del Estado de la Región y a la Excm. Embajadora de Costa Rica en Honduras M.Sc. Marielos Gutiérrez. También las sugerencias del investigador Dr. Juan Manuel Muñoz, de la Universidad de la Ciudad de Dublín, Irlanda.

²⁰³ “Congreso Nacional de Honduras aprueba Ley que regula plebiscito y referéndum” *El Heraldo*, 11 de diciembre de 2012.

estaba en los últimos lugares en popularidad entre los Presidentes de la Región Centroamericana, como se rescata de los datos.

A modo de ejemplo, la encuesta de Opinión Pública de la Universidad de Vanderbilt, LAPOP, en la ola de entrevistas de 2010, incluyó algunas preguntas específicas sobre la propuesta de Zelaya de la “Cuarta Urna” y el golpe de estado²⁰⁴. Aunque la encuesta es posterior a los hechos analizados, arroja algunos datos que muestran el escaso apoyo a la propuesta presidencial. De forma tal que sólo un 24,11 por ciento declaró haber estado de acuerdo con la consulta popular propuesta por el presidente Zelaya. Un porcentaje más alto indicó que estaba de acuerdo con la formación de una Asamblea Constituyente, el 29,49 por ciento y, el 25,05 por ciento estaba de acuerdo con que se reforme la Constitución para que se permita la reelección presidencial²⁰⁵. Por otra parte, también es importante considerar que las elecciones de 2005 fueron ganadas por Zelaya con el respaldo de apenas un 23 por ciento del registro electoral (Meza, 2012: 10).

Con respecto a la variable institucional, el presidente contaba con un número superior al 40 por ciento de los escaños, pero inferior al 50 por ciento, con lo cual, supera el criterio de mayoría de Jones (1995), cuyo umbral se establece en 45 por ciento, esto le permitió sacar adelante gran parte de sus políticas, aún cuando muchas fueron controversiales y dividieron el apoyo de su propia agrupación. Empero, fue perdiendo el apoyo de su partido y quedándose huérfano políticamente, cuando declaró su interés por hacer transformaciones a la Constitución Política. El Parlamento le retiró su apoyo, al punto de destituirlo del cargo en una acción paralela al Tribunal. Con estos hechos su mayoría se rompió pero, aún en esa situación, ante la rigidez extrema que implicaba la norma pétrea que prohibía modificar la reelección, esta no habría podido tratarse en la arena legislativa, incluso cuando el presidente lograra reunir los dos tercios de los votos requerido para una enmienda parcial a la Constitución.

Esto lleva al siguiente factor, el de la rigidez constitucional. Honduras tiene una Constitución rígida que, medida a través del modelo de Lijphart (1999), obtiene el puntaje de 3.0, dada la provisión de una votación de los dos tercios de los legisladores para aprobar la reforma. Sin embargo, en el tema que atañe a este estudio, la modificación de la

²⁰⁴ Se incluyen las preguntas: honcrps2) ¿Estaba usted de acuerdo con se llevará a cabo la consulta popular del Presidente Zelaya?, honcrps3) ¿Está usted de acuerdo con la formación de una Asamblea Nacional Constituyente? Y, honcrps4) ¿Está usted de acuerdo con reformar la Constitución Política para permitir la re-elección? Estas preguntas y las frecuencias están disponibles en la web del Proyecto: <http://lapop.ccp.ucr.ac.cr>

²⁰⁵ El cruce de la variable de consulta popular (pregunta honcrps2) con reforma para reelección (pregunta honcrps4), resulta significativo al 0.000, lo que indica una fuerte asociación entre las variables, con una desviación estándar muy reducida de 0.027.

reelección presidencial, la Constitución Política hondureña es clasificada como el caso extremo de rigidez constitucional, ubicándola con el puntaje máximo entre los países que se comparan en el presente trabajo dada la norma pétrea que impide cualquier intento por reformar el artículo que contiene la reelección presidencial.

Finalmente, al referirse al control ejercido por el presidente en su partido, se puede observar que Zelaya perteneció e hizo carrera política dentro del Partido Liberal. En este sentido, es muy distinto a otros de los presidentes analizados, quienes emergieron con estructuras partidistas novedosas y llegaron al poder bajo la aparente investidura de “neófitos”. En este caso, si bien fue un presidente de quiebre con la política tradicional de su partido e, incluso de su país, no pudo concentrar la fuerza y autoridad política suficiente para liderar el proceso que pretendió sacar adelante. Una de las principales razones de esta incapacidad de concentrar el liderazgo fue que el expresidente Carlos Flores permaneció como líder principal de la estructura política interna del Partido Liberal. Por ello, la estrategia que intentó seguir fue la de generar una nueva correlación de fuerzas pero, a diferencia de los presidentes andinos, intentó hacerlo desde la propia estructura de su partido²⁰⁶.

La imprevisibilidad y el vaivén en las posiciones ideológicas de Zelaya no lograron amalgamar a tiempo una base de apoyo suficiente para retener el mando. Una debilidad en asentar este liderazgo, fue que en sus discursos no llegó a evidenciar abiertamente su posición ideológica. Los guiños a los líderes internacionales no siempre fueron hacia los líderes de izquierda, aunque su adhesión al ALBA y algunas referencias discursivas le valieron un apoyo creciente de los movimientos sociales hondureños pero su estilo continuó siendo pragmático y ambiguo. Este escenario generó una fuerte tensión entre las élites hondureñas y provocaron que Zelaya sufriera un proceso de deterioro dentro de su agrupación y fuera perdiendo el apoyo de la rama legislativa y de la élite interna del partido.

El sistema de partidos hondureño que se consideró hasta ese momento, como ya ha sido recalado, como uno de los más institucionalizados en la Región Latinoamericana (Taylor-Robinson, 2009), inició con el gobierno de Zelaya un período de reconfiguración que aún

²⁰⁶ El sociólogo y doctor en ciencias política, Álvaro Cálix, en entrevista con la autora afirma: *“Uno de los más claros ejemplos en esta nueva correlación de fuerzas fue el nombramiento de Patricia Rodas como miembro de su gabinete, a pesar de que no era un personaje político bien recibido en las filas del PL por ser hija de uno de los principales rivales de Carlos Flores en la década de 1980, donde incluso se llegó a hablar del rodismo como sector desafiante al status quo de Flores [...] El rodismo se ha caracterizado además por su ideología de izquierda y la cercanía con la Revolución Sandinista del 1979. No obstante, no se puede dejar de lado que el PL es un partido catch all y esto permitió dar cabida a que la Sra. Rodas fuera nombrada en el gobierno”*.

no ha concluido. No obstante, una evidencia que arroja la crisis generada en el sistema de partidos a partir del golpe de Estado al presidente es que si los dos partidos tradicionales se mantuvieron durante tanto tiempo vigentes en la competencia electoral, se debe más a la herencia autoritaria del mandato a lo interno de las agrupaciones –quienes representan una élite política, económica y militar preservadora de su *status quo*– que al éxito en la adaptación de sus métodos a la democracia moderna (Meza, et.al., 2010: 27).

La característica hasta la separación ideológica de Zelaya con su partido, de acuerdo con Taylor-Robinson estaba marcada por:

“El presidente es el líder de su partido [...] Los diputados del partido del presidente normalmente apoyan los proyectos legislativos del presidente porque es lo más prudente que puedan hacer para el futuro de sus carreras políticas [...] En este contexto, la oposición fuerte del Congreso en el 2008 a la política del presidente Zelaya con Hugo Chávez fue una ocurrencia extraordinaria.

Y agrega que:

“También ha existido otras confrontaciones con el Presidente Zelaya²⁰⁷ [...] El Congreso confrontó al presidente, e inclusive el partido del presidente se opuso a la política exterior del Presidente Zelaya de aliarse con Hugo Chávez”. (Taylor-Robinson, 2009:487).

Ciertamente, lo que fue visto como la “radicalización” de Zelaya terminó por polarizar al partido y distanciarlo del ala más conservadora representada por el expresidente Carlos Flores, quien ha mantenido el control del PL durante varias décadas. Esto se demuestra con la movilización temprana de la estructura liberal para gestar precandidaturas que hicieran frente al presidente. Por un lado, se ubicó el candidato de continuidad en la línea del presidente y, por otro, el del tradicional estilo conservador de Flores, valga agregar que éste se replegó tempranamente del apoyo a la precandidatura de Micheletti, quien prácticamente tenía nula posibilidad de ganar la batalla interna para ser candidato por el PL²⁰⁸. En prensa destaca la siguiente lectura del contexto partidario liberal:

“La crisis del Partido Liberal se origina en la incapacidad de este instituto político para mantenerse dentro de la esfera ideológica correspondiente, seguido por las opciones

²⁰⁷ El autor podría referirse a las confrontación de Zelaya con el Congreso para aprobar al menos el nombramiento de un Magistrado para la Corte Suprema de Justicia afín al Ejecutivo en enero del 2009, en la que fracasó el gobierno; así como el desgaste para que sus diputados aprobaran el ingreso de Honduras a Petrocaribe y posteriormente al ALBA durante el 2008.

²⁰⁸ “La Crisis del Partido Liberal y sus Opciones” *El Tiempo*, 07 de febrero de 2008

teóricas que sus líderes guardan con la realidad.” (Martínez, Juan Ramón. La crisis del PL. El Tiempo, 07 de febrero de 2008)

Como se ha venido señalando, la crisis de Zelaya con su partido estuvo marcada por su alejamiento ideológico y las consiguientes medidas sociales que adoptó desde el gobierno. Las alarmas del golpe de estado se dieron un año antes de que se llevara a cabo, justo en el contexto de la adhesión al ALBA y en medio de la conflictiva campaña interna del Partido Liberal.²⁰⁹ Así, la relación del líder con su partido fue de abierta confrontación. Zelaya no logró desplazar al líder tradicional liberal y perdió el apoyo de una gran parte del partido.

6.6 CONCLUSIONES

En este capítulo se han desarrollado las experiencias reformistas de reelección presidencial de los presidentes Chávez, Morales, Correa y Zelaya. Aunque existen importantes diferencias entre ellas, puede observarse que hubo un aprendizaje histórico de los procesos emprendidos. No sería posible concebir el desarrollo del proceso de Rafael Correa sin los precedentes ocurridos en Venezuela y Bolivia.

En el intento del presidente hondureño es claro que sus recursos de poder eran divergentes con los otros líderes analizados, esto se pudo ver en la configuración suficiente del QCA, en donde se encuentran representados intentos de los presidentes andinos, pero no el de Zelaya. Es claro que este intentó establecer un escenario de popularidad y construir bases sociales de apoyo, pero no lo consiguió a tiempo para emprender la reforma. Por otra parte, el escenario partidista y la vigencia de la vieja élite en el poder tras bastidores, no favorecieron su trayectoria hacia la reforma.

Entre los presidentes que alcanzaron la reforma, quien llegó más lejos en la flexibilización de los períodos de mandato fue Chávez, que lo hizo a través de cambios sucesivos que le permitieron una mayor radicalización en esa norma. Ante el escenario de aprendizaje es factible esperar nuevos cambios en los demás presidentes viéndose alentados por el éxito de Chávez en la eliminación de los límites a la reelección.

Una mención especial merece el tema de las constituyentes, dado que la meta que persiguen es mucho más amplia que la propia reforma a la reelección presidencial. En Venezuela (en 1999), Ecuador, Honduras y Bolivia, la convocatoria de las Asambleas Constituyentes conllevaban la idea de la refundación de las relaciones políticas en sus

²⁰⁹ *“Advierten peligro de Golpe de Estado” La Tribuna, 28 de julio de 2008*

Estados, basada en un nuevo pacto social y en la inclusión de grupos típicamente excluidos de las esferas del poder.

En esta lógica, las constituyentes son un proyecto político mayor en donde la superación de los antiguos límites de mandato, fue sólo una parte integrante que encontró la oportunidad y el anhelo presidencial en su inclusión. El objetivo, en estas condiciones, podría entenderse como la posibilidad de contar con más tiempo para que el líder dirija su proyecto en el poder. Por otra parte, si bien la reelección presidencial no fue el centro sobre el cual gravitaron las constituyentes sí representaron un espacio propicio para incluir el tema dentro de un entorno más amplio de transformaciones institucionales. Es decir, las constituyentes se convirtieron en una ventana de oportunidad política para permitir la sostenibilidad del presidente en el poder, en un sentido más amplio.

Téngase presente que tanto Hugo Chávez en 1998, Evo Morales en 2005, como Rafael Correa en 2006, llegaron al poder con la propuesta de derrocar a una clase dirigente desgastada y de incluir socialmente otros grupos que se encontraban hasta ese momento marginados. En este sentido, estos presidentes para Shifter y Joyce (2008):

“están haciendo uso de la reforma de la Constitución como medio para consolidar su poder y como rechazo simbólico al poder político tradicional” (Shifter y Joyce, 2008:56).

Así, el haber impulsado el proyecto de la nueva Constitución significó la posibilidad para reconstruir las estructuras de poder del Estado y cumplir con las promesas de inclusión social a la vez que reforzaron el apoyo de una mayoría de ciudadanos hacia sus políticas. Con ello se garantizó la consolidación de sus liderazgos, logrando cimentar un amplio apoyo popular entre distintos sectores de la población. Así, independientemente de los resultados de sus políticas, una estrategia central ha sido la búsqueda de la consolidación de su poder como presidentes que gobiernan de “cara al pueblo” frente a lo que presentan como la amenaza de la oposición conservadora y tradicional que gobernaba “de espaldas al pueblo”.

CAPÍTULO VII JUECES QUE LEGISLAN: LAS MODIFICACIONES EMPRENDIDAS POR MEDIO DE LA INTERPRETACIÓN

7.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo está centrado en el segundo grupo de líderes reformistas. Lo constituyen Óscar Arias en Costa Rica y Daniel Ortega en Nicaragua. El denominador común, como lo establece el título, estriba en que la decisión final que modificó la norma, la tomó el poder judicial. Aunque se debe precisar que tanto las trayectorias seguidas en ambos casos como los recursos de poder con que cada líder contó para emprender el trayecto decisorio fueron diferentes.

El proceso emprendido por Arias, si bien atravesó por la experiencia del fracaso, pudo salir adelante tras numerosas votaciones tanto en el poder legislativo, como en el judicial. No así el caso de Ortega, que abandonó el parlamento y apostó a la decisión judicial, en un recorrido adaptado de la experiencia costarricense y con un resultado más extremo, como fue la reelección ilimitada.

Es de resaltar que ambos episodios son novedosos en la experiencia latinoamericana de modificación constitucional. Téngase en consideración que, si bien en otros países de la región, los presidentes acudieron a las Cortes para solicitar la interpretación de la norma reeleccionista –en el sentido de ampliar aún más sus períodos en el poder– como fueron los casos de Fujimori y Menem, lo hicieron con base en la presunción de que la norma no podía ser aplicada de manera retroactiva a sus mandatos; pero no con la intención de declarar la inconstitucionalidad del artículo en cuestión y de cambiar el texto, como sí ocurrió en estos casos.

En los episodios que aquí se desarrollan, aunque se asimilen en su trayectoria de decisión son distintos en la composición de los recursos de poder de los líderes. Dentro de la solución del análisis cualitativo comparado (QCA) del capítulo V, el proceso costarricense puede verse reflejado parcialmente, en la medida que Arias era un líder popular y no contaba con mayoría en la Asamblea Legislativa; sin embargo, no se explica totalmente con la configuración, puesto que era un líder sin control partidista y los procedimientos de enmienda constitucional eran rígidos.

El caso nicaragüense queda explicado en la primera solución compleja. Sobresale su control partidista y flexibilidad en las provisiones constitucionales de enmienda, sumado a la falta de mayoría en la Asamblea Nacional.

Para abordar estos casos, se reconstruyen primero los episodios costarricenses que son tratados de manera continua con el fin de reflejar adecuadamente la dinámica en el comportamiento estratégico del líder. Y, en segundo lugar se desarrolla el proceso nicaragüense en donde sobresale la influencia del programa de reforma emprendido por Arias. Al finalizar se retoman elementos de la comparación de las reformas de estos líderes centroamericanos.

7.2 A LA TERCERA VA LA VENCIDA: LA MODIFICACIÓN IMPULSADA POR ÓSCAR ARIAS²¹⁰

Óscar Arias, es el único de los líderes analizados que se encontraba fuera del ejercicio de la presidencia, cuando inició el camino para modificar la Constitución Política. Su primer mandato lo ejerció en el período de 1986- 1990 y, una vez ejercido el cargo, tal como los demás exmandatarios en Costa Rica desde 1969, quedó constitucionalmente inhabilitado para volver a presentarse a la presidencia.

Por lo tanto, el contexto que marcó la reforma constitucional para permitir la reelección en Costa Rica, difiere del de los demás casos, pues el líder no contaba con el control de los recursos institucionales del Estado, lo que le hizo impulsar la propuesta desde su condición de expresidente en una misión cuyo propósito era reposicionarle en el liderazgo del partido y permitir el acceso, por segunda ocasión, a la silla presidencial.

Las elecciones presidenciales de 1986 fueron ganadas por Arias como candidato del Partido Liberación Nacional (PLN) en la recta final de la campaña su discurso sobre el conflicto armado en la Región Centroamericana tuvo un peso importante en aquel contexto político. Así, alcanzó el 52,3 por ciento de los votos, frente al 45,8 por ciento que obtuvo su contrincante quien, posteriormente, también llegaría a la presidencia, Rafael Ángel Calderón Fournier, líder del Partido Unidad Social Cristiana (PUSC). Durante su primer mandato mantuvo un apoyo popular alto y ganó un prestigio político importante, fundamentalmente por el papel desempeñado en la pacificación y el cese de los conflictos armados en Centroamericana en la década de 1980. Este papel le hizo acreedor del Premio Nobel de la Paz en 1987, reportándole un alto prestigio y una correspondiente alta

²¹⁰ Agradezco la información suministrada a través de las entrevistas realizadas al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, el Magistrado Luis Paulino Mora†, al Magistrado del Tribunal Supremo Electoral Max Esquivel y al ex candidato presidencial y miembro del Partido Liberación Nacional, Antonio Álvarez Desanti.

valoración. Ambos elementos se convertirían en factores que impulsaron su iniciativa de reforma constitucional.

Tabla No. 7.1. Datos de opinión popularidad y apoyo a reelección de Óscar Arias

Encuesta	Período	Dato consultado	Porcentaje
LAPOP/CCP-UCR	1987	Porcentaje de aprobación de la gestión presidencial	69,30%
UNIMER	Octubre, 1999	Porcentaje a favor de la reforma constitucional que permita reelección	57,7%
Cid Gallup	Enero, 2000	Porcentaje que apoya la reforma para que Óscar Arias pueda reelegirse	59,0%
Unimer	Febrero, 2003	Apoya a Óscar Arias para la reelección	86,90%

Elaboración a partir de prensa y LAPOP/CCP-UCR.

Por tanto, la popularidad con que contaba Arias jugó principalmente un papel de presión institucional pero esta señal transmitida desde la sociedad no impactó positivamente en el escenario legislativo. Los dos gobiernos por los que atravesaron los intentos de reforma para permitir la reelección presidencial, estuvieron en manos del partido de oposición, la Unidad Social Cristiana (PUSC) que también controló durante ambos períodos el bloque más numeroso en la Asamblea Legislativa. Sin embargo, el proceso legislativo sólo fue activado para conocer la iniciativa de reforma durante el período 1998-2002, durante el gobierno de Miguel Ángel Rodríguez. Durante el siguiente período 2002-2006 se recurrió, por segunda vez, a la Sala Constitucional.

Tabla No. 7.2. Composición Legislativa 1998-2002 y 2002-2006

Partidos con representación legislativa 1998-2002	Número de Escaños	Partidos con representación legislativa 2002-2006	Número de Escaños
Unidad Social Cristiana (PUSC)	27	Unidad Social Cristiana (PUSC)	19
Liberación Nacional (PLN)	23	Liberación Nacional (PLN)	17
Fuerza Democrática (FD)	3	Acción Ciudadana (PAC)	14
Otros partidos	4	Movimiento Libertario (ML)	6
		Renovación Costarricense (RC)	1
TOTAL	57	TOTAL	57

Fuente: Asamblea Legislativa de Costa Rica

Los líderes del PUSC y sus representantes legislativos no tuvieron mayor interés en sacar adelante una propuesta política de una agenda ajena a la de la agrupación, a sabiendas que una eventual reforma a la reelección presidencial, en el contexto inmediato, llevaría el “nombre y apellidos” del expresidente liberacionista Óscar Arias Sánchez. Por tanto, consideraron que no les beneficiaría directamente asumir el costo político de una reforma constitucional para un candidato de la oposición; el cual por otro lado tampoco contaba en ese momento con el apoyo de su partido político: el PLN, puesto que éste se encontraba debatiendo las precandidaturas de los nuevos líderes que luchaban por posicionarse como el próximo representante para las elecciones nacionales de 2002.

La lucha interna de los precandidatos, Antonio Álvarez Desanti, Rolando Araya Monge y José Miguel Corrales; estuvo marcada por tres líderes con amplias carreras dentro del partido y sus respectivos grupos de seguidores que, además, tenían fuertes incentivos para seguir la contienda interna, dado que el desgaste del PUSC (1998-2002) en el gobierno, podría significar la alternancia característica de un sistema bipartidista, como hasta ese momento venía siendo el sistema de partidos costarricense. Los tres potenciales candidatos se opusieron en todo momento a la reforma reeleccionista perseguida por Arias en el escenario legislativo, donde el mismo PLN se encontraba fraccionado en torno a estos líderes.

En esta lógica es probable que la popularidad de Arias, lejos de incentivar el apoyo al Proyecto de Ley entre los legisladores, más bien promoviera que la oposición del PUSC y los diputados del PLN allegados a los otros precandidatos, descartaran la propuesta de la reelección presidencial por considerar que daría un triunfo rotundo a Arias, un hecho que prolongaría el surgimiento de un nuevo líder dentro del PLN y el desplazamiento del PUSC del gobierno. Los diputados costarricenses, además, no percibían una amenaza de castigo electoral por parte de los ciudadanos, debido a que en Costa Rica no existe la posibilidad de reelección inmediata de los diputados.

Arias basó su estrategia, inicialmente, en las conversaciones informales con líderes políticos de la oposición como Rafael Ángel Calderón, el presidente de la República, Miguel Ángel Rodríguez y el expresidente liberacionista José María Figueres²¹¹. También contó con el decidido apoyo de algunos líderes empresariales que sirvieron de intermediarios en los encuentros entre los sectores políticos, posiblemente siguiendo un repertorio de acción política conocido, basado en su experiencia negociadora con estos sectores del bipartidismo, ya en descomposición, para ese período. El gran incentivo que estaba en la mesa de negociaciones era la posibilidad de reelegir a distintos líderes de los dos partidos políticos tradicionales, tanto del PLN, como del PUSC.

En un inicio, los asistentes a estas reuniones informales, manifestaron su apoyo a la iniciativa de Arias y sus seguidores, pero, una vez puesto el tema en la arena legislativa, hubo un comportamiento distinto por parte del PUSC que tomó distancia con la propuesta. El expresidente y líder socialcristiano Rafael Ángel Calderón, manifestó públicamente su rechazo a la iniciativa de reforma pero aceptó haber condicionado en los encuentros con el equipo de Arias, su apoyo si éste conseguía el respaldo mayoritario de los diputados de su

²¹¹ La participación de estas personalidades políticas fueron confirmadas por declaraciones al prensa, como muestra el artículo de opinión "A un pueblo generoso" publicado en La Nación, el 19 de septiembre de 2000.

partido político (PLN). Una condición que Arias no consiguió, en vista del recelo que despertó su posible reelección dentro del partido. Calderón divulgó a la prensa que la oposición a Arias en el PLN era clara, como demostraba una carta firmada por diputados del PLN en la que expresaban su rechazo a la reelección presidencial avalada por 17 diputados (de una bancada de 23). Únicamente 6 legisladores del PLN manifestaron públicamente su respaldo a la reforma. En esta oportunidad, Calderón declaró a los medios:

“Las reglas siempre fueron las mismas y fue el propio PLN quien cerró las puertas a don Óscar; ignorar que los precandidatos también tienen su agenda es negar una realidad. Como también es una realidad que los términos constitucionales no pueden ser modificados”.

[...] ¿Permitirá el PLN que quede en manos de la Unidad, a través de los dos tercios de votos requeridos para la segunda votación de la reforma constitucional, el que su candidato pueda inscribirse como tal ante el TSE? ¿Se arriesgará el PLN a que la Unidad deje a su partido sin candidato a pocos meses de las elecciones generales?”²¹²

El expresidente Arias, unos días antes había hecho público a los medios sus reclamos directos al vuelco del PUSC en el apoyo inicialmente mostrado en las mencionadas reuniones privadas:

“La primera vez que se me envió un mensaje fue cuando mi hermano Rodrigo, junto a (el empresario) don Rodolfo Jiménez, visitaron al presidente de la República, Miguel Ángel Rodríguez, en la Casa Presidencial, para hablar de otro tema y don Rodolfo introdujo el de la reelección.

Eso llevó a don Rodolfo Jiménez a invitarnos a los ex presidentes José María Figueres, a Rafael Ángel Calderón y a mí a una reunión con mi hermano y con don Rolando Laclé, y hemos tenido muchas reuniones. Hemos desayunado muchas veces en la casa de don Rolando Laclé, donde don Rodolfo Jiménez, donde don Miguel Ángel, para hablar de este tema.

Si no hubiese sido así, pues no hubiera dedicado mi tiempo con tanta voluntad a dar esta pelea. Cuando mi partido se negó a hacer una consulta popular, quienes más me motivaron para hacerla fue la gente de la Unidad; incluso me ayudaron financieramente.

Don Rafael Ángel nos anuncia esta mañana en La Nación de que no van a apoyar la reelección. Y yo me pregunto, ¿hasta cuándo vamos a terminar en este país creando

²¹² Extractos del artículo de opinión “Hay que ser realistas” de Rafael Ángel Calderón Fournier, en *La Nación*, 31 de mayo de 2000.

*desconfianza diciendo en privado una cosa y en público otra? Hay dos lenguajes: uno al interno de cuatro paredes y otro hacia el público. Uno no puede seguir cultivando el cinismo, el doble discurso. La política o es transparente y cristalina o no lo es*²¹³ (El subrayado no es del original).

Resulta llamativo que la lealtad reclamada por Arias fuera hacia los miembros de la oposición y no así a su partido, lo que es una muestra que la negociación de un tema tan relevante como la reelección se debatió en las cúpulas políticas y no al nivel de la organización partidista. Este aspecto es clave para caracterizar el liderazgo arista como un líder débil en el momento del proceso de reforma, pues tenía poco control sobre la rama legislativa de su agrupación política. Como era de esperar, los líderes de la oposición decidieron no apoyar la reforma de Arias, basados en la falta de liderazgo que en aquel momento Arias tenía sobre su propio partido; el cual mostraba tendencias favorables a otros precandidatos. La oposición evitó así el coste político de apoyar una decisión que favorecería de manera inmediata a un fuerte contrincante de la oposición. De esta manera, Calderón y Rodríguez llamaron públicamente a su bancada legislativa a rechazar la discusión del Proyecto de Ley²¹⁴.

