

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

**La ola reeleccionista y su impacto en la
democracia sudamericana.**

Estudio sobre la reelección presidencial inmediata : la
lección de las reformas constitucionales en Sudamérica

Ernesto Silva
Tutor: Daniel Buquet

2006

Tabla de Contenidos

INTRODUCCIÓN	4
HIPÓTESIS CENTRAL	5
LA REELECCIÓN COMO PROBLEMA	7
¿Qué entendemos por reelección?	7
¿POR QUÉ EL PRESIDENTE NO PUEDE SER CANDIDATO?	9
Los Argumentos de Hamilton	10
La Precaución de Alberdi.....	11
MODELOS DE DEMOCRACIA	11
PERSONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA	13
Réditos e Incentivos Políticos.....	14
Importancia del Carisma	15
RENDIMIENTO ELECTORAL DE LOS PRESIDENTES	16
REELECCIÓN Y MANDATO PRESIDENCIAL	18
¿POR QUÉ LA REELECCIÓN?	20
El Capital Político de los Reformadores	21
Funcionalidad de la Reelección.....	22
¿QUIÉNES NEGOCIARON LA REELECCIÓN?	23
Heterogeneidad de la Coalición Reformadora	24
Transacciones	25
Canales de la Reforma.....	25
DEBACLE PARTIDARIA	27
Costumbres Políticas Sudamericanas	28
EFFECTO INSTITUCIONAL DE LA REELECCIÓN	29
Componentes Autoritarios.....	30
Satisfacción Ciudadana.....	32
El Fantasma del Presidente Vitalicio.....	33
Debilitamiento de los Controles	34
Problemas de la Reelección Alterna.....	36

LOS AGOREROS DE LA REELECCIÓN	37
REFORMAS DEMAGÓGICAS	38
Componentes demagógicos	39
CONCLUSIONES	42
BIBLIOGRAFÍA	45
LINKS CONSULTADOS	47
ANEXO	48
Problema del Elector Cortoplacista	48
Presidentes Reelectos en Estados Unidos	49
Partidos Venezolanos	49
Desempeño de los Líderes Estabilizadores	50
Valores en el índice Freedom House	51
Derechos Políticos según Freedom House	52
Encuesta Latinobarómetro	54
Percepción de Corrupción	55
Cronología	57

Introducción

En este trabajo estudiaremos la ola de reformas constitucionales efectuadas en América del Sur en los últimos quince años con el objeto de habilitar la reelección inmediata del presidente. Sin redundar en los detalles históricos de estos procesos, ni contrapesar exhaustivamente las consideraciones jurídicas suscitadas, hemos de preguntarnos el porqué y el cómo en distintas sociedades se aprobaron reformas que permitieron a sus presidentes revalidar sus mandatos.

Lo primero que nos reclama el propósito recién expuesto es debatir en un plano teórico los posibles efectos de la reelección. El tema puede discutirse desde muchas perspectivas, considerando si favorece o no el mejoramiento administrativo de los gobiernos, la formación ciudadana o el recambio de líderes, etc.

Abordar el tema desde una perspectiva que supere los argumentos circunstanciales que suelen esgrimirse de forma recurrente, exige proyectar, así sea de manera esquemática y provisoria, una teoría general que explique el funcionamiento de las democracias presidencialistas. Especialmente, necesitamos una teoría del papel de los liderazgos políticos y su interacción con la ciudadanía. Escapa a las posibilidades de este trabajo presentar y justificar dicha teoría en su total complejidad. Lo que sí intentaremos será diseñar un esquema que nos permita establecer relaciones necesarias entre concepciones de la democracia, los liderazgos y la ciudadanía, con la aceptación o no de la reelección presidencial inmediata.

En la parte empírica del trabajo tomaremos como eje central las transacciones que se realizan entre quienes demandan la reelección y quienes desconfían de ella, suponiendo que la amplitud del consenso sobre las normas básicas de un régimen es positiva para su desempeño democrático.

