

Reelecciones presidenciales en América Latina: Un caso de crisis institucional*

Por
Juan Carlos Arenas Gómez**
Germán Darío Valencia Agudelo***



La idea que se quiere dejar planteada aquí es que la *ola reeleccionista en América Latina* es un fenómeno que obedece más al carácter de personalización del poder y provisionalidad institucional que a las conveniencias teóricas y prácticas que tiene para el sistema político. Una idea que se puede evidenciar cuando se pasa revista a cada uno de los países que ha adoptado la reelección presidencial en América Latina recientemente. Donde incluso en aquellos países donde no hay reelección, hoy se está pensando en ella, esgrimiendo argumentos basados en la emoción.

En la década de 1980 sorprendió en la ciencia política el resurgimiento de un enfoque teórico para el análisis de los fenómenos politológicos. Se trataba del neoinstitucionalismo, que se propuso como una “nueva opción” frente al conductismo y la elección racional, que habían dominado después de la posguerra (March y Olsen, 1993 y 1997). El enfoque, asimilando aprendizajes teóricos y metodológicos de sus críticos, recuperó el énfasis en la interdependencia entre las instituciones y los procesos políticos y sociales, la toma de decisiones de los agentes y el desarrollo, entre otros muchos asuntos.

Como se sabe, la teoría tenía antecedentes importantes desde comienzos del siglo veinte, en los que se defendía la centralidad de las instituciones para descifrar el comportamiento social e individual. De manera general, concebían las instituciones como el

conjunto de prácticas repetidas en el tiempo y aceptas por la comunidad (Ayala, 1999); o como "las reglas de juego en una sociedad, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interrelación humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea social, político o económico. El cambio institucional conforma el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico" (North, 1993, pp. 13-14).

En lo político, por ejemplo, las instituciones permiten el orden político, aseguran la autoridad, le dan legitimidad al poder y permiten la gobernabilidad; sin ellas, por el contrario, es imposible la convivencia y el orden político. Las instituciones permiten a los ciudadanos que se sientan tranquilos y confiados, pues sus derechos de propiedad serán respetados y sus vidas cuidadas. Esta es una de las razones por las cuales el tema de las instituciones cobra mayor importancia entre académicos y hacedores de políticas. Ven en estas una fuente del desarrollo y la clave para explicar el origen de la riqueza y la pobreza de las naciones; por ello, buscan sin cesar crear instituciones eficientes o al menos adecuar las actuales para mejorar la asignación de los recursos, aumentar el bienestar social y cambiar la distribución del ingreso.

En este sentido cabe destacar que uno de los mayores logros del enfoque neoinstitucionalista es el énfasis que le da a las instituciones como factor que explica el desarrollo. Éste ha mostrado que los países exitosos comparten el hecho de tener instituciones fuertes, duraderas y aceptadas por todos; mientras que los no exitosos tienen instituciones débiles, de corto plazo y que varía permanentemente. Es ejemplo de instituciones fuertes la división de poderes que ha permitido controlar el despotismo, evitar el abuso del poder y controlar la actuación del ejecutivo; y de instituciones débiles aquellas donde se cambian las normas permanentemente, se generan conflictos y se incentiva la desconfianza y la deslealtad, que son muchos los ejemplos en el mundo. Se sabe que en ambas circunstancias se crea un orden, pero el enfoque neoinstitucionalista sugiere que la estabilidad en las reglas del juego potencializa la promoción de ciertos valores y abre posibilidades al desarrollo económico y político.

Esto no quiere decir que los cambios institucionales no se permitan o no sean posibles. Por el contrario, el enfoque histórico del neoinstitucionalismo aboga por transformaciones en las reglas de juego, pero estas deben ser el resultado de los cambios en la

En lo político, por ejemplo, las instituciones permiten el orden político, aseguran la autoridad, le dan legitimidad al poder y permiten la gobernabilidad; sin ellas, por el contrario, es imposible la convivencia y el orden político. Las instituciones permiten a los ciudadanos que se sientan tranquilos y confiados, pues sus derechos de propiedad serán respetados y sus vidas cuidadas. Esta es una de las razones por las cuales el tema de las instituciones cobra mayor importancia entre académicos y hacedores de políticas.

historia, de largo plazo, concertadas y aceptadas por la comunidad (Guy, 2003). Una buena institución se caracteriza porque permite la adaptación de los comportamientos a las circunstancias históricas; por tanto, se debe hablar de crisis institucional cuando en un momento indeterminado se da una ruptura en el funcionamiento de un sistema, un cambio cualitativo sea positivo o negativo, un giro no esperado en el modelo normal. El carácter de impredecible, limitado y dañino para el sistema hace que se pueda hablar de crisis (Pasquino, 1997, p. 391).