Arias se encontraba en pugna tanto por lograr la reforma que lo llevaría a volver a ser candidato del PLN, como por recuperar el liderazgo del partido; es decir, se encontraba en una lucha por la supervivencia política. En este contexto sobresalieron otras figuras del partido como el expresidente Luis Alberto Monge quien convocó a los legisladores liberacionistas para hacer campaña en contra de la reelección presidencial propuesta por Arias y se convirtió en un fuerte opositor a la reforma impulsada por éste²¹⁵. Esta situación hizo que la lucha se transformara en una dura faena para un político que carecía de poderes partidistas o *"partisan powers"* por su condición de expresidente²¹⁶.

Finalmente, se presentaron dos iniciativas a la Asamblea Legislativa que pretendían introducir la reelección presidencial y que serían conocidas y votadas en forma individual. El contar con dos Proyectos de Ley diferentes, significó ganar tiempo para la búsqueda de los apoyos y anticipar el resultado aunque, finalmente, ambos proyectos fueron archivados. El primer proyecto de Ley fue propuesto por el representante del neonato Partido Movimiento Libertario, Otto Guevara. En él buscaba derogar completamente el

²¹³ *"Revela entretelones de decisión" La Nación, 24 de mayo de 2000*

²¹⁴ *"Reelección con poco oxígeno" La Nación, 24 de mayo de 2000*

²¹⁵ *"Monge se enfrenta con la reelección" La Nación, 15 de diciembre de 1999 y "Entrabada propuesta de Arias" La Nación, 14 de enero de 2000*

²¹⁶ *Partisan Powers* se definen como "el tamaño del partido del presidente ponderado por su cohesión" (Pérez Liñán y Rodríguez Raga, 2009: 701).

artículo No. 132 de la Constitución Política y, de esta manera, levantar todos los límites a la reelección presidencial. No obstante, la idea de Guevara no fue acogida y atravesó únicamente el proceso de discusión en plenaria, tras lo cual se declaró su inadmisibilidad.

Por la radicalidad de la reforma, se esperaba que el proyecto presentara un mayor rechazo que el segundo. Efectivamente, no hubo un número suficiente de diputados que formara una mayoría simple para admitir la propuesta a discusión. En conocimiento de este escenario adverso, se intentaron diferentes estrategias que permitieran ganar aún más tiempo para reunir los votos. Por ejemplo, se pidió un receso legislativo que retrasara la votación prevista para el 30 de junio al 17 julio, con el afán de conseguir persuadir a otros diputados. Aunque se consiguió retrasar la votación, la propuesta no logró salir adelante.

Previo a la votación para la admisión en tercera lectura del proyecto, la prensa anticipaba el fracaso por la circulación de una nota firmada por 10 diputados del PLN que anunciaban su rechazo al proyecto²¹⁷. La votación del 17 de julio de 2000 dio como resultado el archivo del proyecto, avalado únicamente por 11 diputados del total de la Asamblea Legislativa y rechazado por 31. Entre los diputados que apoyaron la admisión, 5 no pertenecían al PLN y, solamente 6, eran de este partido, entre ellos Guillermo Constenla, promotor del segundo proyecto.

Óscar Arias, en conocimiento del fracaso en la formación de una coalición a su favor, consideró otras estrategias para superar el *status quo* constitucional antes de conocer el resultado de la segunda votación en el legislativo. De esta manera llevó la iniciativa al espacio judicial, a pesar de que en un inicio declaró:

“Me parece que el único camino es una reforma constitucional en la Asamblea Legislativa. La Sala Constitucional no tiene nada que ver con esto. Sería burlar a 57 diputados si uno esquivo el debate en el Parlamento. Sería una actitud antidemocrática tocar las puertas del Poder Judicial”²¹⁸.

Un equipo de estudiosos constitucionalistas cercanos a Óscar Arias, encontraron en la vía jurisdiccional un trayecto alternativo para sacar adelante el cambio²¹⁹. El objetivo sería que volviera a regir el artículo vigente de la constituyente de 1949, que estipulaba la

²¹⁷ “Sobre el número de liberacionistas opuestos a la reelección, este medio corroboró la existencia de una nota firmada por 10 congresistas” ver artículo: “Comenzó análisis sobre admisibilidad”. *La Nación*, 20 de junio de 2000.

²¹⁸ Declaraciones hechas a *La Nación*, 2 de diciembre de 1999.

²¹⁹ El exprecandidato liberacionista Antonio Álvarez Desanti expresó en entrevista del 16 de diciembre de 2012 a esta autora: “Cuando él ve (refiriéndose a Óscar Arias) que no tiene los votos en la Asamblea para pasar la reelección, entonces busca un mecanismo alterno, que es ir a la Sala Constitucional”.

posibilidad de una reelección tras un intervalo de dos períodos de gobierno. Esto permitiría que Arias pudiera acceder, por segunda vez, a la presidencia. En los artículos en cuestión, textualmente se lee:

Artículo No. 132 de la C.P (así reformado en 1969) “No podrá ser elegido presidente ni vicepresidente: 1. El presidente que hubiera ejercido la presidencia durante cualquier lapso, ni el vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiera ejercido durante la mayor parte de un período constitucional”. (El subrayado no es del original).²²⁰

Artículo No. 132 de la C.P (Constitución de 1949) “No podrá ser elegido Presidente ni Vicepresidente de la República. 1) El que hubiera ejercido la Presidencia como titular en cualquier lapso dentro de los 8 años anteriores al período para cuyo ejercicio se verifique la elección y el vicepresidente o quien la hubiera servido durante la mayor parte del período que corresponda. (El subrayado no es del original).

En el emprendimiento de esta nueva estrategia, la Sala Constitucional recibió dos acciones de inconstitucionalidad contra el artículo 132 sobre la prohibición de la reelección presidencial realizada en la reforma de 1969. Ambas solicitudes fueron presentadas por dos abogados particulares allegados a Arias, Edgardo Picado y Jorge Méndez. El alegato que desarrollaron en sus acciones era que el artículo violaba el derecho de elección plasmado en la Convención Americana de los Derechos Humanos, tanto para postularse como para elegir, y aducían vicios en el procedimiento legislativo seguido en aquel año debido a que la Comisión que dictaminó el proyecto de enmienda en la Asamblea Legislativa, sobrepasó el plazo legal de los ocho días para emitir el informe de recomendación.

El tema era de tal relevancia en el escenario político que la Sala Constitucional, durante el período de análisis de las acciones, organizó “vistas” públicas, en las cuales un grupo de 18 juristas y expertos pudieron exponer sus opiniones sobre el tema de la (in) constitucionalidad del artículo 132, en referencia a los argumentos de Méndez y Picado. Arias se abstuvo de participar para evitar que se le acusara de presionar a los magistrados y a los defensores de la reforma, como declaró a los medios.

En este tenso ambiente de discusión, el 4 de septiembre de 2000, se inauguró el período de sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa con la lectura para admisión del segundo Proyecto de Ley, presentado, como fue mencionado, por el legislador del PLN: Guillermo Constenla. Su iniciativa buscaba permitir la reelección presidencial con un intervalo de

²²⁰ La enmienda fue dictaminada en julio de 1966 y aprobada por el plenario legislativo en 1969, tres años después.

ocho años, tal como estaba en el artículo original de 1949. La estrategia de los promotores de la reforma legislativa era que la votación se diera posteriormente al fallo de la Sala Constitucional:

"En la Asamblea Legislativa no hay prisa para decidir sobre la reelección. Tenemos tiempo hasta el 30 de abril del 2001" manifestaba el liberacionista Walter Robinson aludiendo al tiempo requerido para poder inscribir la candidatura de Arias, en caso de lograr los votos, para la campaña electoral del 2002²²¹.

El martes 5 de septiembre de 2000 se produjo el pronunciamiento de la Sala Constitucional, en el que declararon sin lugar las acciones de inconstitucionalidad presentadas por Méndez y Picado, en una votación dividida de 4 votos en contra y 3 a favor. En la Resolución No. 2000-7818, los magistrados se centraron en el alegato sobre el trámite legislativo y declararon que el error procedimental no era un argumento suficiente para remover la reforma hecha a la Constitución²²². La Sala adujo, además, que no tenía competencia para pronunciarse sobre el fondo, razón por la que el argumento sobre el derecho fundamental de elección, no fue razonado en el voto de mayoría.

Tabla. No. 7.3. Composición de la Sala Constitucional y el Voto en Resolución 7818-2000

Magistrado	Voto Reelección
Rodolfo Piza Escalante	En contra
Luis Paulino Mora Mora	En contra
Carlos Arguedas Ramírez	En contra
Eduardo Sancho González	En contra
Ana Virginia Calzada Miranda	A favor
Adrián Vargas Benavides	A favor
Luis Fernando Solano Carrera	A favor

Fuente: Martínez-Barahona, 2010

Al igual que la formación estratégica de mayorías en el parlamento, Arias basó su cálculo para la obtención de una resolución favorable a la reelección, en el logro de un bloque mayoritario basado en la cercanía política que mantuvo en el pasado con varios de los jueces constitucionales que se encontraban en funciones. Dado que el voto de la Sala no es unánime sino que puede presentarse un informe de mayoría y otro de minoría; el cálculo

²²¹ Declaraciones tomadas de *La Nación: "Reelección al Congreso"* del 04 de septiembre de 2000

²²² En la mencionada entrevista de la autora, Antonio Álvarez Desanti afirma "Una investigación que realizamos demostraba que declarar nula la reforma de 1969 por vicios de trámite, anularía a su vez, una gran cantidad de reformas constitucionales, entre ellas la que creó la Sala Constitucional, lo cual significaría un colapso del sistema, por eso la Sala decidió no conocer el recurso por vicios de trámite".

arista debió integrar el voto de los tres magistrados que votaron a favor²²³ y, al menos uno de los dos magistrados restantes, cuyo pasado político los vinculaba a un posible apoyo a su reelección. Por tanto, es probable que el cálculo de Arias contemplara un voto favorable tanto de Carlos Arguedas, quien llegó a la Sala apoyado principalmente por el PLN y quien hizo carrera como asesor político de Casa Presidencial durante la Administración de su gobierno como de Luis Paulino Mora, Ministro de Justicia durante también durante su administración. Sobre este último, se levantó, posteriormente, una polémica que mantenía que él era el artífice de la ruptura del bloque a favor del expresidente.²²⁴

Días después de conocido el pronunciamiento de la Sala y la votación en la Asamblea, Arias expresaba en una columna de opinión su visión del fracaso en el voto constitucional:

“En todos los sondeos y encuestas, así como en la consulta popular que se realizó en marzo pasado, se manifestó de manera diáfana la voz del pueblo. Que esa voz se haya ignorado por quienes tenían el deber de escucharla es un hecho que la historia juzgará en su momento. Para nuestro pueblo es prueba de que su dirigencia política continúa sorda a las demandas y a las necesidades de nuestra nación. [...] Los expresidentes don Rafael Ángel Calderón y don José María Figueres, así como el presidente don Miguel Ángel Rodríguez, se manifestaron de acuerdo con aquella iniciativa y se comprometieron a dar todo su apoyo para que la reforma constitucional fuera tramitada y aprobada en la Asamblea Legislativa. Este apoyo y el clamor popular a favor de la reforma estuvieron en la base de mi decisión de volver a la arena política. [...] El ex presidente Calderón y el presidente Rodríguez no cumplieron su compromiso.

²²³ El Magistrado Luis Fernando Solano Carrera fue nombrado por el bloque mayoritario del PLN en 1989 y antes fungió como Procurador General de la República durante los primeros años del gobierno de Óscar Arias. El Magistrado Adrián Vargas Benavides, también nombrado por el voto mayoritario del PLN en 1997, sustituyó a Solano como Procurador en la última fase de la misma Administración de Arias y se encontraba casado con una prima de Óscar Arias. Ver nota en el periódico: *El Financiero*: “Así piensa la Sala IV: El criterio legal de cada juez en cinco temas polémicos” 20 de junio de 2010.

²²⁴ Una polémica cita en el libro de memorias *Piedra Azul: Atisbos de mi vida*, publicado por el exministro de Cultura, Guido Sáenz, que fue posteriormente eliminada al publicarse una re-edición, confirmaba este cálculo de aliados: “Lo llamé (refiriéndose a Óscar Arias) en cuanto me enteré de la catástrofe (el fallo negativo de la Sala Constitucional), y me dijo: Guido, yo estaba ciento por ciento seguro que me pasaban la reforma. Tenía la promesa de cuatro magistrados, uno me traicionó” (Sáenz, 2003: 361).

Se piensa que el magistrado que se alejó de la promesa fue el Presidente de la Corte Suprema de Justicia (hasta 2013), Luis Paulino Mora. Una hipótesis que la autora sostiene después de la entrevista con el magistrado Mora es que la decisión de votar en contra de la reelección de Arias estuvo justificada en privilegiar su carrera judicial mediante esta muestra de independencia política, puesto que los pronunciamientos son públicos y su papel como exministro del gabinete de Arias (1986-1990), lo habría marcado como un actor político afín a éste.

El magistrado Luis Paulino Mora, en entrevista del 13 de enero de 2012 manifestó a la autora: “Yo no me opongo a la reelección, yo lo que creo es que es un derecho fundamental y si ya se ha ejercido, el derecho fundamental se puede también regular. Por eso la prohibición de la reelección”. [...]“A mí me habló muchísima gente de todos los partidos políticos tratando de influir en mi criterio, desde luego, pero los argumentos políticos no fueron los que en mí pesaron”.

Los tres precandidatos del Partido Liberación Nacional recurrieron a todos los medios para ignorar el sentir de la gran mayoría liberacionista. Interpreto que, en ambos casos, imperó el temor. Por una parte, temor a la derrota que podría sufrir el Partido Unidad Social Cristiana en el 2002; por otra parte, temor de los precandidatos Álvarez, Araya y Corrales ante el hecho evidente de que cuentan con apoyo muy limitado en las bases del Partido Liberación Nacional.[...]”Costarricenses; la voluntad del pueblo ha sido burlada. Yo me debo a mi país y, por lo tanto, hoy como ayer estaré siempre a su servicio.”²²⁵

La columna era un abierto reclamo a la clase política, incluida la representada en la Corte Constitucional. Denunciaba directamente a los actores políticos que lo abandonaron en su propósito reeleccionista y dejaba claro su mensaje a las instituciones de la obligación de leer adecuadamente la señal del clamor social a favor de su reelección.

Valga aclarar que la participación de la Sala Constitucional, en este caso, fue severamente criticada por muchos actores políticos, al considerar que era una materia de potestad exclusiva de la Asamblea Legislativa, dado que implicaba una reforma a la Constitución. Así, diversas personalidades de la política nacional expresaron en ese momento que el Poder Judicial no debía tener potestad sobre el tema en cuestión. Algunas declaraciones hechas en los medios de comunicación son muestra de esa actitud crítica:

“Los precandidatos liberacionistas José Miguel Corrales, Rolando Araya y Antonio Álvarez, y Guillermo Madriz, socialcristiano, coincidieron con los exgobernantes Rodrigo Carazo, José Joaquín Trejos, Luis Alberto Monge, Mario Echandi y Rafael Ángel Calderón en que el fallo fue el adecuado. La mayoría defendió la tesis de que la Sala Cuarta no tenía la potestad para discutir temas electorales y que la reelección constituía un asunto político”.²²⁶

El golpe asestado por la Sala terminó de hundir el proyecto de ley en el poder legislativo que no vio ningún incentivo en apoyar una reforma que ya había sido objetada por la Sala Constitucional, aún cuando los medios de comunicación seguían enviando señales a través de encuestas de opinión que ofrecían niveles muy altos de apoyo a la reelección de Óscar Arias. La admisión del proyecto se votó en sesión plenaria el día 12 de septiembre de 2000 con un resultado de 32 votos en contra y 13 a favor²²⁷.

²²⁵ Columna de Opinión escrita por Óscar Arias “A un pueblo generoso” en *La Nación*, 19 de septiembre de 2000.

²²⁶ “Sala IV dice no a la reelección” *La Nación*, 6 de septiembre de 2000.

²²⁷ Los votos a favor fueron los emitidos por ocho diputados liberacionistas, dos diputados del oficialismo socialcristiano y tres minoritarios. De esta forma, Arias perdió toda posibilidad de presentar su candidatura para las elecciones de 2002. “Archivada la reelección: solo 13 diputados avalaron reforma” *La Nación*, 13 de septiembre de 2000.

Al observar sus declaraciones públicas, es claro que la popularidad era un elemento muy importante para acompañar la solicitud de reforma, pero, a diferencia de otros líderes populares, no se planteó la vía del referéndum. Quizá esto fue así, a ser éste uno de los casos pioneros de la ola reformista y al no estar contemplado dentro del marco normativo costarricense, en ese momento la consulta, este tipo de consulta. Por otro lado, la criticada decisión de acudir a la arena del Poder Judicial, como jugador con poder de veto en el escenario costarricense, es una práctica institucionalizada de este país desde la instauración de la Sala Constitucional (también denominada como Sala IV); de modo que es una práctica habitual recurrir, en situaciones de bloqueo o con el objetivo de frenar una Ley, a este órgano. Aunque hubo una consulta no vinculante por parte de Arias durante las asambleas primarias del Partido Liberación Nacional (PLN), esta fue solo una demostración de fuerza dirigida al partido, pero no tuvo mayor peso en el contexto nacional.

Cuando el episodio se pensaba acabado, sobrevino otro intento dos años después. La razón que incentivó al líder político a dar de nuevo el paso vía poder judicial, fue la nueva composición de la Sala producto de la jubilación de los magistrados que anteriormente habían votado en contra: Eduardo Sancho González y Rodolfo Pisa Escalante. Sus lugares fueron ocupados por Ernesto Jinesta Lobo y Gilbert Armijo Sancho. La nominación de los nuevos miembros en las vacantes de dos magistrados que se comportaron como opositores, significó una recomposición de las fuerzas en torno al tema de la reelección, que benefició a Arias en el logro de su objetivo.

Debe decirse que si bien la renovación de los miembros de la Corte fue un hecho apegado al orden institucional, no por ello dejó de ser un contexto propicio para intervenir en la conformación de un nuevo bloque mayoritario que votara a favor de las preferencias políticas del expresidente. No obstante, los nuevos magistrados llegaron a la Sala por la nominación en bloque de los diputados de diferentes partidos por lo que es difícil explicar con base en esos apoyos su filiación partidista. El problema detrás de ese cálculo estriba, justamente, en que hasta ese momento la selección de cargos judiciales se hacía por dos terceras partes de los diputados en la Asamblea con lo que era obligatorio el consenso entre las fuerzas políticas para nombrar un nuevo magistrado. Del mismo modo también dificulta la atribución, hacia el magistrado, de un compromiso político particular basado simplemente en la votación aunque, evidentemente, los factores asociados a la estrategia de influencia en los jueces, puede darse de forma privada y en la informalidad institucional.

La interposición de esta acción de inconstitucionalidad fue remitida de nuevo a la Sala IV el 4 de julio de 2002 por el abogado Edgardo Picado, con el apoyo de un grupo de juristas que solicitaron ser considerados como “coadyuvantes activos” de la Acción ante la Sala. En la sentencia 02771-2003 se resumen los argumentos de la solicitud presentada por Picado en la impugnación a la norma en cuanto:

[...] “la prohibición a los ex presidentes de la República de volver a ocupar la primera magistratura es a todas luces inconstitucional, por estimar que en la tramitación de la reforma al artículo 132 inciso primero, se incurrió en una grave violación del procedimiento legislativo [...] Además estima que con la reforma impugnada se violentan los artículos 1, 2, 23 y el 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y los derechos de libertad de elegir, de ser elegidos, así como la democracia electoral”.

La acción interpuesta contenía los siguientes argumentos: Primero, no podía hacerse una enmienda constitucional –vía reforma parcial– que perjudicara o disminuyera un derecho ya consagrado por la Constitución Política. Segundo, que el derecho a la reelección es un derecho fundamental, de allí la lesión al procedimiento. En palabras de Martínez Barahona:

“El gran debate en torno a la segunda sentencia es que ligan el fondo (la reelección como derecho fundamental) con la forma (limitación de derechos solo puede hacerse mediante constituyente), cuando la Ley de Jurisdicción Constitucional expresamente establece que la revisión a una reforma constitucional lo es estrictamente por cuestiones de forma” (Martínez-Barahona, 2010: 730).

De nuevo los medios de comunicación impulsaron el proceso con las señales de la popularidad de la reforma con sello arista. Entre otros estudios de opinión publicados durante ese segundo proceso de revisión constitucional, el 31 enero de 2003 el periódico La Nación sacó a la luz una encuesta de Cid -Gallup donde un 56 por ciento de los encuestados estaba de acuerdo con la reelección presidencial y ascendía a un 62 por ciento el número de personas que estaban de acuerdo si la reelección era la del líder liberacionista Óscar Arias²²⁸. La nueva Sala IV y los votos en la segunda Resolución quedaron conformados de la siguiente manera:

²²⁸ Resultados de la Encuesta Cid-Gallup para La Nación: “Mayoría apoya reelección presidencial” 31 de enero de 2003.

Tabla No. 7.4. La Composición de la Sala Constitucional durante el segundo fallo

Magistrado	Voto en fallo anterior	Voto en fallo 2003
Luis F. Solano Carrera	A favor	A favor
Luis Paulino Mora Mora	En contra	En contra
Carlos Arguedas Ramírez	En contra	En contra
Ana Virginia Calzada Miranda	A favor	A favor
Adrián Vargas Benavides	A favor	A favor
Ernesto Jinesta Lobo	-	A favor
Gilbert Armijo Sancho	-	A favor

Fuente: Martínez Barahona, 2010

El 3 de abril de 2003, se conoció el voto de los magistrados. Esta vez, el bloque mayoritario beneficiaría los intereses reeleccionistas de Arias. El voto quedó de esta forma dividido con cinco magistrados a favor de la eliminación del artículo que prohibía la reelección presidencial y dos en contra. Con la Resolución No. 2771- 2003 se declaró con lugar las acciones de inconstitucionalidad y se ordenó la declaratoria de ilegalidad de la Ley 4349 del 11 de julio de 1969 que sería sustituida por el texto del artículo 132 de la constituyente de 1949 que, como se ha hecho mención, permitía la reelección presidencial transcurridos ocho años.

En esta ocasión la Sala se pronunció sobre el fondo de la acción de inconstitucionalidad, al desarrollar en la sentencia los argumentos que apoyaron el alegato de violación al derecho de elegir y ser electo. Este elemento jurídico en la interpretación hecha por los magistrados provocó fuertes críticas, al considerar la extralimitación de los jueces constitucionales; especialmente, al tomar en consideración que la resolución anterior había rechazado la potestad de pronunciarse más allá del procedimiento y dicha decisión fue modificada en el transcurso de menos de tres años.

Los cuestionamientos venían acompañados de la limitación establecida por el artículo No. 73, en la letra ch., de la Ley de Jurisdicción Constitucional, en donde se restringía la interpretación de las acciones de constitucionalidad, que sólo podían ser conocidas por el procedimiento. Esta interpretación sobre el fondo de la norma fue, además, pionera en la actividad de la Sala Constitucional y marcó con ello un momento histórico en la labor del poder judicial. La consecuencia política de este fallo fue la modificación de la Carta Magna, que si bien no se hizo mediante una reforma al texto, el efecto en la práctica fue el mismo. La decisión del poder judicial, duramente criticada por sectores políticos y académicos, permitió que Arias se postulara en las elecciones de 2006.

El contexto político en el que sobrevino la decisión del poder judicial, estuvo marcado por el descontento ciudadano y de la élite política y económica del país por las erráticas acciones de gobierno del entonces presidente Abel Pacheco. Los constantes ataques de los medios y de otros grupos económicos a la incapacidad de gestión del presidente, impulsaron la imagen de Óscar Arias como una alternativa imprescindible, casi mesiánica, para la reconducción de la política nacional. Para muestra, su campaña política para las elecciones de 2006, tuvieron como slogan principal la frase “El barco necesita capitán”.

El debate público en torno a la candidatura de Óscar Arias estuvo, desde 2002, centrado en el tema del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, un tema que polarizó al electorado dividido entre dos propuestas de modelo de Estado distintas. El gobierno del presidente Abel Pacheco concluía sin haber resuelto la aprobación del CAFTA y los sectores empresariales presionaban por llevar al poder a un líder con capacidad para resolver eficazmente y, en el menor plazo, el estancamiento de la aprobación del Tratado y sus leyes complementarias. Arias se convirtió en el líder representante de esos intereses y encabezó la defensa de un modelo de apertura comercial. La alternativa dejó de ser la desacreditada agrupación social cristiana que se hundió en una serie de denuncias por corrupción y le permitió a una tercera fuerza política, el Partido Acción Ciudadana (PAC) competir como el principal opositor al líder liberacionista.

7.2.1 Los Recursos de Poder de Arias

Es de subrayar el hecho de que este líder tenía la doble misión de reconquistar el poder en su partido e impulsar la reforma, lo cual sólo se hizo posible a través del cambio constitucional. Sobre la popularidad, ha sido mencionado a lo largo del texto, su notable fortaleza tanto en apoyo popular como de importantes grupos de poder. Lo cual envió señales constantes a los poderes del Estado que presionaron para que se emitieran decisiones que beneficiaran la iniciativa arista.

El período de ocho años de gobierno del PUSC se hizo acompañar de una Asamblea Legislativa dividida. Además, el PLN no definía su siguiente líder político y esto implicó un fraccionamiento a favor de distintos personajes liberacionistas que luchaban por esa posición.

De esta manera, Arias no contó con una mayoría afín. Y, tras el fracaso que esto le provocó en la arena legislativa, decidió abandonarla. En este cálculo también influyó la rigidez de las provisiones constitucionales para la reforma. Costa Rica es valorada con un 3.0 si se

sigue el modelo de Lijphart (1999), por el requisito de aprobación de la enmienda con dos tercios de los miembros del legislativo.

En este caso, pesó también el tiempo requerido para sacar adelante la norma que comprende, primero, superar la admisión por mayoría simple para ser discutido, luego, pasar a ser analizado por una Comisión nombrada para tal efecto –integrada por tres miembros– quienes emiten un informe en veinte días hábiles sobre la conveniencia de votar el fondo de la reforma. Dicho dictamen pasa al último lugar de la Agenda Legislativa y debe ser votado luego de cinco debates en plenario por mayoría cualificada (de 2/3) de los legisladores y volver a votarse en la siguiente legislatura para ser aprobado. Debe sumarse que el proyecto debe ser sometido a revisión de la Sala Constitucional para descartar vicios de constitucionalidad.

Sobre el control partidista del líder, es claro que Óscar Arias no contaba con tal poder en ese momento y que la obtención de la reforma sería clave para ostentar, posteriormente, el liderazgo del liberacionismo como en efecto ocurrió. Por lo tanto, este caso es el de un partido cuyo poder se encontraba dividido y donde los diputados de la Asamblea Legislativa tenían relativa independencia con respecto a un solo centro de poder. En síntesis, un escenario de desconcentración del liderazgo tal que jugó en contra del expresidente para formar una agrupación afín a sus intereses. Valga agregar que, como en el caso hondureño, el PLN es un partido de larga data, institucionalizado y con experiencia electoral, lo que hace que ni su candidato ni su vehículo electoral sean neófitos en la escena política, como otros de los casos analizados en este estudio. Pero, precisamente, esta experiencia resultó ser una fortaleza de Arias para impulsar el cambio institucional.

