

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SEMINARIOS



TESIS DE GRADO

**“LOS EFECTOS DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN EL
MARCO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO
(CASO NICARAGUA, VENEZUELA Y BOLIVIA)”.**

(Tesis presentada para optar el grado de licenciatura en Derecho)

Postulante: Johnny F. Apanqui Otoya

Tutor: Dr. Edwin Machicado Rocha

La Paz – Bolivia
2019

DEDICATORIA

A Dios.

Por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado salud para lograr mis objetivos, además de tu infinita bondad y amor.

A mi señora madre.

Por darme la vida, quererme mucho, creer en mi y porque siempre me apoyaste, por tus consejos, tus valores, por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, pero más que nada, por tu amor.

AGRADECIMIENTOS

Esta tesis, si bien ha requerido de esfuerzo y mucha dedicación, no hubiese sido posible su finalización sin la cooperación académica, logística y personal desinteresada, de todas y cada una de las personas que me acompañaron ya sea directa o indirectamente, en el recorrido laborioso de este trabajo, y muchas de las cuales han sido un soporte muy fuerte en momentos de angustia y desesperación, a quienes a través de este medio, y con toda la sinceridad del mundo quiero expresarles un infinito y extensivo agradecimiento, por la culminación de la misma.

En primer lugar agradecer a Dios, por haberme obsequiado el don más preciado que es la vida, por haberme encaminado en el sendero del conocimiento, por fortalecer mi corazón e iluminar mi mente, y por haber puesto en mi camino a aquellas personas que han sido mi soporte, y compañía durante todo el periodo de mi formación académica, y por estar presente no solo en esta etapa tan importante de mi vida, sino en todo momento ofreciéndome lo mejor y buscando lo mejor para mi persona, y no cesan mis ganas de decir que es gracias a ti que esta meta está cumplida.

El termino gratitud, no siempre es asociado o familiarizado con los docentes, estos en la mayoría de ocasiones son vistos con desprecio y asociados con personas que castigan, pero la realidad es que estas personas son sumamente importantes en nuestro desarrollo como personas, y especialmente en mi caso mi docente fue crucial para la realización de esta tesis.

Quiero agradecerle, a mi Docente tutor de Tesis, Dr. Edwin Machicado Rocha, por su paciencia, pues finalizar este proyecto no hubiera sido posible sin el apoyo profesional, y por su valiosa orientación para llegar a la conclusión de la misma. Cuya experiencia y educación han sido mi fuente de motivación.

Mi más amplio y especial agradecimiento, con toda la sinceridad que nunca se haya expresado en el mundo, a un querido y admirado maestro al Msc. Julio Velásquez Mallea, docente de nuestra querida Universidad cuya instrucción me dio la posibilidad de dejar mis primeras huellas en la superación ante mi inconsistencia, así mismo agradecerle por sus consejos, su gran sabiduría, paciencia, apoyo y ánimo que me

brindó y me sigue brindando, no solo en la vida académica sino también profesional y personal. Lo cual no tiene precio. Por todo el tiempo que me han brindado, y por eso y por muchas otras cosas más muchísimas gracias.

Finalmente, agradecer a la Universidad Mayor de San Andrés, a la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, y en particular a mi Carrera de Derecho, gracias por concederme la oportunidad de ser parte de esta institución y por haberme permitido formarme en ella, y como no agradecer también a todos mis docentes, y todas las personas que fueron partícipes de este proceso, ya sea de manera directa o indirecta, gracias a todos ustedes,

Este es un momento muy especial que espero, perdure en el tiempo, no solo en la mente de las personas a quienes agradecí, sino también a quienes invirtieron su tiempo para echarle una mirada a esta tesis; a ellos asimismo les agradezco con todo mí ser.

A todos ustedes, mi mayor reconocimiento y gratitud

INDICE

PORTADA	i
DEDICATORIA	ii
RECONOCIMIENTO	iii
INDICE	v
RESUMEN.....	ix
INTRODUCCION.....	1

CAPITULO I

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN DE LA TESIS

1.1. ENUNCIADO DEL TEMA DE LA TESIS.....	4
1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA:.....	4
1.3. PROBLEMATIZACIÓN.....	6
1.4. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE TESIS.....	7
1.4.1. DELIMITACIÓN TEMÁTICA:	8
1.4.2. DELIMITACIÓN TEMPORAL:.....	8
1.4.3. DELIMITACIÓN ESPACIAL:.....	8
1.5. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DEL TEMA DE LA TESIS.....	9
1.6. OBJETIVOS DEL TEMA DE LA TESIS	11
1.6.1. OBJETIVO GENERAL	11
1.6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	12
1.7. MARCO DE REFERENCIA	12
1.7.1. MARCO HISTÓRICO.....	12
1.7.2. MARCO TEÓRICO	13
1.7.3. MARCO CONCEPTUAL	17
1.7.4. MARCO JURÍDICO.....	20
1.8. HIPÓTESIS DE TRABAJO.....	20
1.9. VARIABLES.....	21
1.9.1. VARIABLE INDEPENDIENTE.	21
1.9.2. VARIABLE DEPENDIENTE.....	21

1.10. UNIDADES DE ANÁLISIS.....	21
1.11. MÉTODOS A UTILIZARSE EN LA TESIS.....	21
1.11.1. MÉTODOS GENERALES.....	22
1.11.2. MÉTODOS ESPECÍFICOS.....	22
1.11.3. TÉCNICAS A UTILIZAR EN LA TESIS.....	23

CAPÍTULO II

LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL Y LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES EN AMÉRICA LATINA

2.1. EL SISTEMA POLÍTICO PRESIDENCIAL COMO MARCO INSTITUCIONAL.....	27
2.1.1. EL PRESIDENCIALISMO Y LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA.....	30
2.1.2. EL IRRESISTIBLE ANHELO DE INMORTALIDAD Y LA VENTAJA DE COMPETIR POR LA REELECCIÓN COMO PRESIDENTE EN EJERCICIO.....	34
2.2. PRESIDENCIALISMO Y GOBERNABILIDAD.....	36
2.3. RASGOS COMUNES DEL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO.....	38
2.3.1. PRESIDENCIALISMO Y LEGITIMIDAD.....	39
2.3.2. PRESIDENCIALISMO Y EFICACIA.....	40
2.3.3. PRESIDENCIALISMO Y REFORMA ELECTORAL.....	41
2.3.4. PARADOJAS DEL RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA.....	43
2.4. ALGUNAS REFLEXIONES NECESARIAS SOBRE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL.....	45
2.5. LA DINÁMICA DEL CAMBIO INSTITUCIONAL Y LA BÚSQUEDA DE LA ESTABILIDAD Y EL ORDEN.....	47
2.6. DISTINTAS FÓRMULAS EN TORNO DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL.....	50
2.6.1. REELECCIÓN INDEFINIDA.....	50
2.6.2. REELECCIÓN INMEDIATA.....	51

2.7. LAS ESTRATEGIAS POLÍTICAS DE REFORMA	52
---	----

CAPÍTULO III

PASADO Y PRESENTE DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

3.1. EL PASADO DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA.....	55
3.2. LA COYUNTURA: A PARTIR DEL ANÁLISIS DE LOS PROCESOS HISTÓRICO – POLÍTICOS	57
3.3. EL PRESENTE DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA.....	61
3.4. LAS RUTAS ESTRATEGICAS E INTERESES ELECTORALES COMO MECANISMOS DE DECISION.....	64
3.4.1. EL PODER LEGISLATIVO.....	66
3.4.1.1. El Poder Legislativo garantiza al Estado de derecho	68
3.4.1.2. Representa a los intereses de la nación.....	68
3.4.1.3. También diseña al sistema jurídico nacional	68
3.4.1.4. Controla al Poder Ejecutivo	69
3.4.1.5. Asimismo, garantiza la democracia	69
3.4.1.6. Impulsa el desarrollo nacional	70
3.4.1.7. Los legisladores son los defensores modernos de la patria y de sus instituciones.....	70
3.4.2. EL PODER JUDICIAL.....	71
3.4.3. EL REFERÉNDUM: UN MECANISMO DE APROBACIÓN DE CONSTITUYENTES Y ENMIENDAS.....	72
3.5. OPCIONES ESTRATÉGICAS COMO MECANISMO DE DECISIÓN, Y SU EFECTO SOBRE LA REELECCIÓN EN LOS CASOS DE ESTUDIO	75

CAPÍTULO IV

ANALISIS COMPARADO SOBRE LA CONFIGURACIÓN DE LA REFORMA EN LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL

4.1. LA POPULARIDAD DEL LÍDER PRESIDENCIAL.....	79
---	----

4.2.	LA COMPOSICIÓN DE LAS MAYORÍAS EN EL PARLAMENTO	80
4.3.	RIGIDEZ O FLEXIBILIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL.....	82
4.4.	REFORMAS A TRAVÉS DEL REFERÉNDUM Y JUDICIALIZACIÓN DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL	85
4.5.	EL PIONERO DE LA NUEVA OLA REFORMISTA “HUGO CHÁVEZ”. 86	
4.5.1.	HUGO CHÁVEZ, Y LOS MECANISMOS COMO ESTRATEGIAS DE PODER.	104
4.6.	UNA EXPERIENCIA DE REFORMA DE UN PROCESO CONSTITUYENTE CON ASTILLAS, EVO MORALES.....	109
4.6.1.	EVO MORALES, Y LOS MECANISMOS COMO ESTRATEGIAS DE PODER.	122
4.7.	UNA REFORMA MUY DISTINTA DE DANIEL ORTEGA.....	123
4.7.1.	DANIEL ORTEGA, Y LOS MECANISMOS COMO ESTRATEGIAS DE PODER.	138
CAPITULO V		
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES		
5.1.	CONCLUSIONES	141
5.2.	RECOMENDACIONES.....	143
BIBLIOGRAFIA.....		144

RESUMEN

La frase “todo cambio es constancia” de Montesquieu, sintetiza la esencia de progreso o en este caso, de las transformaciones sociales e institucionales necesarias para su evolución. Los cambios se pueden dar de dos formas, la primera mediante un cambio revolucionario y la otra mediante uno evolutivo. La diferencia radica en lo súbito del primero y en lo gradual del segundo.

Esta investigación deriva del vacío teórico que presenta, la reelección Presidencial como un debate sobre los presidencialismos en América Latina desde su origen, la posición negativa o prohibitiva de la reelección presidencial tiene como sustento principal la defensa del principio republicano de la alternabilidad en el ejercicio del poder político, en este sentido la reelección Presidencial ha sido relegada desde el ámbito normativo, llamando así la atención en discusiones constitucionales más importantes de la historia de los presidencialismos del siglo XIX, dejando a un lado el trato adecuado sobre la relevancia teórica en el estudio de la ciencia política.

Es así que esta investigación coteja un principal problema, donde los procesos de reforma a la reelección son un fenómeno de destacada relevancia, por la proliferación de casos que recientemente que han aparecido en la región de América Latina, bajo este parámetro la reelección es una pieza clave dentro de las reglas del juego institucional, sensiblemente anhelada por los líderes presidenciales que temen dejar el cargo y que reúnen las condiciones para emprender los procesos de reforma.

INTRODUCCION

La reelección presidencial es y será aún motivo de un amplio debate en los Estados con un régimen de gobierno presidencialista; ello en razón a las consecuencias que genera o podría generar en el sistema político y en el ejercicio del gobierno; en casi la totalidad de los Estados Latinoamericanos se ha generado, y aún se sostiene, un debate democrático caracterizado por la presencia de dos posiciones en torno al tema: la positiva o permisiva, y la negativa o prohibitiva.

La posición positiva o permisiva de la reelección presidencial tiene como principal sustento, el principio de la extensión del buen gobierno sobre la base de la soberanía popular; lo que supone dejar al titular de la soberanía en la libertad de prolongar una buena administración del Estado lograda por el Presidente de la República reelegiéndolo en el cargo; pues será el pueblo que, como titular de la soberanía, en última instancia lo reelegirá o no en función al resultado de la gestión desarrollada por el Presidente.

La posición negativa o prohibitiva de la reelección presidencial tiene como sustento principal la defensa del principio republicano de la alternabilidad en el ejercicio del poder 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.

La expansión de los procesos de reforma, así como los diferentes resultados de la misma, configura un objeto de estudio singular 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.

En el Estado boliviano no estuvo ausente el debate sobre la reelección presidencial; pues el tema generó en el pasado y genera en el presente la resistencia en determinados sectores sociales, principalmente en las fuerzas políticas y sociales opositoras al gobierno; ello por la desconfianza en los gobernantes de turno, de quienes sospechan que podrían pretender perpetuarse en el poder concentrando el ejercicio del poder político y transitando del régimen democrático hacia un régimen autocrático.

Para dicho cometido la investigación está estructurada en cinco capítulos. El primer capítulo hace referencia a la estructuración del diseño de la investigación, en el que se describe el planteamiento del problema, la fundamentación e importancia del tema, los objetivos y la construcción del marco teórico y conceptual del que se encuadra el estudio, con ello se busca comprender mejor la reforma a la reelección, con una mirada enfocada en el presidente como actor que promueve el cambio, también se ahondan en otros enfoques teóricos acerca del cambio institucional tales como las reformas constitucionales y las reformas electorales, y por último se plantea la hipótesis del trabajo de investigación.

El segundo capítulo se desarrolla la descripción y análisis del contexto, de la reelección presidencial, se indagan también los primeros episodios de cambios institucionales ocurridos en la década de 1990, y se resumen los rasgos comunes y 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 tercero versa de la descripción pasado como presente de la reelección presidencial en los marcos constitucionales de los países de la región, así mismo se enfoca en los mecanismos 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. Los mecanismos 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.

El capítulo cuarto por su parte tiene por objetivo el análisis comparativo de las configuraciones causales resultantes en cada uno de los casos, así mismo se profundiza en la popularidad del líder, la mayoría parlamentaria y la rigidez y/o flexibilidad en las provisiones constitucionales de enmienda, consecuentemente se desarrollan aquellos casos que acudieron al referéndum como una vía para decidir la reforma, y por otra parte quienes recurrieron al poder judicial, mediante las cortes constitucionales respectivas, quienes resolvieron el tema de la reelección presidencial.

Por último, en el capítulo quinto se contempla en analizar el peso teórico de los hallazgos que resultan del análisis cualitativo comparado, bosquejando en este párrafo las conclusiones y recomendaciones finales de la investigación.

CAPITULO I

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN DE LA TESIS

1.1. ENUNCIADO DEL TEMA DE LA TESIS

“LOS EFECTOS DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN EL MARCO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL COMPARADO (CASO NICARAGUA, VENEZUELA Y BOLIVIA)”

1.2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA:

Desde el siglo XIX hasta la actualidad se ha podido comprobar la existencia de una tendencia a modificar la cláusula constitucional que regula la reelección presidencial en América Latina. Hasta hace unas décadas atrás la dirección principal del gobierno se basaba rigurosamente en la de imponer ciertos límites en el número de períodos, durante en los que un presidente podía ejercer su mandato.

Hoy en día, el tema vuelve a cobrar mucha relevancia debido a que existe una nueva ola de modificaciones en cuanto a la reelección concierne, desde comienzos de 1999. Se observa que una abrumadora mayoría de países en América Latina, ha optado por permitir la reelección presidencial de una forma más expansiva configurando de esta manera, un nuevo patrón reeleccionista en toda América Latina.

La reelección, entendida por Dieter Nohlen¹ como "la posibilidad de que un funcionario sometido a elección pública, cuyo ejercicio se encuentre sujeto a un período previamente determinado o renovación periódica, pueda ser nuevamente postulado y electo una o más veces a la misma posición de Derecho", en el caso del Presidente de la República, en América Latina ha generado y aún genera un amplio debate que aún no ha sido cerrado.

Dadas las consecuencias que genera o podría generar la reelección presidencial en el sistema Jurídico y Político en el ejercicio del gobierno, en casi la totalidad de los países de América Latina se ha abierto, un debate democrático caracterizado por la presencia de dos posiciones: la positiva o permisiva, y la negativa o prohibitiva.

La posición positiva o permisiva de la reelección presidencial tiene como principal sustento, el principio de la extensión del buen gobierno sobre la base de la soberanía popular; lo que supone dejar al titular de la soberanía en la libertad de prolongar una buena administración del Estado lograda por el Presidente o jefe de Gobierno reeligiéndolo en el cargo; pues será el pueblo que, como titular de la soberanía, en última instancia lo reelegirá o no en función al resultado de la gestión desarrollada por el Presidente.