Y esto es precisamente lo que está pasando en América Latina recientemente, una crisis institucional que se puede ilustrar con la ola reeleccionista. En 2009, 14 de los 19 países que conforman la región, introdujeron dentro de sus marcos constitucionales la reelección presidencial, argumentando que este tipo de diseño premia el buen desempeño de los gobernantes. La situación es paradójica si se contrasta con la costumbre de tres lustros atrás, cuando la reelección presidencial en los países latinoamericanos era casi inexistente y los argumentos que se esgrimían en su contra eran precisamente el buen desempeño de las instituciones democráticas. Hasta 1993, la mayoría de las constituciones de la

región consagraban el principio de no reelección o de reelección pero con un periodo de por medio (Camargo, 1965, p. 30)¹. El juicio histórico asociaba estas experiencias con nefastas restricciones de las libertades, atropello a los derechos humanos y tendencias antidemocráticas de los regímenes. Algo de aquellos temores fundados estuvo en la base de los diseños institucionales en los que se abogaba por el fortalecimiento del republicanismo y la democracia, conservando dentro de sus principios políticos la rotación del poder.

Sin embargo, al correr la década de 1990 países como Perú, Brasil y Argentina, tomaron la decisión constitucional de permitir la reelección presidencial. También es el caso de Colombia, que en 2004 constitucionalizó la reelección inmediata de su presidente y, desde mediados de 2008, está enfrascada en la discusión de un nuevo cambio normativo que permita extender la reelección a un tercer período. Con esta serie de cambios se abrió en nuestro país y en la región el debate sobre la conveniencia o no de permitir este tipo de situación. En este contexto debemos preguntarnos por los efectos que tienen esta serie de modificaciones constitucionales para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática y de la gobernabilidad en los países de la región.

La idea que se quiere dejar planteada aquí es que la *ola reeleccionista en América Latina* es un fenómeno que obedece más al carácter de personalización del poder y provisionalidad institucional que a las conveniencias teóricas y prácticas que tiene para el sistema político. Una idea que se puede evidenciar cuando se pasa revista a cada uno de los países que ha adoptado la reelección presidencial en América Latina recientemente. Donde incluso en aquellos países donde no hay reelección, hoy se está pensando en ella, esgrimiendo argumentos basados en la emoción.

Son los casos de Honduras, Paraguay y Uruguay, donde aunque hoy no se permite la reelección, hay procesos políticos que marchan en esa dirección. Honduras, por ejemplo, desde junio de 2009 se ha convertido en el epicentro del análisis político latinoamericano debido al efecto que tuvo la decisión del presidente Manuel Zelaya de buscar una reforma constitucional que le permitiera la reelección presidencial (Cuba 2.0, 2009). En Uruguay, aunque no han propuesto la reelección seriamente, esto se debe más al fantasma de una larga dictadura que a la falta de interés de su presidente Tabaré Vázquez. Por su parte Paraguay, que también sufrió una larga dicta-

Es ejemplo de instituciones fuertes la división de poderes que ha permitido controlar el despotismo, evitar el abuso del poder y controlar la actuación del ejecutivo; y de instituciones débiles aquellas donde se cambian las normas permanentemente, se generan conflictos y se incentiva la desconfianza y la deslealtad, que son muchos los ejemplos en el mundo. Se sabe que en ambas circunstancias se crea un orden, pero el enfoque neoinstitucionalista sugiere que la estabilidad en las reglas del juego potencializa la promoción de ciertos valores y abre posibilidades al desarrollo económico y político.

dura con Alfredo Stroessner, hoy está discutiendo la posibilidad de la reelección presidencial; su actual presidente Fernando Lugo se viene inclinando a favor de la reelección y ha manifestado que la buscaría si las leyes y el pueblo lo permiten².