7.3 LOS RECODOS DE UNA REFORMA: EL CASO DE DANIEL ORTEGA

Daniel Ortega volvió a ocupar la silla presidencial en 2006 tras 16 años en los que intentó repetidamente ganar de nuevo el cargo. El proceso electoral del que salió victorioso fue desventajoso para las agrupaciones políticas que compitieron contra el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y el Partido Liberal Constitucional (PLC), pues el órgano encargado de la administración electoral del proceso, el Consejo Superior Electoral, se encontraba dominado por estos dos partidos. El control institucional presentó en la práctica una campaña plagada de irregularidades como: una conformación partidista de los órganos electorales, una Ley Electoral imprecisa, un padrón electoral deficiente, un

proceso de cedulaación ineficiente y lento, entre otras limitaciones señaladas por los observadores internacionales (Ortega Hegg, 2006)²²⁹.

Los resultados electorales dieron como vencedor en la contienda a Daniel Ortega, que superó con una diferencia cercana a 10 puntos porcentuales al candidato Eduardo Montealegre de la Alianza Liberal Nicaragüense (ALN). El perdedor de esta contienda fue el candidato José Rizo del PLC, tercero en los resultados, a pesar de representar a la segunda fuerza más poderosa del país.

Tabla No. 7.5. Resultados electorales de los cuatro candidatos más votados en 2006

Candidatos	Porcentaje de votos
Daniel Ortega (FSLN)	38,07%
Eduardo Montealegre (ALN)	29%
José Rizo (PLC)	26,21%
Edmundo Jarquín (MRS)	6,5%

Fuente: Consejo Supremo Electoral

Un hecho que antecede este proceso electoral fue el pacto institucionalizado entre Daniel Ortega y Arnoldo Alemán, el líder del PLC, que dio paso a la reducción del umbral para ganar las elecciones en primera vuelta, al bajar el porcentaje mínimo del 45 por ciento al 40 por ciento. Este porcentaje se reduce al 35 por ciento en caso de que el candidato con más votos supere en un 5 por ciento al segundo candidato más votado. Como se refleja en los resultados de la tabla 7.5, esta nueva cláusula permitió a Ortega ganar las elecciones con el 38,07 por ciento de los votos.

Así, la celebración de los comicios nacionales de 2006, mostraron signos de debilidad institucional y de un claro favorecimiento por parte del organismo electoral a los partidos que conforman desde el año 2000 el “pacto” el PLC y el FSLN (Ortega Hegg, 2006). Dicho “pacto” consistió en un acuerdo bipartidista de repartición de los puestos para instituciones clave como la Contraloría General de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Superior Electoral (Martínez Barahona, 2010).

²²⁹ Según el Informe de observadores nacionales, el descrédito de la institución electoral fue aún mayor con la celebración de las elecciones municipales del 2008, en donde el Consejo Superior Electoral (CSE) desconoció todas las recomendaciones de observadores internacionales y se denunciaron serias irregularidades en el manejo de las elecciones, considerándolas como las menos transparentes y más conflictivas de la historia. Ver informe: http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/INFORME_FINAL_ELECTORAL_2008.pdf (Revisado el 26 de marzo de 2013).

Durante las elecciones, se escogieron también los representantes al poder legislativo, donde el bloque mayoritario lo obtuvo el FSLN. En este escenario, el Partido Liberal recuperó el segundo lugar como fuerza política y los partidos enfrentados a las fuerzas de Alemán y Ortega, respectivamente, ocuparon los restantes escaños.

Tabla No. 7.6. Partidos con representación legislativa

Partido	Escaños
Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)	38
Partido Liberal Constitucionalista (PLC)	26
Alianza Liberal (ALN)	22
Movimiento de Renovación Sandinista (MRS)	4
Total	90

Fuente: Ortega Hegg, 2006

Como se aprecia, Ortega reunió un bloque numeroso de diputados pero no alcanzó la mayoría en la Asamblea Nacional al obtener el 42 por ciento de la representación legislativa. Por tanto, requeriría de su aliado, el PLC, o de la alianza con las otras bancadas, para aprobar la agenda de gobierno.

La aceleración de la pobreza en el país y su bajo nivel de desarrollo humano, influyó en el escaso apoyo de los nicaragüenses hacia el partido de gobierno, el PLC. Los gobiernos de este partido no solo no pudieron sacar al país de la situación de pobreza, sino que se vieron envueltos en graves escándalos de corrupción como el enfrentado por Arnoldo Alemán al final de su mandato. El discurso de Ortega, dirigido hacia las clases más populares, caló en un amplio sector de la población; mientras que la alternativa a ambas agrupaciones, el Movimiento de Renovación Sandinista (MRS), centró su campaña en la lucha por la institucionalidad democrática, la cual no fue concebida como prioritaria por un grupo importante de ciudadanos con enormes carencias económicas.

Al tomar posesión del cargo, Ortega dejó muestra de un estilo de gestión vertical, dado que temas sensibles fueron directamente abordados a través del uso de poderes proactivos unilaterales como el decreto. De este modo se aprobó la creación de los Consejos de Poder Ciudadano, como órganos encargados de materializar políticas sociales focalizadas, y cuya formación fue rechazada por la Asamblea Nacional a finales de 2007. El ejecutivo, además, recurrió muy poco al cabildeo y se inclinó más por el uso del veto, como poder reactivo, frente a decisiones de la Asamblea (Ortega Hegg, 2006). Para Martí (2008), Ortega conformó un gabinete ministerial de perfil bajo y con un rol preeminente de la Primera Dama, Rosario Murillo. Los ministros jugaron un papel de “meros ejecutores” con limitada capacidad para manejar la agenda política o expresar opiniones en público y cuya

supervivencia estaba condicionada por la relación que entablaran con la primera dama (Martí, 2008: 292).

Como se ha mencionado, la vigencia durante ese período del llamado “pacto”²³⁰ favoreció el control de instituciones clave, lo cual fue estratégico a la hora de superar el *status quo* de la norma que prohibía la reelección continua de Daniel Ortega. Dado que el Frente no contaba con una mayoría absoluta y el potencial aliado, el PLC, se manifestó en todo momento contrario a la reelección del presidente, puesto que este hecho atentaba contra el propio “pacto”, que se basaba en un criterio de distribución mutua y de alternancia²³¹.

En materia de gobierno, los primeros años de gestión de Ortega, se caracterizaron por la aplicación de programas sociales focalizados para combatir la pobreza como fueron: “Hambre Cero”, “Usura Cero” y “Desempleo Cero”. Algunos de estos programas pasaron a ser administrados por los Consejos de Poder Ciudadano (CPC) lo que generó una lógica clientelar de la dotación de recursos a los más necesitados. No obstante, durante 2007-2008, el presidente no escapó a las protestas sociales, dado que hubo importantes movilizaciones de los sectores de maestros, médicos y trabajadores bananeros. Contrariamente, a las acciones de los líderes andinos, la política de Ortega en materia económica no estuvo reñida con la de sus predecesores liberales, sino más bien mantuvo una continuidad y buscó la atracción de nuevas inversiones extranjeras al país (Martí, 2008 y 2009).

A pesar que las acciones emprendidas en política internacional llevaron a sumarse a la iniciativa del ALBA y establecer fuertes vínculos con el gobierno venezolano y los demás integrantes de la Alianza, Ortega también siguió adelante con las relaciones comerciales con Estados Unidos, en el marco del Tratado de Libre Comercio con Centroamérica (CAFTA). Sin embargo, a partir de 2008, las relaciones con los principales donantes extranjeros en el país se fueron tensando y la mayoría suspendieron la ayuda al presupuesto y financiamiento de proyectos de desarrollo, dadas las acciones políticas de Ortega durante las elecciones municipales de 2008.

²³⁰ Con las últimas elecciones del 2011 el “pacto” ha quedado atrás dando paso a un control aún mayor del FSLN de las instituciones del gobierno

²³¹ El candidato del opositor Partido Liberal Constitucionalista (PLC), José Rizo por su parte, intentó promover un cambio en la imagen del partido para limpiar la fachada de corrupción que dejó el liderazgo de Arnoldo Alemán. Entre otros temas de cara a esta transformación, Rizo se manifestó en contra de la propuesta de la reelección presidencial aunque se enfrentó al ex presidente Alemán quien durante el período de gobierno 2006- 2010 ostentó el control del PLC, un hecho que se demostró mediante el control que el caudillo ejerció sobre la mayoría de los diputados del PLC (Martí, 2008:295).

Tabla No. 7.7. Principales Indicadores Económicos 2005-2009

Año	2005	2006	2007	2008	2009
PIB	4,3	3,9	3,2	2,8	-1,5
PIB per cápita	4,0	2,9	2,5	1,4	-2,7
Tasa de desempleo	7,0	7,0	6,9	8,0	10,5

Fuente: Estudio de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2008 y 2010)

Los datos económicos en los primeros tres años de gobierno de Daniel Ortega fueron poco satisfactorios. La economía no creció suficiente, el PIB decayó y el desempleo mantuvo un aumento durante todo el período, a lo que debe agregarse que el índice de precios al consumidor se mantuvo en niveles elevados y vino acompañado de la disminución del salario real. Este panorama del desempeño económico, muestra las dificultades que ha tenido el gobierno para acertar en políticas que dinamicen la economía, lo cual podría haber repercutido en sus calificaciones de la gestión del gobierno.

Tabla No. 7.8. Porcentaje de aprobación popular del Presidente

LAPOP		
	2008	2010*
	22,01%	29,22
Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad		
	2007	2009
	22%	24%

Fuente: LAPOP y Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad

*La reelección fue modificada en 2009

Durante los años que anteceden el procedimiento de reforma constitucional, Daniel Ortega mantuvo niveles bajos de popularidad. Se nota una mejoría en 2009, el año en que fue finalmente modificada la Constitución Política, pero los datos de las encuestas demoscópicas comerciales de ese período muestran un bajo apoyo de los ciudadanos con respecto al tema propiamente de la reelección presidencial. Otras de las mediciones posteriores al fallo de la Corte Suprema, también muestra un rechazo mayoritario a la reelección presidencial del líder sandinista.

Tabla No. 7.9. Apoyo a la Reforma para la Reelección Presidencial de Daniel Ortega

Encuestadora	Período	Pregunta	Datos porcentuales
M&R, para La Prensa	Diciembre 2008	¿Apoya la reelección de Ortega?	Sí: 29,90% No: 63,5%
Cid Gallup	Noviembre 2009	¿Desaprueba la reelección de Ortega?	61%
LAPOP	2010	¿Está de acuerdo con el fallo de la Corte Suprema de Justicia que permite la reelección?	Muy en desacuerdo: 54,87% Algo en desacuerdo: 14,26% Algo de acuerdo: 14,60% Muy de acuerdo: 16,27%

Fuente: datos de prensa y LAPOP/ CCP-UCR

Daniel Ortega es uno de los líderes con más baja popularidad entre los presidentes en estudio. Esto podría encontrarse asociado con el hecho de que su campaña presidencial para las elecciones de noviembre de 2006, no se basó en una estrategia para aumentar su base de apoyo, como puede observarse en los otros casos; sino más bien, en un acuerdo institucional para pasar el umbral electoral, con el porcentaje de apoyo del voto sandinista de los últimos años.

Sin embargo, tras su primer año en el cargo, no se observó un impacto positivo de sus políticas de gobierno en el caudal de apoyo popular. Por el contrario, siguió gobernando con un bajo porcentaje de aprobación a su gestión presidencial. El presidente no logró aumentar el segmento social afín al gobierno durante ese período, un comportamiento que debió pesar de cara a las elecciones municipales de 2008, donde las acciones de manipulación electoral, el clientelismo y una maquinaria política de movilización del voto, dejaron muestra de las dificultades que tenía el gobierno para triunfar en los comicios. Al respecto, en la coyuntura de las elecciones municipales del 2008, el periódico El Nuevo Diario publicaba:

“A lo largo de esta campaña electoral, los sandinistas no han escatimado recursos como proporcionar casas, créditos, bicicletas, cocinas y tanques de gas a sus partidarios y gente pobre [...] También fumigaron viviendas, autorizaron reducir la tarifa de luz, bajaron el precio del arroz e impulsaron otras iniciativas con el fin de superar al menos el 38% de los votos que recabaron en las elecciones presidenciales de hace dos años²³²”

El proceso de búsqueda de la reelección presidencial de Daniel Ortega, aunque se anunció tempranamente en el escenario legislativo, no tuvo eco entre las fuerzas opositoras²³³. La discusión del tema tomó fuerza en el año 2009 cuando fue introducido en otro escenario institucional, la Corte Suprema de Justicia. En ese momento, las encuestas seguían mostrando la baja tendencia en la popularidad del presidente y, más específicamente, la mayoritaria oposición a la reforma para la reelección presidencial. Datos de Cid Gallup del 5 de diciembre de 2009 arrojaban los siguientes resultados: un 57 por ciento de las personas encuestadas manifestaban que la reelección de Ortega sería mala para el país,

²³² “Elecciones municipales en Nicaragua, plebiscito para Ortega”, *El Nuevo Diario*, 08 de noviembre de 2008

²³³ En entrevista con la autora del 12 de diciembre de 2011, el exministro de planificación y economía de la Junta de Gobierno de 1979, Henry Ruiz (Cc. “Comandante Modesto”) expresaba: “El congreso estaba partido como consecuencia de las elecciones de 2006 [...] a pesar de la partición, Daniel Ortega no logra hacer la reforma al artículo 147 como reforma parcial [...] Esa es la victoria política más importante de esta lucha, no logró arrancar los votos del colaborador PLC.[...] Ahí encontró una organización que se lo impidió”.

además, un 58,7 por ciento manifestó que no votaría por el presidente, mientras un 32,3 por ciento, declaró que sí lo haría²³⁴.

La baja popularidad en el caso de Daniel Ortega, pudo contribuir al temprano hundimiento de la reforma entre los legisladores, pues estos no vieron signos de posible castigo por parte de los electores a su oposición a la reelección presidencial. Esto se sumó al contexto del escandaloso proceso electoral de la elección de autoridades municipales que significó un duro golpe a los partidos competidores con representación legislativa.

De forma tal, que la opción viable, era la estrategia de recurrir al poder judicial, imitando la sentencia de Costa Rica para, de esta manera, superar la estabilidad de la norma impuesta en la arena legislativa.

Como se ha mencionado, la situación de escaso apoyo político partidista, se vio agravada en 2008 durante el proceso de elecciones municipales, donde saltaron alarmas de fraude electoral que avivaron el conflicto político entre las fuerzas opositoras de partidos y ciudadanos y que llevaron a protestas en las calles. El gobierno intentó generar una situación de polarización mediante la convocatoria y organización de contra protestas, para hacer frente a las masivas movilizaciones que exigían el respeto al voto. Los enfrentamientos estuvieron marcados por la violencia y agresión a los manifestantes (Pérez Baltodano, 2010).

De forma tal que la interpretación jurisdiccional de la Corte Suprema con la que se invalidó el límite establecido a la reelección presidencial, vino en un momento político tenso y de crispación, tanto de la sociedad como del espacio político y en un ambiente de relaciones internacionales debilitadas por el descrédito que sufrió su gobierno luego de las acciones irregulares en las elecciones municipales ya citadas.

Al revisar cronológicamente las noticias en la prensa pueden ubicarse a partir del mes de marzo de 2007, las primeras negociaciones en el seno de la Asamblea Nacional, de posibles proyectos de reforma constitucional que incluyeran la reelección promovida por el gobierno de Daniel Ortega. En vista de la ausencia de una mayoría suficiente en el partido oficialista, estas conversaciones buscaron una alianza con representantes de los otros partidos pero, especialmente, con el Partido Liberal Constitucionalista. Las otras dos agrupaciones opositoras, el Movimiento de Renovación Sandinista y la Alianza Liberal Nicaragüense carecían de los compromisos políticos del PLC, para aceptar sumar sus

²³⁴ “El Poder de la Demagogia Revolucionaria de Daniel Ortega”, *Confidencial*, del 6 al 12 de diciembre de 2009.

votos a la reforma aunque a lo largo del proceso, los legisladores fueron formando diferentes coaliciones según iban cambiando las condiciones políticas.

Las primeras discusiones sobre reformas a la Constitución se dieron mediante la convocatoria a una Comisión Especial en la Asamblea, en donde se introducirían temas como el cambio de régimen hacia un semipresidencialismo, la reelección presidencial y la unificación de las elecciones municipales con las nacionales²³⁵. El PLC en ese momento declaró estar en oposición a las ideas del FSLN y empezaron a surgir alianzas entre los liberales del PLC y del ALN con vistas a aunar esfuerzos para enfrentarse al FSLN.

El PLC contaba con el inconveniente de iniciar la legislatura con dos líderes en disputa, el expresidente Arnoldo Alemán y el exministro de Hacienda y candidato a alcalde, Eduardo Montealegre. Ambos intentaron unificar las fuerzas “liberales” del PLC y el ALN para sumar votos y hacer presión en contra del gobierno. Sin embargo, Arnoldo Alemán quien fue el artífice del “pacto” entre el FSLN y el PLC, tras salir de la cárcel, pretendía distanciarse frente al electorado de su aliado Daniel Ortega, para lograr reposicionar como alternativa real a este partido en las siguientes elecciones municipales y conseguir formar una agrupación liberal amplia que atrajera un mayor electorado.

El ALN si bien buscaba la alianza para frenar el avance en el poder de Ortega, no quería aceptar hacerlo bajo el dominio de una cúpula dominada por el PLC, particularmente, por Arnoldo Alemán. Su conocido pacto con el gobierno, sus antecedentes de corrupción pública, los compromisos que Alemán mantenía con el gobierno y el vaivén político que esto podía significar en una posible alianza, condujo a que se mantuviera un panorama de inestabilidad en las coaliciones legislativas, siendo más bien efímeras y temáticas. De modo que las leyes aprobadas durante el gobierno se hicieran formando diferentes arreglos de mayorías; en algunas ocasiones con el PLC, en otras con el ALN. Incluso, en algunas votaciones se unió el MRS (Martí, 2008: 295). Este escenario variable impidió calcular con certeza la obtención de los apoyos a los diferentes Proyectos de Ley impulsados por el ejecutivo.

Conforme transcurrieron los meses, esporádicamente, volvía a surgir el tema de las reformas constitucionales. Así, en el mes de septiembre de 2007, se habló de una reforma parcial con miras a realizar un cambio de régimen hacia el semipresidencialismo, donde se incluyera la reelección presidencial. El magistrado René Herrera, en una entrevista sobre

²³⁵ Estos temas fueron los que expusieron los representantes de la Comisión Wálmaro Gutiérrez y Wilfredo Navarro a la Prensa Confidencial, 11 de marzo del 2007 “Ortega busca reelección en reformas Cn”

las posibles reformas constitucionales a pactar entre el FSLN y el PLC, daba las siguientes declaraciones:

Periodista: “¿El FSLN expresa interés en la reelección presidencial. ¿Asumirá este costo el PLC?”

Magistrado Herrera: “Creo que lo que se está hablando fundamentalmente es de un paso hacia un régimen parlamentario donde esas cuestiones de que si el presidente o no, si esto o lo otro, no tienen la misma relevancia” (Entrevista publicada por *Semanario Confidencial*, 23 de septiembre de 2007).

Durante el mes de noviembre de 2007, saltaron a la prensa algunos de los elementos que se discutían entre los dos principales partidos en la Comisión de Reformas Constitucionales, en donde se mantenía el tema del régimen semipresidencial y la búsqueda de la eliminación de la restricción a la reelección del presidente. Pero al mismo tiempo, 18 diputados del PLC firmaron un acuerdo en contra de la reforma constitucional propuesta por el gobierno y, con ello, se empezó a dificultar la estrategia legislativa para la reforma constitucional²³⁶. El Proyecto reformista, de esta manera, contaba sólo con los 38 votos de los diputados sandinistas.

El fondo del proyecto despertaba mucha reticencia entre los legisladores de las distintas fracciones, entre otras razones, por el afán de otorgar más poder al líder del ejecutivo. Aún cuando se hablaba de un régimen semipresidencial, los críticos del proyecto veían en el modelo impulsado, una forma de perpetuarse en el poder por parte de Ortega a través de la reelección indefinida acompañada con garantías para un ejecutivo fuerte. La idea de referirse al parlamento como órgano central era más una estrategia para que las fuerzas políticas sintieran el incentivo de participar en una constante negociación del poder, como hasta el momento sucedía con el PLC de Arnoldo Alemán. Sobresale que el proyecto estuvo pensado desde el comienzo, como una reforma parcial a la Constitución; es decir, no hubo un interés por la redacción de una nueva Carta Magna, a pesar de la dimensión política e institucional que contenía la transformación del régimen.

La oposición se fortaleció contra Ortega en el transcurso de la legislatura particularmente, por la crisis política que se generó en torno a la creación de los Consejos de Participación Ciudadanos, los cuales fueron rechazados por los tres partidos políticos de la oposición. No obstante como fue mencionado, Ortega desconoció la decisión legislativa y recurrió a la vía

²³⁶ En el reportaje “*Parlamentarismo à la Ortega*”, el *Semanario Confidencial*, del 04 de noviembre de 2007, publicó las declaraciones de la representante del ALN, Yamileth Bonilla, quien expresó que el Proyecto de Reforma Constitucional pretendía: “*pasar de un sistema presidencialista a uno parlamentarista, que instaure la reelección presidencial y las diputaciones vitalicias para los ex presidentes, con lo cual se beneficiaría él, y el líder del PLC, Arnoldo Alemán*”.

del decreto para su instauración. Estos hechos generaron un mayor enfrentamiento, que a lo largo de los meses empeoró la relación del gobierno con los partidos en la Asamblea Nacional; los cuales, incluso, llegaron a rechazar el presupuesto del gobierno para el año 2008 como forma de protesta en contra el desprecio de Ortega hacia las decisiones de la institución legislativa (Martí, 2009: 516).

La confrontación conllevó otras acciones de enfrentamiento durante el siguiente período legislativo pero el PLC no logró la autonomía suficiente para bloquear del todo las iniciativas del Frente, debido a su dependencia con el gobierno para alcanzar una amnistía que liberara de cargos a su líder Arnoldo Alemán y, posteriormente, a Eduardo Montealegre, a quien se le atribuyó un caso de corrupción económica durante su gestión como Ministro de Hacienda en el anterior gobierno.

Las declaraciones de representantes del PLC a la prensa, dieron evidencia de que el objetivo del partido era la negociación con el FSLN de la libertad para Arnoldo Alemán, cuyo costo político fue la entrega de la presidencia del Directorio Legislativo en 2009 al FSLN además del reconocimiento de los resultados electorales de los municipios, pero no llegaron a comprometerse con la aprobación de las reformas constitucionales:

“El Partido Liberal Constitucionalista (PLC) pagó un alto costo político por la libertad de su líder Arnoldo Alemán, al “perdonarle” al FSLN el fraude electoral en más de cuarenta alcaldías en las elecciones municipales del nueve de noviembre del 2008, según valoraciones del analista político Alejandro Serrano Caldera”.

[...] “Pero una fuente cercana al ex presidente Alemán, sostiene que “no estamos comprometidos con eso (reformas constitucionales)”, y que la única negociación con el Frente Sandinista fue cederle la Presidencia de la Asamblea al diputado Núñez”. (Declaraciones al Semanario Confidencial, “Alemán entrega al PLC en AN”, 18 de enero de 2009).

De esta forma, puede observarse que los procesos judiciales tanto de Alemán, como el que se buscaba abrir a Montealegre, fueron utilizados por el gobierno como mecanismos para reunir los votos de mayoría que no conseguía aglutinar por otros medios. Este hecho es especialmente relevante para el caso de Montealegre cuya imputación requería de una votación legislativa para levantarle la inmunidad. Con la negociación se buscaba conseguir el apoyo de los seguidores de Montealegre a cambio del voto favorable a la reforma constitucional que, de acuerdo con el calendario político, debía ser aprobada en el mes de diciembre de 2009.

Sin embargo, el ambiente legislativo fue haciéndose cada vez menos propicio a los intereses de Ortega y ya, durante las primeras semanas de octubre, los magistrados sandinistas asumieron la posibilidad de que la reelección presidencial fuera impulsada desde la Corte Suprema de Justicia como arena estratégica más eficiente para su consecución. Tan solo unas semanas después se abandonó del todo la vía legislativa y sobrevino la decisión de la Corte.

“[...] El presidente Daniel Ortega, no desistirá de conseguir la reelección presidencial continua, ya sea a través de una reforma constitucional en diciembre del 2009, en todo lo que corra del 2010, o como última opción a través de una sentencia de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) que reforme de facto el mandato constitucional que la prohíbe” (Declaraciones del Magistrado Rafael Solís en Entrevista al Semanario Confidencial, “Reelección a como sea”, del 04 de octubre de 2009).

La Constitución Política nicaragüense de 1987, no estableció límites expresos a la reelección presidencial²³⁷. Posteriormente, este tema fue subsanado con la reforma de 1995, en la cual se estableció que el presidente podía volver a ser elegido por una única vez y, después de transcurrido un período presidencial:

Artículo 147. “No podrá ser candidato a la Presidencia ni Vicepresidencia de la República: El que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la Presidencia de la República en cualquier tiempo del periodo en que se efectúa la elección siguiente, ni el que la hubiera ejercido por dos periodos presidenciales”.

La estrategia seguida por Ortega al fracasar sus intentos para reunir los votos en el legislativo, fue acudir al Consejo Supremo Electoral (CSE) para solicitar legalmente su presentación como candidato presidencial a las elecciones de 2011, mediante un escrito firmado por el abogado Eduardo Mejía. El Consejo Supremo Electoral rechazó *ad portas* la solicitud, debido a la prohibición expresa en la Constitución. Así, habiendo agotado esa vía, se procedió a interponer un recurso de amparo ante la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia bajo el alegato de presunta violación de sus derechos fundamentales (derecho a ser elegido). El argumento fue acogido en la sede judicial y el día 19 de octubre de 2009, los magistrados emitieron una sentencia que declaraba inaplicable el artículo No. 147 y ordenaron al Consejo Electoral acreditar al presidente para presentarse como

²³⁷ El director de la Coordinadora Civil de Nicaragua, Irving Dávila, afirma en entrevista de la autora el 13 de diciembre de 2011: “La Constitución de 1987 es la primera que se hace después de la dictadura de Somoza. [...] Y una de las reivindicaciones que se planteaba era la no reelección, entonces aunque no se establece claramente un límite, el límite aparece en la modificación de 1995, por eso Ortega fue candidato en 1984 y volvió a serlo en 1990, justo porque no había prohibición [...] El espíritu de los legisladores de 1995 fue restringir el abuso del poder presidencial”.

candidato en las elecciones de 2011. La primera sentencia fue *inter partes*; es decir, sólo era válida para los recurrentes: Daniel Ortega, su vicepresidente y los 109 alcaldes sandinistas.

Una de las principales críticas esbozadas por los constitucionalistas nicaragüenses, estriba en que la Corte en este país no tiene atribuciones para declarar la inconstitucionalidad de actos relativos a la Carta Magna, únicamente existe esta función para leyes de rango inferior a la Constitución. Las atribuciones competentes a la Corte expresadas en el artículo 164 de la Constitución Política, no permiten la figura de la acción de inconstitucionalidad, únicamente el amparo, cuya función es distinta a la que le dieron los demandantes en este caso: invalidar un artículo de la propia Constitución.