Rastreadremos la génesis de las reformas constitucionales correspondientes guiados por una serie de preguntas clave; quiénes fueron los impulsores de la reelección, sus beneficiarios y quiénes se sintieron amenazados por ella; y entonces, de qué manera reaccionaron los opositores ante esta propuesta. Respondiendo estas interrogantes

debemos estar en condiciones de completar el cuadro de transacciones realizadas y los fundamentos que dieron fuerza a los distintos actores en juego.

La intención es realizar un trabajo con componentes explicativos y comparativos. No será viable pensar en contrastar cabalmente hipótesis de corte explicativo, pero mediante la comparación podremos establecer algunas líneas básicas para ensayar explicaciones al fenómeno de la «ola reeleccionista» en Sudamérica con sus variaciones, y, especialmente, aquellas alternativas que procuran acompañarla con la condición democrática del régimen.

Hipótesis Central

Es sensato suponer que todo presidente desearía ser reelecto, pero solamente algunos consiguen tal cosa. Como punto de partida, hemos de considerar las situaciones favorables a la introducción de la reelección a favor del presidente en ejercicio.

Quizá, la más importante de ellas es el descrédito del sistema político: partidos débiles, situación socioeconómica amenazante, desgaste de las viejas elites. Este contexto es favorable a políticas de corte refundacional. Entonces, si el presidente es la personificación de un movimiento reformista, para el cual es un elemento aglutinante y una fuente de capital político es de esperar que este movimiento busque maximizar la utilidad de su líder con la reelección.

Difícilmente un presidente mediocre, abocado a una administración rutinaria logre conjugar tras de sí la coalición de fuerzas necesaria para una reforma constitucional. Ahora, si tras la figura del presidente existen esperanzas de transformación social o de consolidación institucional, entonces, es mucho más probable que la natural ambición de éste por extender su gobierno encuentre seguidores dispuestos a impulsar las reformas necesarias. A este tipo de presidentes que superan crisis y se convierten en reelegibles los llamaremos «héroes».

Hablar de reelección, especialmente cuando ésta se piensa a favor del actual presidente de un país, despierta en muchos ciudadanos la tenebrosa imagen del presidente vitalicio, que podríamos caracterizar en el mexicano Porfirio Díaz o Stroessner en Paraguay, entre otros. Las malas experiencias latinoamericanas con la reelección contrastan con el caso de Estados Unidos, donde la reelección del presidente forma parte del formato

institucional aceptado por los principales actores políticos sin que se sospeche que ésta sea fuente de desequilibrios a favor de algún bando en particular.

Sin comprometernos con el modelo estadounidense en particular, hablaremos de «reelección moderada» para referirnos a los casos que se asemejan a este en cuanto a mandatos relativamente reducidos con prohibición de sucesivas reelecciones luego del segundo período. Como veremos más adelante, este modelo tiene sus partidarios propios, ya que puede ser interpretado como una buena forma de extender hasta los ocho años los mandatos presidenciales, lo cual debería consolidar la coherencia de las políticas públicas, al tiempo que permite una revisión electoral a mitad de período.

Si la posibilidad de reelección favorece a los partidarios del programa político del presidente, entonces, deberíamos esperar resistencia por parte de sus detractores. La línea argumental que desarrollaremos plantea que, cuanto más necesite el presidente conseguir acuerdos fuera de su círculo inmediato de partidarios, más heterogénea será la coalición pro reelección y mayores serán las transacciones exigidas por quienes tomen parte en ella. Es de esperar que el resultado sea menos oneroso para los opositores, acercándonos al formato de la reelección moderada.

La reelección de un presidente fuerte supone una amenaza de marginación para sus oponentes. Si estos opositores pueden incidir en las reformas constitucionales correspondientes, podrán reclamar mecanismos que garanticen la buena competencia política, conservando la salud democrática del régimen. De esta manera se conjuraría el fantasma del presidente vitalicio, fenómeno que ha dado mala imagen a la reelección presidencial en América latina.

Resumiendo, la hipótesis central del trabajo será la siguiente. Ningún presidente puede imponer caprichosamente una reforma electoral que habilite su reelección. Quienes consiguen tal cosa son personas excepcionales en contextos excepcionales. Este cruce de excepcionalidades explica el fenómeno que hemos denominado ola reeleccionista: presidentes carismáticos y exitosos en un contexto crítico, donde su figura contrasta con la pérdida de legitimidad de las alternativas políticas.