Le siguen los países que han aceptado la reelección pero de manera alternada, que son Costa Rica, Chile, Nicaragua, Panamá y Perú. En este grupo vale la pena destacar a Nicaragua y Perú. En el primero, su actual presidente Daniel Ortega está disfrutando de la segunda designación y viene impulsando la idea de una reforma que le permita la reelección consecutiva. En el segundo, desde 1993 se permitió la reelección consecutiva, propuesta que hizo su presidente Alberto Fujimori, pero luego de finalizar su mandato y acusado de corrupción, fue modificada de nuevo en 2000 y se permitió la reelección sólo de manera alternada.

En el grupo de los reeleccionistas consecutivos está Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, República Dominicana y Colombia. Todos ellos se caracterizan porque fue un presidente de turno el que patrocinó la reelección y cada uno de ellos disfrutó en el siguiente periodo de la reelección consecutiva. Eso

pasó en Argentina con Carlos Menem, en donde luego de la enmienda constitucional en 1994 éste fue reelegido para el periodo 1995-1999; en Bolivia, con Evo Morales, donde la reelección presidencial fue aprobada en febrero de este año (2009) y lo más probable es que su actual presidente sea reelegido el próximo diciembre; en Brasil, con Fernando Henrique Cardoso, encargado de promover y aprobar la enmienda constitucional de 1997 que permitió a los funcionarios electos buscar una reelección consecutiva y que como se esperaba éste fue reelecto.

Lo mismo ha ocurrido en Ecuador, con Rafael Correa, que promovió la reforma; ésta fue aceptada en septiembre de 2008 y fue aprovechada por el mismo Correa en abril de 2009, quien logró que además se le permitiera por una única vez la reelección consecutiva. En República Dominicana y en Colombia ha pasado algo muy similar: en el primer país se permitió en 1994 pasar de la reelección consecutiva a la alterna y en 2002 volvió a la reelección consecutiva; el dominicano Leonel Fernández ha ajustado su tercer periodo presidencial, avanza a la par en pro de la reforma constitucional que le permita continuar en el poder. Caso similar ocurre en Colombia; aunque la Constitución de 1991 no permitió la reelección, ésta fue modificada en 2004 para permitir que el presidente Álvaro Uribe pudiera ejercer dos mandatos consecutivos, que efectivamente hizo realidad en 2006, y hoy de nuevo se está buscando otra enmienda que le permitiría buscar un tercer mandato el próximo año.

Finalmente Venezuela, que es el único que conforma el grupo de reelecciones indefinidas, aprobó esta situación a principios de este año. Ya en 1999, el presidente Hugo Chávez había impulsado la promulgación de una nueva constitución donde se amplió el período presidencial de cinco a seis años e incluyó la reelección inmediata por un solo ciclo gubernamental. Situación que logró modificarse de nuevo en febrero 2009, luego de ser rechazado a finales de 2007 el referendo por estrecho margen. Hoy Venezuela ha aprobado la eliminación de los límites de reelección para todos los cargos de elección, entre ellos la del presidente. El objetivo de Chávez es ser reelecto hasta 2019, por ahora.

Este paso rápido de revista permite afirmar que la tendencia reeleccionista en el ejecutivo en América Latina es cierta. Casi todos los países, incluso los que hoy prohíben la reelección, están pensando en esta alternativa. Los cambios además muestran que la tendencia es pasar por varias etapas, permitiendo en pri-

mera instancia la reelección, ya sea alternada o por un solo periodo, y luego, como en Venezuela y próximamente en Colombia, a una reelección indefinida. Teniendo como característica la hipótesis señalada al inicio: que es una decisión que se toma más por premios o castigos a personalidades y no como una decisión argumentada desde la teoría política, que muestra la conveniencia para el sistema político.

Además se puede también constatar que en la discusión sobre la reelección casi siempre se dejan de lado los temas centrales y se anula la reflexión sobre las consecuencias que ésta tiene para la calidad de la democracia. No se identifican las consecuencias institucionales que tienen estas decisiones sobre el fortalecimiento o debilitamiento del sistema democrático, la conservación de sus lógicas de pesos y contrapesos y la preservación efectiva del principio de gobierno *pro tempore*. Además, tampoco se analizan los efectos en el proceso político, en la dimensión procedimental –vital en el juego democrático– que apunta fundamentalmente al respeto de las reglas de juego. En este sentido, y buscando advertir sobre estos importantes aspectos, a continuación se presentan algunos factores institucionales que hay que advertir a la hora de realizar reformas como las reeleccionistas en América Latina.