Ortega recurrió a la Sala Constitucional para resolver el amparo solicitado, en donde se reunieron todos los magistrados sandinistas y, en ausencia de los magistrados liberales, llamaron a los suplentes sandinistas para emitir un pronunciamiento sobre el mismo²³⁸. Aunque se dijo que fueron convocados todos los magistrados ciertamente hubo una integración irregular de la Sala que favoreció la resolución del recurso emitido, con la concesión de la razón al gobierno, en un proceso que conllevó unas cuantas horas.

Los magistrados liberales llegaron a emitir un comunicado con fecha de 29 de octubre de 2009, pronunciándose en contra de lo que llamaban como “la sentencia reeleccionista”. En él declaraban que la sentencia era ilegal y nula y que la Sala fue ilegalmente integrada. Afirmaban que el amparo fue admitido sin ser legal, pues se recurrió contra un acto presunto; por tanto, no consumado; que es lo que define el amparo en la Ley (Martínez-Barahona, 2010: 734). La composición de la Sala en el período en cuestión se muestra en la tabla 7.10.

²³⁸ El mencionado “pacto” entre el FSLN y el PLC, provocó una repartición de los magistrados de la Corte Suprema, por lo que los mismos se identifican con un partido determinado, lo que hace posible la identificación de cada uno con su afiliación partidista.

Tabla No. 7.10. Integración de la Corte Suprema de Justicia de Nicaragua, 2009

Magistrado	Relación partidista	Cargo en la Sala
Rafael Solís Cerda	FSLN	Titular
Armengol Cuadra López	FSLN	Suplente
Francisco Rosales Argüello	FSLN	Titular
Yadira Centeno González	FSLN	Suplente
Ligia Molina Argüello	FSLN	Titular
Juana Méndez Pérez	FSLN	Suplente
Iván Escobar Fornos	PLC	Titular
Guillermo Selva Argüello	PLC	Suplente
Sergio Cuarezma Terán	PLC	Titular
José Antonio Alemán Lacayo	PLC	Suplente
Jose Damisis Sirias	PLC	Titular
Gabriel Rivera	PLC	Suplente

Fuente: Martínez-Barahona (2010)

A partir de este momento, el resto del proceso siguió a favor del presidente Ortega. De esta manera, se requería que la Corte en Pleno redactara la resolución con la que quedara en firme la inaplicabilidad del artículo constitucional. Ante la dificultad que tuvo el presidente para lograr la alineación de los magistrados opositores, hubo una serie de procesos irregulares de destitución de magistrados, llegándose a denunciar retenciones de salarios a los mismos, con el fin de presionar para que saliera dicha resolución, lo cual se logró casi un año después, en septiembre de 2010²³⁹.

En esta oportunidad, se convocó a cinco magistrados sandinistas, dos de los cuales ya tenían vencido su período de nombramiento constitucional y fueron prorrogados en sus cargos mediante Decreto Ejecutivo de marzo de 2010 y no mediante votación legislativa, como dicta la norma. Además, fueron llamados a participar un grupo de “conjueces”²⁴⁰ que sustituyeron a los jueces liberales que se negaron a participar²⁴¹. En esta sesión fue aprobada la Sentencia No. 6-2010, con la que se ratificó la reelección presidencial. Paralelamente, se ordenó al Consejo Electoral permitir la inscripción de la candidatura del

²³⁹ Declaraciones del Magistrado Sergio Cuarezma confirman estos hechos en: “Magistrado Cuarezma demanda retomar el orden constitucional en la Corte”, Semanario Confidencial, 23 de octubre de 2010.

²⁴⁰ “El gobierno destituyó a los magistrados liberales y nombró conjueces afines para sustituirlos en la Corte”. En: “FSLN: Control Absoluto en CSJ” Semanario Confidencial, 15 de agosto de 2010.

²⁴¹ Afirma Henry Ruiz, en la citada entrevista: “Algunos magistrados a los que se les vencía el nombramiento dijeron que se iban antes de caer en la indignidad, regresaron cuando Ortega les ofreció mantenerlos en el cargo hasta las siguientes elecciones, y téngase en cuenta que aquí cada magistrado gana cinco mil dólares. Y entonces, algunos de ellos regresaron a la Corte con la siguiente frase: la calle está muy dura”.

presidente. Con este paso quedó sellada la decisión de la Corte y se preparó la candidatura oficial del presidente para los comicios del siguiente año, en los cuales Ortega resultó reelecto presidente.

Con respecto al control partidista de Daniel Ortega, se observa claramente la centralización del poder y un estilo de mando vertical. Así, en sintonía con este comportamiento, en palabras de Martí:

"[...] la organización [está] bajo una conducción tan centralizada que, desde 1996, desembocó en un liderazgo personal: el de Daniel Ortega (y que, desde finales de 2006 y crecientemente en 2007 se le ha sumado el de su cónyuge Rosario Murillo)..."

Y agrega que:

"En esta dirección no deja de sorprender que el discurso de aceptación de "la democracia" como sistema político que abanderó el FSLN después de los resultados de 1990 coexistió siempre con una reservada disposición a aplicarla dentro del mismo FSLN, manteniendo incluso tics organizativos de disciplina y lealtad heredados de la época de la clandestinidad" (Martí, 2008: 297-298).

La lógica en la estructura de la relación de Ortega con el Frente es de lealtad absoluta. Orgánicamente, para estudiosos del caso (Martí, 2008 y Ortega Hegg, 2006), el partido está caracterizado por la disciplina y la unión incondicional de todos los militantes sandinistas en torno al liderazgo de Daniel Ortega. Un hecho sirvió para demostrar la imposibilidad de desafiar internamente esta estructura cuando el alcalde sandinista y excomandante guerrillero, Herty Lewites, tuvo que abandonar las filas del partido en el año 2005 por solicitar la celebración de elecciones primarias en el FSLN.

A Lewites esta petición le valió la expulsión del partido mediante una carta en la que se le acusaba de promover la división interna. La alternativa al enfrentamiento interno, fue la conformación de una nueva fuerza política para competir en las elecciones de 2006, como oposición al FSLN, pero el curso de su candidatura fue interrumpido por el repentino fallecimiento de Lewites durante la campaña política²⁴².

7.3.1 Los Recursos de Poder de Ortega

El caso impulsado por Daniel Ortega desafía varios de los factores propuestos para explicar el éxito en la reforma reeleccionista, como son la mayoría en el parlamento y la popularidad, dado que carecía de ambos. Sin embargo, la estrategia que siguió para

²⁴² "Herty Lewites exige primarias en el FSLN", La Prensa, 2/12/2004

alcanzar el éxito, es extraordinariamente difícil de predecir dentro del ordenamiento institucional formal. Se podría resumir como la construcción artificial de una mayoría alternativa dentro de otro escenario institucional; una especie de jugador con poder de veto de contingencia, surgido solo para la causa reeleccionista. Esta situación plantea dificultades para comparar el caso pues tiene un comportamiento institucional *ad hoc* pero, a la vez, el tema de la reforma es resuelto en una arena institucional formalmente establecida.

El desarrollo del proceso demuestra que el control acérrimo de la estructura partidista del FSLN, no fue suficiente para vencer la situación de gobierno dividido. Desde el inicio de su gobierno se podían visualizar las dificultades que enfrentaría para alcanzar un acuerdo en ese tema con la oposición por lo que más adelante dio un viraje institucional para aprobar su proyecto de reelección, encontrando cabida en la Corte Suprema de Justicia tal como, años atrás, se hizo en su vecino país, Costa Rica.²⁴³

En relación con la variable institucional, se observa que Daniel Ortega no tuvo la mayoría legislativa suficiente, al fracasar en armar una coalición ganadora mínima que se mantuviera estable durante el período de gobierno. Por tanto, la composición del Poder Legislativo fue clave para el fracaso en las negociaciones de la reforma constitucional de la reelección.

Como alternativa, se presentó la construcción de una “mayoría” artificial en la institución judicial que, finalmente, fungió como jugador con poder de veto al levantar la prohibición que inhibía la reelección continua de Ortega, en un primer momento; y, en un segundo paso, con la ratificación de la Sentencia se lograba eliminar completamente la restricción a la reelección y.

Sobre la rigidez constitucional en el caso de la Carta Magna vigente desde 1987, el modelo de Lijphart (1999) da un valor de 2.0 a las provisiones de la norma fundamental nicaragüense, con lo que se puede afirmar es bastante flexible en relación con los demás casos y, en este sentido, los procedimientos no debieron ser un inconveniente para prever la enmienda por la vía legislativa. El gran escollo, tal como ha sido planteado, estuvo en el fracaso de la estrategia para formar una coalición favorable del 60 por ciento de los miembros del legislativo (un total de 54 diputados).

²⁴³ *“En Nicaragua la normativa electoral y la misma constitución han sido variables dependientes de las coyunturas e intereses de los actores políticos mayoritarios y no una variable independiente capaz de configurar un escenario político que a fuerza de voto estratégico y hábitos haya ido cristalizándose”* (Martí, 2008:297).

7.4 CONCLUSIONES

Este capítulo ha desarrollado los procesos emprendidos por Óscar Arias y Daniel Ortega para alcanzar la reelección presidencial. En el caso del primero, desde la posición de expresidente y en el segundo, desde el ejercicio del mandato presidencial.

Se ha mostrado que, aunque los dos procesos fueron finalmente resueltos mediante la decisión de los jueces, hubo notables diferencias en la forma en que transitaron por la vía judicial. También sobresalen las diferencias en los recursos de poder con que contaban ambos líderes, mientras Arias centró su fortaleza en la popularidad ciudadana; Ortega utilizó sus recursos de control político sobre los poderes del estado permeados por la partidización.

Finalmente los tipos de reelección resultantes fueron también distintos. En Costa Rica volvió a regir la reelección alterna, con una espera de dos períodos de gobierno y en Nicaragua se volvió a la norma que no establecía límites a la reelección, de manera que pasó a ser el segundo país en el subcontinente en eliminar todas las restricciones a la reelección presidencial.

Los repetidos intentos de modificación de Arias pueden influir en que el caso no quede completamente explicado por la solución resultante del análisis QCA. Sin embargo, cumple dos de las condiciones la popularidad y la ausencia de mayoría, factores que lo llevaron a abandonar la arena parlamentaria. Ortega en cambio emprende un proceso que queda cubierto en la primera solución compleja, con lo cual es muestra de uno de los trayectos que explican el éxito de la reforma reeleccionista.

CAPÍTULO VIII UNA ESPECIE EN EXTINCIÓN: LOS PRESIDENTES QUE BUSCARON ENMIENDAS PARLAMENTARIAS

8.1 INTRODUCCIÓN

Este capítulo integra los procesos bajo los cuales los presidentes entablaron la reforma siguiendo el trayecto legislativo. Como se deja ver en el título, son otro grupo minoritario dentro de los presidentes reformistas de la reelección y además la posibilidad de fracasar en esta arena es alta si se siguen los distintos episodios. Sobresale en la solución compleja del análisis con QCA que el caso de éxito de Colombia (2005) queda cubierto en la explicación, la misma que explica los casos de éxito del capítulo VI²⁴⁴. Los casos de fracaso que se narran en este capítulo presentaron como condición común la presencia de mayorías legislativas. Al respecto conviene matizar que en Colombia los legisladores votaron mayoritariamente el proyecto para el referéndum reeleccionista, pero el último eslabón del procedimiento legislativo se rompió en manos de la Corte. En Panamá la mayoría era frágil y poco cohesionada, y se rompió a la luz de la iniciativa.

El abordaje de estos procesos, se inicia con los trayectos emprendidos por Álvaro Uribe en Colombia que culminaron en 2005 y 2010. En el último, Uribe no pretendía que fueran los diputados quienes tuvieran la responsabilidad última de pasar la modificación sino, más bien, que fueran parte del tránsito hacia el referéndum aunque esta estrategia resultó frenada por el veto que significó la declaración de inconstitucionalidad de la Corte. Posteriormente, se revisa la experiencia panameña, impulsada por el presidente Ricardo Martinelli que fue escasamente apoyada por los legisladores de la Asamblea y determinó la persistencia de la norma anterior.

8.2 LA ENMIENDA CONSTITUCIONAL DE ÁLVARO URIBE

De cara a las elecciones generales de mayo de 2002, Álvaro Uribe, un disidente del Partido Liberal, se presentó con un nuevo partido político: Primero Colombia y con una candidatura en solitario -sin representación para el Congreso-. A lo largo de la campaña logró imponerse como el principal rival del candidato del Partido Liberal, Horacio Serpa.

²⁴⁴ A excepción de Venezuela en 2009 que no queda cubierta en la solución.

Su mensaje de campaña se caracterizó por su crítica a la política tradicional, enfatizando su propósito de luchar contra la corrupción pública y las prácticas clientelares de las que acusaba a los anteriores gobiernos. Asumió la importancia de contar con una agenda de seguridad basada en la autoridad y la lucha contra la violencia guerrillera y paramilitar. De esta manera, su promesa de una “política de mano dura” para la resolución del conflicto armado, le permitió reunir un caudal de apoyo que se tradujo en su triunfo electoral con un porcentaje del 53 por ciento de los votos (Galindo, 2006: 152).

Con este triunfo, Uribe se convirtió en el primer candidato a la presidencia en ganar las elecciones en primera vuelta, desde que se aprobó el sistema electoral de 1994. Razón por la cual, su elección marcó un hito en la historia política colombiana. Su llegada al poder, estuvo marcada por un contexto de deterioro político, social y económico. El presidente saliente, Andrés Pastrana, dejaba como legado el fallido proceso de negociación de paz con los grupos armados, un considerable aumento de los hechos de violencia armada en el país y, en cuanto a los datos económicos, se notaba un creciente deterioro en los principales indicadores; todo esto, acompañado de la pérdida de confianza en la clase política y las instituciones del Estado por parte de los ciudadanos, que en estas circunstancias expresaron su apoyo a través de las elecciones, al carismático líder (Hoskin, et.al., 2005).

El tema central de la campaña de Uribe, donde se mostró como el principal crítico de la política de Pastrana, fue la seguridad. Tema percibido como el más acuciante en Colombia con un lastre de varias décadas que, con el paso del tiempo, se fue agravando hasta tomar dimensiones de relevancia internacional. Durante el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), la seguridad fue el problema más importante para Colombia y, en el contexto internacional, tuvo especial atención del gobierno de Estados Unidos que financió programas para la reducción en la producción y el tráfico de drogas; sin embargo esa administración no logró solucionar el grave problema del conflicto y la violencia armada (Leal Buitrago, 2006).

Por su parte, Uribe, una vez en el gobierno fue percibido como un presidente que gozaba de gran energía y obsesión por el trabajo, características que demostraba a través de un ritmo vertiginoso en las acciones de gobierno que se transmitían a la población mediante imágenes del Presidente en constante actividad en diferentes puntos del país (Galindo, 2006: 152). Su política en materia de seguridad, llamada “Seguridad Democrática”, durante los primeros años se basó en tres líneas de acción principales: la ofensiva contra las FARC, la política de paz con los paramilitares y las políticas puntuales para atender el tema de seguridad ciudadana en el país. Para algunos estudiosos, Uribe no logró articular

estos tres frentes, que fueron atendidos de manera focalizada y no integral (Leal Buitrago, 2006: 6).

Sin embargo, estos primeros años cerraron con un alto margen de apoyo de parte de la ciudadanía que premió la presencia del gobierno por medio de la Fuerza Pública y la consecuente sensación de mayor seguridad y libre movimiento de los ciudadanos. Aunque no puede hablarse de un panorama de pacificación pues ciertamente hubo eventos trágicos y acciones mal ejecutadas durante esta primera gestión. Por ejemplo, a tan solo un año de gobierno, en 2003 hubo importantes eventos de violencia por la acción de los grupos armados que acabaron con la vida de cientos de personas, hubo también un notable número de ataques a la infraestructura urbana y, a esto, se sumó el fracaso en las operaciones de liberación de los secuestrados de las FARC que no paró en su constante lucha por visibilizar sus demandas.

Ante este panorama, el presidente intentó movilizar la atención de la comunidad internacional, especialmente de Estados Unidos, los países vecinos, la OEA, así como de Naciones Unidas, para la lucha contra la violencia de las FARC. A lo interno, sin embargo, su estilo fue crítico y de enfrentamiento directo con las organizaciones no gubernamentales que acusaban a su gobierno de cometer violaciones a los derechos humanos ya desde el primer año de gestión.

Durante 2004 hubo dos golpes importantes a las FARC, gracias a la inteligencia militar del gobierno, que consistieron en la detención de dos importantes líderes de la organización: Alias Simón Trinidad y Alias Sonia (Leal Buitrago, 2006: 15). Además, se dio el plan de acercamiento a los paramilitares que logró el apoyo del Secretario General de la OEA, César Gaviria, el gobierno de los Estados Unidos y un delegado del Secretario General de las Naciones Unidas. También consiguió, aunque condicionado a la implementación de 27 recomendaciones de la Oficina de Derechos Humanos de la ONU en Bogotá, el apoyo a sus políticas en materia de seguridad por parte de la Unión Europea que reconoció a las FARC, los paramilitares y el ELN como agrupaciones terroristas entre 2003 y 2004 (Restrepo, 2004: 50).

En los siguientes años, el presidente Uribe centró gran parte de la atención en su intento por desmovilizar a los grupos paramilitares que forman parte de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Como resultado de estas negociaciones miles de personas dejaron las armas para “reinsertarse” en la sociedad a cambio de los beneficios judiciales que otorgó

la Ley de Justicia y Paz que aprobó su gobierno²⁴⁵. Una de las medidas que solicitaba la Ley para la reinserción era la confesión de los delitos, con lo cual se constató el vínculo ya denunciado por la justicia, la oposición y la prensa, entre los políticos de niveles regionales, locales y nacionales con la creación de los grupos paramilitares y su constante colaboración con los mismos. Este escándalo denominado como “la parapolítica”, provocó que se investigara y condenara a una veintena de congresistas en ejercicio, varios de ellos pertenecientes a los partidos de la coalición del presidente (Botero, 2007).

Por otra parte, es importante referirse al balance económico del primer período de gobierno de Uribe que mostró un crecimiento sostenido y un buen balance en las cuentas, además de una política económica disciplinada en cuanto al déficit público, alabada por los organismos internacionales. El crecimiento económico de Colombia, se atribuye a las medidas implementadas por el presidente en el recorte del gasto público, la reforma del sistema de pensiones, las reformas al sistema electoral y de partidos y el recorte de las rentas del narcotráfico, entre otras. (Botero y Méndez, 2008).

Tabla No. 8.1. Principales Indicadores Económicos de Colombia 2001-2009

Indicadores	Período									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
Año										
PIB	1,5	1,9	3,9	4,8	5,1	7,1	6,3	2,7	0,8	
PIB per cápita	-0,3	0,2	2,1	3,1	3,4	5,5	4,7	1,2	-0,6	
Inversión Interna Bruta	14,3	15,3	17,2	17,6	19,2	24,3	24,3	25,0	24,2	
Tasa de desempleo	18,2	17,6	16,7	15,4	14,0	13,1	11,4	11,5	13,0	

Fuente: CEPAL 2006, 2010

El crecimiento económico favoreció al gobierno en la reducción del déficit fiscal, por el aumento en la recaudación durante sus primeros años de gobierno. También se vio incrementada la inversión y el crédito, producto del descenso en las tasas de interés. En este período, además, los hogares y el sector público vieron estimulado el consumo y se mantuvo una tasa de inflación dentro de los límites fijados por el Banco Central Colombiano. Uno de los principales logros en materia económica del primer gobierno de Álvaro Uribe, fue la constante reducción de la tasa de desempleo. Entre 2004 y 2005, se crearon cerca de medio millón de puestos de trabajo, acompañados de un aumento del salario mínimo del 1,2 por ciento. Aunque el subempleo continuó manteniendo cifras elevadas durante estos años de gestión (CEPAL, 2006).

²⁴⁵ En el marco de esta Ley para el año 2006 ya se reportaban un total de 31. 687 combatientes desmovilizados y al menos 59 jefes paramilitares. Los beneficios que otorgaba la Ley consistían en la reducción de penas para acusados de masacres, crímenes de lesa humanidad, secuestros, asesinatos, entre otros; a cambio de la confesión de los crímenes y la devolución de las tierras a sus propietarios. No obstante, este proceso ha sido fuertemente criticado interna y externamente y el resultado no ha sido del todo exitoso, muchos excombatientes han retomado las armas, entre otras causas, por la ausencia de oportunidades reales de reinserción (Botero, 2007).

Una vez repasado brevemente el contexto político y económico del gobierno colombiano, resulta interesante mostrar la percepción ciudadana de la gestión uribista. Según los datos de LAPOP, Álvaro Uribe es el caso de mayor popularidad entre los presidentes analizados en este estudio. Incluso, durante su segunda gestión, se mantuvo en un puesto privilegiado en cuanto a la aprobación a su mandato por parte de los ciudadanos. Ambos períodos se toman en cuenta, pues hubo dos procesos de reforma.

Tabla No. 8.2. Porcentaje de Aprobación Presidencial 2004-2009

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009
% Aprobación presidencial	69,39	62,86	54,18	54,6	65,51	66,27

Fuente: LAPOP

En el período que se presenta, se incluyen parte de los años de los dos mandatos de Uribe. En 2004 mantiene la alta aprobación con la que inició su gobierno, pero este porcentaje sufrió una disminución entre 2005 y 2007, después del proceso de reforma que dio lugar a la reelección presidencial. Posteriormente, hubo una recuperación en los siguientes dos años. Con lo cual, al cerrar su ciclo presidencial, mantuvo la imagen de una buena gestión y esto le ha valido mantenerse latente en la escena política de su país, hablándose incluso en el Congreso de la posibilidad de que volviera a competir por el cargo en 2014, mediante una interpretación del artículo 197 constitucional reformado en 2004, con la que se podría permitir una nueva elección al exmandatario, una opción que posteriormente fue descartada²⁴⁶.

La fortaleza del presidente en cuanto a su apoyo ciudadano, fue un incentivo para realizar acciones arriesgadas políticamente. Desde el año 2003 se inició el debate sobre la reelección presidencial, a tan sólo un año de gestión. Por esto, no es de extrañar, que se avanzara en la celebración del llamado “Referéndum de la corrupción y la politiquería” que tuvo resistencia en amplios sectores sociales, por tocar temas sobre el salario y las pensiones. Inicialmente, tampoco fue bien acogido por todos los sectores políticos pues el líder ejecutivo introdujo en el Proyecto de Ley de la consulta temas como la eliminación de una de las Cámaras del Congreso, la posibilidad de revocar al Poder Legislativo y una reforma al sistema de partidos políticos. Finalmente, el referéndum promovido desde los primeros días de gobierno de Uribe, se celebró con el objetivo de introducir importantes reformas constitucionales en variados aspectos políticos y fiscales mediante el planteamiento de 15 preguntas a los ciudadanos.

²⁴⁶ Ver: Elespectador.com “¿Mico reeleccionista a favor de Uribe?” 8 de mayo de 2012. El debate suscitado por la interpretación del transitorio al artículo 197 de la C.P colombiana, reformado en 2004, intentó abrir la puerta a otra postulación de Álvaro Uribe.

El presidente contaba con un cálculo alentador para esta consulta, basado en los datos de las encuestas, pues la intención del voto se estimaba entre el 65 por ciento y el 70 por ciento de los ciudadanos. No obstante, la afinidad ciudadana hacia la consulta, cambió luego de que la Corte Constitucional declarara inexecutable algunos aspectos del referéndum como la pregunta sobre el aumento del mandato de representantes locales y regionales, la penalización de las dosis de droga personal y el voto en “bloque” de las preguntas (Amézquita, 2008: 85).

A pesar de la apuesta a la popularidad del mandatario, el que sería el primer referéndum colombiano, celebrado en octubre de 2003, resultó en un estrepitoso fracaso para el gobierno, dado que sólo una de las preguntas logró superar el umbral del 25 por ciento²⁴⁷ requerido para su aprobación. Las otras catorce, no alcanzaron ese porcentaje, aún así, es importante reconocer que la mayoría de las preguntas, al menos diez, fueron votadas por más de seis millones de personas, un número que incluso supera el total de votos que obtuvo el presidente en su primera elección presidencial²⁴⁸.

La movilización de los grupos opositores a la consulta como sindicalistas y sectores de la izquierda política, llamaron a la abstención electoral para esta convocatoria. Otro grupo contrario al referéndum estuvo constituido por los partidos de la oposición, quienes convocaron a votar en contra de las propuestas. Para algunos estudiosos, el éxito fue para el gremio sindical que conformó la llamada GCD (Gran Coalición Democrática por la Abstención Activa), que posteriormente se erigió en uno de los principales grupos opositores al Gobierno durante todo el primer mandato (Amézquita, 2008: 82).

La inesperada derrota en las urnas podría haber influido en la decisión de no llevar el primer proyecto de reelección presidencial a referéndum y preferir la vía legislativa, materializando el apoyo y la presión de la popularidad sobre los legisladores colombianos que conformaron el cartel mayoritario a favor del presidente Uribe. La estrategia de la consulta popular no fue abandonada del todo, dado que congresistas previsores recolectaron firmas para dar trámite a la reforma reeleccionista, en caso de que se hundiera en el legislativo. Además, ésta habría sido la arena decisora, si hubiera pasado la Ley de Convocatoria a Referéndum para el tercer mandato de Uribe.

Como se ha mencionado, las acciones tendientes a la reelección del presidente comenzaron tempranamente. La primera iniciativa de reforma en esta materia se hizo

²⁴⁷ La pregunta se refería a la pérdida de derechos políticos de los funcionarios públicos corruptos, que modificaba el artículo 122 de la Constitución Política.

²⁴⁸ El número de votos que constituían el 25% del Padrón Electoral, era aproximadamente de 6.277.443. La pregunta que resultó aprobada obtuvo el 25,11% de los votos (Amézquita, 2008).

antes de la celebración del referéndum de octubre, proviniendo de un grupo de 40 congresistas afines al gobierno de Uribe, los cuales presentaron el Proyecto de Ley en julio de 2003 para su discusión en el Congreso, aunque el Proyecto fue rechazado en la primera votación en el Senado. No obstante, el tema de la reelección presidencial fue reiterado. Tras esta primera aparición en el Congreso, hubo una segunda iniciativa de reforma que partió del propio gobierno dentro de la iniciativa del referéndum a celebrarse en octubre de 2003. Pero esta iniciativa no fructificó tampoco debido a que el Congreso rechazó la pregunta sobre la reelección presidencial, de manera que no llegó a realizarse en la consulta popular (Vélez, 2006: 2).

Posteriormente, vino un tercer intento, el 25 de marzo de 2004, que es el que logra la fuerza suficiente para posicionarse en la agenda política y entrar en la dinámica decisoria institucional. El Proyecto de Ley lo presentaron los legisladores que ya habían iniciado el proceso la primera vez; pero en esta ocasión, redactaron un nuevo proyecto con el aval de 104 de los 268 congresistas integrantes de la Cámara de Representantes y el Senado. Con ello, lograron construir un ambiente favorable a la reforma. El proyecto siguió el curso legislativo que establece la normativa sobre las reformas constitucionales, cumpliendo, entre otros trámites, los cuatro debates en cada una de las dos legislaturas correspondientes y superándolos satisfactoriamente²⁴⁹.

El proceso de reforma constitucional en este caso, se estudia a partir de este tercer intento de reforma, aunque como se describe, los anteriores intentos lograron entrar en la agenda institucional del poder legislativo; no obstante, fueron procesos fugaces que rápidamente fracasaron y que constituyen parte del rompecabezas político seguido hasta que los impulsores lograron armar la mejor estrategia para alcanzar la reforma de la reelección.