En cambio la posición negativa o prohibitiva de la reelección presidencial tiene como sustento principal la defensa del principio republicano de la alternabilidad en el ejercicio del poder político; ya que genera un indebido continuismo de un Presidente y su proyecto político en el poder, cerrando las posibilidades de cambio de dirección y proyecto político en la conducción del Estado, agravándose la situación con la concentración del poder político en el Presidente o jefe de Gobierno, con lo que peligrosamente se crean las

¹ Dieter. Nohlen, "La Reelección", en VVAA, *Tratado Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica y otros, México 1998, pp. 140 y ss.

condiciones necesarias para transitar de un régimen democrático hacia un régimen autocrático.

A partir de estas dos posiciones fundamentales, se necesita realizar un estudio y análisis de la doctrina y legislación sobre la reelección presidencial, misma que nos dará lugar a la creación de una nueva estructuración o enfoque de la naturaleza constitucional, jurídica y política de un Estado o Republica.

1.3. PROBLEMATIZACIÓN.

En la relevancia explicita que se realiza a partir del planteamiento del problema de la investigación, se desarrollan los elementos que componen los procesos de la reforma a la reelección presidencial.

Ahora bien, en ese sentido ¿Por qué estudiar las reformas a la reelección?

1. Los procesos de reforma a la reelección son un fenómeno de destacada relevancia, por la proliferación de casos que recientemente han aparecido en la región de América Latina, esto parece indicar que la reelección es una pieza clave dentro de las reglas del juego institucional, sensiblemente anhelada por los líderes presidenciales que temen dejar el cargo y que reúnen las condiciones para emprender los procesos de reforma.

En ese sentido se observa un vacío en el análisis jurídico y político, que hace imprescindible su estudio, pues aunque existe algunas premisas teóricas en otros ámbitos más generales, como los de las reformas institucionales, en su ámbito más restringido y su papel estratégico, sencillamente hace esencial su aproximación con miras a aportar elementos para su comprensión.

2. 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 se discute las variables y los factores tradicionalmente asociados a esos procesos, en su mayoría de carácter formal y normativo.

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.

El rol del líder presidencial juega un papel central en esta diferenciación, como el impulsor a la modificación de la carta magna y una variada ampliación de opciones estratégicas para decidir sobre el tema de la reelección impulsada por el propio líder.

Por lo anteriormente explicado, nos lleva a la pregunta que guía el desarrollo del análisis en cuestión, que vendría ser:

¿Por qué en algunos casos los presidentes que intentan modificar el estado constitucional de la reelección presidencial, consiguen sacar adelante la reforma y en otros no, con el fin de hacerla a esta más permisiva?

1.4. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE TESIS.

Mediante la presente investigación, se propone las siguientes delimitaciones de sistematización para el logro de los objetivos de demostración de la hipótesis respectivamente.

1.4.1. DELIMITACIÓN TEMÁTICA:

El proceso de investigación en la cual se enmarca el estudio sobre la reelección presidencial se limita en el marco constitucional comparado, realizando un análisis comparativo de la reelección inmediata, quedando perfectamente delimitado el marco de competencia de la actividad Estatal, en la cual la ciudadanía pueda quedar asegurada contra las acciones desorbitadas del poder del Estado, pues éste tiene que manifestarse a través de las normas generales, es decir, a través de las leyes emanadas de un órgano o poder estatal encargado de dicha función.

1.4.2. DELIMITACIÓN TEMPORAL:

Es importante ubicar históricamente el proceso de investigación, y en ese sentido se ha visto por conveniente desarrollar la etapa de investigación y el análisis dogmático documental comparado, en los periodos de 1999 al 2009, los cuales persiguieron una reforma a la Constitución para prolongar su estadía en el cargo como una vía para asegurar su supervivencia política.

1.4.3. DELIMITACIÓN ESPACIAL:

Para la elaboración del presente trabajo de investigación, se considerará el análisis y la comparación referente al campo jurídico dogmático, que tendrá como base las fuentes doctrinarias constitucionales de la República de Bolivia, Nicaragua y Venezuela. Asimismo, se identificarán los diversos mecanismos de decisión que adoptaron los países que son sujetos de análisis y comparación.

1.5. FUNDAMENTACIÓN E IMPORTANCIA DEL TEMA DE LA TESIS.

La frase “todo cambio es constancia” de Montesquieu, sintetiza la esencia de progreso o en este caso, de las transformaciones sociales e institucionales necesarias para su evolución. Los cambios se pueden dar de dos formas, la primera mediante un cambio revolucionario y la otra mediante uno evolutivo. La diferencia radica en lo súbito del primero y en lo gradual del segundo; también se dice que el revolucionario es radical y el evolutivo moderado. Al margen de la exactitud, un cambio, cualquiera que sea su signo, requiere de ajustes políticos y jurídicos, exige la presencia de voluntades cuyo empeño no decline, y supone el involucramiento de la colectividad para formar parte de la cultura².

Toda revolución es cambio, pero no viceversa. Lo que usualmente se trata de subrayar es la distancia que media entre la profundidad del cambio revolucionario y la superficialidad del reformismo. La reforma de las instituciones suele confundirse con modificaciones tenues, de alcance limitado y con el ánimo de sacrificar algunas ventajas para conservar otras.

Pues no se trata de argumentar en torno a los tiempos históricos requeridos para que los procesos de cambio se consoliden; se trata de acentuar que según la expresión de Montesquieu, el cambio requiere de constancia. Y la constancia involucra varias cuestiones: el ejercicio de la voluntad y la conciencia de la libertad, por un lado; la conquista de metas y su consolidación, por otro.

En un proceso de cambio, no se puede ignorar lo que otros han hecho, pero tampoco se puede renunciar a la originalidad. Por originalidad no hay que

² Valadés, Diego. Op. Cit. P. 103.

suponer que se haga lo que nunca se ha hecho, sino que se sepan organizar los recursos disponibles de una manera acorde con el proyecto propio. La originalidad no se caracteriza sólo por el contraste frente a terceros, sino incluso por la capacidad de emanciparse de ideas propias. Cuando se trata de cambiar, ni siquiera la historia propia puede servir como limitante. La afirmación de Hobsbawm, es certera: “cuando los cambios se aceleran, el pasado deja de ser una referencia para el presente.” (Ibíd.)

Actualmente, la reelección es un tema que recientemente ha sido materia de intenso debate y estudio tanto al interior de las Cámaras de los Órganos o Poder Legislativo, como en los círculos intelectuales y académicos de los países. Por distintas razones históricas, se ha considerado que la reelección está asociada con los regímenes dictatoriales y antidemocráticos.

Cabe 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 a la reelección presidencial, por ser un fenómeno de destacada relevancia en la proliferación de casos recientes que van aparecido.

En este sentido se ve una nueva configuración institucional en los presidencialismos de América Latina, haciendo que resurja un nuevo patrón reeleccionista, que hasta hace unas décadas atrás, estaba caracterizada por la limitación en los periodos de mandatos del poder ejecutivo, vemos que en la actualidad, existe una tendencia a la extensión del tiempo del presidente en el cargo, vista como una estrategia de supervivencia política por parte de los líderes políticos.

En esta configuración institucional de estrategias, se le da especial atención a los escenarios institucionales, mediante los cuales se desarrollan las reformas como vías de decisión, a las que recurren los líderes presidenciales con el fin de lograr su cometido. Los marcos constitucionales hoy en día, permiten casi de forma generalizada que referéndums y cortes constitucionales, funcionen como mecanismos con capacidad de decisión en materia constitucional, compitiendo con los órganos o poderes legislativos que parecerían ser los órganos por excelencia para cumplir con tal misión.

Vemos en la actualidad que, las acciones desplegadas por los líderes presidenciales que buscan volver al cargo, han hecho que la mayoría de las constituciones en América Latina adopten diferentes tipos permisivos de la reelección, pues esta acción se vuelve en un mecanismo necesario para quedarse en el cargo, lo que supone en la práctica, una garantía de supervivencia política extendida el mayor tiempo posible.

1.6. OBJETIVOS DEL TEMA DE LA TESIS

Los Objetivos que se buscan con el presente trabajos de investigación de tesis, son los siguientes:

1.6.1. OBJETIVO GENERAL

Analizar los efectos jurídicos y políticos de la reelección, con relación a la eficacia el funcionamiento y los resultados en la nueva Constitución Política del Estado Boliviano, y las consecuencias que esta traería en la evolución del sistema jurídico y político boliviano.

1.6.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

- a.** Examinar y analizar el ordenamiento jurídico³ boliviano, en comparación con otras legislaciones, específicamente relacionadas al proceso de reforma de reelección.
- b.** Establecer criterios, requisitos y procedimientos técnico – jurídicos que permitan normar las reformas de reelección.
- c.** Estudiar y analizar cuáles son los factores que inciden para llevar a cabo las reformas de reelección presidencial
- d.** Examinar las condiciones actuales en base a los criterios, requisitos y procedimientos técnico - jurídicos, en la nueva Constitución Política del Estado.
- e.** Identificar la relación existente entre los términos de reelección y democracia

1.7. MARCO DE REFERENCIA

1.7.1. MARCO HISTÓRICO

Para una mejor comprensión del tema, 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.

³ Un ordenamiento jurídico es un conjunto de normas generales y específicas.

Sobresaliendo 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, y en otros se puede apreciar que no siempre se requirió de habilitar la norma para el ejercicio continuado del poder.

Independientemente de que sus contextos particulares fueran proclives o adversos a la propuesta, todos tienen 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.

Finalmente se desarrolla un repaso por los procesos de reforma presidencial del presente, bajo la idea de las transformaciones institucionales en América Latina, adoptando de esta manera la figura de reelección presidencial por una parte, y por otra las experiencias que siguieron cada uno de los líderes presidenciales que impulsaron su adopción, dando nos una visión de cómo cada uno de ellos enfrentó diferentes desafíos en su consecución, en medio de las realidades históricas de su entorno institucional.

1.7.2. MARCO TEÓRICO

A lo largo de la historia de los presidencialismos, se ve por conveniente encuadrar el problema de la 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 a estudiar.

En ese sentido se ha planteado al presidencialismo como contorno institucional del objeto de estudio, mostrando la persistencia del carácter normativo en 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.

Consecuentemente, se realizó la delimitación del líder presidencial 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. En este sentido se atribuye la relevancia estratégica al líder presidencial como el actor que persigue sus intereses de poder y se reconoce un mecanismo esencial de supervivencia política en los presidencialismos.

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

Sin embargo, es muy importante establecer que en la actualidad se ha establecido nuevas instituciones con la capacidad de poder, como un medio opcional por las que un líder presidencial opte para sacar adelante normas en favor a ellos, sin entrar en procesos negociadores con las demás fuerzas políticas, haciendo que estas vías funcionen como mecanismos de decisión alternativa institucional, pues representa una diversificación de los procedimientos posibles para enfrentar la toma de decisiones.

Así pues, en un régimen democrático las decisiones de gobierno quedan sujetas a un orden jurídico que atiende a la voluntad popular ejercida por quienes pueden y deben decidir, o sea quienes tengan capacidad e interés para

hacerlo, ya sea a través del referéndum, como un mecanismo que da paso a un nuevo camino para sacar adelante las decisiones políticas, dado que este requiere de menos recursos de poder.

Consecuentemente, el hecho de que estos mecanismos extraparlamentarios sean utilizados con mucha frecuencia en sustitución al proceso legislativo, nos muestra que es más factible y práctico, pues de otra manera seguir las etapas del proceso decisorio legislativo va en contra de las posibilidades o las preferencias de los líderes presidenciales; en la superación de modificación al estado constitucional.

Por otra parte, la posibilidad de tomar decisiones fuera del Órgano o Poder Legislativo, podría estar mostrando un itinerario hacia la flexibilización de los mecanismos de decisión. En esta perspectiva vemos que, el freno legislativo no sería la última palabra en materia de reforma de las constituciones políticas de un Estado, mucho menos en cuanto a la cláusula de la reelección presidencial; puesto que si el marco legal lo permite, se puede activar otro mecanismo y superar la estabilidad de la norma.

Ahora, de acuerdo al principio de representación, entre los presidentes que alcanzaron tal reforma, se puede ver que Hugo Chávez fue quien llegó más lejos en la flexibilización de los períodos de mandato, 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 en América Latina, al verse alentados por el éxito que obtuvo este en la modificación sobre los tiempos limitados en el ejercicio del poder, logrando de esta manera sacar adelante la reelección indefinida.

Consecuentemente, 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 Bolivia, la convocatoria a la Asamblea Constituyente conllevaba a la idea de la refundación de las relaciones políticas dentro del mismo Estado, basada en un nuevo pacto social y en la inclusión de grupos típicamente excluidos de las esferas del poder.

En esta lógica, los procesos de una constituyente son un proyecto político mayor, en la cual encontraron la oportunidad y el anhelo presidencial de incrustar la idea de reelección presidencial, superando de esta manera a los antiguos límites de mandato presidencial que estaban establecido, en la norma constitucional. El objetivo, en estas condiciones, podría entenderse como la posibilidad de contar con más tiempo para que el líder presidencial 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.

Consecuentemente, en esta investigación se muestra también otro tipo de factores elementales, en el que el proceso finalmente fue también resuelto mediante los mecanismos judiciales, (decisión de los jueces), como en el caso de Nicaragua, tomando en cuenta los recursos de poder con el que cuenta el líder presidencial, utilizando así todos los recursos que se tiene sobre los poderes de un estado, volviendo así de esta manera a una norma que no establezca límites a la reelección, con lo cual también se explica el éxito a las reformas reeleccionistas.

1.7.3. MARCO CONCEPTUAL

En la presente investigación se trabajará principalmente, con los siguientes conceptos:

a. Gobierno.

León Duguit: "El gobierno, es el conjunto de órganos del Estado formado por las autoridades públicas que ejercen el poder del Estado".

Según (Rojas, 1971) el gobierno dirige la vida de una nación, por medio de mandatos, recomendaciones y con la cooperación de los gobernados. El gobierno manda por medios de leyes y demás disposiciones de carácter general; pero también puede tomar decisiones de carácter particular como decretos, acuerdos, órdenes, instrucciones y decisiones administrativas. El gobierno tiene a su cargo la tarea de crear el orden jurídico

b. Reelección.

Dieter Nohlen como "la posibilidad de que un funcionario sometido a elección pública, cuyo ejercicio se encuentre sujeto a un período previamente determinado o renovación periódica, pueda ser nuevamente postulado y electo una o más veces a la misma posición de Derecho".

c. República.

La palabra república viene del latín "res-pública", que quiere decir cosa pública, o relacionado a lo público; es una forma de organización del estado y es la máxima autoridad que cumple las funciones por un tiempo determinado y es elegida por todos los ciudadanos sea de manera directa o a través del parlamento nacional.

d. Sistema Político.

David Easton "un conjunto de interacciones por medio de las cuales se asigna autoritativamente valores en la sociedad". Esta asignación autoritativa de valores tiene que complementarse con su aceptación por parte de la mayoría de la sociedad. El Sistema político no solo incluye las instituciones de gobierno, como el Parlamento, la burocracia y el Poder Judicial, sino que abarca todas las estructuras en sus aspectos políticos. Así se incluyen las relaciones de parentesco, las agrupaciones de casta, las organizaciones formales como los partidos políticos y los grupos de interés.

En síntesis un sistema político es un conjunto de interacciones políticas. Lo que distingue las interacciones políticas del resto de interacciones sociales es que se orientan hacia la asignación autoritaria de valores a una sociedad.

e. Soberanía.

Bodino es "el poder supremo sobre los ciudadanos y los súbditos, no sometidos a las leyes". Señala que la soberanía es perpetua, inalienable y no esta sujeta a prescripción. Se inclina por la forma monárquica de gobierno, que señala Maquiavelo, ya que el también está de acuerdo en que el poder resida en una sola persona, como un príncipe.

Rousseau la soberanía es indivisible e inalienable y pertenece solo al pueblo, por lo que el pueblo es un solo órgano que tiene poderes delegados, al que se le puede retirar o agregar lo que sea según lo que decida el pueblo.

f. Democracia.

Sartori La democracia, según el autor italiano, es un concepto difícil de definir, pues las acepciones del término son múltiples a lo largo de los siglos. Sin

embargo, plantea una definición: un sistema político, en donde el poder del pueblo se ejerce sobre el pueblo. El pueblo se convierte al mismo tiempo en sujeto y objeto.

g. Instituciones.

Para Durkheim las instituciones son: “Todas las creencias y todos los modos de conducta instituidos por la colectividad”. Es decir que las instituciones son mecanismos de orden social y cooperación que procuran normalizar el comportamiento de un grupo de individuos (que puede ser reducido o coincidir con una sociedad entera).

Duverger cita una definición al término de instituciones al decir que son: “el conjunto de las normas o estructuras fundamentales de organización social, tal como son establecidas por la ley o la costumbre de un grupo humano” y complementa diciendo que no son solamente formas o estructuras de organización social: son también representaciones colectivas que siempre se valoran en alguna medida y esa valoración constituye un elemento esencial de su eficacia.

h. Poder.