Es necesario advertir que en la oleada reeleccionista, como resulta obvio, lo primero que se afecta

En 2009, 14 de los 19 países que conforman la región, introdujeron dentro de sus marcos constitucionales la reelección presidencial, argumentando que este tipo de diseño premia el buen desempeño de los gobernantes.

La situación es paradójica si se contrasta con la costumbre de tres lustros atrás, cuando la reelección presidencial en los países latinoamericanos era casi inexistente y los argumentos que se esgrimían en su contra eran precisamente el buen desempeño de las instituciones democráticas.

Es necesario advertir que en la oleada reeleccionista, como resulta obvio, lo primero que se afecta son los arreglos constitucionales, creando ciertas situaciones de inestabilidad. La constitución política es una expresión normativa del acuerdo político básico, que sustenta las instituciones creadas para garantizarle a los asociados mecanismos de intervención en política y establecer las ataduras que deben respetar los gobernantes.

son los arreglos constitucionales, creando ciertas situaciones de inestabilidad. La constitución política es una expresión normativa del acuerdo político básico, que sustenta las instituciones creadas para garantizarle a los asociados mecanismos de intervención en política y establecer las ataduras que deben respetar los gobernantes. Por esta razón un cambio constitucional provoca una modificación de los principios regulatorios, afectando el equilibrio institucional y los juegos de poder que se dan en su marco. Y eso sucede con los principios que guían la toma de decisiones, con las garantías que se ofrecen a los diversos miembros del sistema y con las ataduras que deben respetar los gobernantes.

Lo segundo que se afecta es la legitimidad de los actos de poder que se desprendan de dicho conjunto de normas fundamentales. Allí cabe ubicar el hecho de que las circunstancias que han rodeado los cambios en las reglas del juego se vinculan en muchos casos con la percepción que una coalición de poder tiene del desempeño de un gobernante concreto –Fujimori, Chávez, Uribe, Correa y Morales– y con la activación de mecanismos de cambio constitucional por parte de un grupo interesado en que ese mandatario permanezca en el poder. Cambios de esta naturaleza están saturados de cálculos a corto plazo, sometiendo a las

sociedades a una lógica de constitucionalismo circunstancial, hecho a la medida de coyunturas específicas y climas políticos concretos –picos altos de favorabilidad, por ejemplo–, que ayudan muy poco al fortalecimiento institucional a largo plazo.

Como tercero se afecta es la dimensión administrativa del Estado. Estos cambios son diferenciales según se trate de casos como Bolivia, Venezuela o Ecuador, comparados por ejemplo con Colombia o Argentina. En algunos de estos casos las reelecciones vinieron acompañadas de reformas más estructurales del Estado, incluyendo la reorientación de las tareas que éste debía asumir frente a la economía, e incluso, redefiniendo la orientación política de la nación. Pero lo que interesa resaltar aquí es que al introducir el mecanismo de la reelección, necesariamente el esquema administrativo del Estado sufre por lo menos dos modificaciones relevantes:

El cambio en la duración de los periodos de gobierno afecta la lógica de coordinación de los diversos niveles del sistema administrativo del Estado.

La introducción de este mecanismo obliga a incorporar un conjunto de instrucciones y regulaciones del comportamiento de los funcionarios, lo que revela los riesgos que se corren al momento de entrar en campaña de desvío de las funciones administrativas.

Esto apunta a un tema más general: el modo en que los diversos diseños institucionales juegan con los pesos y contrapesos, concentrando el poder en unas instancias, poniendo en manos de unas pocas personas o entidades la capacidad de determinar el destino de los recursos esenciales estatales, afectando todos los niveles administrativos. ¿Cuántas instituciones relevantes del ordenamiento institucional fueron concebidas bajo la lógica de un escenario de no reelección del ejecutivo? ¿Qué consecuencias precisas se derivan de la reelección para el funcionamiento de los controles horizontales entre diversos órganos de poder público? ¿Qué ajustes tendrían que emprenderse para restablecer la lógica de pesos y contrapesos concebidos por las diversas constituciones? ¿Qué mecanismos establecer para que la estructura administrativa del Estado y su funcionamiento no se vieran afectados inadecuadamente en la dinámica de campaña que implica la reelección?