La trayectoria legislativa que esperaba superar el Proyecto de Ley conllevaba un largo proceso de ocho votaciones hasta obtener el resultado de la modificación. En este sentido, teniendo en consideración los anteriores fracasos en el propio seno legislativo, la estrategia negociadora fue intensa para garantizar la certidumbre sobre el resultado en las votaciones legislativas.

En este proceso se produjo la realineación de cuadros políticos a favor y contra del presidente. El cambio de filiaciones entre las agrupaciones políticas del Congreso cambió el panorama resultante de las elecciones generales de 2002 de forma tal que el Partido

²⁴⁹ El proceso legislativo para las reformas constitucionales en Colombia requieren de la aprobación del Proyecto en dos legislaturas consecutivas y de la discusión tanto como aprobación en ocho sesiones de las Comisiones correspondientes y plenarias del Senado y la Cámara de Representantes.

Liberal perdió 15 de sus 55 miembros de la Cámara de Representantes, los cuales se unieron a otras fuerzas, como al Partido Cambio Radical o el Partido Social de la Unidad Nacional: "Partido de la U". El Partido Conservador se convirtió en un receptor de las pequeñas agrupaciones y congresistas de tendencia conservadora, pasando de 22 a 35 representantes en el cuatrienio (Congreso Visible, 2006).

Como balance de la nueva afiliación de los representantes se pasó de 40 agrupaciones en ocupar escaños en 2002, a 18 al final del cuatrienio (Congreso Visible, 2006). Esta reducción del número de partidos en la Cámara de Representantes es incluso menor al número de partidos que ganaron escaños después de la nueva Ley Electoral de 2003, cuyo efecto reductor del fraccionamiento legislativo, dio lugar a que 23 agrupaciones tuvieran acceso a la Cámara (frente a las 40 de 2002). Durante ese proceso de realineamiento, la oposición formada principalmente por El Partido Liberal, El Polo Democrático, Alternativa Democrática y algunos legisladores del Partido Conservador, se fue quedando en situación de minoría.

De forma paralela al proceso legislativo, un grupo de simpatizantes del presidente impulsó la mencionada recolección de firmas para un eventual referéndum, previendo un posible escenario de rechazo del Proyecto de Reforma, con lo cual, el mecanismo de consulta estuvo en la agenda pública al mismo tiempo que la institución legislativa desarrollaba el proceso aprobatorio.

Durante las votaciones en el Congreso, la mayor dificultad estuvo en lograr una mayoría favorable en la votación en la Comisión Primera de la Cámara de Representantes, que se celebró el 04 de junio de 2004. Luego de que la composición de los congresistas parecía inclinarse hacia el "no" a la propuesta, resultó aprobada gracias a la consecución de dos votos de miembros opositores y a la ausencia de otro. Tras esta votación, tendrían lugar los restantes debates hasta la segunda semana de diciembre de 2004 en donde el presidente conservó la mayoría requerida.

En este escenario, Uribe y altos cargos de su gobierno mantuvieron una intensa negociación con los congresistas para cohesionar la alianza de partidos a su favor y evitar que resultara frágil y se rompiera en el proceso. La reforma de la reelección se logró como resultado de una coalición amplia y diversa que integró representantes de partidos nuevos, así como de disidentes y miembros de partidos tradicionales (Botero y Vélez, 2009). La Ley fue aprobada por 180 representantes legislativos. De los cuales el 60 por ciento puede considerarse parte de los nuevos legisladores que no habían participado de elecciones anteriores. Para algunos estudiosos, estos representantes formaron parte de la

coalición “motivados por la participación burocrática que Uribe garantizó mediante relaciones de patronazgo” (Botero y Vélez, 2009: 17).

Una vez superadas las votaciones en Comisión y Plenaria, seguía el proceso de revisión de la Corte Constitucional en 2005²⁵⁰, que ya había recibido durante el procedimiento legislativo, 18 demandas contra el Proyecto de Ley, que pueden resumirse en: incompatibilidades entre la Ley y otros artículos de la Constitución (vicios de fondo), extralimitación del Congreso en su poder para reformar principios fundamentales de la Constitución como Constituyente derivado (vicios de competencia) y fallos en el trámite del procedimiento legislativo (vicios de procedimiento) (Congreso Visible, 2006).

La Corte ejerció su función de control constitucional y dio trámite a las consultas sobre los vicios de inconstitucionalidad del Acto Legislativo de la reelección presidencial (Acto 02 de 2004), emitiendo su pronunciamiento el día 19 de octubre de 2005, basándose en el mandato del Artículo 379 de la Constitución Política que expresa que:

“Los Actos Legislativos, la convocatoria a Referendo, la consulta popular o el acto de convocatoria de la Asamblea Constituyente, solo podrán ser declarados inconstitucionales cuando se violen los requisitos establecidos en ese título”

Finalmente, los magistrados resolvieron que no se encontraban vicios de inconstitucionalidad en el Acto Legislativo y declararon exequible la nueva norma en octubre de 2005. Se consideró que el Acto Legislativo no sustituía, distorsionaba o derogaba la Constitución vigente y, por consiguiente, el Congreso no había excedido sus competencias. En cuanto a los procedimientos, el Tribunal no encontró vicios en el trámite legislativo y, para reglamentar la reforma constitucional, ordenó que se presentara una Ley Estatutaria que regulara la igualdad en la participación de los candidatos, garantías para la oposición, limitaciones a la participación de los funcionarios públicos, acceso equitativo a medios y financiamiento de las campañas, entre otras garantías para la libre competencia.

Con esta orden, el Tribunal expresó su preocupación sobre el funcionamiento institucional que produciría la ejecución de la Ley. En su Sentencia C- 1040/05 sobre el mismo Acto Legislativo de la Reelección Presidencial, ahondaron en este tema al manifestar que:

“[...] establecer la posibilidad de reelección inmediata implica introducir una modificación importante en algunos aspectos del diseño de la distribución del poder del

²⁵⁰ La encuesta de Cid Gallup publicada para el diario El Tiempo publicó que el 60,9% de los ciudadanos “deseaba que se aprobara la reelección presidencial” (El Tiempo, 19/06/05).

Estado. No solamente se permite que la influencia del presidente se proyecte, eventualmente, durante un período adicional de cuatro años, con todo lo que ello implica sobre su posibilidad de conseguir y mantener adhesiones en términos de gobernabilidad, sino que, además se afecten ciertos elementos puntuales de la arquitectura constitucional, cuyo sentido podía estar, en cierta medida, vinculado a la duración del mandato presidencial”.

En respuesta, el Congreso aprobó la Ley de Garantías Electorales en junio de 2005, que fue declarada exequible por la Corte Constitucional. Concordantemente, a partir de la aprobación reeleccionista, parte importante del debate sobre la reelección inmediata en Colombia, se centró en discutir la influencia del presidente en la designación y conformación de cargos públicos de los diferentes órganos y poderes del Estado; puesto que las consecuencias de la reelección alterarían los períodos de nombramiento de altos cargos públicos. No obstante, estas consecuencias, aunque centrales para comprender el impacto de la introducción de la reelección presidencial en la institucionalidad de los países de la Región, exceden los objetivos del presente estudio.

Como era de esperarse, Uribe logró una segunda presidencia con una amplia distancia con respecto al segundo candidato en número de votos. Superó, incluso, su anterior marca con un 62,35 por ciento de los votos, prácticamente un 10 por ciento más que cuatro años atrás. No obstante, en estas elecciones hubo un notable desempeño electoral de la izquierda, a través del Polo Democrático Alternativo, representado por el candidato Carlos Gaviria Díaz, que alcanzó un 22 por ciento de los votos, el doble que el Partido Liberal que sólo recibió un 11 por ciento. Uribe volvió a ganar como líder independiente con su efímero partido Primero Colombia, con lo cual evitó cualquier compromiso directo de representación con las fuerzas que lo apoyaron en el espacio legislativo (Botero, et.al., 2010).

El año de las elecciones, en términos económicos, fue bastante favorable para el país. El crecimiento de la economía fue notable, se mantuvo bajo el déficit fiscal, se controló adecuadamente la inflación y continuó bajando la cifra del desempleo abierto. Diversos factores se asocian a este panorama como el entorno internacional que también mostró un escenario de crecimiento, la atracción de inversiones extranjeras al país y los altos precios de los productos básicos en el mercado externo (Botero, 2007).

En el ámbito político, la campaña estuvo empañada por el escándalo de la “parapolítica” tras la captura de uno de los líderes de los grupos paramilitares en la Costa Atlántica, conocido como “Jorge 40”, se dio a conocer una lista de políticos de nivel local, congresistas y otros cargos públicos de nivel nacional que colaboraron para mantener

activos a estos grupos. Sin embargo, muchos de estos congresistas, volvieron a participar en las elecciones de 2006.

En el ámbito institucional, la nueva Ley Electoral de 2003, la “Ley de bancadas” tuvo un importante efecto en la elección de los escaños al Congreso²⁵¹. En palabras de Botero,

“Esta Ley modificó el reglamento interno de funcionamiento del Legislativo, obligando a los congresistas a actuar a través de sus partidos y no de forma individual. De esta forma, se exige la creación de bancadas de congresistas y la actuación colectiva de los partidos en el Congreso” (Botero, 2007).

La Ley tuvo efectos notables en el sistema de partidos. Así, el número de agrupaciones que obtuvieron escaños en 2006 fue de 20 para la Cámara y de 10 para el Senado, prácticamente la mitad que en 2002 para la cámara y una cuarta parte para el Senado. Aunque hubo intentos por parte de las agrupaciones de formar un solo partido que fuera apoyado por el presidente Uribe, finalmente, participaron separadamente pero obtuvieron igualmente su aval. Para Raga y Botero (2006), estos partidos capitalizaron en forma de votos el aval público del presidente.

Aunque se puede considerar que la coalición de legisladores uribistas era políticamente frágil, puesto que estuvo aglutinada únicamente alrededor de la figura del líder ejecutivo. Factores como la alta popularidad del presidente y los beneficios políticos de la alineación con un presidente que goza de importantes poderes legislativos, son parte de los incentivos que hicieron viable la posibilidad de mantener unido el cartel legislativo uribista²⁵².

Durante su segunda gestión, Uribe sugirió la búsqueda de una enmienda a la Constitución para poder acceder a su tercer período en el cargo. Su propuesta se basaba en procurar la “estabilidad y continuidad de la buena gestión pública” (Rettberg, 2010: 257). De esta forma, el día 1 de septiembre de 2009, se presentó la solicitud para celebrar un referéndum al Congreso acompañado, como establece la norma, del porcentaje de firmas requerido para iniciar el trámite. Con esta solicitud se buscaba dar luz verde a la tercera

²⁵¹ La Ley estableció medidas que tendían a estimular las candidaturas de los partidos, en detrimento de las individuales, para ello, estableció un umbral electoral, la presentación de una lista única de partido (que admitió el voto preferente) y adoptó el sistema d’Hondt para la asignación de escaños (Botero, 2007).

²⁵² Los poderes legislativos del Presidente en Colombia, reúnen las siguientes prerrogativas: poder de veto procedimental y sustantivo, declaración del *estado de sitio*, petición de urgencia a Proyectos de Ley para ser atendidos como prioritarios en la agenda legislativa y la potestad de introducción de iniciativa exclusiva para Proyectos de Ley en áreas políticas reservadas (Botero, et. al., 2010).

postulación del presidente²⁵³. La estrategia de reforma en esta ocasión seguiría un trayecto institucional diferente; primero debía superar el trámite legislativo²⁵⁴, luego, pasar la revisión constitucional de la Corte y, finalmente, se decidiría la reforma en la arena ciudadana mediante el referéndum.

En el desarrollo del proceso, el Congreso admitió dar trámite a la petición avalada por los ciudadanos pero entraría en juego otro actor con poder de veto en esta materia, la Corte Constitucional, que revisaría la legalidad del procedimiento, un paso que fue superado en la reforma de 2004²⁵⁵. En esta revisión los magistrados estuvieron cuatro meses deliberando, al fin de los cuales, el 26 de febrero de 2010, declararon inexecutable la consulta para la tercera reelección aduciendo vicios en el trámite legislativo. En palabras de Rettberg (2010: 257):

“El trámite del referendo reeleccionista fue criticado por diversas razones. En primer lugar, la financiación de la campaña mediante la cual se consiguieron los apoyos para la iniciativa popular generó sospechas, porque despertó dudas acerca de la necesaria transparencia de los orígenes, montos y motivaciones de los dineros. En segundo lugar, la redacción del texto se prestó a interpretaciones ambiguas, llevando a la necesidad de convocar una comisión accidental de conciliación. El texto finalmente acogido dejaba la posibilidad de reelección para 2014 (y no para 2010, como era la preferencia del gobierno). Sin embargo, varios vicios de forma motivaron la denuncia penal presentada ante la Corte Suprema de Justicia por un representante del Polo Democrático, alegando prevaricato por acción”.

La posibilidad de que los ciudadanos, mediante referéndum, introdujeran modificaciones a la Constitución Política se abrió con la Constituyente de 1991 y su posterior reglamento presente en la Ley 134 de 1994. Este estipula que, para celebrar un referéndum, se deben superar los siguientes pasos: trámite de solicitud del referéndum, recolección de respaldos, trámite legislativo, sanción presidencial de la Ley, fallo de exequibilidad de la Corte Constitucional y concepto del Procurador y, finalmente, votación del referéndum.

²⁵³ Se requería el 5% del Censo Electoral

²⁵⁴ Por mandato constitucional, compete al Poder Legislativo la convocatoria a referéndum: Artículo 378 de la C.P: *“El Congreso, mediante Ley que requiere de la aprobación de la mayoría de los miembros de ambas Cámaras, podrá someter a referendo un proyecto de reforma constitucional que el mismo Congreso incorpore a la Ley. El referendo será presentado de manera que los electores puedan escoger libremente en el temario o articulado que votan positivamente y que votan negativamente”.*

²⁵⁵ La Corte Constitucional según la Constitución Política Colombiana en su artículo 241, tiene la potestad de decidir con anterioridad al pronunciamiento popular, sobre la constitucionalidad de la convocatoria a un referendo o a una asamblea constituyente para reformar la Constitución, sólo por vicios de procedimiento en su formación.

El primer paso, la presentación de la solicitud de referéndum, se cumplió el 10 de octubre de 2007 con la inscripción del documento de iniciativa ante el órgano electoral por parte de un “Comité Promotor” integrado por nueve miembros; de los cuales, uno fungió como vocero, el ex congresista y cercano colaborador de Uribe: Luis Guillermo Giraldo. Los otros miembros de este comité lo integraron: Cecilia Paz de Mosquera, Doris Ángel, Miriam Donato, Gustavo Dajer, Juan David Ángel, Álvaro Velázquez, Hediél Saavedra y David Salazar.

El segundo requisito: la recolección de respaldos, que equivalía a las firmas del 5 por ciento del censo electoral a nivel nacional –1.405.000 firmas a entregar en un plazo de seis meses– se cumplió el 11 de agosto de 2008 con la entrega de un número superior al solicitado (5.021.873 firmas), de las cuales el órgano encargado aprobó 3.909.825. El documento presentado para la recolección de respaldos contenía el siguiente texto:

“Artículo 1. Convocatoria. Convocase al pueblo colombiano para que en desarrollo de lo previsto por los artículos 374 y 378 de la Constitución Política, mediante referéndum constitucional decida si aprueba el siguiente Proyecto de Acto Legislativo. El Pueblo Colombiano Decreta: El inciso primero del artículo 197 de la Constitución Política quedará así: Quien **haya ejercido** la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido para otro período. Aprueba usted el anterior inciso. Sí No Voto en Blanco . Artículo 2. La presente Ley regirá a partir de la fecha de su promulgación”.

En esta fase ya se presentaron los primeros problemas para la campaña a favor del referéndum reeleccionista dado que, junto a la verificación de la autenticidad de las firmas, el órgano electoral debía revisar el cumplimiento en los límites de gastos para dicha función. Así, en septiembre de 2008, una vez entregadas las cuentas, se iniciaron las investigaciones por la falta de transparencia en los gastos y los montos excesivos en los que incurrió el Comité Promotor. Estos excesos en los límites se dieron, tanto en la extralimitación del gasto total de la campaña, como en el límite a las contribuciones individuales de los donantes, acompañados de otras irregularidades, como los pagos en efectivo e ingresos en cuentas de particulares para el desarrollo de la recolección de respaldos (Clavijo y Prieto, 2009: 5).

No obstante, para pasar a la siguiente fase, bastaba con la certificación de las firmas. Por ello, el trámite legislativo siguió su curso en paralelo a las investigaciones judiciales sobre el financiamiento. El trámite legislativo dio inicio el 10 de septiembre de 2008 con el ingreso de la Iniciativa de Ley a la Cámara de Representantes. En este primer momento, el Proyecto presentó un problema de interpretación que obligó a replantearlo antes de que

los ponentes presentaran la iniciativa para el primer debate. Los ponentes pidieron una prórroga para valorar el cambio en la pregunta ratificada con las firmas debido a que, en caso de aprobarla tal como estaba planteada, existía el riesgo de que la postulación de Uribe fuera posible solo para el año 2014 y no para los comicios de 2010 que era el objetivo de la reforma.

Finalmente, con mayores dificultades que el trámite de la primera reforma reeleccionista, el 17 de diciembre de 2008 se logró superar el proceso en la Cámara de Representantes. El paso por el Senado no presentó mayores contratiempos. El 15 de abril de 2009 se votó favorablemente en Comisión Primera del Senado y, el 18 de mayo se votó en plenaria del Senado, con 62 votos a favor y 5 en contra. Sin embargo, el texto aprobado en cada Cámara Legislativa fue distinto, lo cual obligó a integrar una *comisión de conciliación*, tal como estipula la Constitución en su artículo 161 (así reformado en 2003):

“Cuando surgieren discrepancias en las Cámaras respecto de una proyecto ambas integrarán comisiones de conciliadores conformadas por un mismo número de senadores y representantes, quienes reunidos conjuntamente, procurarán conciliar los textos, y en caso de no ser posible, definirán por mayoría”.

Tras la puesta en común, se aprobó el texto conciliado, en la plenaria de la Cámara de Representantes por 84 votos a favor y 5 en contra y en el Senado por 56 votos a favor y 2 en contra. Lo siguiente era pasar a la sanción presidencial. La misma se publicó en el Diario Oficial No. 47.647 con fecha 8 de septiembre de 2009, con el texto para la consulta que versaba:

Artículo 1º. El inciso 1º del artículo 197 de la Constitución Política quedará así: “Quien **haya sido elegido** a la Presidencia de la República por dos períodos constitucionales, podrá ser elegido únicamente para otro período”. Aprueba usted el anterior inciso: Sí No Voto en Blanco . Artículo 2º La presente Ley regirá a partir de la fecha de su promulgación. (El énfasis no es del original)

Dada la sanción se pasó a la siguiente etapa del proceso, la revisión de la Corte Constitucional y Concepto del Procurador. Como se ha adelantado, el control constitucional de la Corte es únicamente por vicios de procedimiento, según establece la Constitución. En este entendido la Corte podría determinar vicios subsanables o insalvables en el procedimiento legislativo, lo cual podría hacer retroceder la Ley al Congreso o declararla del todo inexecutable.

Los hechos denunciados, en relación con la extralimitación del financiamiento en campaña y que los donantes superaran los límites de los montos otorgados a la misma, así como, la

participación de empresas relacionadas con contrataciones del Estado o en revisión judicial pesaron en el estudio del procedimiento de la elaboración de la Ley (Clavijo y Prieto, 2009: 11).

Otro de los temas relevante, fue el relacionado con la modificación en el Congreso de la pregunta original, debido a que la norma prohíbe el cambio en el sentido de la misma. Por esta razón, se podían aducir vicios en la aprobación del texto para el referéndum. Además, en el trámite legislativo no se dio el tratamiento correspondiente a los Proyectos de Iniciativa Popular, puesto que éstos deben ser discutidos en sesiones ordinarias. La convocatoria al referéndum, por su parte, fue aprobado en segundo debate mediante sesión extraordinaria en la madrugada del 17 de diciembre. A esto se sumaron las denuncias que iniciaron legisladores del Partido Liberal y del Polo Democrático por el otorgamiento de prebendas a representantes legislativos por parte del gobierno para que votaran a favor del referéndum.

Estos elementos serían valorados durante el control “previo” de constitucionalidad de la Corte. Un proceso de control “posterior” se debería establecer una vez realizado el referéndum. En este caso, la Corte se pronunciaría por el fondo mismo de la Ley, de acuerdo con el control de legalidad sobre el contenido mismo del planteamiento de la reforma constitucional. No obstante, como se ha adelantado, el proceso para llevar a cabo el referéndum llegó a su fin en esta etapa, el resto del ciclo necesario para su ejecución y aprobación no pudo continuarse.

De esta manera, el 26 de febrero de 2010, se conoció el pronunciamiento de la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-141/10 sobre la inexecutable de la Ley 1354 de 2009 por la cual se convocaba al referéndum. La Corte aducía principalmente vicios de procedimiento en la tramitación de la convocatoria al referéndum, considerando irregular la forma de financiamiento y la superación de los toques máximos de donación durante la campaña para la recolección de firmas.

Asimismo, la Corte se pronunció sobre el trámite legislativo, alegando la falta de certificación del Registrador Nacional. Se consideró, además, que el Senado excedió sus funciones al modificar el texto original del referéndum; se declaró injustificada la celebración de sesiones extraordinarias sin su debida publicación en el Diario Oficial y, finalmente, se manifestó la violación al funcionamiento de bancadas en el Congreso por la división en los votos de 5 representantes del Partido Cambio Radical. De esta forma, quedó sepultado el intento para que Uribe volviera a la presidencia en 2010.

8.2.1 Los Recursos de Poder de Uribe

Al observar el estilo de liderazgo y la formación de una alianza de partidos en el legislativo sobresale que Álvaro Uribe era un líder particularmente aglutinador que logró la presidencia presentándose con un partido sin representación legislativa y, aunque proveniente de la estirpe liberal, su candidatura fue disidente del oficialismo. Aún así, al iniciar su gobierno logró unificar fuerzas políticas tanto recientes como tradicionales, como fue el caso del Partido Conservador que se declaró “uribista”, así como numerosos representantes escindidos de las filas del Partido Liberal²⁵⁶.

Esta fuerza aglutinadora le facilitó contar desde la primera gestión con una mayoría favorable a su propuesta de reforma y superar todo el proceso legislativo en las dos ocasiones analizadas, algo que ninguno de los presidentes antes citados logró hacer. Esta capacidad lo convierte en el único presidente de los que aquí se estudian, donde la reforma consiguió vencer los pasos establecidos en la norma para la reforma parcial de la Constitución vía legislativo, empero, su último intento resultó frustrado.

Álvaro Uribe creó el ahora extinto partido Primero Colombia, para viabilizar su candidatura tanto durante las elecciones de 2002, como de 2006 (Botero, 2007). Para ello se presentó, como fue mencionado, como una alternativa a la corrupción política de los partidos tradicionales en el poder. Durante los períodos de gobierno se formó una coalición de partidos en el espacio legislativo que conformaron una amalgama a favor del Presidente Uribe, tales como el Partido Cambio Radical, el Partido Conservador, Convergencia Ciudadana, Alas-Equipo Colombia, Colombia Democrática, Colombia Viva y el partido de la U; pero el Presidente estuvo en todo momento renuente a comprometerse con cualquier etiqueta política (Rodríguez Raga, 2006 y Botero, Hoskin y Pachón, 2010).

El escenario de la formación de las coaliciones cambió entre los dos procesos de reforma estudiados debido a que, en el medio de estos dos períodos de gobierno, se dio un cambio en el sistema electoral que tuvo un impacto en el número de partidos con representación legislativa. No obstante se puede afirmar que, hasta el final del primer gobierno y antes de la aprobación de la *Ley de bancadas* del 2003, la coalición de gobierno no generó siempre una situación apoyo a las iniciativas del Ejecutivo. Así, algunas de sus reformas importantes, como la reforma tributaria, la de la administración de justicia y la reelección de gobernadores y alcaldes, no tuvieron apoyo en el Congreso, por lo que se considera que la coalición de gobierno era frágil (Olivella y Vélez, 2006).

²⁵⁶ Un 40% de los legisladores de la Cámara de representantes cambiaron de partido para aliarse al “uribismo” en el período 2002-2006 (Pérez, 2009).

En este sentido, durante el cuatrienio de 2002-2006, la mayoría uribista en realidad se consolida con la propia aprobación de la reelección presidencial. Por lo cual, no se da por sentada como variable explicativa. No es así en el segundo cuatrienio 2006- 2010 en donde sí es clara la formación de la coalición desde la elección al Congreso. Esta configuración se expresa en la construcción de la variable independiente.

Por otra parte, además de las mayorías, se ha tomado como factor explicativo el grado de rigidez constitucional en cuanto a las provisiones de reforma de la Carta Magna. Se identifican tres opciones para la reforma de la Constitución colombiana: la primera, mediante el voto de mayoría en ambas cámaras del Congreso (con atención a ciertos temas que los ciudadanos pueden solicitar que sean consultados en un referéndum); la segunda, mediante el voto mayoritario en ambas cámaras para elegir una Asamblea Constituyente; y, la última a través de la introducción de una iniciativa del gobierno o los ciudadanos que sea aprobada por mayoría de los miembros de ambas cámaras y sometido a referéndum.

Si se considera únicamente el tipo de mayoría requerido para sacar adelante la reforma; es decir, si se sigue el modelo de Lijphart (1999), Colombia resultaría absolutamente flexible en términos de la reforma constitucional, pues obtiene el valor de 1 en la escala rigidez.

Otro de los factores que se examina, es la relación que establece el presidente con el partido. En el caso de Uribe, él encarna personalmente la representación total de su partido político, creado como un vehículo electoral para sus candidaturas. Se ha insistido, a lo largo de este caso, que el líder estratégicamente movilizó sus recursos políticos de forma tal que los propios congresistas tuvieran incentivos en formar un cartel legislativo alrededor de la figura presidencial. La supervivencia política, que representó la posibilidad de salir reelegidos en las elecciones al Congreso de 2006, explica parte de la alineación de los congresistas con el presidente (Raga y Botero, 2006). Esta situación generó, en gran medida, que a pesar de no tener representación directa en el legislativo, encontrara apoyo en su proyecto de reforma para la reelección e incluso planteara la posibilidad de una tercera postulación, basado básicamente en su carisma y apoyo popular²⁵⁷.

El estilo de liderazgo y el ejercicio del poder muestran una concentración del mando en la figura del presidente y una gran capacidad para influir en las decisiones de las agrupaciones afines a su gobierno. Aunque hubo algunos fracasos en la promoción de determinadas políticas públicas, en general el presidente fue un factor aglutinador del

²⁵⁷ Posteriormente, surgieron actos de corrupción relacionadas con el pago o la entrega de favores políticos a congresistas para que apoyaran la reelección del Presidente Uribe.

escenario legislativo. De su imagen y rendimiento en la gestión, buscaron beneficiarse los partidos de la coalición²⁵⁸, Uribe que conocía sus recursos de poder, supo estratégicamente usar este aval popular a su favor en el Congreso.