Max Weber, define al poder como “la posibilidad de imponer la voluntad de uno sobre la conducta de otras personas”. Como instrumentos de poder, entendidos como los medios o vías de los que se valen los detentadores o quienes ejercen un poder para cambiar la voluntad de los otros.

i. Función Legislativa.

Groppali, define la función legislativa como “la actividad del Estado que tiende a crear un ordenamiento jurídico y que se manifiesta en la elaboración y

formulación, de manera general y abstracta, de las normas que regulan la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos, las relaciones entre el Estado y ciudadanos y las de los ciudadanos entre sí”.

1.7.4. MARCO JURÍDICO

La presente investigación se enmarca en la reelección presidencial, por lo que se toma en cuenta a la primacía de la Constitución Política de un Estado, que tiene dos sentidos:

La primera se enfoca en un sentido material, esto quiere decir que una Constitución Política, es el fundamento y base principal de todo el ordenamiento jurídico y político de un determinado Estado.

La segunda se enfoca también en un sentido formal, lo cual quiere decir que la Constitución Política está revestida de superlegalidad, obligando de esta manera a que las demás normas, los actos estatales y privados se ajusten a ella.

Consecuentemente, en la presente investigación estará basada en las fuentes doctrinarias Constitucionales de la República de Bolivia, Nicaragua y Venezuela.

1.8. HIPÓTESIS DE TRABAJO.

“La popularidad y el carisma del líder presidencial es un factor predominante, con el que se puede persuadir a los actores institucionales, en la toma de decisiones para modificar el estado constitucional de la reelección presidencial, ya sea a través de las mayorías en el parlamento o el control partidista que tiene el mismo”.

1.9. VARIABLES.

1.9.1. VARIABLE INDEPENDIENTE.

- La popularidad y carisma del líder presidencial

1.9.2. VARIABLE DEPENDIENTE.

- Persuadir a los actores institucionales en la toma de decisiones.
- Modificar el estado Constitucional de la reelección presidencial

1.10.UNIDADES DE ANÁLISIS.

Para la presente investigación, se tomaran las principales unidades de análisis que constan de:

Fuentes Primarias. Las cuales se acudirán a la norma positiva, mismas que forman parte como base de las fuentes doctrinarias Constitucionales de la República de Bolivia, Nicaragua y Venezuela.

Fuentes Secundarias. Para estas fuentes se tomara en cuenta toda documentación posible que aborde y enfoque el tema en cuestión sobre la modificación a la reforma de reelección presidencial.

1.11.MÉTODOS A UTILIZARSE EN LA TESIS.

La Ciencia Jurídica es de tipo lógico – formal porque se ocupa del discurso técnico – jurídico expuesto en las normas jurídicas; en ese marco, los métodos que se emplearán serán:

1.11.1. MÉTODOS GENERALES.

- a. **Método de Análisis.** El análisis es la operación intelectual que consiste en considerar por separado de las partes de un todo. Este método permitirá encontrar el sentido y el alcance de lo que significa la problemática para que en conjunto con la síntesis, se logre los fundamentos básicos para establecer los criterios, requisitos y procedimientos.
- b. **Método Deductivo.** En palabras de Romero y Pucciarelli (1939; citado por Aranzamendi, 2010: 139), el método deductivo consiste en partir de lo general para, mediante la lógica, extraer implicaciones (deducciones) que puedan ser contrastadas en la realidad. También, es el que parte de una verdad universal y por medio de otras verdades intermedias nos lleva a una verdad particular.
- c. **Método Histórico.** Afirma contundente Sartori que: "...la historia es un inmenso depósito de experiencias, (no experimentos) de las que extraemos o podemos extraer confirmaciones o desmentidos. Por lo tanto negar la historia por principio resulta absurdo y es dañarse a sí mismo." (2002: 262-263). No obstante que el propio autor considera al método histórico como el más débil de los existentes en cuanto a su capacidad de dotar de verificabilidad a nuestra afirmación, también reconoce la importancia que reviste el conocer la historia de fenómenos que es sujeto de análisis en la investigación.

1.11.2. MÉTODOS ESPECÍFICOS.

- a. **Método de la Interpretación Jurídica.** Los métodos y técnicas de interpretación, son los procedimientos que se emplean para comprender y determinar el sentido de las normas jurídicas en relación a su objeto.

Como método, la interpretación jurídica es una actividad cognoscitiva técnico – científica “encaminada a explicar y descubrir el sentido de una proposición o un texto normativo, precisando su contenido y su dimensión, facilitando y garantizando su aplicación a los supuestos de hecho. Toda norma jurídica que pretende aplicarse a un caso concreto requiere ser interpretado previamente (...). En ese sentido, interpretar el Derecho implica desentrañar su sentido, contenido y dimensión (...), con el propósito explícito de acotar su significado, con la finalidad de aportar una solución a una cuestión jurídica, cualquiera que sea su índole”⁴.

- b. **Método Dogmático Jurídico.** Porque se realizará un análisis de carácter formal en el alcance y contenido de las normas positivas sobre el objeto de investigación.

- c. **Método Comparado:** La comparación es la herramienta que mejor se ajusta a nuestra visión epistemológica del derecho, las ciencias sociales y políticas, pues solamente a través de la comparación podremos contar con diferentes ángulos críticos sobre el acontecimiento de los diferentes fenómenos sociales y políticos, y así proceder a su análisis y reflexión con elementos suficientes para emplear la lógica como instrumento para elaborar nuestras conclusiones, (Sartori, 2002: 261-262)

1.11.3. TÉCNICAS A UTILIZAR EN LA TESIS.

Las técnicas son procedimientos de actuación concretos y particulares, relacionados con las distintas fases del método científico. En ese sentido, se aplicará la técnica de la recopilación documental⁵.

⁴ Herrera, Enrique. *Práctica metodológica de la investigación jurídica*. Astrea, Buenos Aires, 2002, p. 10.

⁵ *Ibid.*, p. 199.

a. La recopilación y análisis documental. Es la parte esencial de un proceso de investigación científica, que constituye una estrategia donde se observa y reflexiona sistemáticamente sobre realidades (teóricas o no) usando para ello diferentes tipos de documentos. Comprende la revisión bibliográfica, la compilación y análisis de datos⁶ mediante el registro sistemático de la información de interés para desarrollar y explicar el contenido de la norma para su mejor comprensión.

⁶ Sus instrumentos son: fichas bibliográficas, registro de citas textuales, fichas de registro de trabajo de campo.

CAPÍTULO II

LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL Y LOS CAMBIOS INSTITUCIONALES EN AMÉRICA LATINA

Ante el vacío teórico que presenta, la reelección Presidencial como un debate sobre los presidencialismos en América Latina desde su origen, la reelección Presidencial ha sido relegada desde el ámbito normativo, llamando así la atención en discusiones constitucionales más importantes de la historia de los presidencialismos del siglo XIX, dejando a un lado el trato adecuado sobre la relevancia teórica en el estudio de la ciencia política.

En la región de América Latina pareciera haber existido un quiebre irreversible, con uno de los legados más importantes que marcaron los procesos de transición democrática: la prohibición a los procesos de reelección presidencial consecutiva, para promover una mayor alternancia en el poder, y disminuir así los conflictos políticos alrededor de la presidencia (Serrafero, 2010). Diversos países han introducido en la última década, mediante distintas vías (reformas, asambleas constituyentes e incluso interpretaciones judiciales), cambios constitucionales para incorporar esquemas de reelección en aras de promover mejoras en la rendición de cuentas de los presidentes (Carey, 2003; Serrafero, 2011). En algunos casos, estas reformas han apuntado a ampliar el horizonte a un solo período adicional, aunque existen otros casos en donde reformas posteriores han permitido garantizar su continuidad indefinida (Penfold, 2010; Serrafero, 2010).

En la mayoría de los procesos de transición democrática de América Latina, pareciera que no fuese casual porque estuvo signada por acuerdos orientados a prohibir la reelección o diferirla. En la historia de los presidencialismos del XIX ningún país de la región en América Latina se registró una consolidación democrática anclada acerca de esquemas de reelección.

A continuación podemos describir las múltiples razones por las que no se ha llegado a constitucionalizar el tema de reelección presidencial. Una primera razón es histórica: América Latina mostró desde hace más de un siglo un sesgo constitucional en contra de la reelección con miras a abolir los personalismos políticos y el continuismo (Serrafero, 1997; Corrales, 2008). La reelección fue vista como un mecanismo que le otorgaría al presidente excesivos poderes y que le permitiría usar las prerrogativas de su posición para debilitar a sus adversarios, socavar la división de poderes y garantizar así su continuidad (Carey, 2003; Serrafero, 1997).

Una segunda razón fue más bien pragmática: la prohibición de la reelección consecutiva incrementaba las probabilidades de alternar el poder con potenciales adversarios y por lo tanto disminuía tanto los beneficios de ejercer la presidencia como los costos de perder las elecciones. En teoría, este tipo de esquema inducía mayores consensos políticos y facilitaba la transición democrática, pues les permitía a los actores de oposición mejores condiciones políticas para aceptar voluntariamente las reglas de juego constitucionales.

Una solución a este dilema, que no generó un perjuicio tan marcado sobre la rendición de cuentas, fue la decisión de diferir la reelección. Diversos países escogieron esquemas de reelección diferida (de uno o dos períodos de por medio) para no penalizar la calidad del liderazgo y mantener incentivos para que los presidentes en ejercicio también aceptaran las condiciones constitucionales de la transición democrática una vez que dejaran

temporalmente el poder. Pero en América Latina, desde mediados de la década de los noventa, hubo una tendencia significativa de introducir esquemas de reelección consecutiva en vez de mantener esquemas diferidos (Carey, 2003; Serrafiero, 2010).

En este capítulo, abordaremos las teorías dentro de un marco institucional específico respecto al presidencialismo y los presidencialismos en América Latina, por ser una región que tuvo un fenómeno de especial trascendencia por la ola de reformas suscitadas en los últimos tiempos. También Identificaremos al actor que impulsa dicha reforma como un objeto de perseguir intereses individuales derivados del poder a su cargo, convirtiéndose así en una condición de supervivencia necesaria, para seguir sobreviviendo al cargo.

2.1. EL SISTEMA POLÍTICO PRESIDENCIAL COMO MARCO INSTITUCIONAL

Tradicionalmente se ha entendido que el Presidencialismo nace en Estados Unidos, con su primera Constitución, sin perjuicio de que el término se acuñó originalmente en Inglaterra, por la forma que habían adoptado sus colonias.

Los rasgos jurídicos más característicos de Presidencialismo son: que tanto las funciones de Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno se reúnen en una sola persona, el Presidente de la República, y que además, tiene una separación entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Ello se manifiesta en que el Presidente no puede disolver al Parlamento; tiene un período delimitado en cuanto a la persona que ejerce el cargo; no hay injerencia de funciones entre uno y otro.

En su manifestación latinoamericana, el Presidente de la República también tiene grandes atribuciones normativas, como la potestad reglamentaria y la

posibilidad de dictar normas de rango legal mediante un poder recibido del Parlamento, junto con vetar los proyectos legislativos del Congreso. Luego, si bien la separación de poderes parece ser una característica propia de los sistemas de gobierno presidenciales, en Latinoamérica ello tiende a no ser tan radical.

Desde una perspectiva institucional, el sistema presidencial puede operar sin renunciar a la configuración plural del Poder Legislativo, y bajo una configuración mayoritaria de un partido, el problema no reside en el origen político de los legisladores y el presidente, sino en el marco normativo que rige sus relaciones y la viciada subordinación que muestran las instituciones a los hombres y éstos a su partido.

Tal y como Linz lo señaló al invocar una legitimidad democrática, el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo siempre (bajo mayorías divididas) tendrán el pleno derecho a recurrir a las masas para inducirlas, seducirlas y manipularlas en pro de sus convicciones e intereses, los cuales siempre tienen una certificación soberana (el voto).

La característica básica del presidencialismo es el reclamo total del presidente de una legitimidad democrática. Con frecuencia el reclamo reviste fuertes componentes plebiscitarios, aunque a veces se basa en menos votos del pueblo que los recibidos por muchos primeros ministros en sistemas parlamentarios que conducen gabinetes de minoría. El hecho más asombroso es que en un sistema presidencialista, los legisladores, en particular cuando representan partidos bien organizados y disciplinados que constituyen opciones ideológicas y políticas reales para los votantes, también disfrutan de una legitimidad democrática, y es posible que la mayoría de esa legislatura pueda

representar una opción política diversa de la de los votantes que apoyan al presidente”⁷.

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.

Los sistemas presidencialistas exhiben una acentuada rigidez, dado que los plazos de desempeño del Ejecutivo y del Legislativo están pautados claramente en el texto constitucional, sin que se puedan acortar por ningún motivo sobreviniente. Ello conduce más que una película de la trama del poder, a una fotografía que queda congelada durante años.

En consecuencia para el presente trabajo se toma como estudio de caso a los países de América Latina, en particular (Nicaragua, Venezuela y Bolivia), quienes promovieron los procesos de reforma para la reelección, en consecuencia los casos comparten como marco institucional la incorporación al sistemas presidencialistas de gobierno como un referente de comparación. Cabe señalar que el presidente de la república es elegido por el pueblo en un sufragio directo por un periodo de tiempo establecido, en este entendido podemos ver que el presidente no solo es quien ejerce el poder ejecutivo, sino que también representa a un jefe simbólico del estado.

⁷ Linz, Juan J., “Presidential or Parliamentary Democracy: Does It Make a Difference?”, en Linz, Juan J. y Valenzuela, Arturo (ed.), *The Failure of Presidential Democracy (The Case of Latin America)*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, Maryland, 1994, p. 6.

2.1.1. EL PRESIDENCIALISMO Y LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

Uno de los ejes temáticos que ha motivado un profundo análisis es el referido al presidencialismo y la reelección presidencial. En América Latina, el principio de no reelección del presidente del estado o república se erige en prácticamente el único mecanismo efectivo, encaminado a evitar la perpetuación en el ejercicio del poder,

En ese entendido el afán de 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 aun 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.

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 reelección⁸, la capacidad de las cámaras para vetar u obstruir el proceso de toma de decisiones, la posibilidad de los tribunales para limitar el

⁸ 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.

poder del presidente o la intervención de las fuerzas armadas como “poder moderador”, entre otros⁹.

La rigidez constitucional en los periodos de mandatos, genera límites a la reelección presidencial, haciendo que el capital político que haya podido acumular un presidente que ha tenido éxito en su mandato, no pueda utilizarse cuando termina su mandato, y que 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, pero de manera paradójica, un ex Presidente sigue siendo un individuo con poder político que podría tener dificultades para renunciar totalmente al poder, por lo cual se puede producir escenarios de abusos de poder “tras bambalinas”, influyendo en la sucesión de mandato entre el titular y el antecesor.

En este entendido no existen Constituciones que permitan la destitución de la cabeza del gobierno antes de terminar el período, salvo bajo 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.

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 del gobierno saliente y, por tanto, de premiar la labor del

⁹ 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).

mismo. 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.

Cabe señalar también que se observa otro vínculo que se da en cuanto a la reelección Presidencial con el poder Legislativo, en el sentido de que el presidente tenga limitaciones en cuanto a la capacidad de ofrecer incentivos en la negociación de determinadas políticas de gobierno a sus legisladores, lo cual conlleva a no cooperar con el poder Ejecutivo, esta medida resulta interesante porque se asocia tradicionalmente al presidencialismo, que uno de sus principios es la alternancia en el poder y no a la reelección .

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.

Si observamos en la década de 1990, existe un principio dominante en la cual la alternancia en el poder es primordial, y que por otro lado la reelección inmediata se ve como peligrosa la continuidad de un líder en el poder, no es que se quiera

tomar postura por uno u otro, y en concordancia por lo expuesto el debate es mas de carácter normativo, la cual tiene como principal escudo la ambición del poder por parte del Presidente o quien estaría a la cabeza del gobierno. En virtud de versa 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.

En América Latina, la norma constitucional durante el periodo de democracia, limitaba la posibilidad de que los presidentes permanezcan en el poder por más de un periodo, para evitar las corrientes continuistas, que derivaron por años en dictaduras, anteponiéndose la alternancia en la permanencia del poder, dando así un paso a la participación electoral, a diferentes partidos políticos para que exista una mejor distribución del poder.

Consecuentemente McConnell (2010), deduce que tal viraje constitucional muestra que las reglas democráticas en la región son todavía fluidas. Plantea también, que el nuevo modelo podría fácilmente exacerbar el hiper presidencialismo, 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”.

La introducción de la reelección presidencial en los marcos constitucionales para Serrafro sustenta que incluyan el sistema institucional, el equilibrio de poderes, la cultura política, el sistema de partidos, el sistema electoral, los poderes presidenciales entre otros. Mientras que por otro lado 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.