Finalmente, cabe advertir que los cambios constitucionales afectan las lógicas de competencia por el poder institucionalmente regulado. Eso quiere decir que producen un desequilibrio en la competencia por

el principal cargo del ejecutivo, generando accesos diferenciales a los recursos de que disponen los distintos competidores: información privilegiada, acceso más expedito a los medios de comunicación y mayor visibilidad, entre otros. Adicionalmente, el jefe del ejecutivo nacional queda en la híbrida y ambigua posición de gobernante-candidato. Híbrida porque una y otra función implican lógicas de naturaleza distinta y ambigua porque esta nueva función (presidente-candidato) induce o refuerza la tendencia a ocultar o no definir claramente las actitudes u opiniones de un agente que mientras gobierna también desarrolla estrategias para mantenerse en el poder.

De esta manera, y sólo tomando uno de los muchos aspectos que hay que considerar en la oleada reeleccionista en América Latina, se muestran los nefastos efectos que tienen estos cambios institucionales en la calidad de la democracia y en el desarrollo de los países. El llamado que se quiere dejar en este texto es mostrar que al discutir el tema reeleccionista de manera seria y argumentada, no desde el deseo y la pasión, no desde el personalismo y la coyuntura, sino desde los ámbitos de la teoría y la ciencia, desde el derecho constitucional, desde la teoría institucional y desde la conveniencia para los sistemas políticos, no se puede continuar con la lógica de discutir el tema sólo desde el enfoque netamente pragmático, asociado a la persona o líder carismático; se debe pensar seriamente en la conveniencia teórica, general y abstracta que deben tener las reformas institucionales.

Bibliografía

- Ayala, J. (1999). *Instituciones y economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Camargo, Pedro Pablo (1965). *Reelección presidencial y reelección parlamentaria en América y México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Cuba 2.0. Publicación digital del partido democrático cristiano de Cuba (2009). "América Latina se prepara para elecciones presidenciales". *NoticieroDigital.com* [Artículo en Internet], disponible en: <http://pdc-cuba.org/component/content/article/46-internacional/103-america-latina-se-prepara-para-elecciones-presidenciales.html?directory=69>. Sábado 08 de Agosto de 2009.
- Guy, Peters, B. (2003). *El nuevo institucionalismo: Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- March, James G. y Johan P. Olsen (1997). *El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política*. México: CNCYPAP/UAS/FCE.
- _____ (1993). "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política", *Zona Abierta*, Num. 63/64; pp. 1-43.
- North, D. (1995). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pasquino, G (1997). "Crisis". En Bobbio, Norberto; Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino. *Diccionario de Política*, 7ª edición. México: Siglo XXI editores.

Notas

1. Hacia 1965 según el balance hecho por Pedro Pablo Camargo (1965, p. 30 y siguientes), en América Latina sólo los casos de Haití, República Dominicana y Cuba, presentaban una situación en la que los esquemas de reelección o de condición vitalicia del cargo de presidente, socaban todos los principios de la democracia representativa.
2. Ya Nicanor Duarte Frutos, quien gobernó entre 2003 y 2008, había propuesto un cambio constitucional en esa dirección, pero se le fue negado.

* Este texto fue presentado en el *Seminario de Economía y Filosofía. Crisis en América Latina en el contexto de la crisis económica mundial* realizado por los institutos de Filosofía y de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, el 22 de septiembre de 2009, en Ciudad Universitaria, Bloque 19, auditorio 104.

** Sociólogo y magíster en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia. Profesor del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia y miembro del grupo de investigación Estudios Políticos y de UreA (Unidad de Redacción Inmediata). Dirección electrónica: juanarenas.gomez@gmail.com.

*** Economista, especialista en Gerencia Social y magíster en Ciencia Política de la Universidad de Antioquia. Profesor Asociado del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia y miembro de los grupos de investigación Hegemonías, Guerras y Conflicto, Microeconomía Aplicada de la UreA (Unidad de Redacción Inmediata). Dirección electrónica: german.valencia@udea.edu.co y gvalencia@yahoo.com.