La forma cómo se desarrolla el proceso reformista se entiende con la introducción de una nueva variable. Cuando la oposición tiene herramientas para participar en la elaboración de las reformas, el formato resultante tiende al polo de la reelección moderada. De lo contrario se obtiene un fortalecimiento de la hegemonía presidencial.

La Reelección como Problema

No está de más destacar con claridad los límites de este trabajo. Escoger como asunto la reelección presidencial nos limita al campo de los regímenes presidencialistas, los cuales tienden a concentrarse en el continente americano¹.

Limitar los mandatos presidenciales y restringir en algún momento la posibilidad de que un presidente revalide su cargo, han sido formas de evitar los potenciales desequilibrios de poder que el presidencialismo podría generar. Sin embargo, la demanda de reelección es una tensión constante. Esa tensión tiene dos fuentes: el mismo presidente que aspira a retener su poder y aquellos que se identifican con lo que él representa y lo consideran un capital político favorable a sus proyectos.

Como jefe de Estado y de Gobierno, el presidente reúne poderes formales, materiales y simbólicos que lo diferencian de sus homólogos en regímenes parlamentaristas. La mayoría de los presidencialismos han buscado fórmulas para limitar en el tiempo la extensión de los mandatos presidenciales. Esta sería la otra fuente de tensión que puja con la primera.

Mientras unos ven en un presidente un líder que fortalece sus intereses, y apoyan su continuidad, otros ven en esa misma persona una amenaza y se sienten violentados cuando alguien así trastoca las normas fundamentales para extender su tiempo en el cargo, ya que consideran que esa limitación era una garantía de sus derechos como minoría.

¿Qué entendemos por reelección?

El problema de la elegibilidad de los presidentes presenta diferentes soluciones atendiendo a la cantidad de mandatos posibles y a la posibilidad de renovarlos de manera inmediata o no. Teóricamente, las fórmulas serían: reelección irrestricta; reelección inmediata, por una serie de períodos consecutivos (generalmente dos) sin opción a nuevo mandato; reelección alterna; o, definitivamente no reelección. No

¹ Si bien en el este y el centro de Europa predominan los parlamentarismos, algunas sociedades post comunistas como Bulgaria, Rusia, u otras tantas repúblicas ex soviéticas, podrían contarse entre los regímenes presidencialistas. De todas formas, se trata de casos de reciente (y quizás incompleta) democratización. Información al respecto puede encontrarse en Röhrich (2001).

existen actualmente casos de reelección indefinida en los presidencialismos americanos, aunque recientemente se la propuso en Venezuela². A su vez, la reelección consecutiva de dos periodos puede ser abierta o cerrada. Abierta es cuando se la combina con reelección alterna, es decir, que quien ha gobernado dos periodos puede aspirar a un nuevo mandato una vez terminada la correspondiente veda. Cuando no se permite futuras candidaturas luego del doble mandato, entonces decimos que la reelección queda cerrada.

Presidencialismos Americanos

máxima reelección	Con Reelección		Sin Reelección		mínima reelección
	Consecutiva		Alterna		
	tres o más	dos periodos			
	<i>abierta</i>	<i>cerrada</i>			
	Argentina	Colombia³	Bolivia		Guatemala Honduras México Paraguay
	Brasil	Estados Unidos	Costa Rica		
	Perú	Venezuela	Chile		
	República Dominicana		Ecuador		
			El Salvador		
			Nicaragua		
			Panamá		
			Uruguay		
<p>Negrita: países que en los últimos veinticinco años introdujeron reformas tendientes a maximizar posibilidades de reelección</p> <p><i>Itálicas:</i> países que en los últimos veinticinco años introdujeron reformas tendientes a minimizar posibilidades de reelección</p>					

Puede apreciarse cómo la tendencia de los últimos veinticinco años es hacia mayor posibilidad de reelección. Este ciclo hacia mayor reelección será uno de los fenómenos a explicar en el trabajo, especialmente en lo que concierne a la introducción de la reelección por periodos consecutivos.