Al respecto propone distinguir, los mecanismos en el que se aprueba la reelección, separando en los casos donde la reelección fue producto de la deliberación y negociación con otras fuerzas políticas en el escenario Legislativo o en otros casos controladas por el poder Judicial, a través de una consulta popular o plebiscito, puesto que se producen centros independientes de autoridad institucionalidad, sin embargo esta vía no resuelve el dilema normativo.

2.1.2. EL IRRESISTIBLE ANHELO DE INMORTALIDAD Y LA VENTAJA DE COMPETIR POR LA REELECCIÓN COMO PRESIDENTE EN EJERCICIO

En la ciencia política moderna, en sus diversos estudios comparativos sobre el Poder Legislativo y Ejecutivo, ha encontrado que la ventaja de acudir a las elecciones desde el puesto al que se aspira suele ser un factor determinante para alcanzar el triunfo electoral (Krehbiel y Wright, 1983; Gelman y King, 1992). Las probabilidades de ser reelegidos en esquemas que permiten la reelección consecutiva o indefinida, con algunas excepciones, tienden a favorecer a quien ocupa el puesto.

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. En el entendido de que la reelección Presidencial se convierte en requisito sinecuanon, para la supervivencia del líder en el cargo.

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).

Y para mantenerse en la estabilidad del poder, los Presidentes o jefes de Gobierno requieren cambiar la norma constitucional, con una serie de apoyos, ya sean estas internas o externas, llevando adelante estrategias decisivas de alianzas institucionales o con los propios ciudadanos, motivo por el cual el comportamiento de los actores depende tanto del individuo, como de las reglas y la coyuntura por el cual atraviesan.

En el caso de América Latina es necesario distinguir entre los distintos esquemas de reelección para estimar la tasa de éxito de los presidentes.

Las razones que pueden explicar este fenómeno son diversas. La ventaja de los presidentes en ejercicio quizás opere por diferentes canales, como: i) la utilización de recursos públicos para construir redes de padrinazgo que garanticen acceso a la compra de votos por parte de quien ejerce el poder (por medio de un debilitamiento de los frenos y contrapesos que permiten garantizar el estado de derecho); ii) factores asociados a la psicología del votante, como una aversión al cambio que reduce las presiones que sienten para castigar a la persona que ejerce el poder, bien sea por la percepción que su voto tiene un aporte marginal que no modifica los resultados de la elección, el miedo de castigo por parte de quien ejerce el poder, o la noción que el período de gestión del presidente es finito; y iii) las ventajas de exposición mediática (conocimiento del candidato) que le permite posicionarse favorablemente ante los candidatos

de oposición durante una campaña electoral; sin duda la utilización de los medios de comunicación estatales puede ofrecer un apoyo incomparable para apalancar el posicionamiento de los logros de una administración ante la opinión pública. Pero más allá de la relevancia de estos diversos canales, aspirar a la reelección como presidente en ejercicio pareciera ser un factor determinante para aumentar las probabilidades de triunfo.

2.2. PRESIDENCIALISMO Y GOBERNABILIDAD

El presidencialismo ha sido una figura relevante en la historia constitucional del continente americano y eje organizador en la relación entre democracia y gobernabilidad; esta tiene algunas características adoptadas de modelos extranjeros para ser puestas en el marco de la construcción de nación y del entramado de la administración pública latinoamericana.

El presidencialismo en América Latina aparece en el escenario internacional como un sistema democrático de corte liberal, en el que una figura representativa de un movimiento o partido político, elegida mediante el voto popular, pretendía atender con sus programas las necesidades particulares de su sociedad.

Es importante reiterar que, cuando se habla de gobernabilidad se está hablando de la interacción y cooperación armónica entre todas las instituciones en determinado Estado, sean ellas estatales o no estatales, en la toma de decisiones de orden privado y de orden público, y que permiten una estabilidad social en cuanto a la forma en que la sociedad misma se organiza y regula. En este sentido el presidencialismo tiene ciertas características que, en mayor o menor medida, contribuyen a esa estabilidad.

Ahora bien, se ha evidenciado que la rigidez del diseño institucional del presidencialismo latinoamericano impide maniobrar con efectividad entornos nacionales e internacionales cada vez más hostiles, ello pues las crecientes demandas ciudadanas han dejado a este sistema vulnerable a las crisis¹⁰. Los gobiernos presidenciales no han podido ofrecer respuestas eficaces a los diversos problemas políticos, sociales y económicos de la sociedad, por ser gobiernos que cuentan con escaso respaldo ciudadano, y que además tampoco cuentan con apoyo mayoritario parlamentario, deja a los gobiernos en un pie de latente crisis respecto de la legitimidad con que dichas autoridades actúan.

En este sentido, la “rigidez” que representan los sistemas presidenciales, en cuanto a sus interacciones con la ciudadanía y los demás poderes, no permite que en caso de que existan demandas que no puedan ser resueltas, los actores sociales decidan por sí o a través de sus representantes, cambios en las políticas de gobierno. A eso se suma que en los último tiempo se ha observado un creciente aumento, de los actores que forman parte del juego democrático, como ser: partidos políticos, fuerzas de oposición ciudadana, movimientos o agrupaciones sociales, y que dentro de la configuración tradicional del presidencialismo, no encuentran necesariamente ser parte de ello.

Por otro lado, se ha dejado en claro que las características del sistema presidencial¹¹ no son suficientes para dar cumplimiento a las funciones de representatividad y de gobierno. Que influye ampliamente también el sistema de partidos y en el sistema electoral.

¹⁰ ARIAS, C. 2009. Situación y perspectivas del presidencialismo y el parlamentarismo en América Latina. América Latina: ¿Crisis de la democracia o crisis de gobernabilidad? .

¹¹ Como se ha mencionado anteriormente, encontramos: la elección popular y directa del Presidente de la República, la separación entre el Ejecutivo y el Legislativo, el período fijo del Presidente, y la inexistencia de mecanismos para la disolución del Congreso o adelantar elecciones

2.3. RASGOS COMUNES DEL PRESIDENCIALISMO LATINOAMERICANO.

Se ha señalado, reiteradamente, que el Ejecutivo concentra en sus manos, las siguientes facultades: 1). nombramiento del personal administrativo en sus diferentes niveles, en la cúspide los ministros son materia de decisión discrecional del mandatario tanto en su nombramiento como en su remoción; 2). facultades militares: posee el cargo de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, aunque la realidad haya puesto en clave de paradoja esta normativa¹²; 3). facultad de nombramiento de Magistrados y Embajadores en tarea compartida con el Senado; 4). facultades legislativas, es “colegislador” con el Congreso y se encuentra munido del poderoso “veto”; 5). a las inmensas facultades ordinarias, deben sumarse las extraordinarias propias de los “estados de excepción”; 6) la continuidad de la función presidencial de una persona mediante la reelección y 7) en muchos casos, la intervención en el nombramiento de los jueces. Ahora bien, cuando compulsamos los datos que aporta una lectura constitucional de los regímenes políticos latinoamericanos, las diferencias no son pocas. Estos listados descriptivos, si bien son correctos, deberían ser conceptualizados desde una formulación que permitiera aislar los constituyentes esenciales y singulares del presidencialismo.

Resulta un tanto complejo aislar los elementos que constituyen los «rasgos comunes» a TODOS los presidencialismos de la región, siempre existirían casos con algún grado de desviación si decidimos presentar una generalización del régimen. No obstante, pueden consignarse tres rasgos que, a costa de una formulación un tanto ambigua, resisten la prueba de la generalización. Estos aspectos constituyentes del presidencialismo, serían:

¹² Resulta de interés la lectura del trabajo de Felipe Agüero Piwonka, La Constitución y las Fuerzas Armadas en algunos países de América del Sur y España, Revista Síntesis n 3, Madrid, 1987, pág. 25-45.

a). La legitimidad autónoma del cargo presidencial. El presidente es designado de acuerdo a elección popular directa y ostenta una legitimidad paralela a la del Parlamento, de ahí la imposibilidad de la práctica del voto de censura por parte del Congreso, y de la disolución de éste por parte del Presidente.

b). Las amplias facultades del cargo. En todos los presidencialismos el cargo tiene amplias facultades ordinarias y extraordinarias, pero es necesario apuntar que a pesar de ser rasgo general, la extensión de las competencias varía según los casos. El presidente es al mismo tiempo Jefe del Estado y Jefe del gobierno si tomamos como referencia los regímenes políticos de Europa Occidental.

c). La ausencia de control institucional suficiente, ni el Parlamento ni el Poder Judicial ejercen por diferentes razones un control limitado de la magnitud de las competencias, legales y extralegales, en que se desenvuelve la práctica presidencial. Si el primer factor aislado impone al menos en términos teóricos un orden de separación de poderes, el segundo factor, introduce un elemento de desequilibrio entre los órganos del Estado, el cual no es compensado por la ausencia de control considerada como el tercer factor del régimen.

2.3.1. PRESIDENCIALISMO Y LEGITIMIDAD

El análisis de la estructura de la legitimidad en los regímenes presidencialistas, permite observar sin mayor detenimiento que la creencia en la legitimidad se deposita en la persona que ocupa el cargo, más que en el conjunto de las instituciones del régimen político. El apoyo o consenso recae entonces en una persona, en lugar de sustentar o sostener los procedimientos, las reglas y las instituciones que conforman la arquitectura del régimen.

El cargo presidencial está dotado institucionalmente de facultades y poderes, que pueden convertir al ocasional ocupante en una figura de la cual todo se espera. Puede asumir así el carácter de “salvador” de los diferentes conflictos

económicos y sociales por los que atraviesan los países de la región, y ante la imposibilidad de transformaciones radicales es ya dato hasta cuantificable, la terrible erosión en la imagen de la persona que ocupa la presidencia.

El cargo presidencial implica, casi por definición, una personalización del régimen político; es el puesto más buscado y deseado y que sólo puede ser ocupado por una única persona. Las dotes y cualidades personales y de personalidad tendrán aún mayor gravitación que su capacidad potencial de buen gobierno, su ideología y proyectos políticos concretos.

El liderazgo político existente en todas las sociedades, puede convertirse aquí en un fenómeno de mayor fuerza, arrastre e irracionalidad; aunque también pocas veces no llega a convertirse en un verdadero liderazgo, sino más bien suele ser coyuntural, donde la persona, el candidato o el presidente es investida de esperanzas, deseos e ilusiones de la sociedad, una construcción imaginaria de psicología social que puede en cualquier momento desmoronarse. En algún sentido puede decirse que ha existido un mecanismo de “identificación” entre la figura del presidente, las instituciones o el régimen político.

2.3.2. PRESIDENCIALISMO Y EFICACIA

Implica el análisis sobre la capacidad del régimen presidencialista, para satisfacer las demandas de los ciudadanos y encontrar las soluciones que todo sistema político debe proveer ante problemas fundamentales. Vincula el estudio de diferentes aspectos del sistema, por un lado el de la “estructura decisional” del régimen; el grado efectivo no sólo normativo del poder presidencial; su relación con los otros órganos del Estado (Parlamento y Poder Judicial); su vinculación en términos de acuerdo o confrontación con los partidos políticos y los grupos de interés; la propia composición y funcionamiento del Poder Ejecutivo; y por otro lado, el rendimiento efectivo de las decisiones públicas.

En relación con la eficacia y el bloqueo interpodere, que a menudo se señala como una de las más importantes deficiencias del presidencialismo, es necesario distinguir dos niveles analíticos que no siempre se tienen presentes. Es más, se confunden. Una cosa es la eficacia en la producción legislativa¹³ determinada en gran medida por las relaciones de fuerza entre el Ejecutivo y el Legislativo, y otra muy diferente la eficacia en términos de rendimiento de las decisiones del régimen para la solución de los problemas y la satisfacción de las demandas ciudadanas. Una mayor precisión teórica quizá evite la referida confusión, y en tal sentido es factible ubicar el bloqueo más próximo al problema de la efectividad¹⁴ que al de la eficacia.

Consecuentemente, si el presidente cuenta con mayoría en el parlamento, no se producirán seguramente bloqueos pero esto no significa necesariamente mayor eficacia. En estos casos el parlamento suele convertirse en apéndice del ejecutivo, secundando y legitimando medidas que pueden contar con el rechazo social y el resto de las fuerzas políticas.

2.3.3. PRESIDENCIALISMO Y REFORMA ELECTORAL

Es importante destacar que el conocimiento científico sobre los sistemas electorales se ha desarrollado principalmente en relación a los regímenes parlamentarios, no existiendo prácticamente producción teórica que vincule críticamente a estas dos variables interactivas. Pueden sí al menos consignarse algunas observaciones¹⁵ que parecen señalar algunos hechos significativos:

¹³ Un resante trabajo sobre las situaciones de «bloqueo» interinstitucional en el caso argentino, puede consultarse en Liliانا de Riz, Confrontación y consenso en el Parlamento, Transición y Parlamento y El régimen presidencia/isla y el Parlamento, en Publicación, POLÍTICA, Córdoba, 6 de agosto de 1989.

¹⁴ Lin7., Juan, op. cit. pág. 46-50

¹⁵ Ver aquí Dieter Nohlen, Presidencialismo, sistema electoral y sistema departidos en América Latina, CAPEL, Costa Rica, 1988, pág. 47-60

a) En el régimen presidencialista la elección para designar presidente es la de mayor relieve. Los partidos políticos consideran la obtención de este cargo como el logro crucial, y esto determina una cierta dinámica y quizá hasta la estructura del sistema de partidos.

b) El electorado también percibe y siente esta mayor importancia. Y entonces, la elección presidencial produce un efecto de arrastre en relación al resto de los cargos electivos.

En el régimen presidencialista como se ha expresado el Ejecutivo y el Parlamento, poseen fuentes autónomas de legitimidad por el origen electivo de ambos. Esto implica la coexistencia de dos sistemas electorales simultáneos. La elección del presidente no puede ser resuelta sino a modo mayoritario, y la de parlamentarios, mayoritario o bien proporcional.

Las reformas a los ordenamientos jurídicos son procesos de actualización de las normas, que se llevan a cabo en todos los Estados de derecho democráticos. En este sentido una reforma electoral se emprende para que el marco legal de la actividad política de la sociedad tenga mayor claridad y, por consecuencia, el menor contenido posible de lagunas, lo que hará a esa normatividad lo menos discrecional posible.

La materialización de la reforma electoral es todo un proceso; una serie de actos localizables en el tiempo y en el espacio, por los que se aspira fijar los mecanismos que permitan el armónico desarrollo de las fuerzas sociales, cuyo interés es lograr el manejo del poder. En ese entendido, las reformas electorales deben ir encauzadas a garantizar la gobernabilidad.

A continuación Nohlen (2007), realiza una definición comprensiva en cuanto a la reelección Presidencial, indicando que: “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).

Consecuentemente, observamos que se enfatiza más en el papel del líder por ser el individuo (presidente) como el centro de la reelección y no así en el partido político, quedando de esta manera en un segundo plano.

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)¹⁶.

Geddes (1993: 5) 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.

2.3.4. PARADOJAS DEL RÉGIMEN PRESIDENCIALISTA

A continuación señalaremos algunas paradojas que presenta el presidencialismo, en atención a su funcionamiento real contrastado con aspectos teóricos y normativos explícitos en la conceptualización de la institución.

¹⁶ 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.

a) Teóricamente un régimen presidencialista reúne mayores condiciones de estabilidad del Ejecutivo¹⁷, al contar éste con un mandato fijo. Pero los riesgos y peligros contados por la propia experiencia de los países pueden poner en tela de juicio esta presunción, y tornarse el proceso político en impredecible e inmanejable.

Los golpes militares han sido la respuesta empírica por diferentes causas a la tan mentada estabilidad formulada en términos teóricos. Los riesgos y peligros son de muy diferente índole, la muerte o incapacidad del mandatario que generan los problemas de la sucesión en el cargo, el caso del juego de “suma cero” señalado por Linz, el riesgo de utilizar prácticas autoritarias que invita un presidencialismo en clave de “régimen mayoritario” y que resta todo posible espacio a la oposición, etc.

La sucesión en el poder por muerte o incapacidad del mandatario, plantea la paradoja de un sucesor el vicepresidente, que comúnmente es producto de negociaciones políticas, y no es figura que realmente tenga en cuenta el electorado a la hora de decidir quién gobernará sus destinos. Además por lo general el vicepresidente es un cargo sólo de “reserva y expectativa” que no cuenta con funciones relevantes en la estructura decisional del régimen; su ocupante puede incurrir en conductas de latente deslealtad para con el presidente, y constituirse en “pieza especulable” de algunos sectores en un potencial intento de ruptura institucional.