8.3 UN INTENTO FUGAZ: EL RÁPIDO FRACASO DE LA REFORMA DE RICARDO MARTINELLI²⁵⁹

En las elecciones del 3 de mayo de 2009 el empresario panameño, Ricardo Martinelli, participó como candidato por el Partido Cambio Democrático (AC), un vehículo electoral con el que ya se había presentado a elecciones en la pasada oportunidad, cinco años atrás, sin cosechar éxitos. En esta ocasión se convirtió en el candidato con mayor intención de voto, de acuerdo con las encuestas. Al llegar los comicios, el apoyo mayoritario de los ciudadanos panameños se hizo evidente y esto convenció a otros partidos de la contienda a buscar una alianza con Martinelli. Finalmente, en las elecciones nacionales de mayo, logró la presidencia con el 60 por ciento del total de los votos.

El partido que en ese momento estaba en el gobierno, el Partido Revolucionario Democrático, representado en las elecciones por la candidata Balbina Herrera consiguió el 37,6 por ciento de los votos. La victoria de Martinelli fue explicada por algunos estudiosos, como el resultado del voto castigo contra el oficialista PRD y el arrastre que tuvo el candidato entre los estratos más jóvenes de Panamá, que lo apoyaron mayoritariamente (Gandásegui, 2010:429).

Tabla No. 8.3. Resultados de las Elecciones de 2009

Partido Político y Candidato	Resultado electoral
Cambio Democrático, Ricardo Martinelli	59,99%
En fórmula de coalición con Partido Panameñista, Partido Molinera, Unión Patriótica y Movimiento Liberal Republicano Nacionalista	
Partido Revolucionario Democrático, Balbina Herrera	37,68%
En fórmula de coalición con Partido Popular y Partido Liberal	
Vanguardia Moral de la Patria, Guillermo Endara	2,33%
Abstencionismo electoral	26,03%

Fuente: Base de Datos de las Américas de Georgetown University.

Su victoria le valió la obtención de un total de 42 escaños de los 71 que integran la Asamblea Nacional. La Alianza estaba compuesta por Cambio Democrático con 14 diputados, el Partido Panameñista que obtuvo 22, Unión Patriótica con 4 escaños y, el

²⁵⁸ La función de popularidad, tal como lo plantea Calvo (2007), genera una imagen positiva del Presidente que puede incidir en la presión de los legisladores por aprobar Proyectos de Ley de iniciativa del Ejecutivo, puesto que: “[...] *he can make it electorally costly to block certain bills*” (Calvo, 2007:266).

²⁵⁹ Agradezco la información brindada para este caso por el sociólogo Marco Gandásegui, del Centro de Estudios Latinoamericanos y la Universidad de Panamá y por el Dr. Luis Carlos Herrera de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

Partido Molinera con 2 escaños. En la oposición se encontraba la coalición formada por el PRD, el Partido Popular y el Liberal que en total alcanzaron 27 escaños. Otros tres escaños fueron obtenidos por la Vanguardia Moral y dos candidatos de libre postulación.

Tabla No. 8.4. Composición de la Asamblea Nacional, elecciones 2009

Partido	Escaños
Cambio Democrático	14
Unión Patriótica	4
Molinera	2
Panameñista	22
Revolucionario Democrático	26
Popular	1
Otros	2
TOTAL	71

Fuente: Base de Datos de las Américas, Georgetown University

El acercamiento con otros partidos políticos para formar la coalición garantizó el voto de un amplio sector conservador que apostaba por esas fuerzas políticas y consiguió contar con una cómoda mayoría en la Asamblea Nacional. No obstante, la formación de la alianza fue producto de una frágil unión electoral surgida de la contienda, en la competencia por obtener cargos políticos y, por tanto, sin contenido programático o ideológico. Esto hizo que, ante la intención no manifestada anteriormente, de Ricardo Martinelli, por reformar la Constitución para poder reelegirse, los miembros de la alianza retiraran su apoyo por temor a perder la oportunidad de la alternancia en el poder en las siguientes elecciones. De manera tal que los miembros del cartel mayoritario no encontraron ningún beneficio para votar a favor de la reelección presidencial y decidieron rechazar la propuesta presentada por los allegados a Martinelli en la Asamblea Nacional.

Contrario a la pauta seguida por otros presidentes ya analizados, las políticas de Martinelli eran de austeridad económica en áreas sociales y de fomento a la empresa privada. Así, una de las primeras medidas que emprendió en materia social al empezar su gobierno fue la suspensión de programas de bien social ofrecidos desde el gobierno anterior; además, de ajustes en educación y salud, cuyas principales medidas han sido de recorte del gasto público (Gandásegui, 2010). Estas políticas despertaron tempranamente la movilización social y un amplio sector de la población que fue afectado por medidas específicas del gobierno se unieron al cada vez más amplio descontento social con la gestión de Martinelli.

Tabla No. 8.5. Principales Indicadores Económicos 2008-2010

Años	2008	2009	2010
PIB	10,1	3,2	7,5
PIB per cápita	8,3	1,6	5,8
Tasa de desempleo	6,5	7,9	7,7

Fuente: Estudio Económico para América Latina y el Caribe, (CEPAL 2011)

La economía panameña, durante el primer año de gobierno de Ricardo Martinelli, se enfrentó a la crisis financiera internacional lo que impidió que mostrara un ritmo positivo de crecimiento. No obstante, un año más tarde mostró una significativa recuperación, producto de las políticas de infraestructura activadas por el gobierno, que incluyeron obras importantes como la ampliación del Canal de Panamá, la construcción del metro en Ciudad de Panamá, la construcción de carreteras y plantas hidroeléctricas, la extensión de la cinta costera y el saneamiento de la bahía (CEPAL, 2011).

El presidente panameño resulta muy singular entre los líderes que se han analizado. Su popularidad durante la campaña y el primer año de gobierno, evidenciaba que era uno de los líderes más populares de la región. Sin embargo, la manera en que ha ido perdiendo el apoyo y se ha desgastado su imagen muestra el descontento ciudadano con las medidas del presidente, particularmente en materia social, aunque se ha notado con más fuerza el descontento en temas como el medioambiente, los derechos de las minorías étnicas y la libertad de expresión de los medios²⁶⁰.

Aún en estas circunstancias, entre 2009 y 2010 el presidente mostró buenos porcentajes de popularidad en las distintas mediciones nacionales e internacionales. En el caso de la empresa encuestadora Unimer, ésta publicó en octubre de 2010, el presidente alcanzó una aprobación del 63,1 por ciento. Un porcentaje que, aunque alto, mostraba un fuerte descenso con respecto a la medición de octubre de 2009 de la misma empresa, en donde su aprobación era del 85,9 por ciento ²⁶¹. En este escenario, conviene hacer una lectura del descenso en el apoyo que muestra un descontento con las políticas ejecutadas.

Las cifras que muestran otras encuestas como LAPOP y el Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad son las siguientes:

²⁶⁰ Martínez, Néstor “Crece oposición a minería” Reportaje Especial Diario Latino, 15 de abril de 2011.

²⁶¹ Esta encuesta la realizó Unimer para el diario La Prensa, se realizó a 1200 personas mayores de 18 años en todo el país y tiene un margen de error de 2,9.

Tabla No. 8.6. Apoyo a la Gestión del Presidente
LAPOP

2010	2012
44,61%	23%
Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad	
2010	2011
43%	39%

Fuente: LAPOP y Barómetro Iberoamericano de Gobernabilidad

Ricardo Martinelli llevó tempranamente el tema de la reelección presidencial a la escena política y, aunque ha mostrado ser un tema persistente durante su mandato, el único intento real que ha entrado en la corriente decisoria ha sido el proceso legislativo con que se rechazó el Anteproyecto de Ley en la Comisión de Constitucional de la Asamblea Nacional Panameña, a inicios de 2011.

Pudo jugar en su contra, el ambiente social adverso que surgió en los meses que anteceden a la presentación del Anteproyecto de Ley en la Asamblea Nacional. El presidente se encontró en medio de un período de tensión política por la aprobación de leyes relacionadas con la explotación minera en diferentes zonas del país. El conjunto de normas recogidos en el Proyecto de Ley No. 30, también conocido como la “Ley Chorizo”, provocó una fuerte pugna entre sectores sociales y el gobierno pues modificaba el derecho a la huelga y decretaba la eliminación de restricciones en la dotación de licencias ambientales, así como otras pautas que limitaban a los medios de comunicación. Aunque el proyecto finalmente fue retirado, hubo un período de crispación política muy cercano al intento de reforma constitucional. El proceso legislativo que se emprendió para la reforma, perseguía modificar el artículo No. 178 de la Constitución que indica:

“Los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidentes o Vicepresidentes no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes”.

Con el objetivo de adoptar la reelección inmediata, el 3 de enero de 2011, los diputados del partido oficialista: Sergio Gálvez y Vidal García, presentaron la propuesta a la Asamblea Nacional, en donde se solicitaba la modificación de la Constitución Política y la introducción de la reelección inmediata presidencial. En la exposición de motivos figuran los siguientes argumentos:

“1. El artículo 178 fue introducido durante el Régimen Militar y no había democracia. 2. La norma limita el derecho de los ciudadanos a elegir libremente a su Presidente. 3. Es ilógico que se puedan reelegir los representantes de Corregimientos, Alcaldes y

Diputados y no al Presidente de la República. Y, 4. La Corte Suprema abrió la posibilidad de libre postulación presidencial y sería consistente abrir la posibilidad de reelección inmediata". (Sánchez González, 2012: 31)

El texto sustitutivo al Artículo No. 178, propuesto en el Anteproyecto seguía:

"Los ciudadanos que hayan sido elegidos Presidente y Vicepresidente de la República podrán ser reelegidos para el mismo cargo de forma inmediata, en el período siguiente al cual ejercieron el cargo respectivo"

La solicitud de enmienda fue rápidamente rechazada el 5 de enero de 2011 en una votación de 6 votos en contra y una abstención en la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales. La misma se encuentra conformada por 9 miembros de los distintos partidos. Ante la presentación de la iniciativa, el líder del Partido Panameñista, Juan Carlos Varela, que formaba parte de la Alianza y ocupaba en ese momento el cargo de Vicepresidente y Canciller; expresó su total desacuerdo con la reforma, dado el compromiso con Cambio Democrático de apoyar su candidatura presidencial en las elecciones de 2014²⁶².

Ante la intención de Martinelli de buscar una enmienda que modificara la reelección para permitir su supervivencia en el cargo se inició un conflicto que dividió las preferencias de los aliados del partido que buscaban un pacto de alternancia en el poder. Con este proceso se inició el deterioro de la coalición con la agrupación Panameñista que culminó en julio de 2011 con la ruptura de la frágil alianza oficialista (Sánchez González, 2012).

La discusión sobre el artículo 178 no ha sido cerrada del todo pues existe aún un debate de interpretación de la norma que fue reformada por última vez en 2004, año en que se emitió un texto único de la Constitución y sus reformas, preparado por una Comisión que fue designada por el Poder Ejecutivo (Sánchez González, 2012). Hubo una serie de erratas posteriores para la corrección del texto final que no fueron finalmente publicadas en el Diario Oficial, entre ellas una sobre dicho artículo en la que el contenido quedaba de la siguiente manera:

[Texto único 13 de noviembre 2004] Art. 178 *"Los **funcionarios** que hayan sido elegidos Presidente y Vicepresidente no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes"*

²⁶² "Congreso Panameño rechaza proyecto de reelección presidencial inmediata", El Universal, 05 de enero de 2011. Y "Congreso Panameño rechaza propuesta de Reelección Presidencial inmediata" Prensa Libre, 05 de enero de 2011.

Y no como aparece en la Carta Magna:

[Texto original de 1983] Art. 178 “Los **ciudadanos** que hayan sido elegidos Presidente y Vicepresidente de la República no podrán ser reelegidos para el mismo cargo en los dos períodos presidenciales inmediatamente siguientes”

Aunque hasta el momento no se ha presentado una solicitud de interpretación para una lectura conveniente a la reelección presidencial, no se descarta que ésta sea una vía para su implementación, tras el rechazo en la Comisión del Anteproyecto que produjo el freno en la corriente legislativa de la propuesta.

El presidente apostó a la arena legislativa, posiblemente, al verse favorecido por sus resultados electorales y su inicial popularidad. Probablemente también, que pese a ese apoyo ciudadano descartara la idea de someter la reforma a un referéndum, marcado por el legado del expresidente Pérez Balladares, que en 1998 tuvo un estruendoso fracaso en la consulta popular sobre este mismo tema, en la cual un 63,8 por ciento de los electores votaron en contra de que se diera una reelección inmediata de este mandatario²⁶³. Contrario al fortalecimiento del poder ejecutivo pretendido, terminó generando el empoderamiento histórico de grupos y movimientos sociales de la sociedad panameña.

Una diferencia fundamental con lo ocurrido en el legislativo colombiano fue la falta de cohesión alrededor de la figura de Martinelli en la denominada Alianza para el Cambio. La alianza nació ligada a compromisos políticos de alternancia en el poder –los cuales se observan en la composición del equipo de ministros durante el primer año de gobierno–. Por esta razón, la posibilidad de otorgar un período adicional a Martinelli generó un enorme recelo entre los socios de la coalición.

La corta vigencia de la propuesta de reforma en la corriente legislativa evitó que el proyecto avanzara a las siguientes fases del ciclo decisorio que, según el artículo 308 inciso 1 consta de tres debates por mayoría absoluta de los legisladores, la sanción del ejecutivo y la publicación oficial además de una última votación en la siguiente legislatura por mayoría absoluta. Otro mecanismo habilitado para la reforma parcial de la Constitución, está contemplado en el mismo artículo inciso B y consiste en la aprobación en tres debates durante dos legislaturas y la consulta en referéndum para su aprobación definitiva.

Panamá, a diferencia de los otros casos, ha tenido un proceso efímero que podría no haber cerrado del todo las puertas a una estrategia que haga efectiva la reforma. En este caso, el

²⁶³ El Clarín, 30 de agosto de 1998. Página Editorial.

presidente no ha logrado hacer una lectura del escenario político adecuada y suficiente para introducirla reforma. Su intento por la vía legislativa estuvo plagado de errores en la conformación de una coalición ganadora a favor del presidente y, lejos de conseguir el apoyo, terminó rompiendo con la alianza de gobierno.

El presidente panameño, un año después, firmó una declaración en la que manifestó que no procuraría más su reelección²⁶⁴. Sin embargo, ha habido una continua especulación en la prensa sobre la posibilidad de que el presidente recurra a la arena del poder judicial, como se dio en el caso de Costa Rica y Nicaragua, puesto que una de sus recientes acciones fue el nombramiento de una “Comisión especial de juristas” con la labor de iniciar un estudio para definir reformas en la Constitución Política de Panamá²⁶⁵.

8.3.1 Los Recursos de Poder de Martinelli

Con el fin de recapitular los elementos comprendidos como parte de las variables de análisis, debe subrayarse el hecho de que Ricardo Martinelli basó inicialmente su cálculo estratégico en la presión que su elevada popularidad podría tener sobre las instituciones del Estado. No obstante, el rápido deterioro de su imagen frente a importantes sectores de la sociedad, jugó en contra de su pretensión de reforma. La tendencia de la valoración de su gestión ha ido en declive y, con ello, perdió un recurso fundamental para acompañar su propuesta.

Por otra parte, contaba con una coalición de mayoría en el parlamento, la cual fue funcional a diferentes temas de su agenda política pero no así a la propuesta de la enmienda constitucional para la reforma de la reelección presidencial dado que la misma iba en contra de los intereses del principal partido miembro de la coalición. Por lo que contar con la mayoría de los escaños, no fue suficiente para alcanzar el éxito en la vía legislativa.

En cuanto a la rigidez de las provisiones constitucionales de enmienda, Panamá tiene un valor de 1.0, de acuerdo con el modelo de Lijphart, pues no se requiere de mayorías especiales para la aprobación de una reforma constitucional. Esto hace que la Carta Magna de Panamá sea de las más flexibles en cuanto a los procedimientos de enmienda, entre las analizadas. Por esta razón, no es de extrañar, que el Presidente recurriera a esta vía como opción para superar el status quo del artículo 178.

²⁶⁴ Crítica, 15 de febrero 2012.

²⁶⁵ La Nación, 12 de abril 2012.

Finalmente, sobre el control del poder partidista en la figura de Ricardo Martinelli, dado que su gobierno se formó en asociación con otras agrupaciones, su capacidad de control fue limitada y no pudo cohesionar a los socios de la coalición en torno a sí, particularmente, porque dichas agrupaciones se unieron también bajo una lógica de *office-seeking* tal como se comportaba también el presidente.

8.4 CONCLUSIONES

Este capítulo desarrolló los casos que seleccionaron la vía estratégica del parlamento. Constituyen un conjunto minoritario de presidentes que abogaron por reformar la constitución en el espacio originalmente provisto de esta función. Aún así, puede observarse que en el proceso decisorio no siempre fue la arena privilegiada por estos actores. Por ejemplo, Uribe en 2010 pretendía llevar la decisión a las urnas, mediante un referéndum; no obstante, el procedimiento lo obligaba a atravesar nuevamente el camino legislativo para llegar al referéndum y, es el órgano judicial, en ejercicio de su función revisora quien impone la estabilidad constitucional ante el nuevo intento de modificación. Empero, en 2005 Uribe sí logró la superación de todos los debates y votaciones del parlamento, siguiendo lo establecido en la propia Constitución, culminando con éxito el proceso que arrojó como producto el Acto Legislativo No. 2 de diciembre de 2004; en el cual, entre otros artículos se reformaba el art. No. 197 de la C.P²⁶⁶.

En la experiencia de Martinelli, el bloqueo tan abrupto a su interés manifiesto de reelegirse, abrió una serie de especulaciones de posibles vías por las cuales transitar para vencer la estabilidad institucional; sin embargo, el presidente se vio presionado a desistir, por el momento, de llevar la reforma a otro espacio institucional. Es posible, que la pérdida de apoyo popular y el visible desgaste de Martinelli en el gobierno, lo hayan hecho postergar su objetivo reeleccionista.

De manera, que este último grupo de presidentes tienen la interesante combinación del éxito y el fracaso en el tránsito por la vía parlamentaria. Y son la mejor evidencia de las dificultades que entraña la modificación en este entorno, puesto que corroboran que las mayorías no son una condición necesaria para la aprobación de una reforma estratégica como es la reelección presidencial, y que son otros los recursos que intervienen en la formación de un cartel que apoye la iniciativa en esta materia del presidente.

²⁶⁶ Mediante este Acto Legislativo se modificaban además los incisos 1 y 2 del artículo No. 127 sobre la participación de funcionarios públicos en las campañas electorales. El art. 204 sobre las calidades del Vicepresidente de la República. Se adiciona un inciso al art. No 152 y un transitorio al mismo, que versa sobre las garantías de igualdad de los candidatos a la presidencia de la República.

CONCLUSIONES FINALES

En esta investigación se ha mostrado que la reelección presidencial, a pesar de ser un tema recurrente en la agenda política de la región latinoamericana, constituye un nuevo patrón en las constituciones políticas desde 1999. La flexibilización de los límites a los períodos presidenciales está configurando una nueva característica al nivel de los sistemas presidencialistas latinoamericanos, hasta hace unas décadas marcados por la imposición de límites a los períodos en el ejercicio del cargo presidencial. Los procesos de cambio desplegados por los presidentes para adoptar normas más permisivas de la reelección constituyen el núcleo de este trabajo, centrado en trece episodios que acontecieron entre los años 1999 y 2011.

Para encuadrar el problema de investigación se ha construido un marco de análisis a partir de las principales corrientes de la teoría neo institucional, mediante una visión complementaria que aúna las concepciones teóricas necesarias para comprender la complejidad del fenómeno en estudio. En esta lógica se ha puesto énfasis en la defensa que destacados teóricos del neo institucionalismo (Ostrom, 1991 y 2007, Goodin, 1996, entre otros) han hecho sobre la conveniencia de unir esfuerzos conceptuales.

A la vez se estableció el presidencialismo como contorno institucional que envuelve el objeto de estudio. A partir de este punto, se ha podido mostrar la persistencia del carácter normativo en el debate sobre la reelección presidencial en América Latina, lo cual constituye el principal reto de cara al planteamiento del abordaje teórico y metodológico en la investigación. Frente a ello se ha intentado avanzar en la generación tanto de conocimiento como de análisis más allá de los debates sobre el deber ser. De modo que la indagación se ha centrado en las condiciones que condujeron al éxito en la reforma reeleccionista, a través de un modelo teórico ecléctico y un enfoque comparado.

En este sentido, se definió al presidente como el actor político que impulsa la reforma reeleccionista, motivado por la búsqueda del poder y como estrategia de supervivencia política. En cuanto al modelo de análisis metodológico, se ha buscado que la variable dependiente muestre su carácter dinámico en relación con el escenario político en el que se desenvuelve la reforma. La dinámica reúne tres componentes: los tipos de reelección, las estrategias de reforma y los resultados. Este último es el que se emplea en la clasificación del éxito o fracaso del intento de la reforma, pero constituye únicamente la síntesis del proceso lo cual se intenta reflejar a lo largo de la investigación. Las variables

explicativas construidas son: la presencia de mayorías en el parlamento, la rigidez constitucional, la popularidad y el control partidista del presidente.

Con el abordaje propuesto se ha buscado desarrollar un estudio sistemático de los procesos mediante la combinación del método histórico-comparado, con el análisis cualitativo de conjuntos binarios. Esto ha permitido captar el carácter dinámico del fenómeno, de manera que ha sido posible comprender los procesos en su complejidad a partir de una mirada longitudinal de las trayectorias teniendo en cuenta, tanto los factores explicativos o recursos de poder de los presidentes, como los escenarios o arenas en donde la decisión ha tenido lugar. Tal como afirma Coppedge (2012), la comparación histórica es un compromiso metodológico que preserva la profundidad de los casos, a la vez que intenta establecer avances teóricos en la integración de los fenómenos que se comparan.

Con el fin de indagar en el comportamiento histórico del fenómeno, en el capítulo III se ha elaborado un recorrido de las principales pautas políticas y normativas que regularon la reelección presidencial durante el siglo XX. Resulta evidente que antes de 1980 la norma era inestable e imprecisa en su cumplimiento. No obstante, tras los procesos de democratización, los países latinoamericanos, en general, decidieron limitar el número de períodos de los presidentes en el ejercicio del mando, hasta la década de 1990 en que tres países emprendieron la reforma para contar con la reelección inmediata (Brasil, Argentina y Perú), este primer contagio se vio abruptamente interrumpido con la caída del gobierno de Fujimori y la vuelta atrás de esta norma en la Constitución peruana.

La siguiente ola de cambios es en la que se concentra el estudio. Iniciada en 1999 con la promulgación de la nueva Constitución Política de Venezuela, alcanzó a ocho países en una década. La aparición de este fenómeno es de especial relevancia, debido a que produjo una nueva tendencia que reivindica la adopción de la reelección como un precepto democrático y constitucional en los sistemas presidenciales.

Por otra parte, la investigación ha mostrado que los cambios a la norma constitucional siguieron cursos distintos en sus vías de decisión. Las arenas decisorias a las que recurrieron fueron esencialmente tres: el procedimiento legislativo, la celebración de referendos y la interpretación constitucional de las Cortes. Estas diferentes vías, identificadas como parte del escenario institucional, ponen en evidencia que los presidentes emprenden distintas estrategias de selección, de acuerdo a sus recursos políticos, adaptándose y seleccionando las opciones institucionales disponibles que le aseguren un mejor resultado en la superación de los límites del mandato.

El abanico de opciones que representan estas tres arenas demuestra que hay una flexibilización en el uso de los mecanismos decisorios, en donde el mayor peso en cuanto a la reelección lo tienen los mecanismos extraparlamentarios, tal como queda en evidencia en los casos de estudio. En términos institucionales la aparición del fenómeno reeleccionista parece incorporar un nuevo problema a la relación entre los poderes ejecutivo y legislativo, dado que en forma mayoritaria los presidentes han descartado del juego político decisorio a los legisladores. Un hecho que viene acompañado del escaso éxito de los presidentes que recurrieron al parlamento para modificar el período de mandato. Este resultado muestra que la preeminencia decisora de los legisladores puede ser hábilmente evadida por los ejecutivos al recurrir a otras arenas previamente incluidas en los respectivos marcos normativos.

La ausencia de la confrontación y deliberación legislativa es sustituida por otros acuerdos institucionales que resultan más fácilmente accesibles para el presidente. En el fondo, esta selección de arenas alternativas demuestra las dificultades que supone el cambio del *status quo* de la reelección en el seno legislativo. No es de extrañar, puesto que la cláusula implica bloquear temporalmente el acceso a la presidencia a otros competidores potenciales. Así, el presidente tiene que poner en marcha incentivos para lograr cohesionar un grupo de legisladores afines a la iniciativa que le permitiría prolongar su paso por la silla presidencial. No obstante, los incentivos a los que recurre para sacar adelante las leyes ordinarias no son suficientes frente a este tipo de enmienda, cuyo costo se eleva exponencialmente.

Es importante mencionar que las arenas recurridas se encuentran formalmente habilitadas, lo que pone en evidencia la interacción entre estrategias informales e instituciones formales. De manera tal que la resolución de las reformas se dieron en escenarios con mecanismos reconocidos en las normas de cada país. Sin embargo, la evidencia empírica refleja también la existencia de una especie de “zona gris” en la formalidad institucional de las acciones que realizaron en múltiples casos los presidentes para lograr su empeño; dado que, por un lado, se siguieron los procedimientos legales que permitirían incluir la nueva norma reeleccionista, y, por otro, se adaptaron mecanismos informales que facilitarían el tránsito por los trayectos elegidos.

Ejemplos de estas acciones se encuentran en la supresión del Congreso en Ecuador y Venezuela durante los respectivos procesos constituyentes; la suplantación de cargos de magistrados durante la interpretación de la Corte en Nicaragua, el desconocimiento de los pronunciamientos del poder judicial por parte del presidente Zelaya en Honduras, la

repetición del recurso de inconstitucionalidad una vez jubilados algunos cargos de jueces constitucionales en Costa Rica y las prebendas a legisladores colombianos relacionadas con el voto legislativo de la reelección; por mencionar algunos de los hechos que se han tratado en el estudio.

Esto demuestra que, prácticamente, en todos los casos hubo un despliegue de acciones oportunistas –en ocasiones al margen de la ley– por parte de los presidentes para presionar a favor de su supervivencia en el cargo. En este sentido, los presidentes se mostraron dispuestos a medidas institucionales arriesgadas con tal de alcanzar su objetivo de poder. Adicionalmente y en forma paradójica, la inclusión de la cláusula presidencial se vincula con el aumento del número de jugadores con capacidad de veto en los marcos institucionales, contrariamente a lo que estipula la teoría de los veto *players* (Tsebelis, 2006).

Aunque en este caso, el éxito se encuentra más fuertemente vinculado al control que ejerce el presidente sobre las arenas con capacidad de decisión, dado que el presidente elegirá la instancia en donde sus recursos le garantizan mayor éxito. A la vez, esto sugiere que el aumento del número de instancias con capacidad de decidir en materia constitucional, lejos de aumentar la rigidez (Lorenz, 2005) podría estar funcionando como una especie de alternativa de contingencia para superar la estabilidad institucional, especialmente al considerar la interacción entre lo institucional formal e informal en la dinámica emprendida por los líderes reformistas.