Nos ocuparemos de la reelección inmediata porque entonces se confunden el rol de candidato con el ejercicio de las labores presidenciales y esto podría, eventualmente, dar lugar a irregularidades. Las recientes reformas constitucionales que incluyeron la reelección como novedad en varios países sudamericanos serán los casos escogidos para

² La enmienda constitucional que supone modificar el artículo 230 y habilitar la reelección indefinida del presidente, fue propuesta por el diputado oficialista Luis Velásquez Alvaray (ver <http://www.velazquezalvaray.com/propuesta.pdf>). Chávez tomó distancia alegando que él no es un «caudillo insustituible».

³ La reelección en Colombia fue aprobada recientemente y todavía no se ha puesto en práctica el mecanismo, por lo que este interesante caso ha quedado fuera de este estudio.

comprender la negociación en torno a este tema, a quiénes interesa la reelección y qué tanto se juegan los líderes.

¿Por qué el presidente no puede ser candidato?

Una ciudadanía de sabios, con disponibilidad perfecta de información y mecanismos electorales óptimos, no necesitaría restringir la reelección de sus líderes. Le bastaría con juzgar su actuación en elecciones periódicas para evaluar si los beneficios de prolongar su mandato superan a las contraindicaciones. Esto significa que la no reelección supone que existen factores que dificultan a los ciudadanos en su papel de electores juzgar adecuadamente la totalidad de las consecuencias derivadas de una eventual reelección de los presidentes.

La reelección amplía las opciones del electorado, ya que pueden confirmar en el cargo al presidente eficiente, prolongando los ciclos de gobierno. Los argumentos a favor de esta posibilidad son de dos tipos. Unos se sustentan en consideraciones de orden dogmático: nadie debe restringir la voluntad de los electores. A esta postura la denominaremos «tesis del elector soberano». Otra categoría de argumentos centra su visión en el efecto sobre los desempeños gubernamentales. La reelección estimularía al presidente a hacer una buena gestión para obtener el premio de su continuidad en el cargo. Denominaremos a esta la «tesis del presidente racional egoísta» que actúa en un esquema de réditos personales.

La aceptación de las dos ideas recién expuestas tendría como corolario lógico la implementación de la reelección indefinida. Por contrapartida, limitar la reelección implica asumir dos ideas: que existen «fallas en el electorado» y que los presidentes tienen estímulos para gobernar correctamente incluso cuando no podrán traducir sus éxitos en votos personales. Llamaremos a esta situación, esquema de réditos transpersonales, como explicaremos más tarde.

Pensar en un esquema de réditos transpersonales nos dice que no hemos de perder eficiencia por restringir la reelección. Más relevantes son las derivaciones de la teoría de las fallas del electorado. Estas fallas suponen dos riesgos para las sociedades democráticas: la demagogia y las políticas electoralistas de corto plazo. He aquí el mayor temor de quienes se oponen a la reelección inmediata. Según ellos, cuando el presidente es también candidato, tiene la posibilidad de servirse de los recursos del

Estado para engañar o seducir tramposamente a los electores (ver en el Anexo el «problema del elector cortoplacista»). A la tesis según la cual el presidente corre con ventajas en la carrera electoral la llamaremos «tesis del caballo del comisario».

Los Argumentos de Hamilton

Mario Serrafiero coloca a Alexander Hamilton como el referente básico de las posturas favorables a la reelección. Sus argumentos se orientan a los efectos de la reelección sobre el desempeño gubernamental⁴. Ya hemos contestado la tesis según la cual sin renovación en el cargo no habrá estímulos para un buen gobierno, sin embargo, debemos considerar otras dos ideas de Hamilton al respecto. En primer lugar, la no reelección privaría a la república de los servicios del gobernante experimentado. Finalmente, el cambio forzado de gobernantes generaría discontinuidad en las políticas.

Un reeleccionista hamiltoniano podría argumentar así: *La presidencia es un cargo reservado a líderes excepcionales. Una sociedad ha de aspirar a colocar a sus mejores miembros en esa posición. Los mejores son, por definición, un grupo selecto y reducido. Ninguna empresa sería despediría prematuramente a un gerente exitoso, ¿por qué habrían de hacerlo las naciones con sus presidentes?*

La posibilidad de contestar estos argumentos depende de la validez de un supuesto, cuya demostración excede los límites de este trabajo. Llamaremos a este supuesto: «excepcionalidad relativa de los presidenciables»⁵.