El juego de “suma cero”¹⁸ donde el ganador de las elecciones se lo lleva todo, tampoco es un elemento constructivo de estabilidad. El partido ganador ocupa además de la presidencia y el gabinete los diferentes puestos del Estado, y la oposición debe esperar el cumplimiento de expiración del plazo. Los partidos de

¹⁷ En relación a la «inestabilidad» del Ejecutivo en Latinoamérica puede citarse el trabajo de Jean Blondel y Waldino Suárez, Las limitaciones institucionales del sistema presidencialista, en Revista «Criterio», 1853-54, Bs. As. 1981.

¹⁸ Linz, Juan. Democracia Presidencialista o... op.cit. pág.26-28.

la oposición con expectativa a la próxima presidencia poco hacen para apuntalar al gobierno en su gestión, es más; en su planteo especulativo un mal gobierno del partido en el poder genera mayores posibilidades de acceso a la administración.

b) Teóricamente también, un régimen presidencialista implicaría mayor eficacia al concentrar en un ejecutivo unipersonal las decisiones de gobierno. El sistema maximizaría la coherencia, economía, rapidez y eficiencia en la toma de decisiones¹⁹, esta versión sin embargo no condice estrictamente con la realidad del presidencialismo. Para empezar el presidente no gobierna solo, sino que lo hace con su gabinete de ministros, aunque éstos sean sólo sus auxiliares. Ubicándonos en la singular hipótesis de una sucesión regular de gobiernos con alternancia de partidos, veríamos que existen no sólo cambios de presidentes, sino también de funcionarios en los diferentes niveles del aparato estatal.

Esto genera evidentemente cambios abruptos de políticas públicas o bien de sus modos de ejecución, que restan márgenes de eficacia a las medidas de gobiernos pasados. Y potencialmente las del nuevo gobierno se verán afectadas en una perspectiva de futuro contemplando la posible alternancia en el poder. Pero aún dentro de un mismo período de gobierno, las rotaciones en el gabinete ministerial y en los diferentes puestos en el aparato del Estado, se producen a un ritmo ciertamente vertiginoso.

2.4. ALGUNAS REFLEXIONES NECESARIAS SOBRE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL

Como ya se mencionó anteriormente, los procesos de reforma a la reelección Presidencial son un fenómeno de destacada relevancia, por la proliferación de

¹⁹ Nino, Carlos S. Presidencialismo versus Parlamentarismo, en «Presidencialismo versus...», op. cit. pág. 117.

casos que recientemente han surgido, llegando a la conformación de un nuevo patrón reeleccionista en la región de América Latina. La reelección Presidencial ha sido incluida como un análisis de reformas electorales o reformas constitucionales en la teoría comparada.

Dentro de las reglas de juego institucional, la reelección presidencial parece ser una pieza clave dentro de la misma, apetecida por los líderes que temen dejar el cargo, haciendo impredecible su estudio por el vacío que esta sostiene, aunque comparte algunas premisa teóricas con las reformas institucionales de carácter formal y normativo.

En efecto, dadas las consecuencias que genera o podría generar la reelección presidencial en el sistema político y en el ejercicio del gobierno, en casi la totalidad de los Estados Latinoamericanos se ha generado, y aún se sostiene, un debate democrático caracterizado por la presencia de dos posiciones: la positiva o permisiva, y la negativa o prohibitiva.

La posición positiva o permisiva de la reelección presidencial tiene como principal sustento, el principio de la extensión del buen gobierno sobre la base de la soberanía popular; lo que supone dejar al titular de la soberanía en la libertad de prolongar una buena administración del Estado lograda por el Presidente de la República reelegiéndolo en el cargo; pues será el pueblo que, como titular de la soberanía, en última instancia lo reelegirá o no en función al resultado de la gestión desarrollada por el Presidente.

En cambio la posición negativa o prohibitiva de la reelección presidencial tiene como sustento principal la defensa del principio republicano de la alternabilidad en el ejercicio del poder político; a partir de ello se expresan dos argumentos importantes.

El primero, que considera a la reelección presidencial como una infracción al principio republicano de la alternabilidad, ya que - en su criterio- genera un indebido continuismo de un Presidente y su proyecto político en el poder, cerrando las posibilidades de cambio de dirección y proyecto político en la conducción del Estado, agravándose la situación con la concentración del poder político en el Presidente de la República, con lo que peligrosamente se crean las condiciones necesarias para transitar de un régimen democrático hacia un régimen autocrático.

El segundo, que considera que la reelección da lugar a un indebido "ventajismo" electoral a favor del Presidente de la República en ejercicio que va a la reelección, en desmedro de los otros candidatos o postulantes; pues, como señala Sartori, los presidentes que se pueden suceder a sí mismo terminan su periodo haciendo campaña para su reelección; situación que se agrava en la medida en que éstos ponen a su servicio los bienes del Estado, con lo que sacan ventaja con relación a los otros postulantes, lo que afecta seriamente al principio de la igualdad en las elecciones, colocando en situación de desventaja electoral a los otros candidatos.

2.5. LA DINÁMICA DEL CAMBIO INSTITUCIONAL Y LA BÚSQUEDA DE LA ESTABILIDAD Y EL ORDEN

Dentro de los enfoques institucionalistas, ha sido la vertiente histórica la que más se ha ocupado del problema del cambio en las instituciones. Una primera ola de estudios dentro de este enfoque se ha concentrado en el análisis institucional como el cambio en las instituciones desde lo que puede denominarse como una dinámica comparativa, el resultado de la dinámica del cambio institucional, 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 escenarios.

Por ello una fuente importante de cambio institucional, son las variaciones en el equilibrio de poder, que pueden ocurrir de forma directa, como por ejemplo a través de los cambios en las condiciones ambientales que reconfiguran las relaciones de poder a través de las interacciones de actores incrustados en multiplicidad de instituciones, que pueden generar cambios imprevistos en la distribución de los recursos al estar presentes en diferentes arenas de disputa de los mismos; esto hace que se preste fundamental atención a los efectos combinados de las instituciones y procesos, en lugar de examinar una sola institución o proceso a la vez.

Un elemento que moviliza el cambio institucional es la propiedad de distribución del poder de las instituciones, pero donde puede surgir un cambio incremental es en las lagunas existentes entre la regla y su interpretación o entre la norma y su aplicación: Ahora bien es importante tener presente que no todas las iniciativas de reforma han estado orientadas a modificar aspectos que inciden en las posiciones y forma de interacción de los partidos políticos, por lo que es de interés central en esta investigación, la dinámica política interna que desarrollan los líderes en estos procesos de reforma.

Huntington plantea un concepto general de institución según el cual estas “son pautas de conducta reiteradas, estables, apreciables” pero pone su atención específicamente en las organizaciones y procedimientos formales. El origen y el fin de las instituciones políticas, en concordancia con la perspectiva de Hobbes, se vincula con los conflictos sociales y la necesidad de limitarlos para hacer posible la comunidad política: “En una sociedad de cualquier complejidad que fuere, el poder de los grupos varía, pero para que se convierta en una comunidad, el poder de cada grupo debe ejercerse por medio de instituciones

políticas que lo atemperan, moderan y reorientan, con el fin de hacer que la dominación de una fuerza social resulte compatible con la comunidad de muchas.

“En el plano histórico, las instituciones políticas surgieron de la interacción y el desacuerdo entre las fuerzas sociales y del gradual desarrollo de procedimientos y dispositivos de organización para resolver esos desacuerdos” (HUNTINGTON, 1970,20-23)

Uno de los aspectos interesantes del planteamiento de Huntington, es precisamente el vínculo que establece entre las fuerzas sociales, sus conflictos y las instituciones políticas, relación que determinará el grado de estabilidad y orden, o bien, de inestabilidad y violencia, según sean los niveles de concordancia o discordancia entre esas dos dimensiones. Lo cual supone una dinámica de cambio institucional que corresponda con cambios económicos, sociales y políticos. Sin embargo, el cambio institucional es analizado por Huntington, no tanto en términos de los mecanismos particulares que lo hacen posible, sino más bien en una perspectiva normativa y teleológica, detrás de la cual están los supuestos de la teoría de la modernización los cuales se expresan en la oposición de tipos ideales tales como : tradición-modernidad, sociedad simple-sociedad compleja.

Consecuentemente, solo cobraría sentido los aspectos planteados por Huntington tales como: la identificación de los intereses de las instituciones con el interés de la colectividad o interés público; si las instituciones gozarían de una autonomía casi plena, donde el ideal es que las mismas no sean susceptibles a influencias de grupos o intereses particulares; una forma análoga de concebir el poder, el cual debe descansar, supuestamente, en la no representación de intereses particulares; y un énfasis en el ejercicio de la autoridad, la garantía del orden y la estabilidad, como ideal de un buen

gobierno, aspectos que, en conjunto, parecen clausurar el vínculo con los conflictos sociales originarios de los que, en su perspectiva, derivan los arreglos institucionales.

2.6. DISTINTAS FÓRMULAS EN TORNO DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL

En los extremos de las distintas formas encontramos: la posibilidad de ser reelecto sin límites y la imposibilidad de una persona de repetir la presidencia (prohibición absoluta). Luego viene la reelección inmediata por una sola vez, que puede ser abierta o cerrada: abierta cuando el mandatario reelecto puede ser candidato transcurrido cierto tiempo y cerrada cuando no puede volver a ser candidato nunca más. La reelección no inmediata o alterna admite la cuenta a través de años fijos o de períodos intermedios.

2.6.1. REELECCIÓN INDEFINIDA

La reelección indefinida, entonces, puede jugar diferentes papeles. Puede ser sólo la consagración a nivel jurídico-constitucional de un régimen que de hecho es ya una dictadura o un autoritarismo, o bien coadyuvar a que un régimen de contornos democráticos se deslice con mayor facilidad hacia otro de corte dudosamente democrático. Una norma no es factor necesario ni suficiente para que se produzcan estos tránsitos, pero sí puede ayudar, según sean el diseño institucional y los elementos que caracterizan a las fuerzas políticas y la cultura de un país.

Lo cierto es que la combinación entre presidencialismo fuerte y reelección indefinida nos ubica en los umbrales de un régimen cuyo corrimiento al autoritarismo es muy probable. Poca duda cabe que vulnera los principios de una democracia en clave republicana que tiene, entre otros atributos, la división

de poderes y la rotación de los cargos públicos. Presidencialismo fuerte y reelección indefinida se refuerzan mutuamente y tienen como puerto de llegada la concentración del poder en el aparato Ejecutivo.

En la década del 80 la mayoría de países de América Latina volvieron al camino de la democracia, en sus constituciones prohibieron las reelecciones continuas; sin embargo, a principios de los años 1990 comienzan los primeros brotes de esta fiebre reeleccionista que dura hasta la actualidad.

Consecuentemente, se observa que la reelección presidencial indefinida afecta la constitucionalidad, la democracia, la garantía de los derechos y crea un monopolio político que es difícil salir, es importante destacar que la reelección presidencial indefinida consecutiva llega a afectar la democracia de un país si no se logran establecer mecanismos de límite del poder de la función ejecutiva, estos mecanismos están encaminados a garantizar la democracia, la alternancia en el poder y sobre todo el derecho a la participación política.

2.6.2. REELECCIÓN INMEDIATA

La llamada ola reeleccionista que cubrió a la mayoría de los países de América Latina en los últimos 20 años es a todas luces un indicativo de la necesidad de replantear la manera como se entiende la democracia y se ejerce el poder en la región.

Las elecciones periódicas suelen ser vistas como el principal mecanismo de rendición de cuentas en una democracia. Cada determinado tiempo por medio de las votaciones se pone a prueba la gestión de los políticos en su cargo y se abre de nuevo la posibilidad para que los ciudadanos ratifiquen o remuevan a sus representantes según los resultados de su gestión.

Consecuentemente, la reelección presidencial es considerada como un mecanismo para mantener a los políticos en rendición de cuentas, pues dado que éstos valoran estar en el poder y un periodo adicional sería considerado como un premio a su labor, el resultado esperado de esta opción electoral sería que el presidente actué en concordancia con los intereses del electorado.

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 titular, y deciden estratégicamente su futuro en el cargo, según el desempeño en su gestión (Linz, 1990; Shugart y Carey, 1992; Cheibub, 2007).

2.7. LAS ESTRATEGIAS POLÍTICAS DE REFORMA

En este punto vemos los mecanismos de decisión a los que recurren los presidentes como una estrategia de reforma y el tipo de reelección que desean alcanzar, dependiendo de las expectativas de supervivencia que pretendan alcanzar estos pues no podría ser del todo realista, en este sentido las instituciones juegan un papel muy importante, pues imponen las posibilidades de selección entre las opciones de cambio, la selección del tipo de reelección acataría los intereses del ejercicio del poder durante el mayor periodo que le sé ha permitido, pero cabe insistir que esta elección está fuertemente vinculada a los contextos particulares.

Los procesos de enmienda en cuanto a las reformas se refiere tienden a ser graduales, es decir que raramente podrían encontrarse reformas abruptas en materia de reelección presidencial. Consecuentemente los líderes que inician este 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.

En consecuencia, algunos órganos o poderes del Estado; se constituyen como mecanismos de decisión, en la propuesta planteada como ser: las constituyentes y los parlamentos, en el cual los líderes requieren de abarcar una mayoría abrumadora para que estas puedan aprobar el proyecto de reforma. 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 este mecanismo de decisión.

La popularidad del líder presidencial actúa como un referente, que podría enviar señales a los actores institucionales en general, y tiene una particularidad relevante en las situaciones donde se plantea el mecanismo del referéndum, para sacar adelante la nueva norma, dado que anticipa el cálculo del apoyo a la enmienda que se someterá a consulta popular. 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.

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.²⁰

²⁰ 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).

CAPÍTULO III

PASADO Y PRESENTE DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

El tema de la reelección presidencial no es nuevo en la región Latinoamericana. Su discusión ha estado presente desde la formación de las nuevas Repúblicas en el siglo XIX. No obstante, la transición a la democracia estableció nuevos límites a las aspiraciones de continuidad de los líderes presidenciales optando por periodos alternos de gobierno o prohibiendo del todo la posibilidad de retornar a la silla presidencial.

Las limitaciones a las ambiciones de continuidad en el poder de los mandatarios se establecieron mediante diversos mecanismos como los periodos fijos de mandato (que varían desde los cuatro hasta los diez años en algunos casos) y el establecimiento de controles constitucionales a la presentación de familiares del líder, para evitar el nepotismo y los poderes “detrás del trono”.

3.1. EL PASADO DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

Como afirma Pérez-Liñán (2009: 17): “La presidencia es el cargo con el que sueñan la mayoría de los políticos”, es el máximo puesto en la jerarquía de poder de los sistemas presidenciales. De ahí que procurar la supervivencia en el mandato se convierte en un anhelo que es materializado a través de diversas estrategias. Desde el juego democrático, la más factible es flexibilizar el marco normativo que regula los llamados límites en los periodos de mandato de la cabeza del Ejecutivo. En el pasado, los regímenes autoritarios latinoamericanos, utilizaron variados mecanismos para mantenerse en el poder,

muchos al margen de la legalidad, pero en general se puede encontrar que la constante pugna entre las dictaduras y el restablecimiento del Estado de derecho y las garantías constitucionales han sido reflejadas a través de los cambios en las Constituciones Políticas.

Así mismo, 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 1950²¹. 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.

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.

²¹ 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.

Posterior a las transiciones a la democracia, tres países iniciaron una nueva 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.

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.

3.2. LA COYUNTURA: A PARTIR DEL ANÁLISIS DE LOS PROCESOS HISTÓRICO – POLÍTICOS

Establecer la relación conflictos-estructuras-fuerzas operantes obliga a la consideración teórica de que toda situación es ante todo (no únicamente) una relación de fuerzas,²² relación que es histórica, económica, política y espiritual (ideológica cultural).

Si bien las fuerzas tienen su origen vital en las relaciones sociales, tanto las que se constituyen y reproducen en la producción y circulación de la vida social (y viceversa, estas últimas son la abstracción estática e inicial de la relación de fuerzas), lo que se aprecia es que se conforman realmente como fuerzas operantes en la actividad y luchas de los agrupamientos políticos e ideológicos, en las instituciones y en la acción política e ideológica. Las fuerzas son, en cierta medida y sólo a través de múltiples y complejas mediaciones, el

²² Antonio Gramsci, *Cuadernos de la cárcel*, tomo V, cuaderno 13, párrafos 2 (p. 18) y 17 (pp. 32-40), México, Era, 1994.

movimiento de las relaciones sociales expresado en la historia; la historia no es simple recuento del pasado, es el espacio de los procesos en que cristalizan las fuerzas, las instituciones y las relaciones entre sociedad y Estado, de tal manera que las mismas relaciones sociales que hunden sus raíces en las estructuras de producción y circulación se transforman y reconstruyen continuamente en fuerzas actuantes y transformadas en y por las luchas en la política y la cultura.