Esto resulta relevante, pues tal como se ha mencionado, las configuraciones causales arrojaron un hallazgo novedoso que –aunque a primera vista pareciera contradictorio– tiene sentido en los contextos descritos. Se trata de la condición “ausencia de mayoría en el parlamento” como parte del trayecto que lleva al éxito en la reforma a la reelección presidencial. La configuración más potente acompaña la situación de minoría en el gobierno con las condiciones de “popularidad del presidente” y “control sobre el partido político”. Este escenario parece mostrar un líder que goza de recursos políticos informales, de carácter personalista y que transita por un trayecto extraparlamentario para sacar adelante su iniciativa de flexibilizar los límites al período de mandato.

En ese camino es beneficioso para el presidente estar en situación de minoría parlamentaria, dado que le permite desafiar a los legisladores que son adversarios a su propuesta. De esta manera, no tiene obstáculos para acudir a otra arena decisoria en la que la popularidad y el control político que ejerce sobre su partido le faciliten el camino a la modificación constitucional. Se suma a esto el hecho de que, en la mayor parte de los

casos, las modificaciones implicaban súper mayorías. Todo ello hace que la arena legislativa sea adversa a este tipo de reforma. Sin embargo, esto no se traduce en un cuestionamiento al poder de los parlamentos, sino por el contrario, muestra que su poder está muy enfocado hacia la estabilidad de la norma en cuestión, una previsión que lleva a los líderes a evadir esta arena en la búsqueda de su objetivo, dado el alto riesgo de fracasar y el enorme costo que implica ganar socios que apoyen la iniciativa.

En lo referente a los procesos de reforma, ha quedado patente que los líderes en ocasiones pueden fallar en el camino seleccionado, puesto que no pueden prever todas las condiciones que afectan el resultado; pero pueden reabrir el proceso y corregir las deficiencias, de ahí que se considera que no hay una clausura total del proceso. Incluso en el mejor escenario, en el que los perseguidores de la reelección vencen en su cometido, es factible que surjan nuevos intentos para permitir más períodos de ejercicio presidencial.

Con ello se revela una propensión a que los cambios ocurran de forma incremental pasando por distintos tipos de reelección en orden ascendente hacia la flexibilización. La investigación ha puesto en evidencia que, solo en ocasiones excepcionales los cambios se dan de forma abrupta. Las reformas que mejor representan este comportamiento gradual y correctivo fueron las realizadas en Venezuela en las cuales se transitó de una reelección con intervalo (1961) a una inmediata (1999) y, posteriormente a una ilimitada (en 2009, tras un fracaso en 2007). Este ejemplo permite dilucidar que los patrones de dependencia (*path dependence*) en los trayectos de la reforma incrementan la estrategia de éxito.

Otros episodios muestran esta tendencia aunque no han llegado a eliminar del todo los límites a la reelección. No obstante, es posible que surjan nuevos intentos de reforma en esa dirección, tal como sostiene este argumento. En la observación de este comportamiento ha jugado un papel central el énfasis puesto en el despliegue de los eventos. Dado que se privilegió un enfoque dinámico en el seguimiento de las trayectorias, frente a los enfoques estáticos utilizados por los estudios de reformas institucionales en general. En el seguimiento de las diferentes experiencias se ha encontrado que existen constreñimientos institucionales que determinan el camino a seguir por los líderes. Ejemplos de ello son las mencionadas arenas decisorias que han sido habilitadas en los marcos normativos específicos, la cláusula reeleccionista de la que se parte en la iniciativa presidencial y la propia memoria histórica o patrones de dependencia de cada reforma.

No obstante, se ha aceptado que los presidentes no solo se ven influidos por factores endógenos, también toman en cuenta el entorno externo como ventana de oportunidad y fuente de inspiración para el despliegue de sus estrategias. En la investigación se ha

puesto de manifiesto cómo las experiencias de unos presidentes han marcado a otros en las rutas transitadas para la reforma. Incluso se ha mostrado que los líderes aplican sus estrategias previendo los errores cometidos por sus predecesores. Claros ejemplos lo constituyen el conjunto de episodios ocurridos en Venezuela, Ecuador, Bolivia y Honduras, por un lado; y, Costa Rica y Nicaragua, por otro.

En el primero los presidentes siguieron un camino marcado por la convocatoria a una constituyente en donde se corrigieron los escollos más notorios en el avance de la redacción y aprobación del texto constitucional y también se emprendieron acciones institucionales que determinaron el aprendizaje institucional externo. En el segundo grupo, quedó plasmada la evidente influencia que ejerció el proceso desarrollado en Costa Rica sobre la estrategia desplegada por el presidente Daniel Ortega a través de la Corte. Además, en los intentos realizados por Óscar Arias en Costa Rica se observaron acciones correctivas de las iniciativas fracasadas hasta lograr una estrategia que lograra superar la estabilidad constitucional.

A modo de síntesis, es importante retomar la idea de que el camino transitado por la mayor parte de los casos se compone de la conjunción de tres condiciones: popularidad del presidente, control sobre su partido y ausencia de mayoría en el parlamento. La última condición si bien resulta paradójica con respecto a lo establecido en la teoría sobre parlamentos, en realidad es potente en la explicación de los cambios específicos en materia de reelección. Así, en tal dinámica, podría notarse un “efecto de selección” en el cual los presidentes si cuentan con mayorías no pueden escoger caminos alternativos sin alienar a sus aliados parlamentarios; pero si seleccionan al parlamento, los diputados pueden no cohesionarse en torno a esta iniciativa por considerarla restrictiva para sus intereses. También habla de que un presidente altamente popular es susceptible al bloqueo por parte de los legisladores en un parlamento que no controla y en este escenario, se le plantea la posibilidad de acusar al mismo ante la opinión pública de falta de cooperación. Ante tal obstáculo, el presidente apela a que su iniciativa sea resuelta mediante otro mecanismo ya sea directo o por intervención de las cortes.

Tras la observación de los episodios, se aprecia que los mecanismos decisivos efectivos del cambio se encuentran disponibles básicamente en los casos en donde los presidentes están enfrentados con las élites parlamentarias. Ahí pueden directamente desconocer esta vía y ajustar sus recursos a otras más transitables. Paralelamente, recursos informales de poder como la popularidad y el control partidista concentrado, son fácilmente convocados cuando el presidente se enfrenta a la presencia de un parlamento hostil a la reforma; pero

es difícil justificar su activación en los casos en donde el presidente controla el legislativo, puesto que se ve compelido a que su iniciativa pase por la corriente legislativa; no obstante, ha quedado patente que seguir ese curso es altamente riesgoso y tiende al fracaso como demuestran los casos de Colombia 2010 y Panamá 2011.

Por su parte, la popularidad se convierte en un factor clave para alcanzar el éxito en la reelección debido a que tiene una notable influencia, no solo sobre los órganos decisorios y los propios electores, sino como un motor que impulsa al presidente a avanzar en su iniciativa de reforma. La conjunción encontrada implica también un líder con fuerte control sobre la estructura de su partido. Esto pone de manifiesto que la fórmula hacia el éxito es dirigida por un presidente altamente personalista cuyos recursos estratégicos se basan en que concentra poder y popularidad y tiene capacidad de enfrentarse a los legisladores que le son adversos.

En este sentido, los líderes reeleccionistas se alejan de la deliberación y se ven beneficiados de las opciones institucionales para lo cual están dispuestos a poner en práctica adaptaciones particularistas que les permitan emprender sus proyectos de reforma. Algunos de los casos de estudio no logran verse completamente representados en la configuración principal. Una configuración con menor cobertura mostró un camino alternativo al éxito. Se trata de la conjunción de control del presidente, flexibilidad en las provisiones de enmienda y ausencia de mayoría. Este es también un camino suficiente para el éxito; sin embargo, su fuerza teórica es menor. Los casos que muestran esta configuración son Nicaragua 2009 y Colombia 2005, aunque el último está también comprendido por la configuración más fuerte comentada anteriormente. Por lo cual este camino en realidad cubre el éxito de la reforma emprendida por Ortega. Conviene resaltar el control concentrado del presidente y su influencia sobre una Corte Suprema politizada, según se muestra en la construcción del caso.

Un caso que no es cubierto por las configuraciones es el de Costa Rica 2003, en donde a pesar de mantener constantes las condiciones que condujeron al fracaso, el cambio en la composición de la Sala Constitucional contribuyó a recomponer las fuerzas que favorecieron el voto positivo a la modificación de la norma. Sin embargo, el líder se encontró en posesión de uno de los recursos que ha demostrado ser potente en la explicación del éxito, como es la popularidad. En todo momento, ante la opinión pública, Óscar Arias apeló al apoyo ciudadano para enviar señales a las arenas decisorias; sin embargo, no reunió otros recursos por su condición de expresidente y por la competencia política interna en su agrupación.

El contexto de fracaso más llamativo es el de José Manuel Zelaya en 2009. Su proceso mostró una clausura muy temprana en su intento de reforma, pues no llegaron a darse las consultas que requería para emprender el proyecto constituyente. Empero, sus condiciones adversas al éxito dejan ver su escenario tendiente al fracaso, principalmente por la ausencia de dos de las condiciones que acompañan el trayecto descrito para el logro en la reforma: la popularidad y el control partidista. Encontrándose sin la mayoría suficiente para convocar una enmienda constitucional y con el bloqueo de la norma pétrea sobre la modificación de la cláusula reeleccionista en la Carta Magna hondureña, el presidente no logró activar otra arena decisoria debido a que no tuvo recursos políticos para apelar a las mismas. Eso lo colocó en una posición de huérfano político y terminó con un golpe asestado por las propias instituciones del Estado.

Tras la exposición de estos resultados se puede afirmar que la investigación ha logrado determinar las condiciones que conducen al éxito en las iniciativas de reforma a la reelección presidencial. Del mismo modo ha contribuido a la construcción de un cuerpo teórico y un modelo para comprender los procesos en su complejidad y avanzar en la comparación de los distintos episodios. El enfoque empleado ha favorecido la profundización en los eventos y con ello se ha ganado en la comprensión de la dinámica del cambio en procesos complejos. A la vez, con los hallazgos presentados es posible analizar intentos futuros de reforma, dado que se han plasmado tendencias en el comportamiento general de las modificaciones.

Resulta claro que con este paso se abren nuevas agendas de investigación que indaguen sobre las repercusiones en el sistema político de la incorporación de la cláusula reeleccionista o del impacto al nivel del régimen político. Esto es trascendental en el nuevo panorama reeleccionista de la región latinoamericana y, especialmente, de cara a los eventos futuros que podrían determinar nuevas direcciones del cambio en la materia.

CONCLUDING REMARKS

This research has shown that constitutional reform allowing the presidential reelection, despite being a recurring theme in the political agenda of the Latin American region, is a new pattern since 1999. The flexibilization of presidential term limits is a new feature in Latin American presidential systems, until a few decades marked by the imposition of term limits on the exercise of the presidential office. The processes of change delivered by the presidents seeking to adopt more permissive reelection norms are the core of this work, which has been focused on thirteen cases taking place between 1999 and 2011.

The research problem has been framed within the mainstream neo institutionalism theory, using a complementary vision that combines the theoretical concepts needed to understand the complexity of the phenomenon under study. In this regard, this work has followed the advice of notable neo intuitionist scholars (Ostrom, 1991 and 2007, Goodin, 1996, among others) who recommend joining conceptual efforts.

The object of study of the present work is framed within presidentialism. From here, it was possible to show the persistence of the normative debate in the presidential election in Latin America, which is the main theoretical and methodological challenge in this research. By contrast, this dissertation has aimed to generate both knowledge and analysis beyond the normative debates about what ought to be. So this research has centered its attention on the conditions that have led to successful reelection reforms, through an eclectic theoretical model and comparative approach.

In this sense, we defined the president as the political actor that drives reelection reform, driven by the quest for power and a political survival strategy. Regarding the methodological analysis model, it is aimed that the dependent variable shows its dynamic character in relation to the political stage in which the reform unfolds. Dynamics brings together three components: the types of reelection, reform strategies and outcomes. The latter is the one used in the classification of success or failure in the attempt of reform; nonetheless it is only the summary of the process which is intended to reflect over the investigation. The explanatory variables of this research are: the presence of majorities in parliament, constitutional rigidity, popularity and partisan control of the president.

The proposed approach has sought to develop a systematic study of the processes by combining the historical-comparative method with the qualitative analysis of binary sets. This allowed capturing the dynamic nature of the phenomenon, so it has been possible to understand the complexity of the processes from a longitudinal perspective of the trajectories taking into account both, the explanatory factors and power resources of presidents, as well as the scenarios or realms where the decision to reform the constitution to allow reelection has taken place. As stated by Coppedge (2012), the historical comparison is a methodological commitment which preserves the possibility to conduct an in-depth study of the cases, while at the same time establishing theoretical advances in the integration of the phenomena being compared.

In order to investigate the historical behavior of the presidential reelection phenomenon, in Chapter III the main policy guidelines and regulations that governed the presidential election in the twentieth century have been revised. It is clear that before 1980 the rule was unstable and its compliance inaccurate. However, in general, after the processes of democratization, the Latin American countries decided to limit the number of terms presidents could serve in office. It was until the 1990s when three countries undertook reforms to have immediate reelection (Brazil, Argentina and Peru); the first transmission was abruptly interrupted with the fall of the Fujimori government and the rollback of this rule in the Peruvian Constitution.

It is the next wave of institutional reforms the focus of this study. After this wave started in 1999 with the promulgation of the new Constitution of Venezuela, ten years later eight countries had followed the same example. The occurrence of this phenomenon is particularly important, because it produced a new trend that vindicates the adoption of the reelection as a democratic and constitutional precept in presidential systems.

Moreover, this research has shown that changes to the constitution followed different decision making processes. The resorted decision making avenues were essentially three: the legislative process, referenda and constitutional interpretation of the courts. These different routes, identified as part of the institutional setting, make clear that the presidents undertake different strategies, according to their political resources, adapting and selecting the institutional options available in order to ensure a better result in overcoming the limits of mandate.

The range of options that represent these three arenas demonstrates flexibility in the use of decision-making mechanisms, where, as the case studies demonstrate, the non-parliamentary mechanisms get to have a more prominent role. In institutional terms, the

emergence of the reelection phenomenon seems to incorporate a new problem to the relationship between the executive and legislative branches of power, given that most presidents have seeking to incorporated within the constitutions the reelection mechanism ruled out the legislative from the political decision making game. This is evident considering the limited success that presidents who appealed to the parliament had when they sought the reelection reform. This result shows that the preeminent decision power legislators usually have can be skillfully evaded by executives, who will resort to other arenas previously included in the respective legal frameworks.

The absence of confrontation and legislative deliberation is replaced by other institutional arrangements that are more easily accessible for the president. Basically, this selection of alternative decision making realms demonstrates the difficulties of changing the reelection status quo within the legislative branch. No wonder why considering that this implies temporarily blocking access to the presidency to other potential competitors. So, the president would have to implement incentives for legislators in favor to the initiative, something that could allow him to extend his tenure in the presidency. However, the incentives he uses to pass through ordinary laws are not enough against this type of amendment, which political cost rises exponentially.

It is noteworthy that the alternative decision making realms to which the president appeals are formally enabled; this highlights the interaction between formal institutions and informal strategies. So that the resolution of reforms happened in settings with already recognized mechanisms within the legal framework of each country. However, the empirical evidence also manifests the existence of a "gray area" in the institutional formality of actions that in many cases presidents performed in order to achieve their endeavor; since, on the one hand, legal procedures were followed to include the new rule would allow reelection, and, secondly, adapted informal mechanisms to facilitate transit paths chosen.

Examples of these actions are in the suppression of Congress in Ecuador and Venezuela during the respective constituent processes, the impersonation of the justices in the Court in Nicaragua, the non-recognition of the rulings spelled by the judiciary in the case of President Zelaya in Honduras, the unconstitutional recurrence after some of the constitutional judges retired in Costa Rica and perks for Colombian legislators , are some of the facts that have been addressed in this study.

This shows that in virtually all cases there was a display of opportunistic actions, sometimes outside the law, from presidents seeking their survival in office. In this sense,

the presidents were willing to take risky measures as long these will help them to achieve their objective of keeping power. Paradoxically, the inclusion of the presidential clause is related with an increase in the number of veto players, a finding that challenges the theory of veto players (Tsebelis, 2006).

Although in this case, success is more strongly connected to the control exercised by the president on the decision-making arenas, considering that the president will choose the instance where his resources will ensure him greater success. In turn, this suggests that the increase in the number of instances with capacity to decide on constitutional matters, far from increasing stiffness (Lorenz, 2005) could function as a contingent alternative to overcome institutional stability, especially when the interaction between the formal and informal institutional dynamics initiated by the reformist leaders are also considered.

This is relevant, since, as mentioned, the causal configurations yielded a novel finding that, although at first sight it seems contradictory, it makes sense in the context described in this study. This is the condition of "no majority in parliament" as part of the path that leads to success in the presidential election reform. The most powerful configuration accompanies minority status in government with the conditions of "president's popularity" and "control over the political party." This scenario seems to show a leader who has informal political resources, with willingness to choose a path outside parliament in order to pass through his initiative to relax the presidential term limits.

In this way, is beneficial for the president to be in a minority parliament, as it allows him to challenge lawmakers who are opposed to the proposal. Thus, no obstacles go to another decision arena where the popularity and political control over his party will facilitate the path to constitutional change. Add to this the fact that, in most cases, the modifications involved super majorities. This means that the legislative arena is adverse to this kind of reform. However, this does not translate into a challenge to the power of the parliament, but on the contrary, shows that his power is very focused on the stability of the rule in question, leading leaders to evade this arena in pursuit of their goal, given the high probability of failure and the huge cost involved in winning partners to support their initiative.

With regard to the reform process, it has become clear that leaders can sometimes fail in the selected path, since they cannot anticipate all conditions that affect the outcome, but can reopen the process and correct deficiencies; hence it is considered that there is not a total closure of the process. Even in the best case scenario, in which the reelection reform

seekers success in their mission, it is possible the emergence of new attempts to allow more presidential periods.

This will reveal a propensity for the changes to occur incrementally through the adoption of different types of reelection mechanisms that ease term limits. Research has shown that only on rare occasions changes occur abruptly. The reforms that best represent this gradual and corrective behavior were those in Venezuela in which a reelection transited interval (1961) to an immediate (1999) and subsequently to an unlimited (in 2009, after a failure in 2007) This example explains how the path dependence of the reform strategy contributes to its success.

Other episodes show this trend but have failed to completely eliminate the term limits. However, as it has been argued in this work, new reform efforts can be found in that direction. In observing this behavior emphasis on the deployment of the events has played a central role. Since a dynamic approach was favored in tracing paths, instead of static approaches used by the studies of institutional reforms in general, when tracing the different experiences it was found the institutional constraints that determine the way leaders follow. Examples are the aforementioned decision making arenas that have been enabled on specific regulatory frameworks, the reelection clause as a presidential initiative and the historical memory as well as the patterns of dependence of each reform.

However, it has been accepted that presidents not only are influenced by endogenous factors, also take into account the external environment as a window of opportunity and inspiration for the deployment of their strategies. This research has shown how the experiences of some presidents have provided lessons to others in their reform attempts. It has even been shown how leaders adapt their strategies avoiding committing the same mistakes of their predecessors. Examples are on the one hand the set of episodes in Venezuela, Ecuador, Bolivia and Honduras, and on the other hand, Costa Rica and Nicaragua.

In the first group of cases, they chose to call a constituent assembly where notorious pitfalls were corrected during the drafting and adoption of the Constitution, while institutional actions were taken determining the external institutional learning. In the second group, it was observed the obvious influence that Costa Rican process had on the strategy deployed by President Daniel Ortega through the Court. Furthermore, attempts by Oscar Arias in Costa Rica were observed as failed initiatives to achieve a strategy that could potentially overcome the constitutional stability.

To summarize, it is important to take the idea that the path taken by the majority of cases consists of a combination of three conditions: popularity of the president, control over his party and no majority in parliament. The last condition although paradoxical with respect to the provisions of the theory of parliaments, it is actually powerful in explaining specific changes on reelection. Thus, in this dynamic, it can be noticed a "selection effect" in which the presidents when they have majorities cannot choose alternative paths to achieve reform without alienating their parliamentary allies, but if selected to parliament, legislators may not adopt this initiative if they consider that this is restrictive for their own interests. It is also noteworthy that a highly popular president is susceptible to blockade by parliamentarians that he does not control, the whom he can challenge by accusing them to the public of non-cooperation. In this scenario, the president expects that his initiative is solved by another mechanism either directly or through the intervention of the courts.

After watching the episode, we see that effective decision-making mechanisms of change are available primarily in cases where presidents are confronted by parliamentary elites. In such situations, they can directly ignore the parliamentary option and adjust their resources to other alternatives where they have more chances of success. In parallel, informal power resources, such as popularity and concentration of partisan control, are easily summoned when the president faces the presence of a parliament hostile to reform, but it is difficult to justify the adoption of this alternative in cases where the president controls the legislative since he is compelled to pass his initiative in parliament. Nevertheless, it is clear that such a course of action is highly risky and tends to fail as the cases of Colombia 2010 and Panama 2011 demonstrate.

Meanwhile, popularity becomes a key factor of success in the reelection reform because it has a significant influence not only on the decision makers and the voters themselves, but as a driving force behind the president to advance their reform initiative. The conjunction implies a leader with strong control over the structure of his party. This shows that the formula to success is led by a highly personalistic president whose strategic resources are based on the concentration of power and popularity, at the same time that he has the ability to challenge opposing legislators.

In this regard, the reelection leaders distance themselves from the discussion and are benefiting from the institutional options for which they are willing to implement particularistic adaptations that enable them to undertake their reform plans. Some of the case studies fail to be fully represented in the main configuration. A configuration with less coverage showed an alternative path to success. It is the combination of control of the

president, flexibility in provisions for amendment and no majority. This is also a sufficient way to success; however, its theoretical strength is minor. The cases showing these types of combination are Nicaragua in 2009 and Colombia in 2005, although the latter is also covered by the stronger configuration discussed above. Therefore, this way actually covers the success of the reform undertaken by Ortega. It is worth noticing the concentrated control of the president and his influence on a politicized Supreme Court, as it was shown in the development of the case.

A case that is not covered by the configurations is Costa Rica in 2003, where despite holding constant the conditions that led to failure, the change in the composition of the Constitutional Chamber helped rebuild the forces that favored the positive vote. However, the leader is found in possession of one of the strongest resources explaining success such is popularity. At all times, Oscar Arias appealed to the public opinion sending signals to be received in the decision making arenas. Nonetheless, he was incapable of gathering more resources due to his condition as former president and the internal competition within his political group.

The most striking failure was that of José Manuel Zelaya in 2009. The process showed a very early closure regarding his reform effort, considering that the required consultations to undertake the constituent project could not be carried out. However, adverse conditions revealed his the tendency of his proposal to failure, especially taking into account the absence of two of the conditions that accompany successful achievement in the reform process: the popularity and partisan control. Finding no sufficient majority to change unamendable provisions of the Honduran Constitution, such as those that prohibit presidential reelection the Honduran President failed to activate another decision arena because he had no political resources to do so. That put him in a position of political orphan and as a consequence he ended up being overthrown by the same institutions.

From these results it can be stated that the research has succeeded in identifying the conditions that lead to success in presidential reelection reform processes. Similarly, the research contributed to the construction of a theoretical body and a model to understand the complexity of the processes and advance in the comparison of the different episodes. The approach that has been used in this work has privileged an in-depth analysis of the events which has given the possibility to gain a better understanding of the dynamics of change in complex processes. At the same time, the findings make possible to analyze future attempts of reform, since trends are reflected in the overall performance of the modifications.

Clearly, this step will open new research agendas about the impact on the political system of the incorporation of the reelection norm or its impact at the political regime level. This is crucial in the new reelection landscape of Latin America and, especially, in terms of future events that could lead to new directions of change in the field.

BIBLIOGRAFÍA

- Acosta, A. (2005). Ecos de la Rebelión de los Forajidos. *Nueva Sociedad*, 198, 42-54.
- Ahram, A. (2009). The Theory and Method of Comparative Area Studies. *Political Methodology*(19), 1-33.
- Ajenjo Fresno, N. (2007). Honduras: nuevo gobierno liberal con la misma agenda políticos. *Revista de Ciencia Política*, 27(Esp.), 165-181.
- Alcántara, M. (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.
- _____(2006). Las élites frente a la crisis del sistema político. En L. Paramio y M. Revilla, *Una Nueva Agenda de Reformas Políticas en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- _____(2012). Partidos Políticos en América Latina: Hacia una profesionalización de calidad. *Convergencia, Revista de Ciencias Sociales*, 19(58), 53-70.
- Alcántara, M., y Tagina, M. (2013). *Elecciones y Política en América Latina 2009-2011*. México D.F: Instituto Federal Electoral.
- Alcántara, M., García, M. y Sánchez, F. (2005). *El Poder Legislativo en América Latina a través de sus normas*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Alemán, E. y Calvo, E. (2010). Unified Government, Bill Approval, and the Legislative Weight of the President. *Comparative Political Studies*, 10(20), 1-24.
- Altman, D. (2010). Plebiscitos, referendos e iniciativas populares en América Latina: ¿mecanismos de control político o políticamente controlados? *Perfiles Latinoamericanos*, 18(35), 9-34.
- Álvarez, Á. E. (2008). Venezuela: ¿La Revolución Pierde su Encanto? *Revista de Ciencia Política*, 28(1), 405-432.
- Amézquita, C. (2008). Fuerzas Políticas Movilizadas ante el Referendo de 2003 en Colombia. *Análisis Político*, 21(63), 58-82.
- Amorin Neto, O. y Strøm, K. (2006). Breaking the parliamentary chain of delegation. Presidents and non- partisan cabinet members in European democracies. *British Journal of Political Science*, 4(36), 619-643.
- Arrarás, A. y Deheza, G. (2005). Referéndum del Gas en Bolivia 2004: mucho más que un referéndum. *Revista de Ciencia Política*, 25(2), 161-172.
- Arteaga, C. G. (2005). Sobre la Popularidad de Hugo Chávez. En J. C. Pérez y M. E. Talavera, *La Cultura Política del Venezolano*. Caracas: Equinoccio.
- Booth, J. A. y Seligson, M. A. (2009). *The Legitimacy Puzzle in Latin America*. New York: Cambridge University Press.