Básicamente, los planteos contrarios a la reelección dependen en gran medida de que la excepcionalidad de los presidenciables sea tan solo relativa. Es decir, que la pérdida por prescindir de un líder con experiencia presidencial sea tolerable. Si el aprendizaje necesario para ser presidente solo se consigue con años en el cargo, entonces los costos

⁴ Ver Hamilton, Madison y Jay, 2001:307-311.

⁵ Podría pensarse en un segundo supuesto, denominado «expectativa favorable del recambio de élites» cuya corroboración reclamaría un trabajo de indagación histórica. Este segundo supuesto destaca el probable sentido conciliador del recambio. Con el tiempo, los gobernantes coleccionan adhesiones, pero también rechazos que se centran en su persona. Un nuevo líder es una oportunidad de renovación, no solo de las políticas, sino también de las relaciones entre los actores. Siempre puede ser para peor, pero, para mantener el sentido de esta tesis, hemos de suponer que es más probable que facilite diálogos y abra caminos de distensión.

del recambio serían prohibitivos y los argumentos contrarios a la reelección se debilitarían notoriamente.

La Precaución de Alberdi

Un argumento importante relativo a la reelección tiene que ver con la vinculación con el sistema político en su conjunto. Los presidencialismos latinoamericanos tienden a hipertrofiar el Ejecutivo. Entonces, la no reelección es una medida compensatoria. Alberdi realiza esta consideración en sus Bases para la organización política argentina. Si el presidente tiene amplias potestades no le faltarán medios para hacerse reelegir, por lo que la reelección operaría concretamente como una extensión del mandato, lo que a su vez reforzaría los extensos poderes presidenciales⁶.

Modelos de Democracia

Si concebimos la democracia como un régimen cuya única máxima es obedecer a la voluntad mayoritaria, entonces no hay justificación suficiente para evitar que la mayoría se dé el gusto de dar al presidente en funciones un nuevo mandato si así lo desea (lo cual nos conduce a aceptar la teoría del elector soberano).

Todo argumento que pretenda sostener la conveniencia de vedar a los presidentes la posibilidad de extender su gobierno por un nuevo período se han de cimentar en una concepción diferente, que denominaremos «constitucionalista». Hemos de pensar en la democracia como un sistema que privilegia equilibrios fundacionales y derechos individuales por encima del juego de minorías y mayorías⁷.

⁶ Los argumentos de Alberdi son analizados por Serrafiero (1997:108-109).

⁷ Tras esta dicotomía subyace una tensión que acompaña la génesis histórica de los sistemas democráticos, entre la limitación del poder y la extensión de la ciudadanía. La cuestión en pugna es de qué manera se aplica la doctrina del gobierno limitado, gestada en un contexto monárquico, a los gobiernos mayoritarios. En *Liberalismo y democracia* de Norberto Bobbio (1998), como en la obra de David Held, *Modelos de democracia* (2001), pueden encontrarse referencias al derrotero de esta relación conflictiva. Lo que aquí denominamos modelo constitucional es un derivado de la posición liberal clásica, que postula la necesidad de gobiernos limitados, incluso cuando se trate de gobiernos de mayoría. Una discusión teórica más profunda puede encontrarse en la obra de Robert Dahl, *Un prefacio a la teoría democrática* (1987).

El postulado básico contra la reelección presidencial quedaría así: limitar la reelección podrá contrariar una voluntad momentáneamente mayoritaria, pero en el largo plazo favorece la preservación de la democracia entendida, entre otras cosas, como la preservación de un Estado de Derecho (normas fundamentales) y no tanto como gobierno de mayoría.