El movimiento histórico político de un país, a través de la ideología y la política, crea los espacios constitutivos de los agrupamientos sociales, inicialmente en clases objetivas (aun cuando sean clases que se asuman como segmentos de la globalidad en que se constituyen las nuevas clases internacionales) y, de esa condición de clases pasar a constituirse en fuerzas hegemónicas o subalternas. Sólo cuando logran esa calidad que Gramsci denominaba "catarsis" generan capacidad para incidir en los acontecimientos y para trascenderlos, porque la pura resistencia o conflictividad, por más que sea una experiencia significativa de lucha, no lleva espontáneamente a la constitución de fuerzas históricas transformadoras.²³

De esta manera, queda claro que el análisis de coyuntura no tan solo se limita a alinearse con alguna ideología crítica. Requiere un conocimiento crítico que saque a la luz la relación entre los conflictos del día con las fuerzas operantes en la historia, con los procesos sociales, con las estructuras sociales, políticas e ideológicas y demostrar cómo no sólo expresan un conflicto ideológico y político sino que también hunden sus raíces en las graves contradicciones de la sociedad. Ello, porque en la medida en que la sociedad está atravesada por la política y la ideología, los hechos no aparecen tal como son, sino que están

²³ Y aquí hay que diferenciar entre espontaneísmo, que es una concepción política que sostiene que del propio movimiento espontáneo surgirá la alternativa y la capacidad de dirección, e impulso espontáneo de la masa, que es condición de cualquier política significativa de conformación de fuerzas históricas transformadoras

asociados a formaciones aparentes que los encubren y distorsionan.²⁴

Los movimientos sociales latinoamericanos del siglo XXI que han puesto en jaque a los gobiernos neoliberales y han generado nuevas fuerzas políticas dominantes en América del Sur, por ejemplo, han expresado tanto la acción y la voluntad de individuos asociados como la confluencia de sectores, grupos, comunidades y/o clases sociales ubicados en determinados campos sociales y políticos en que se organizan las relaciones de poder en las sociedades. La heterogeneidad de las sociedades y la diversidad de individuos y clases han confluído en determinadas relaciones y campos de fuerzas, establecidas histórica y políticamente, que definen quién manda, quién dirige, cómo lo hace, que adhesiones sociales, políticas y culturales tiene y hasta dónde llega su poder. Pero esas relaciones de fuerzas no se constituyen en el momento, ni son derivadas de la confrontación inmediata.

La época actual sin embargo es otra y por ello la coyuntura latinoamericana de la primera década del presente siglo ha sido otra. En América Latina los sistemas hegemónicos nacional desarrollistas se derrumbaron o se agrietaron y ya no son capaces, en sus formas actualizadas, de crear un orden económico, político y social estable, no son incluyentes de las mayorías, ni su ideología populista es plenamente hábil para servir de manto de mediación dominante en la sociedad. La redefinición del capitalismo mundial que dio lugar al dominio del capitalismo global bajo dominación financiera especulativa y un nuevo patrón de acumulación primarizada basado en la especialización productiva de exportación conllevó el fin de la época de las economías nacionales y fue viabilizada por una cierta transnacionalización de las políticas y los núcleos burocráticos de los Estados.

²⁴ René Zavaleta Mercado (1978), "Las formaciones aparentes en Marx", en René Zavaleta, *Antología*, Argentina, Clacso, 2009, pp. 213-261.

Como acontece en general en otras regiones del mundo, las sociedades latinoamericanas tienen su propio desarrollo institucional a través del cual procesan en las masas populares las adhesiones, enmarcan los conflictos y respaldan las decisiones políticas. El presidencialismo y el autoritarismo que se consolidaron a lo largo del siglo XX y aún tienen vigencia hoy son la principal vía institucional de decisión política nacional y funcionan como cobertura y espacio que ampara la negociación de intereses dominantes y subalternos.

En ese contexto, los partidos políticos y los sindicatos subordinados a las formas presidencialistas han perdido capacidad para resistir y representar las inconformidades ciudadanas y de los grupos sociales o de las comunidades. De ahí la crisis orgánica del Estado neoliberal transnacionalizado y la importancia histórica que ha tenido el surgimiento de algunos movimientos sociales que ven críticamente al Estado actual y se proponen reestructurarlo a través de un movimiento de crítica del presidencialismo, de resistencia de la sociedad a las políticas de competencia y de lucha por la soberanía nacional.

Todavía una gran parte de la resistencia de masas y de las nuevas políticas alternativas han tenido como cauce el presidencialismo (Kirchner, Lula, Chávez, Evo, Correa, Lugo, Mújica, Ollanta, etcétera),²⁵ aun cuando, en el caso de procesos progresistas y/o de izquierda el presidencialismo se ha combinado con un despliegue amplio de movimientos sociales y ciudadanos y con el estímulo a instituciones locales de democracia participativa. No obstante, el presidencialismo es aún la vía principal por la cual las fuerzas populares autónomas están procesando su conformación política e ideológica.

²⁵ Véase Lucio Oliver y Nayar López Castellanos (coords.), *América Latina y el Caribe: una región en conflicto. Intervencionismo externo, crisis de las instituciones políticas y nuevos movimientos sociales*, México, Plaza y Valdés, 2009, pp. 47-64.

3.3. EL PRESENTE DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

El panorama constitucional en la región de América Latina a comienzos del siglo XXI, ha sufrido una serie de cambios en cuanto a la permisibilidad concierne a la reelección presidencial en una gran mayoría de países. En algunos casos se han eliminado las restricciones que prohibían la reelección, en cambio otros han adoptado la reelección inmediata y, los más osados, han eliminado todas las restricciones para postularse indefinidamente al cargo. 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.

Consecuentemente, de acuerdo al estudio de caso para esta investigación se puede describir que: Dos países optaron por la reelección ilimitada (Venezuela y Nicaragua) y el otro adopta la reelección inmediata (Bolivia)

Una nueva ola reformista recibió la llegada del presente siglo, su origen se encuentra en 1999 en el caso de la Nueva Constitución política de la República Bolivariana de Venezuela, en la cual se pasó de la reelección alterna (con un intervalo de dos gobiernos) establecida en el artículo 185 del año 1961, a una inmediata en el nuevo texto, en el que adicionalmente se aumentaron los años del periodo fijo de mandato de cinco a seis años. Con el nuevo texto, en caso de ser reelegido, el presidente podría permanecer en el poder durante 12 años consecutivos, pese al amplio margen de permanencia en el cargo los límites resultaron estrechos y posteriormente se llevó a cabo un nuevo proceso de enmienda, al cual se hará referencia más adelante.

Seguidamente Bolivia, que muestra un pasado constitucional de reelecciones alternas, dio el salto a la inmediata. El cambio se produjo mediante la

celebración de una Asamblea Constituyente elegida en el año 2006, poco después de la elección de Evo Morales como presidente de la República. La Constituyente estuvo integrada por 142 asambleístas del Movimiento al Socialismo (mas) y 113 de las demás fuerzas políticas.

Después de un extenso y convulso proceso de redacción y votación de los nuevos artículos constitucionales, el texto fue modificado por el Congreso y refrendado por la población mediante un referéndum. El referendo constitucional de Bolivia se llevó a cabo finalmente en diciembre 2008 y la mayoría de los participantes aprobó el nuevo texto constitucional con 61.43% de los votos.

La consulta popular fue pospuesta en dos ocasiones por la Corte Nacional Electoral (CNE), la primera ocasión ante la convocatoria realizada por el Congreso para el 28 de febrero de 2008, y la segunda ante la convocatoria vía decreto de presidente Evo Morales para el 7 de diciembre del mismo año. En las dos ocasiones la CNE solicitaba una Ley de Convocatoria para la consulta popular desde el Congreso. La misma fue posible únicamente mediante un acuerdo entre el Partido MAS (oficialista) y Poder Democrático (oposición) que dominaba la mayoría en el Senado y exigió que el Presidente Morales sólo se presentara una vez más a elecciones presidenciales, bajo el entendido que la nueva Carta Magna sí reconocía el actual periodo presidencial, así como otros aspectos estratégicos relacionados con las autonomías y los de recursos naturales.

En el referéndum se aprobó el texto con 61% de los votos y Evo Morales, quien llegó a la presidencia por primera vez en 2005, volvió a ganar las elecciones en 2009, superando su propia marca. Con vista a servir como presidente en 2015 se ha reabierto la discusión de la reelección y existe un proceso que persigue una interpretación de la norma aprobada en 2009 para autorizar una tercera

postulación al cargo.²⁶

Nicaragua también cambió su artículo constitucional, pasando de una reelección alterna a una ilimitada, la cual, siguiendo el patrón de los demás cambios (exceptuando el caso de Costa Rica), permitiría al presidente en ejercicio optar por periodos presidenciales de forma consecutiva. En este caso, la historia constitucional del siglo XX demuestra una predominancia de la alternancia en la reelección, no obstante es sabido que el país estuvo dominado por dictaduras familiares durante gran parte del siglo pasado.

La Constitución Sandinista de 1987 no estableció límites expresos a la reelección presidencial, lo cual fue subsanado en la reforma de 1995, en la cual se establece que el presidente puede volver a ser elegido por una única vez y después de transcurrido un periodo presidencial. Esta última restricción fue el objeto del fallo constitucional de la Corte Suprema de Justicia nicaragüense, que inspirado en el proceso de su vecino país, Costa Rica, declaró inconstitucional la restricción y volvió a la norma anterior de 1987, que a diferencia de Costa Rica, permitía que el presidente se presentara de forma ilimitada a elecciones.

Daniel Ortega no contó en el momento de su reforma con una mayoría cualificada en el Parlamento, razón por la cual acudió al Consejo Supremo Electoral para solicitar en conjunto con un grupo de alcaldes, una revisión de la reforma parcial al artículo núm. 147 de la Constitución de 1995. El Consejo Supremo Electoral rechazó ad portas la solicitud, lo cual abrió el portillo para que Ortega y los demás proponentes interpusieran un recurso de amparo ante la Sala de lo Constitucional bajo el alegato de violación de sus derechos fundamentales (derecho a ser elegido). El argumento fue acogido en la sede judicial. Así, el día 19 de octubre emitieron una sentencia que declaraba

²⁶ “La interpretación de la Constitución”, La Razón, 22 de febrero de 2013

inaplicable el artículo núm. 147 y ordenaban al Consejo Electoral acreditar al presidente para presentarse como candidato en las elecciones del 2011, en las cuales obtuvo la victoria. Esta sentencia ha sido ampliamente cuestionada debido a que fue redactada en presencia exclusiva de los magistrados propietarios y suplentes de tendencia sandinista y en desconocimiento de los demás jueces, el proceso que siguió para ratificar la sentencia fue aún más cuestionable en su legalidad, puesto que se convocó a magistrados cuyo cargo estaba pendiente de renovación²⁷.

3.4. LAS RUTAS ESTRATEGICAS E INTERESES ELECTORALES COMO MECANISMOS DE DECISION

Las reformas de reelección presidencial son un tema recurrente en la política latinoamericana.²⁸ De hecho, una investigación reciente muestra que de las provisiones legales que regulan la posibilidad de ser reelecto en el cargo ejecutivo se encuentran entre las tres reformas más frecuentes (Freidenberg y Došek, 2016a). Esta tendencia es parte de la inestabilidad institucional de los países latinoamericanos (Helmke, 2010), donde se vive un constante reemplazo de instituciones débilmente arraigadas (Levitsky y Murillo, 2013). Actualmente, el debate sobre la reelección es más intenso en Bolivia tras el fallido referendo constitucional de 2016 que buscaba permitir otro mandato del actual presidente Evo Morales.

Podemos entender, que las rutas estratégicas o mecanismos de decisión como el escenario en el que se toma la decisión a una reforma. En ese sentido existe

²⁷ En el año 2000 Daniel Ortega y Arnoldo Alemán acordaron las bases bipartidistas del llamado “Pacto” en el cual establecieron un control de sus dos agrupaciones políticas de las principales instituciones del Estado, entre ellas el Consejo Supremo Electoral y la Corte Suprema de Justicia (Brenes, 2011: 6-7).

²⁸ Para la revisión de las tendencias reeleccionistas, las modalidades de la reelección y la revisión de algunos casos, ver Penfold et al. (2014), Corrales y Penfold (2014), Treminio Sánchez (2015a, 2015b) y Corrales (2016). Dado que la reelección se está debatiendo en muchos países, los números totales y las reglas en cada caso se desactualizan rápidamente respecto de los datos expuestos en los trabajos mencionados.

variaciones en el uso de rutas o mecanismos de decisión, en los casos de estudio que se ha abordado, debido a los diferentes diseños institucionales y al estilo de conducción con el que el líder emprende las políticas en su contexto. Consecuentemente, para flexibilizar los límites a la reelección, los actores combinan entre los mecanismos de decisión institucionalmente habilitados, con los recursos de poder disponibles con el que cuentan.

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 mecanismos de acción y transformando así, las variables exógenas por ellos mismos (Ostrom, 2005:14).

Las instituciones constitucionalmente habilitadas como mecanismo de decisión 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.

En consecuencia existe la posibilidad de combinar estos mecanismos de decisión, por ejemplo, algunos reglamentos legislativos requieren de la revisión constitucional de la Corte Suprema en todo proyecto de ley que aprueba el parlamento, con el fin de descartar vicios de inconstitucionalidad. 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.

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.

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.

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 veto²⁹.

3.4.1. EL PODER LEGISLATIVO

Consecuentemente, el órgano o poder legislativo es la vía 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

²⁹ Otros autores anteriores también sostuvieron esta tesis, al respecto véase: Shugart y Carey (1993) y Cox y Mogenstern (2001).

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 Poder Legislativo o parlamento es sin duda la institución más importante del Estado moderno. Diversos autores se han ocupado en definirlo; la palabra parlamento hace referencia a la institución representativa de un Estado integrada por los propios ciudadanos mediante procesos electorales abiertos, que participa de manera insustituible en la formación de la voluntad general del Estado mediante la aprobación de leyes y normas financieras estatales, y controla en mayor o menor grado la actividad del gobierno³⁰. O bien, el órgano del Estado conformado por representantes de los ciudadanos, encargado de la elaboración de las leyes, la aprobación de los ingresos y gastos del Estado, el nombramiento o ratificación de ciertos funcionarios de los otros poderes, así como el control del Poder Ejecutivo.

Sin embargo, como señala López Garrido, se aceptan como parlamentarias las instituciones que se constituyen como entes colectivos y electivos, lo que les convierten en órganos decisorios políticamente, cuya ausencia paraliza o transforma de modo constitucional el ente estatal³¹.

Como se ha señalado, el poder Legislativo es órgano por excelencia, el más importante de todos los órganos del Estado, no sólo por la trascendencia de sus funciones, sino por la dimensión que representa. A continuación destacaremos algunos aspectos.

³⁰ López Garrido, Diego *et al.* (dirs.), *Nuevo derecho constitucional comparado*, Valencia, España, Tirant lo Blanch, 2000, p. 255.

³¹ López Garrido, Diego *et al.*, *op. cit.*, nota 1, pp. 255 y 256.

3.4.1.1. El Poder Legislativo garantiza al Estado de derecho

En un Estado de derecho, el poder y la actividad del Estado están regulados por el derecho, contrarrestando todo poder arbitrario; por ello el parlamento como ente electivo y representativo desarrolla la misión trascendental de legitimar al resto de los poderes del Estado y a los órganos que asumen su ejercicio, pues representa la voluntad designada mediante elecciones libres y competitivas.

3.4.1.2. Representa a los intereses de la nación

El parlamento es la voz del pueblo y constituye el pueblo en formato reducido³². La representación política que ostenta tiene mayor legitimidad que la de los otros poderes, ya que se integra con representantes de diversas fuerzas políticas y sociales, mayorías y minorías con ideologías y programas diversos, cuyos acuerdos en consenso representan en mayor grado la voluntad de toda la población.

3.4.1.3. También diseña al sistema jurídico nacional

El sistema jurídico de todo un país tiene su origen en el Poder Legislativo; la ley como máxima expresión de la voluntad popular es producida dentro del parlamento. Los legisladores cuentan con el gran honor de influir en el destino de la patria por medio de las diversas facultades de la institución representativa. Por ejemplo, determinan lo que es lícito o ilícito; establecen los órganos del Estado y su competencia; fijan los delitos y sus penas; ratifican los tratados internacionales; nombran funcionarios de los otros poderes; aprueban la actividad presupuestaria del Estado; imponen las contribuciones y autorizan los préstamos solicitados por el Ejecutivo; reglamentan las relaciones entre los

³² Delpérée, Francis, "El parlamento en el siglo XXI; su legitimidad y su eficacia", en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *El Estado contemporáneo y su reconstrucción institucional*, México, Porrúa, 2002, p. 361.

particulares entre sí; protegen a grupos sociales específicos mediante disposiciones especiales; establecen los procedimientos para la resolución de controversias; entre otras cosas.