- Bosch, A., Díaz, A. y Riba, C. (1999). Las funciones de popularidad. Estado de la cuestión y principales debates. *Revista Española de Ciencia Política*(85), 171-197.
- Botero, F. y Vélez, C. (2009). ¿Reelegir o no reelegir? Reforma del sistema de elección presidencial en Colombia. *Asociación de Estudios Latinoamericanos LASA*. Río de Janeiro.
- Brenes, A. (2010). *Jueces con Curul: La Reección Presidencial decidida en la Vía Jurisdiccional. Los casos de Costa Rica y Nicaragua*. Salamanca: Tesis para optar al Grado de Máster. Instituto de Iberoamérica, Universidad de Salamanca.
- Brewer Carías, A. (1999). *Debate Constituyente. Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente* (Vol. III). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- _____(2001). *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela*. México DF: Universidad Autónoma de México.
- _____(2009). Reforma constitucional, Asamblea Nacional Constituyente y control judicial contencioso administrativo. El caso de Honduras (2009) y el antecedente venezolano (1999). *Estudios Constitucionales*, 7(2), 317-353.
- Bueno de Mesquita, B., Alastair, S., Siverson, R. M. y Morrow, J. D. (2003). *The logic of political survival*. Massachusetts Institute of Technology.
- Buquet, D. (2007). Entre la legitimidad y la eficacia: Reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16(1), 35-49.
- Buxton, J. (2009). Venezuela: The Political Evolution of Bolivarianism. En G. Lievesley y S. Ludlam, *Reclaiming Latin America. Experiments in Radical Social Democracy* (págs. 57-75). Londres: Zed Books.
- Buxton, J. (2011). Foreword: Venezuela's Bolivarian Democracy. En D. Smilde y D. Hellinger, *Venezuela's Bolivarian Democracy*. Duke University Press.
- Calvo, E. (2007). The Responsive Legislature: Public opinion and law making in a highly discipline legislature. *British Journal of Political Science*, 2(37), 263-280.
- Carey, J. M. (2003a). Presidencialismo e Instituciones Representativas. En J. Domínguez y M. Shifter, *Construcción de Gobernabilidad Democrática en América Latina*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Carey, J. M. (2003b). The reelection debate in Latin America. *Latin America Politics and Society*, 45(1), 119-133.
- _____(2009). The reelection debate in Latin America. En W. C. Smith, *New Perspectives on Democracy in Latin America: Actors, Institutions and Practices* (págs. 79-90). Malden MA: Blackwell Publishing.
- _____(2009a). *Legislative voting and accountability*. New York: Cambridge University Press.

- _____(2009b). Institutionalized Hubris: Efforts to rollback presidential term limits in Latin America. *Americas Quaterly*.
- Castellanos, D. (2009). Reflexiones en torno a la Reelección. *EGOB: Revista de Asuntos Públicos*(2), 20-21.
- Chasquetti, D. (2008). *Democracia, Presidencialismo y Partidos Políticos en América Latina: Evaluando la difícil combinación*. Montevideo: CAUCE.
- Chasquetti, D. (2011). El costo de pasar: gobiernos de coalición y gobiernos de partido en el proceso legislativo uruguayo. En M. Alcántara y M. García, *Algo más que Presidentes*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Cheibub, J. A. (2007). *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Cheibub, J. A., Elkins, Z. y Ginsburg, T. (2011). Latin American Presidentialism in Comparative and Historical Perspectives. *Texas Law Review*, 89(1), 1707-1939.
- Cheresky, I. (2006). Elecciones en América Latina. Poder Presidencial y liderazgo político bajo la presión de la movilización de la opinión pública y la ciudadanía. *Nueva Sociedad*(206).
- Collier, D. (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44(4), 823-830.
- Collier, R. B. y Collier, D. (2002). *Shaping the political arena. Critical junctures, the labor movement and Regime dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Conaghan, C. (2009). Ecuador, la presidencia plebiscitaria de Correa. *Journal of Democracy en español*, 1, 112-128.
- Coppedge, M. (2012). *Democratization and Research Methods*. Cambridge University Press.
- Cox, G. W. y McCubbins, M. D. (1993). *Legislative Leviathan: Party government in the house*. Berkeley: University of California Press.
- Cox, G. W. y McCubbins, M. D. (2005). *Setting the Agenda: Responsible party government in the U.S. House of Representatives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cox, G. W. y Morgenstern, S. (2001). Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, 33(2), 171-190.
- Crabtree, J. (2009). Bolivia: Playing by New Rules. En G. Lievesley y S. Ludlam, *Reclaiming Latin America. Experiments in Radical Social Democracy* (págs. 91-108). Londres: ZedBooks.
- Cuesta, J. (2010). Acrobacias Presidenciales y la "codicia" de la élite en Honduras. *Foreign Affairs Latinoamérica*, 10(1), 1-8.

- De la Torre, C. (2009). Populismo Radical y Democracia en los Andes. *Journal of Democracy en español*, 1, 23-37.
- Deheza, G. (2007). Bolivia 2006: Reforma Estatal y Construcción del Poder. *Revista de Ciencia Política*, 27(Esp.), 43-57.
- Deheza, G. (2008). Bolivia: ¿Es posible la Construcción de un Nuevo Estado? La Asamblea Constituyente y las Autonomías Departamentales. *Revista de Ciencia Política*, 28(1), 61-79.
- Della Porta, D. y Keating, M. (2008). *Approaches and Methodologies in the Social Science. A pluralistic perspective*. Cambridge University Press.
- Dillon Soares, G. A. (2000). Programas de estabilización y presidencial imperial: Argentina, Brasil y Perú. *Estudios Sociológicos*, 18(1), 3-22.
- Domingo, P. (2006). Calidad de la democracia, ciudadanía y construcción del Estado de Derecho. En L. Paramio y M. Revilla, *Una Nueva Agenda de Reformas Políticas en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Elkins, Z., Ginsburg, T. y Melton, J. (2009). *Endurance National Constitutions*. Cambridge University Press.
- Ellner, S. (2004). Hugo Chávez y Alberto Fujimori. Análisis comparativo de dos variantes de populismo. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 10(1).
- Ellner, S. (2006). Las estrategias desde arriba y desde abajo del movimiento de Hugo Chávez. *Cuadernos del Cendes*(62), 73-93.
- Elster, J. (1998). A Plea for Mechanisms. En P. Hedström, y R. Swedberg, *Social Mechanisms: an analytical approach to social theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ennsner-Jedenastin, L. y Müller, W. C. (2011). *Intra-party democracy, political performance, and survival of party leaders: Austria 1945-2011*. University of Vienna, Department of Government.
- Fernández, P. (2011). Presidencias Vitalicias para el Socialismo del Siglo XXI. Los Presidentes-Reyes llegan a Iberoamérica. *Cuadernos de Pensamiento Políticos*, 30.
- Fiorina, M. (1977). *Congress, Keystone of the Washington Establishment*. New Haven: Yale University Press.
- Fish, S. M. (2006). Creative Constitutions: How do parliamentary powers shape the electoral arena? En A. Schedler, *Electoral Authoritarianism. The dynamics of unfree competition* (págs. 181-197). Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Foucault, M. (2000). *Power. Essential Works of Foucault 1954-1984*. New York: New Press.
- Freidenberg, F. (2003). *Selección de candidatos y democracia interna en los partidos de América Latina*. Lima: Asociación civil Transparencia Internacional e Internacional IDEA.

- Freidenberg, F. (2008). El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador. *Documentos CIDOB*(24).
- Freidenberg, F. y Levitsky, S. (2007). Organización Informal de los Partidos en América Latina. *Desarrollo Económico*, 46(184), 539-569.
- Galindo Hernández, C. (2006). Neopopulismo en Colombia: el caso del gobierno de Álvaro Uribe Velez. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*(27), 147-162.
- Gamboa Rocabado, F. (2009). *Dilemas y Conflictos sobre la Constitución en Bolivia. Historia política de la Asamblea Constituyente*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.
- Gamboa Rocabado, F. (2010). Transformaciones Constitucionales en Bolivia. Estado indígena y conflictos regionales. *Colombia Internacional*(71), 151-188.
- Gandásegui, M. A. (2010). Panamá 2009: Elecciones, crisis mundial y movimientos sociales. *Revista de Ciencia Política*, 30(2), 419-437.
- García Díez, F. (2001). Reformas Electorales y Sistemas de Partidos Parlamentarios en América Central. *América Latina Hoy*(27).
- García Montero, M. (2009). *Presidentes y Parlamentos ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?* Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS).
- Gargarella, R. (2010). El nuevo Constitucionalismo Latinoamericano. Algunas Reflexiones Preliminares. *Crítica y Emancipación*(3).
- Gargarella, R. (2012). *200 años de Constitucionalismo en América Latina*. Buenos Aires.
- Geddes, B. (1993). *The initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America*. Working Paper, Center for Institutional Reform and Informal Sector, University of Maryland, Maryland.
- Geddes, B. (1994). *Politician's Dilemma. Building the State Capacity in Latin America*. California: University of California Press.
- Gélineau, F. (septiembre de 2007). Política context, and economic accountability. Evidence from Latin America. *Political Research Quaterly*, 60(3), 415-428.
- Goodin, R. E. (1996). *The theory of institutional design*. Cambridge University Press.
- Görlitz, A. (1980). *Diccionario de Ciencia Política*. Madrid: Alianza Editorial.
- Gramacho, W. (2005). Ciclos de información y funciones de la popularidad: el período Cardoso en Brasil (1995-2002). *Desarrollo Económico*(177), 99-121.
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publications.
- Hall, P. A. y Taylor, R. C. (1996). Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*(XLIV), 936-957.

- Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. (2010 [1780]). *El Federalista*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Héritier, A. (2008). Causal Explanation. En D. Della Porta, & M. Keating, *Approaches and Methodologies in the Social Science. A Pluralistic Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hidalgo, M. (2009). A la segunda va la vencida: ¿Chávez rumbo 2021? *Umbrales*(19), 229-241.
- Horowitz, D. L. (1990). Comparing Democracies Systems. *Journal of Democracy*, 1(4), 73-79.
- Hoskin, G., Masías, R. y Galvis, M. (2005). Modelos de Decisión Electoral y Perfiles del Votante en Colombia: Elecciones Presidenciales 2002. *Análisis Político*, 18(65), 60-74.
- IDEA. (2008). *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*. Estocolmo.
- Jones, M. P. (1995). *Electoral laws and the survival of presidential democracies*. Indiana: University of Notre Dame Press.
- Joyce, D. y Shifter, M. (2008). Bolivia, Ecuador y Venezuela, la refundación andina. *Política Exterior*(123).
- Jupille, J. H., Caporaso, J. A. y Checkel, J. T. (2003). *Integrating Institutions: Rationalism, Constructivism, and the Study of the European Union*. Oslo: Arena.
- Key Jr., V. (1968). *The responsible electorate: rationality in presidential voting 1936-1960*. New York: Vintage Books.
- Knight, J. y Epstein, L. (1996). The norm of stare decisis. *American Journal of Political Science*(40), 1018-1035.
- Lanzaro, J. (2001). *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lanzaro, J. (2005). Presidencialismo y Democracia. Alternativas pluralistas y coaliciones de gobierno. En I. Crespo, & A. Martínez, *Política y Gobierno en América Latina*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Le Duc, L. (2002). Referendums and Initiatives: The Politics of Direct Democracy. En L. Le Duc, R. Niemi y P. Norris, *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*. SAGE.
- Leal-Buitrago, F. (2006). La Política de Seguridad Ciudadana 2005-2005. *Análisis Político*(57), 3-30.
- Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2009). Variation in Institutional Strength. *Annual Review of Political Science*, 12, 115-133.
- Linz, J. (1985). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.

- Linz, J. (1990). The perils of presidentialism. *Journal of Democracy*, 1(1), 51-69.
- _____ (2009). Prólogo Internacional. En F. Gamboa Rocabado, *Dilemas y conflictos sobre la Constitución en Bolivia. Historia Política de la Asamblea Constituyente*. La Paz: Konrad Adenauer Stiftung.
- Linz, J. y Valenzuela, A. (1997). *La crisis del Presidencialismo. Perspectivas Comparadas*. Madrid: Alianza Editorial.
- Lipjhart, A. (1997). Presidencialismo y democracia mayoritaria: Observaciones teóricas. En J. Linz y A. Valenzuela, *La Crisis del Presidencialismo. Perspectivas Comparadas*. Madrid: Alianza Editorial.
- López Maya, M. y Lander, L. E. (2010). Venezuela 2009: En medio de dificultades avanza el modelo socialista del Presidente Chávez. *Revista de Ciencia Política*, 30(2), 537-553.
- López, A. y Cubillo, P. (2009). Análisis del Referéndum Constitucional 2008 en Ecuador. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*(33), 13-20.
- Lorenz, A. (2005). How to Measure Constitutional Rigidity: four concepts and two alternatives. *Journal of Theoretical Politics*, 17(3), 339-361.
- Lorenz, A. (2012). Explaining Constitutional Change: Comparing the logic, advantages and shortcomings of statistic and dynamic approaches. En D. Nolte y A. Schiling-Vacaflor, *New Constitutionalism in Latin America. Promises and Practices*. UK: Ashgate.
- Lutz, D. S. (1994). Toward a Theory of Constitutional Amendment. *The American Political Science Review*, 88(2), 355-370.
- Mahoney, J. y Thelen, K. (2010). *Explaining institutional change. Ambiguity, agency, and Power*. Cambridge University Press.
- Maignon, T. y Pérez, C. (2000). La batalla por una nueva Constitución para Venezuela. *Cuestiones Políticas*(24), 22-48.
- Main, A. (2010). *A new chapter of engagement: Obama and Honduras coup*. Report on the Americas, NACLA.
- Mainwaring, S. (1993). Presidentialism and multipartidism. the difficult combination. *Comparative Politics Studies*, 26(2), 198-228.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (1994). Juan Linz: Una revisión crítica. *Desarrollo Económico*, 34.
- Mainwaring, S. y Shugart, M. S. (1997). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maravall, J. M. (2008). *La Confrontación Política*. Madrid: Taurus.

- March, J. G. y Olsen, J. P. (1984). The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *The American Political Science Review*, 78(3), 734-749.
- March, J. G. y Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions. The organizational basis of politics*. New York: The Free Press.
- Martí i Puig, S. (2008). El regreso de Ortega: los primeros pasos de su segunda administración. *Revista de Ciencia Política*, 28(1), 287-303.
- Martí i Puig, S. (2009). Nicaragua 2008: Polarización y Pactos. *Revista de Ciencia Política*, 29(2), 515-531.
- Martínez Barahona, E. (2010). Las Cortes Supremas como mecanismos de distribución de poder: el caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua. *Revista de Ciencia Política*, 30(3), 723-750.
- Martínez Barahona, E. y Brenes Barahona, A. (2012). Y volver, volver, volver... Un análisis de los casos de intervención de las Cortes Supremas en la Reelección Presidencial en Centroamérica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*(38), 109-136.
- Martínez Meucci, M. (2008). Golpes de Estado en Venezuela 1989-2004. *Análisis Político*, 21(64), 3-21.
- Massal, J. (2006). La Reforma Política en Ecuador en un Callejón sin Salida. *Análisis Político*(56), 132-150.
- Mayhew, D. (1974). *Congress: The electoral connection*. New Haven: Yale University Press.
- Mayntz, R. (2002). *Mechanisms in the analysis of macro-social phenomena*. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Mayorga, F. (2008). El gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia. En C. f. Studies, *Tendencias Políticas Actuales en los Países Andinos* (págs. 21-39). Kyoto: Kyoto University.
- McConnell, S. A. (2010). The return of continuismo? *Current History Journal*, 109(724), 74-80.
- Melton, J. (2012). Constitutional Amendment Procedures: A summary and critique of existing measures. *Invited Presentation at LUISS Guido Carli University*.
- Meza, V. (2012). Honduras: Crisis Política y Solución democrática. *Documentos de Análisis. Boletín Especial*(97), 3-33.
- Meza, V., Romero, R., Gamero, M., Funes, L., Salomón, L. y Murga, A. (2010). *Golpe de Estado: Partidos, Instituciones y Cultura Política*. Tegucigalpa: CIDOH.
- Michels, R. (1979). *Los partidos políticos: un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*. Buenos Aires: Amorrortu editores.
- Molina, J. E. (2003). Venezuela. En M. Alcántara y F. Freidenberg, *Partidos Políticos de América Latina, Países Andinos*. México, D.F: Fondo de Cultura Económica, IFE.

- Molina, J. E. (2007). Sistemas electorales subnacionales. En D. Nohlen, *Tratado de Derecho Electoral Comparado en América Latina*. México: Fondo de cultura Económica.
- Montero, J. R. y Lago, I. (2005). La investigación sobre los sistemas electorales: cinco debates y una selección de artículos. *Zona Abierta*(110-111).
- Moreira, C., Raus, D. y Gómez, J. (2008). *La Nueva Política en América Latina*. Montevideo: FLACSO, Trilce.
- Negretto, G. (2006). Choosing how to choose presidents: Parties, military rulers and presidential elections in Latin America. *Journal of Politics*, 68(2), 421-433.
- Negretto, G. (2009). Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina. *Journal of Democracy en Español*, a.
- _____(2011). Shifting constitutional design in Latin America. A two level explanation. *Texas Law Journal*, 89(7), 1777-1806.
- Nohlen, D. (1991). Presidencialismo, Sistemas Electorales y Sistemas de Partidos. Reflexiones exploratorias para América Latina. En D. Nohlen y M. Fernández, *Presidencialismo vs. Parlamentarismo* (págs. 51-70). Caracas: Nueva Sociedad.
- Nohlen, D. (2005). *Elections in the Americas. A Database Handbook* (Vols. I, II). Oxford University Press.
- _____(2007). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, D. y Fernández, M. (1991). *Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Nolte, D. y Schiling-Vacaflor, A. (2012). *New Constitutionalism in Latin America. Promises and Practices*. UK: Ashgate.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- O'Donnell, G. (2007). *Disonancias. Críticas democráticas a la democracia*. Buenos Aires: Prometeo.
- O'Donnell, G. (2008). Hacia un Estado de y para la Democracia. En PNUD, *Democracia, Estado y Ciudadanía. Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina* (pág. 530). Lima.
- Oría, J. L. (1995). *La Reelección Presidencial y la División de Poderes*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Ostrom, E. (1991). Rational Choice Theory and Institutional Analysis: Toward Complementary. *The American Political Science Review*, 85(1), 237-243.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton: Princeton University Press.

- Ostrom, E. (2007). Challenges and Growth: the development of the interdisciplinary field of institutional analysis. *Journal of Institutional Economics*, 3(3), 239-264.
- Pachano, S. (2007). *La Trama de Penélope. Procesos Políticos e Instituciones en el Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Paramio, L. y Revilla, M. (2006). *Una Nueva Agenda de Reformas Políticas en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Patriau, E. (2012). ¡El populismo en campaña! Discursos televisivos de candidatos presidenciales en la Región Andina (2005-2006). *Colombia Internacional*(76), 293-325.
- Pérez Liñán, A. (2001). Crisis Presidenciales: Gobernabilidad y Estabilidad Democrática en América Latina 1950-1996. *Revista Instituciones y Desarrollo*(8 y 9), 281-298.
- Pérez Liñán, A. (2008). Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: Perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy*(49), 105-126.
- _____(2009). *Juicio Político al Presidente y Nueva Estabilidad Política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Pérez Liñán, A. y Castagnola, A. (2009). Presidential Control of Courts in Latin America: A Longterm view (1904-2006). *Journal of Politics in Latin America*, 1(2), 87-114.
- Pérez-Baltodano, A. (2010). Se consolida el Estado por derecho (y se debilita el Estado de Derecho). *Revista de Ciencia Política*, 30(2), 397-418.
- Peters, G. (2003). *El Nuevo Institucionalismo. La teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Picado, H. (2008). Implicaciones Jurídicas del Sistema Electoral. *Revista Electrónica de Derecho Electoral*(6).
- Pierson, P. (2003). *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton University Press.
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2008). El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política Contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38.
- Popkin, S. (1991). *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. Chicago: Chicago University Press.
- Prats, J. (2006). Brechas de desarrollo y reforma institucional en América Latina. En L. Paramio y M. Revilla, *Una Nueva Agenda de Reformas Políticas en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina.
- Przeworski, A. (1998). Democracia y Representación. *Revista Reforma y Democracia*(10).
- Raga, J. C. y Botero, F. (2006). Ordenando el Caos. Elecciones legislativas y reforma electoral en Colombia. *Revista de Ciencia Política*, 26(1), 138-151.

- Raymod, P. y Rials, S. (2001). *Diccionario Akal de Filosofía Política*. Madrid: Akal.
- Renwick, A. (2010). *The politics of electoral reform. Changing the rules of democracy*. Cambridge University Press.
- Restrepo, L. A. (2004). La difícil recomposición de Colombia. *Nueva Sociedad*(192), 46-58.
- Rico, G. (2005). *Líderes Políticos, Opinión Pública y Comportamiento Electoral en España*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Rihoux, B. y De Meur, G. (2009). Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis. En B. Rihoux y C. Ragin, *Configurational Comparative Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*. SAGE Publications.
- Riker, W. (1986). *The art of political manipulation*. New Haven: Yale University Press.
- Rodes, R., Binder, S. A. y Rockman, B. A. (2006). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Romero, J. (2002). Hugo Chávez: Construcción hegemónica del poder y desplazamiento de los actores tradicionales en Venezuela. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 7(17), 73-86.
- Samuels, D. y Shugart, M. (2006). Presidents, Prime Ministers, and Parties a Neo-Madisonian Theory of Party Organization and Behaviour. *Meeting of the American Political Science Association, Philadelphia*, 2-36.
- Samuels, D. y Shugart, M. (2011). Presidentes, Partidos y Relaciones Ejecutivo- Legislativo. En M. Alcántara y M. García, Algo más que Presidentes. El papel del poder legislativo en América Latina. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad.
- Sánchez López, F. (2006). Uso y abuso de la reforma en Ecuador: reflexiones generales con énfasis en lo electoral. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*(25), 9-19.
- Sartori, G. (1994). *Ingeniería Constitucional Comparada*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Schedler, A. (1996). Anti-Political Establishment Parties. *Party Politics*, 2(3), 291-312.
- Schmidt, V. A. (2008). Discursive Institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. *The Annual Review of Political Science*, 11, 303-326.
- Scott, J. C. (1990). *Domination and the Arts of Resistance*. London: New Haven.
- Serrafero, M. (2009). Reelección Presidencial en América Latina: Evolución y Situación Actual. *Boletín de Política Comparada*, 2(2).
- Serrafero, M. (2011). La reelección presidencial indefinida en América Latina. *Revista de Instituciones, ideas y mercados*(54), 225-259.

- Shepsle, K. A. (2006). Rational Choice Institutionalism. En R. Rodes, S. A. Binder y B. A. Rockman, *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Shugart, M. S. (2005). Comparative Executive- Legislative Relations: Hierarchies vs. Transactions in Constitutional Design. *Center for the Study of Democracy* (Paper 05-07).
- Shugart, M. y Carey, J. (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Steinmo, S. (2008). Historical Institutionalism. En D. Della Porta y M. Keating, *Approches and methodologies in the social science. A pluralistic perspective*. Cambridge University Press.
- Steinmo, S., Thelen, K. y Longstreth, F. (1992). *Structuring Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Strøm, K. (1990). A Behavioral Theory of Competitive Political Parties. *America Journal of Political Science*, 32(2), 565-598.
- Strøm, K. y Müller, W. (1999). *Policy, Office or Votes? How political parties in Western Europe make hard decisions*. Cambridge University Press.
- Tanaka, M. (2006). *Sistemas de Partidos en los Países Andinos 1980-2005. Reformismo Institucional, Autoritarismos Competitivos y los Desafíos Actuales*. Working Paper No. 324, Helen Kellogg Institute, Universidad de Notre Dame, International Studies.
- Taylor Robinson, M. y Ura, J. D. (2012). Public Opinion and Conflict in the Separation of Powers: Understanding the Honduras Coup of 2009. *Journal of Theoretical Politics*, 25(1), 1-23.
- Taylor-Robinson, M. (2009). Honduras: Una mezcla de cambio y continuidad. *Revista de Ciencia Política*, 29(2), 471-489.
- Thelen, K. (2010). Beyond Comparative Statics. En G. Morgan, J. Campbell, C. Crouch, O. K. Pedersen y R. Whitley, *Oxford Handbook of Institutional Analysis*. Oxford University Press.
- Torres-Rivas, E. (2012). Las Democracias También se Pudren. *Artículos de CIDOH*, (págs. 1-3). Tegucigalpa.
- Treminio Sánchez, I. (2010). Ensayo y error: la puesta en práctica de la democracia directa en Costa Rica. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, 7(1), 123-154.
- Tsebelis, G. (2006). *Jugadores con Veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Uggla, F. (2009). Bolivia: Un año de vivir peligrosamente. *Revista de Ciencia Política*, 9(2), 247-273.

- Ura, J. D. y Wohlfarth, P. (2010). An Appeal to the People: Public Opinion and Congressional Support for the Supreme Court. *The Journal of Politics*, 72(4), 939-956.
- Venesson, P. (2008). Case Studies and Process Tracing. Theories and practices. En D. Della Porta y M. Keating, *Approches and methodologies in the social science. A pluralistic perspective*. Cambridge University Press.
- Vernon, B. (1987). *The Blackwell Encyclopaedia of Political Institutions*. London: Blackwell.
- Ware, A. (1979). *The logic of party democracy*. London: Macmillan
- Weyland, K. (2011). Cambio institucional en América Latina: Modelos externos y consecuencias no previstas. *América Latina Hoy*(57), 117-143.
- Zelaya, R. M. (2010). *La reelección presidencial: Un estudio comparativo de casos en América Latina*. Managua: Instituto Republicano Internacional.
- Zovatto, D. (2005). La reforma político electoral en América Latina. Evolución, situación actual y tendencias 1978-2005. *Elecciones*(5).
- Zovatto, D. (2009). *Balance Político-electoral*. Corporación Latinobarómetro.
- _____(2011). La Ola Reelectionista en América Latina. *Revista digital Mundo Electoral*(12).

ANEXO 1

Resumen técnico de las encuestas utilizadas del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP)

País	Fecha de realización	Tamaño muestral	Ponderación	Procedimiento de muestreo	Tipo de aplicación	Error muestral
Bolivia	Febrero-marzo 2008	3003 adultos	Ponderado	Estratificado	Cara a cara	1,79
Colombia	Febrero-marzo 2004	1479 adultos	No ponderado	Estratificado		2,6
Colombia	Agosto-septiembre de 2009	1493 adultos	No ponderado	Estratificado	Cara a cara	2,5
Costa Rica	Agosto-septiembre 1987	927 adultos	No ponderado	Estratificado	Cara a cara	Sin dato
Costa Rica	2006	1500 adultos	No ponderado	Estratificado	Cara a cara	2,8
Ecuador	Febrero-marzo 2006	2925 adultos	Ponderado	Estratificado	Cara a cara	1,8
Honduras	Febrero 2008	1522 adultos	No ponderado	Estratificado	Cara a cara	2,5
Nicaragua	Febrero de 2008	1540 adultos	No ponderado	Estratificado	Cara a cara	2,5
Panamá	Enero-febrero 2010	1536 adultos	No ponderado	Sub-estratificado	Cara a cara	2,5
Venezuela	Febrero 2007	1510 adultos	No ponderado	Estratificado	Cara a cara	2,5
Venezuela	Enero-febrero 2008	1500 adultos	No ponderado	Estratificado	Cara a cara	2,5

Fuente: Elaboración propia a partir de Base de Datos de LAPOP

ANEXO 2

Número y duración de las Constituciones Latinoamericanas

País	Número de Constituciones 1900-2000	Promedio en años de duración
Argentina	4	36.75
Bolivia	6	20.00
Brasil	6	18.20
Chile	3	55.70
Colombia	2	57.00
Costa Rica	4	32.25
República Dominicana	4	28.25
Ecuador	8	12.90
El Salvador	7	16.30
Guatemala	5	24.20
Honduras	8	13.25
México	2	71.00
Nicaragua	8	13.40
Panamá	4	24.00
Paraguay	4	32.50
Perú	5	26.60
Uruguay	6	28.30
Venezuela	16	6.30
Total	102	-
Promedio	5.7	28.70

Fuente: Negretto, 2011.