Cuando se ponen trabas a la reelección presidencial se está recortando el derecho de los ciudadanos a elegir a quien consideran más apto para un cargo, y, además, se le está privando a un ciudadano la posibilidad de ser elegible. Esa restricción sobre la voluntad de los electores no puede ser democráticamente impuesta por otro cuerpo que no sea el de los mismos ciudadanos. Estamos ante una aparente contradicción que se salva cuando distinguimos al ciudadano que actúa como elector entre candidatos a la presidencia y aquél que se sitúa en el plano constituyente, o sea, el que toma decisiones relativas a las normas fundamentales del sistema. Los ciudadanos como constituyentes bien pueden optar por mecanismos que limiten en el futuro sus opciones como electores. Uno de estos mecanismos sería prohibir la reelección de los presidentes.

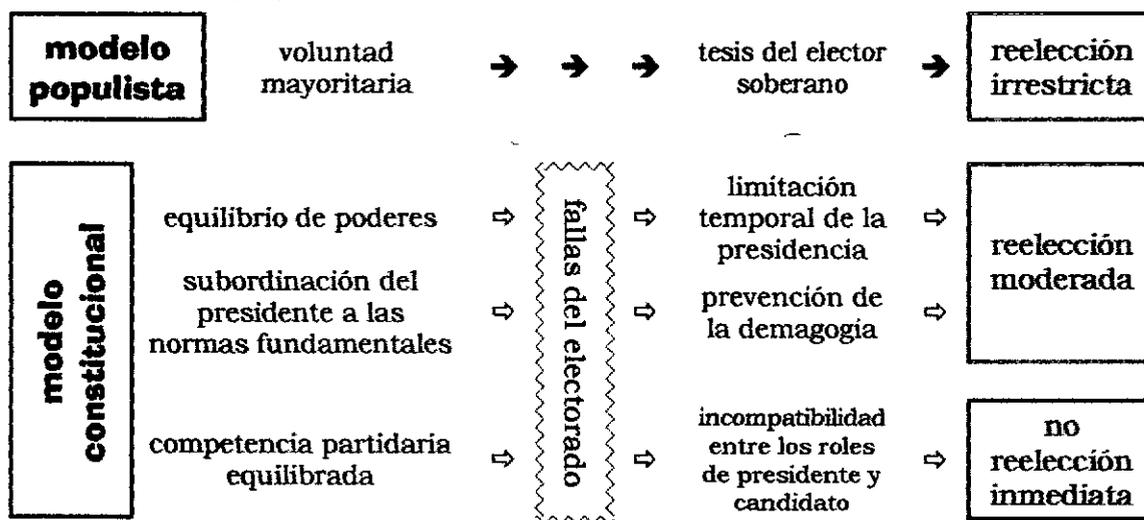
Existen dos elementos para prohibir la reelección. El primero sería la necesidad de limitar en el tiempo los mandatos, ya que el ejercicio de poderes discrecionales que quedan en manos del presidente acabaría por alterar el equilibrio con los demás poderes del Estado. Podemos ejemplificar esto pensando en el efecto de una presidencia prolongada sobre el Poder Judicial en aquellos sistemas que dan al presidente un importante papel en el nombramiento de los jueces. Como ya habrán deducido los lectores, este argumento ataca la reelección ilimitada, pero no dice nada que contradiga versiones más moderadas.

El otro elemento citado ataca todo tipo de reelección inmediata. Según esta posición, el presidente en funciones controla recursos que harían injusta la contienda electoral.

Ambos problemas quedan englobados bajo lo que anteriormente presentamos como la precaución de Alberdi.

El problema de la demagogia, que figura en el cuadro, lo explicaremos más adelante. Básicamente se trata de descartar rápidamente a aquellos líderes que puedan valerse de su popularidad excepcional para cambiar a su favor las reglas de juego.

fundamento de la
democracia:



Según el cuadro, la reelección es cuestión de debate cuando se asumen como fundamentos de la democracia aquellos que caracterizan al modelo constitucional. A su vez, dentro del modelo constitucional queda abierto el duelo entre la reelección moderada y la prohibición total. Todo depende del alcance que se le dé a los problemas del presidente candidato.

No importa si un liderazgo no democrático puede o no mejorar la seguridad pública, repartir riquezas entre sectores marginados o elevar el orgullo patriótico de las masas. Estamos evaluando la idoneidad de los modelos para producir democracias estables, con un cierto grado de legitimidad, que, dicho sea de paso, tienden a ser las sociedades más exitosas en los demás aspectos también.