3.4.1.4. Controla al Poder Ejecutivo

Como el pueblo es más importante que el gobernante, es necesario que aquél pueda imponer su voluntad sobre éste, para lo cual la institución que lo representa con mayor legitimidad debe contar con las herramientas que le permitan controlar el poder otorgado.

Por tanto, como afirma De la Rúa: "El Parlamento deber ser el más importante órgano de control en toda democracia, sus tareas no son burocráticas, tecnocráticas ni delegables, sino eminentemente políticas"³³. En el Estado contemporáneo, la principal función del Poder Legislativo es controlar al Ejecutivo.

3.4.1.5. Asimismo, garantiza la democracia

Rossell señala que esta institución parlamentaria es también una columna de apoyo para la gobernabilidad, pues al ser una arena que representa todos los intereses, es una válvula de escape de las tensiones inherentes a la vida social y una herramienta que permite alcanzar los acuerdos necesarios para mantener el orden de la sociedad³⁴. El Poder Legislativo es el principal medidor de la democracia, pues mediante la técnica de la representación se identifica con el pueblo, actúa en su nombre, sirve de freno al poder, orienta la gestión política y legisla³⁵.

³³ Rúa, Fernando de la, "El Parlamento, garantía de la democracia", *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1994, p. 179.

³⁴ Rossell, Mauricio, *Congreso y gobernabilidad en México*, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 51 y 52.

³⁵ Duarte Rivas, Rodolfo, "Significado del Poder Legislativo en la reforma del Estado mexicano", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, 1a. época, vol. I, núm. 1, enero-abril de 1991, p. 74.

3.4.1.6. Impulsa el desarrollo nacional

Como afirma Cervantes Herrera, el Poder Legislativo no sólo tiene razón de ser en el perfeccionamiento de las leyes o como entidad fiscalizadora y de equilibrio entre los poderes, sino además, en la capacidad de reflexión de los problemas o sucesos que inciden o emergen de la comunidad, para discutir y deliberar, e influir en las decisiones fundamentales que marcan el rumbo de la sociedad³⁶. Las grandes reformas de Estado han surgido de la discusión del tema realizada en las cámaras.

3.4.1.7. Los legisladores son los defensores modernos de la patria y de sus instituciones

Debido a que el Estado de derecho no es algo que se alcance y mantenga por sí mismo, los legisladores son los encargados de velar por la vigencia de éste, y por combatir contra todo aquello que lo vulnere o ponga en riesgo. Los parlamentarios son los depositarios del gran tesoro constituido por aquellas libertades, derechos y prerrogativas alcanzados por los ciudadanos a lo largo de la historia, las cuales es preciso preservar y llevar a su plenitud.

Es por ello que el futuro de un país se encuentra determinado por el tipo de parlamento que posea. No puede haber democracia sólida sin un congreso con desarrollo institucional suficiente que garantice la estabilidad política, la confianza y seguridad jurídica; y que además, promueva férreamente el desarrollo económico y social³⁷.

En consecuencia, por lo mencionado párrafos atrás en esa búsqueda de sacar adelante el proyecto de reforma, el líder presidencial tiene que realizar

³⁶ Cervantes Herrera, José, "El Poder Legislativo y la democracia. Los retos actuales", *Investigaciones Jurídicas*, México, Universidad de Guanajuato, 1998, pp. 45-51.

³⁷ Cruz Infante, Abigail, "Ética parlamentaria en República Dominicana", en varios autores, *op. cit.*, nota anterior, p. 257.

acuerdos en esta arena de decisión como un mecanismo político de reforma, tendrá que 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 perspectivas de éxito sean mayores.

3.4.2. 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 mecanismo de decisión para las reformas³⁸.

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 entre el ejecutivo y 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.

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

³⁸ 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.

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)³⁹.

Consecuentemente, los jueces podrían mostrar un comportamiento estratégico y alinearse con las preferencias del presidente cuando éste es suficientemente poderoso o, por el contrario, desafiar al ejecutivo, mediante una interpretación contrapuesta, cuando el presidente es débil (Pérez Liñán y Castagnola, 2009: 90).

3.4.3. EL REFERÉNDUM: UN MECANISMO DE APROBACIÓN DE CONSTITUYENTES Y ENMIENDAS

En Consecuencia, existe un tercer mecanismo que permite modificar el estado 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.

³⁹ 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”⁴⁰, 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.

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

⁴⁰ 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).

importantes dificultades para su desarrollo. Para Le Duc (2002):

“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 veto⁴¹. 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).

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.

⁴¹ 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.

3.5. OPCIONES ESTRATÉGICAS COMO MECANISMO DE DECISIÓN, Y SU EFECTO SOBRE LA REELECCIÓN EN LOS CASOS DE ESTUDIO

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 que lo posee. En consecuencia el líder político, apuesta a una u otra de las opciones estratégicas como mecanismos de decisión, realizando un cálculo que le convenga llegando a tener éxito en conseguir la reforma anhelada, y a continuación se describe los siguientes escenarios.

Primer Escenario: 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.

Segundo Escenario: Si el presidente cuenta 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,

Tercer Escenario: 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 vía judicial quienes podrían interpretar la norma establecido y habilitar la reelección

presidencial.

Carey (2009b) 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 actores 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).

En Consecuencia, el surgimiento de nuevas instituciones que funcionan como mecanismos de decisión, quiebra la cadena de delegación del mandato⁴² en el parlamento, dando surgimiento de esta manera al referéndum como una democracia directa, expresada por la voluntad popular donde los ciudadanos son los actores principales en esta cadena de delegación, en ese entendido 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.

A continuación, se describirá los mecanismos estratégicos promovidos por Hugo Chávez en 1999 y Evo Morales en 2008; llegando a sostener una similitud

⁴² 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).

en la convocatoria a un nuevo pacto social, pretendiendo refundar el Estado basándose en nuevas aspiraciones de organización política, social y económica, proponiendo nuevas formas de distribución de los recursos y reconfigurando el escenario político.

En ese entendido, la transformación del proceso se utilizó la vía del referéndum como mecanismo de decisión, 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.

En cambio Daniel Ortega (2009), ejerciendo el poder y después de recurrir por la vía legislativa, al final se arriesgó por el poder judicial como un mecanismo de decisión, tomando como ejemplo el modelo costarricense de reforma acudiendo a la Corte Suprema para eliminar las barreras constitucionales que le impedían participar de los siguientes comicios. El contexto político no mostraba una tendencia al reemplazo de la carta magna. Porque la fuerza política que lo sostenía en el gobierno carecía de suficiente apoyo en la ciudadanía, y parte de las distintas agrupaciones con representación legislativa.

CAPÍTULO IV

ANÁLISIS COMPARADO SOBRE LA CONFIGURACIÓN DE LA REFORMA EN LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL

Los procesos que se incluyen en el análisis comparado sobre la configuración de la reforma en la reelección presidencial, fueron aquellos que se iniciaron a partir del principio del siglo XXI, entre éstos se cuentan los seguidos por Hugo Chávez en Venezuela (1999), Evo Morales en Bolivia (2008) y Daniel Ortega en Nicaragua (2009), De estos intentos se derivan los casos de estudio con los que se busca establecer las pautas que marcaron el éxito en las reformas de América Latina.

Cabe resaltar que los países seleccionados presentan un sistema político presidencial, en el que 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. Al definir al presidente y ex presidente como el actor individual que persigue el cambio, se reconoce la centralidad que amerita como figura clave en la investigación, un rol que recientemente ha ido recobrando pero que, durante años, estuvo relegado.⁴³

Para el análisis de los casos se sigue una metodología cualitativa de casos similares y se establecen los siguientes factores como condiciones causales del éxito: popularidad del líder presidencial, mayorías en el parlamento y rigidez o flexibilidad en los procedimientos de reforma constitucional.

⁴³ Autores como Samuels y Shugart (2006 y 2011) rescatan, desde la teoría neomadisoniana, 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 derivada de los estudios de los sistemas parlamentarios.

4.1. LA POPULARIDAD DEL LÍDER PRESIDENCIAL

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 populares pueden, en el contacto “directo” con la ciudadanía, constituir un lazo representativo que subordina a la estructura partidaria (Cheresky, 2006, p. 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.

En ese entendido 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.

Los líderes “de popularidad” pueden, en el contacto “directo” con la ciudadanía, constituir un lazo representativo que subordina a la estructura partidaria (Cheresky, 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.

Consecuentemente, en los casos de Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia, se podía observar que se estaba atravesando por una crisis política y una profundización de las desigualdades sociales y económicas, esto

permitió que las propuestas de sus presidentes se convirtieran en una alternativa de cambio e integración social, por lo que hubo una gran adhesión al proyecto “transformador” que encabezaron. Estos dos casos son paradigmáticos del surgimiento de la llamada “nueva izquierda latinoamericana”, o también de los llamados proyectos neo populistas o populismo andino, entre otros.

Y por último el Presidente Daniel Ortega en Nicaragua, Durante el 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”.

4.2. LA COMPOSICIÓN DE LAS MAYORÍAS EN EL PARLAMENTO

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, p. 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 esperaría, que quienes apoyaran su agenda en el Parlamento fueran los legisladores de su mismo partido político.⁴⁴

Sin embargo, en la realidad también puede encontrarse que los presidentes, cuando carecen de mayorías, suelen buscar estrategias para superar estos

⁴⁴ Para algunos autores como Mainwaring y Shugart (1997), en los escenarios en donde no se da una cooperación entre el presidente y el Parlamento se producirán estancamientos o embotellamientos legislativos e incluso podría producirse la caída del presidente.

potenciales escenarios de bloqueo, como es la formación de coaliciones para gobernar.⁴⁵ 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.

Consecuentemente, la presencia de mayorías parlamentarias 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. En pero aquellos presidencialismos, que cuentan con una minoría en el parlamento, genera un problema para el ejercicio de su mandato, pues el presidente se expone a posibles situaciones de bloqueo o parálisis institucional e, incluso, se puede llegar a situaciones de crisis política⁴⁶.

Ya entrando en el análisis comparativo, el presidente Hugo Chávez de Venezuela, 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)⁴⁷ en donde solo contó con un porcentaje de alrededor del 20% de los legisladores. Mientras que el presidente Evo Morales de Bolivia, 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

⁴⁵ Se definen las coaliciones siguiendo a Strom (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.

⁴⁶ 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.

⁴⁷ El favorable escenario legislativo del período 2005- 2009 fue producto de la retirada de las candidaturas de los partidos opositores durante la campaña electoral.

Política.⁴⁸ 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.

Por su parte, Daniel Ortega en Nicaragua, en su gobierno no logró empalmar 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 le 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).

Por más que buscaba y buscaba reunir los votos necesarios para sacar adelante una reforma, y en la constante negativa parlamentaria Ortega acudió directamente a la vía judicial, siguiendo la inspiración del líder costarricense que vio la forma de acudir a la corte Constitucional como una tercera opción.

4.3. RIGIDEZ O FLEXIBILIDAD EN LOS PROCEDIMIENTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

La rigidez constitucional es un elemento del cual se vale el constituyente para asegurar políticamente el resultado y la supremacía del texto constitucional sobre otras normas. Esta finalidad busca alcanzar la dificultad de modificar las

⁴⁸ 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.

disposiciones constitucionales.⁴⁹ Buscando la permanencia efectiva de la Constitución. Esto es lo que la doctrina constitucional ha denominado “rigidez” constitucional.

En efecto, no solo hay rigidez propiamente dicha en las Constituciones escritas, consecuentemente puede también existir flexibilidad en las constituciones, en alguna medida su intento corresponde a lo que Lucas Verdú calificó como la “pretensión formalista de explicar unitariamente la naturaleza de la flexibilidad desde la rigidez”.⁵⁰ Una Constitución es flexible porque no existe impedimento alguno como lo hay en los sistemas rígidos para que el orden constitucional establecido sea modificado por la vía legislativa ordinaria o por la formación de nuevas costumbres.

La rigidez constitucional en sentido amplio alude a la genérica resistencia que todo sistema constitucional ofrece a las presiones y a las insinuaciones de modificación que provienen de la realidad social, política o económica. Es un fenómeno de naturaleza política dado que la firmeza del sistema constitucional vigente se apoya en la constancia de la voluntad política de los detentadores y destinatarios del poder, y perdurará mientras ésta subsista con fuerza suficiente para mantenerse. Podemos decir, en este sentido, que la rigidez de un ordenamiento constitucional se asocia a la voluntad política de un determinado sistema político.

Suele ocurrir con frecuencia que, en sociedades que no gozan de una determinada homogeneidad ideológica ni de estabilidad social, se recurra a la

⁴⁹ En contra Laferriere, Julien, *Manuel de Droit Constitutionnel*, 2a. ed., París, Editeurs Domat-Montchrestien, 1947, p. 285, y Duverger, Maurice, *Manuel de Droit Constitutionnel et Science Politique*, París, PUF, 1948, p. 200 cit. por Lucas Verdú, *Curso de derecho político*, Madrid, Tecnos, 1981, vol. II, p. 506, quienes citan como caso de rigidez las leyes fundamentales del Reino en la Antigua Monarquía francesa, en su mayor parte consuetudinarias, que no podían ser modificadas por el legislador ordinario, o sea, solo por el rey, sino era necesario contar con el consentimiento de los Estados generales. No creemos que pueda en este caso, hablarse propiamente de rigidez constitucional cuando la calificación de “fundamental” las leyes del Reino, así como la oportunidad de su convocatoria y el procedimiento para recabar en consentimiento, estaba librado a las reglas ordinarias. Además, no estamos en presencia de una Constitución en sentido moderno.

⁵⁰ LucasVerdú,Pablo,*Curso...cit.*,vol.II,p.599.

rigidez para asegurar ciertos contenidos en la Constitución que benefician a un determinado grupo. En efecto, los grupos en el poder pueden valerse de la rigidez para sustraer del debate los contenidos constitucionales que propician y que no gozan de amplio consentimiento.

En estos casos las normas nacen con cierta precariedad, pues la estabilidad política está amenazada por falta de coincidencia y adhesión generalizada a los principios postulados. “Sobre todo en las constituciones democráticas, basadas en el principio de mayoría señala al respeto Kelsen el requisito de un determinado “quórum” para reformar la Constitución, puede ofrecer a la voluntad del grupo anteriormente mayoritario y hoy convertido en minoría, la posibilidad de impedir una reforma constitucional que le perjudica”.⁵¹ Aunque también puede significar la protección de las minorías frente al grupo en el poder o a mayorías pasajeras, “dicha dificultad advierte Kelsen puede tener otras veces el sentido de una protección de las minorías nacionales, étnicas, etcétera, cuando sus intereses están ya jurídicamente protegidos por la Constitución actual”.⁵²

En consecuencia, 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, en cambio en 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 por la

⁵¹ Kelsen, Hans, *Teoría general del Estado*, trad. De Luis Legaz Lacambra, México, Nacional, 1979, p. 330.

⁵² Kelsen, H., *op.cit.*, p.330.

vía legislativa.

En este sentido, la rigidez constitucional se convierte en un obstáculo, para el incentivo de los líderes en sacar adelante las reformas por las vías del parlamento, pero existen otros mecanismos por la cuales pueden adoptar para sacar adelante sus reformas tan anheladas.

4.4. REFORMAS A TRAVÉS DEL REFERÉNDUM Y JUDICIALIZACIÓN DE LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL

En este fragmento, se tratará de reconstruir los eventos que formaron parte del proceso de reforma a la reelección presidencial, para tal cometido se relatarán los episodios enfatizado en la dinámica de la política, las estrategias de decisión en los que el líder presidencial impulsó en su búsqueda, por introducir la reelección de acuerdo con sus intereses de supervivencia en el cargo.

Consecuentemente, los presidentes que apostaron a modificar sus constituciones 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 cuales se encuentran los casos de Hugo Chávez en Venezuela y Evo Morales en Bolivia.

A hora bien, que las Cortes Supremas son actores políticos ya es indudable. En consecuencia veremos como el presidente Daniel Ortega de Nicaragua, ha influido en el hecho de que se trasladen las cuestiones políticas, entre ellas la reelección presidencial al foro judicial,⁵³ como un análisis de la fragmentación

⁵³ Este es un tema relevante y de actualidad porque, con diferentes consecuencias y procesos, podemos mencionar otros casos donde también se ha trasladado esta cuestión al foro judicial. Estamos hablando de los casos de Colombia, Argentina o Brasil,

parlamentaria y la complejidad de negociación, convirtiendo así a la Corte Suprema en un actor estratégico a la hora de resolver los problemas políticos.

4.5. EL PIONERO DE LA NUEVA OLA REFORMISTA “HUGO CHÁVEZ”.

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 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 anti partidista, a pesar de su presencia en la escena política desde años atrás. Se presentó como un político extraño, 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”⁵⁴ y (1958-1998) contraponiendo pueblo y élite (Buxton, 2009: 58-60).

aunque las similitudes entre Costa Rica y Nicaragua hacen que se hayan seleccionado como casos paradigmáticos del fenómeno que se desea explicar

⁵⁴ 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

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 campaña⁵⁵.

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.

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 los 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 arrebatarse un importante porcentaje de representación legislativa a los

comprometieron a distribuir los puestos del gabinete ejecutivo entre sus agrupaciones. En ese cometido excluyeron al Partido Comunista Venezolano, que además fue posteriormente perseguido.

⁵⁵ 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).

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.

Para varios autores (Takana, 2006; Molina, 2003; Buxton, 2009), el modelo bipartidista llevaba sufriendo un proceso de ruptura desde las elecciones de 1993, en las cuales Rafael Caldera, ex militante 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 luna de miel 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 % 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.

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).

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 Congreso⁵⁶. 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”⁵⁷. 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 del mismo año.

El hecho de que se incluyera la misión de transformar el Estado y participar en

⁵⁶ El Universal, *“Inician Debate en el Congreso”*, 26/01/1999.

⁵⁷ 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 impulsara la agenda de discusión de la Constituyente. El Nacional, *“MVR no aceptará limitaciones a la Asamblea”* 25 de enero de 1999.

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).

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 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 Asamblea Nacional Constituyente (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, fue llevada a cabo el 25 de julio de 1999, escogió los representantes para ocupar los 131 escaños que conformarían la Asamblea Nacional Constituyente. 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 Asamblea Nacional Constituyente (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 1999⁵⁸. 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

⁵⁸ Ver documento completo: http://analitica.com/biblioteca/hchavez/proyecto_constitucion.asp#t6c3 (Revisado por última vez el 25/03/2013).

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.

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.⁵⁹ 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

⁵⁹ Al respecto en varias de las exposiciones de los representantes en acta del 4 de noviembre de 1999, 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”.

reducción a los cuatro años, pero sí aglutinó un grupo importante de constituyentes (un total de 39), la propuesta de 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.

Obtuvo un triunfo del 71,37%, con el cual 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 presidente⁶⁰. La represión del gobierno fue violenta y enfrentó a grupos de manifestantes contra seguidores del 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).

⁶⁰ 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*”.

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 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 términos de límite, 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 artículos⁶¹.

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 “Sigue 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.

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

⁶¹ 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.

fragmentación del voto⁶². 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 estado 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

⁶² 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).

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 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 iniciativa⁶³.

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 o 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”.

⁶³ 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.

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 2007⁶⁴. 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 inconstitucionalidad⁶⁵.

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

⁶⁴ “Reelección a cargos populares es ilegal dice la oposición” El Nacional, 05 de enero de 2009.

⁶⁵ “Presidente puede presentar enmiendas todos los años” El Universal, 04 de febrero de 2009

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 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 términos limitados 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.

4.5.1. HUGO CHÁVEZ, Y LOS MECANISMOS COMO ESTRATEGIAS DE PODER.

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 previsiones 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.

4.6. UNA EXPERIENCIA DE REFORMA DE UN PROCESO CONSTITUYENTE CON ASTILLAS, EVO MORALES

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.

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.

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).

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 políticos⁶⁶, 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).

⁶⁶ 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).

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 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).

Evo Morales mantiene 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, 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.

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).

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, Chuquisaca, 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 la asamblea constituyente de Venezuela⁶⁷.

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

⁶⁷ 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.

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 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 movilizada 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 indigenistas 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.

Consecuentemente, 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 Política⁶⁸.

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 analizado⁶⁹.

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 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.

⁶⁸ “La permanencia de Evo en el poder se negocia en el diálogo”. La Razón, 20 de octubre de 2008.

⁶⁹ 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.

4.6.1. EVO MORALES, Y LOS MECANISMOS COMO ESTRATEGIAS DE PODER.

En Cuanto a la composición del poder legislativo, Evo Morales logró contar con una mayoría en la Cámara de Representantes, pero la situación de minoría en el Senado⁷⁰ fue un factor importante de bloqueo del proceso de aprobación constitucional. A diferencia de Venezuela, 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

⁷⁰ 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.

parcialmente la Constitución Política, con la reforma de 2002, se agregó a la aprobación de enmiendas, la 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.

4.7. UNA REFORMA MUY DISTINTA 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 cedulação ineficiente y lento, entre otras limitaciones señaladas por los observadores internacionales (Ortega Hegg, 2006)⁷¹.

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.

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.

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

⁷¹ 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).

Electoral (Martínez Barahona, 2010).

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.

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”⁷² favoreció el control de instituciones clave, lo cual fue estratégico a la hora de superar el estado 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 alternancia⁷³.

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.

⁷² 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

⁷³ 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).

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 las ayudas al presupuesto y financiamiento de proyectos de desarrollo, dadas las acciones políticas de Ortega durante las elecciones municipales de 2008.

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.

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 años”⁷⁴

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 opositoras⁷⁵. La discusión del tema tomó fuerza en el año 2009 cuando fue introducido en otro escenario institucional, la Corte Suprema de Justicia.

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

⁷⁴ “Elecciones municipales en Nicaragua, plebiscito para Ortega”, *El Nuevo Diario*, 08 de noviembre de 2008

⁷⁵ 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”.

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 contracción, 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 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 nacionales⁷⁶. 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 ex presidente Arnoldo Alemán y el ex ministro 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

⁷⁶ 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”*

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 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 constitucional⁷⁷. 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. Aun 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 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

⁷⁷ 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: *“parlamentarista, que instaura la reelección presidencial y las diputaciones vitalicias para los ex pasar de un sistema presidencialista a uno presidentes, con lo cual se beneficiaría él, y el líder del PLC, Arnoldo Alemán”*.

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 mecanismo estratégico 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 presidencial⁷⁸. Posteriormente, este tema fue subsanado con la

⁷⁸ 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,

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 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 candidato en las elecciones de 2011. La primera sentencia, 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

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”.

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 mismo⁷⁹. 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.

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

⁷⁹ 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.

logró casi un año después, en septiembre de 2010⁸⁰.

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”⁸¹ que sustituyeron a los jueces liberales que se negaron a participar⁸². 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 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)...”

⁸⁰ 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.

⁸¹ “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.

⁸² 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.*”

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 política⁸³.

4.7.1. DANIEL ORTEGA, Y LOS MECANISMOS COMO ESTRATEGIAS DE PODER.

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

⁸³ “Herty Lewites exige primarias en el FSLN”, La Prensa, 2/12/2004

parlamento y la popularidad, dado que carecía de ambos. Sin embargo, la estrategia que siguió para 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 que es apropiado 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.⁸⁴

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

⁸⁴ *“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).

lograba eliminar completamente la restricción a la reelección.

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).

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. CONCLUSIONES

Como ha quedado de manifiesto, la investigación expuesta se abocó en la reelección presidencial en la región de América Latina, a pesar de ser un tema recurrente en la agenda política se observa con preocupación cómo un número de presidentes intentan extender los horizontes temporales de sus mandatos, fundamentalmente mediante la introducción de modificaciones constitucionales o interpretaciones judiciales que permiten cambiar los esquemas de reelección en sus respectivos países. Una región como la de América Latina, que estuvo caracterizada por la preponderancia de esquemas postergados, ha ido migrando paulatinamente hacia esquemas de reelección consecutiva e indefinida, hasta el punto que en la actualidad existe una distribución relativamente equitativa entre los distintos esquemas.

Los presidentes que han ampliado los límites de sus períodos suelen contar con un gran apoyo popular, ello les facilita impulsar con éxito las reformas y extender su permanencia en la presidencia por períodos más largos que los inicialmente pautados. Hay una tendencia muy marcada en la que los presidentes en ejercicio son normalmente reelegidos en la región con márgenes considerablemente amplios.

Como ha mostrado en esta investigación, en América Latina preocupan cuatro tendencias claramente diferenciadas:

- 1) los presidentes que pueden reelegirse ganan por el simple hecho de ejercer el poder.

- II) La diferencia con la que ganan contra sus contrincantes también se explica más por su capacidad de ser reelegidos que por su propia gestión.
- III) Aunque son pocos los presidentes en América Latina que tratan de flexibilizar las restricciones de sus períodos presidenciales, cuando lo intentan lo logran; y lo que es peor, una proporción importante reincide con éxito.
- IV) En aquellas democracias que cuentan con una institucionalidad más débil, los presidentes en ejercicio tienden a ganar con unos márgenes aún más amplios.

Estas tendencias alrededor del fenómeno de la reelección nos llevan a dos temas fundamentales vinculados con la calidad de la democracia: la equidad en la competencia electoral y el funcionamiento del estado de derecho. Ambos son mecanismos complementarios para limitar a aquellos presidentes que pretenden extender sus períodos en el tiempo más allá de la reforma constitucional que inicialmente habían establecido. El poder de los presidentes en ejercicio en América Latina pareciera ser tan grande, que es vital que los sistemas electorales establezcan reglas muy claras para nivelar la competencia entre el gobierno y sus opositores (Cheibub, 2007). En la medida en que las reglas electorales limiten la capacidad de los presidentes en ejercicio de movilizar recursos e instituciones públicas a su favor, en esa misma medida otras variables, tanto económicas como sociales, van a poder entrar en juego para determinar su éxito electoral y por lo tanto para ser efectivamente premiados o no por su buena gestión.

Es evidente que la reelección presidencial reduce la alternancia en el poder, pues aumenta las barreras de entrada a los competidores por las mismas

ventajas vinculadas con su posición ejecutiva. La única garantía que se tiene para que la democracia produzca cierto grado de alternancia, además de los criterios de equidad en la competencia electoral, es que el funcionamiento del estado de derecho proteja creíblemente los límites a la reelección. De lo contrario, la probabilidad de observar cambios en la presidencia en un país determinado podría ser muy limitada.

Hay quienes pueden pensar que esta interferencia constitucional resulta por sí misma demasiado estricta o antidemocrática, pero no queda duda alguna que es una de las pocas protecciones en contra de los abusos de los presidentes en el uso de sus propias prerrogativas (O'Donnell, 2004). Como lo ha estado describiendo, además; aunque son pocos los presidentes en América Latina que suelen cambiar dichos límites, cuando estos lo intentan suelen poder lograrlo; lo que hace pensar que el único antídoto es que el estado de derecho, y en especial las instancias judiciales, puedan ser mecanismos definitivos para acotar estos excesos.

5.2. RECOMENDACIONES

La determinación de la extensión del período presidencial es un tema que genera controversias en la mayoría de los países, especialmente en países jóvenes y con gobiernos presidencialistas, los procedimientos de reforma constitucional no deben ser vistos desde una generalidad, ya que para futuras reformas (si las hubiere) se debe determinar si ella vá o no acorde con los principios que el propio constituyente originario estableció, recomendando siempre realizar un análisis en cada caso y de esta forma evitar caer en generalizaciones, que nos llevan al callejón del desdichado mito del único significado verdadero.

BIBLIOGRAFIA

- 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.
- Álvarez, Á. E. (2008). Venezuela: ¿La Revolución Pierde su Encanto? *Revista de Ciencia Política*, 28(1), 405-432.
- Antonio Gramsci, Cuadernos de la cárcel, tomo V, cuaderno 13, parágrafos 2 (p. 18) y 17 (pp. 32-40), México, Era, 1994.
- ARIAS, C. 2009. Situación y perspectivas del presidencialismo y el parlamentarismo en América Latina. América Latina: ¿Crisis de la democracia o crisis de gobernabilidad?
- 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.
- 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.
- Brewer Carías, A. (1999). *Debate Constituyente. Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente* (Vol. III). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- 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.

- 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.
- Cervantes Herrera, José, "El Poder Legislativo y la democracia. Los retos actuales", Investigaciones Jurídicas, México, Universidad de Guanajuato, 1998, pp. 45-51.
- Cruz Infante, Abigail, "Ética parlamentaria en República Dominicana", en varios autores, op. cit., nota anterior, p. 257.
- 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).
- Delpérée, Francis, "El parlamento en el siglo XXI; su legitimidad y su eficacia", en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *El Estado contemporáneo y su reconstrucción institucional*, México, Porrúa, 2002, p. 361.
- 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.
- Dieter Nohlen, Presidencialismo, sistema electoral y sistema de partidos en América Latina, CAPEL, Costa Rica, 1988, pág. 47-60

- Dieter. Nohlen, "La Reección", en VVAA, Tratado Electoral Comparado de América Latina, Fondo de Cultura Económica y otros, México 1998, pp. 140 y ss.
- Duarte Rivas, Rodolfo, "Significado del Poder Legislativo en la reforma del Estado mexicano", Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, México, 1a. época, vol. I, núm. 1, enero-abril de 1991, p. 74.
- 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.
- Herrera, Enrique. Práctica metodológica de la investigación jurídica. Astrea, Buenos Aires, 2002, p. 10.
- Hidalgo, M. (2009). A la segunda va la vencida: ¿Chávez rumbo 2021? *Umbrales*(19), 229- 241.
- 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.
- Kelsen, Hans, Teoría general del Estado, trad. De Luis Legaz Lacambra, México, Nacional, 1979, p. 330.
- 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.

- Linz, Juan J., (1985). *La quiebra de las democracias*. Madrid: Alianza Editorial.
- 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 Garrido, Diego et al. (dirs.), Nuevo derecho constitucional comparado, Valencia, España, Tirant lo Blanch, 2000, p. 255.
- Lucio Oliver y Nayar López Castellanos (coords.), América Latina y el Caribe: una región en conflicto. Intervencionismo externo, crisis de las instituciones políticas y nuevos movimientos sociales, México, Plaza y Valdés, 2009, pp. 47-64.
- 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.

- 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.
- 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. y Fernández, M. (1991). *Presidencialismo versus Parlamentarismo. América Latina*. Caracas: Nueva Sociedad.
- 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-Baltodano, A. (2010). Se consolida el Estado por derecho (y se debilita el Estado de Derecho). *Revista de Ciencia Política*, 30(2), 397-418.
- Piwonka Felipe Agüero, La Constitución y las Fuerzas Armadas en algunos países de América del Sur y España, *Revista Síntesis* n 3, Madrid, 1987, pág. 25-45.
- René Zavaleta Mercado (1978), "Las formaciones aparentes en Marx", en René Zavaleta, *Antología*, Argentina, Clacso, 2009, pp. 213-261.
- 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.

- Rossell, Mauricio, Congreso y gobernabilidad en México, México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2000, pp. 51 y 52.
- Rúa, Fernando de la, "El Parlamento, garantía de la democracia", El Poder Legislativo en la actualidad, México, Cámara de Diputados-UNAM, 1994, p. 179.
- 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.
- Serrafiero, M. (2009). Reelección Presidencial en América Latina: Evolución y Situación Actual. *Boletín de Política Comparada*, 2(2).
- Serrafiero, M. (2011). La reelección presidencial indefinida en América Latina. *Revista de Instituciones, ideas y mercados* (54), 225-259.
- 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.
- Ugglá, F. (2009). Bolivia: Un año de vivir peligrosamente. *Revista de Ciencia Política*, 9(2), 247-273.
- Zelaya, R. M. (2010). *La reelección presidencial: Un estudio comparativo de casos en América Latina*. Managua: Instituto Republicano Internacional.

PAGINAS WEB CONSULTADAS

- “Elecciones municipales en Nicaragua, plebiscito para Ortega”, El Nuevo Diario, 08 de noviembre de 2008
- “Herty Lewites exige primarias en el FSLN”, La Prensa, 2/12/2004
- “La interpretación de la Constitución”, La Razón, 22 de febrero de 2013
- “La permanencia de Evo en el poder se negocia en el diálogo”. La Razón, 20 de octubre de 2008.
- “Presidente puede presentar enmiendas todos los años” El Universal, 04 de febrero de 2009
- “Reelección a cargos populares es ilegal dice la oposición” El Nacional, 05 de enero de 2009.
- El Universal, “Inician Debate en el Congreso”, 26/01/1999.
- Elecciones del 2011 el “pacto” ha quedado atrás dando paso a un control aún mayor del FSLN de las instituciones del gobierno
- http://analitica.com/biblioteca/hchavez/proyecto_constitucion.asp#t6c3 (Revisado por última vez el 25/03/2013).
- http://www.enlaceacademico.org/uploads/media/INFORME_FINAL_ELECTORAL_2008.pdf (Revisado el 26 de marzo de 2013).
- La Razón Digital, 18 de marzo de 2012.

ANEXOS

ANEXO 1

DATOS ESTADISTICOS

ANEXO 2

NOTICIAS