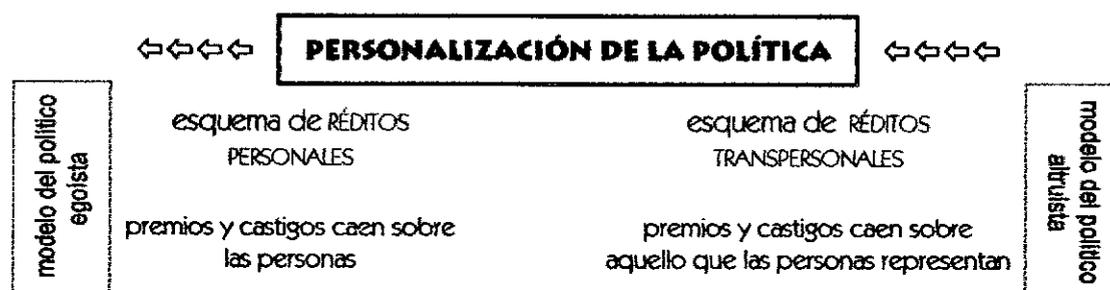
Personalización de la Política

La reelección es sospechosa de contribuir a la personalización de la política. Pero la relación puede invertirse, y pensar que la personalización es causa de esta ola reeleccionista. De todas formas, debemos considerar dos aspectos englobados bajo este concepto: la personalización como gradiente de la relación entre la relevancia de las instituciones y las personas que la componen, y el carisma como elemento diferenciador de liderazgos.

Réditos e Incentivos Políticos

Pensemos en las instituciones, ya sea el Estado o los partidos políticos, como organizaciones dotadas de un cierto grado de autoridad, simbólica o coercitiva, que a su vez consolidan costumbres y valores en formas que van más allá de las personas, pero cobran carácter real en esas personas que las encarnan. A partir de esa imagen, podemos trazar un continuo que va desde la fortaleza de las instituciones en detrimento del peso relativo de quienes la componen, hasta la preeminencia de las personalidades⁸.

Los argumentos ligados a la tesis del presidente racional egoísta conciben a la política como un escenario en el cual predominan los «réditos personales». En contraposición, es posible pensar situaciones en las cuales los réditos sean también y en gran medida, «transpersonales».



Un esquema de réditos personales sería favorable a la promoción del «político egoísta», aquel que busca una retribución inmediata y ostensible por su labor. No necesariamente hemos de pensar que será un mal gestor. Su ambición personal puede llevarlo a actuar correctamente o de acuerdo a la voluntad popular.

Debemos perdonar la inexactitud de los términos escogidos, y aceptar el adjetivo altruista para aquel político que actúa en un marco donde los beneficios no siempre son estrictamente personales. Por su labor será juzgado aquello que él representa. Esta clase de personas, pueden ser íntimamente egoístas, pero están forzadas por el tipo de réditos impuestos por el contexto en el que actúan, a realizar estrategias cooperativas a favor del grupo que representan.

⁸ La definición de instituciones dada aquí, limita el concepto a las necesidades lógicas del trabajo. Un estudio más profundo del tema puede encontrarse en la obra de Huntington, *El orden político en las sociedades en cambio* (1997).

Cuando los partidos se convierten en tradiciones políticas, entonces sus miembros son portavoces de una manera de entender y hacer las cosas. Los éxitos y fracasos no se computan exclusivamente en la cuenta personal de un presidente. Sobre el partido y sus demás miembros pesará también el juicio ciudadano.

Esto debería atenuar las disputas internas, anulando el problema del «pato cojo»⁹, ya que el interés aquellos correligionarios del presidente con aspiraciones políticas está en gran medida ligado a la buena culminación de su gobierno. Por eso, la transpersonalización de la política estimularía la cooperación intrapartidaria.

Importancia del Carisma

Comprender el fenómeno de la reelección nos remite a un problema más hondo como es sin duda el lugar del carisma personal en la política.

A continuación formularemos una teoría cuyo alcance, de momento, se limita a los fines de este trabajo. La teoría en cuestión cuenta de un solo supuesto y sus derivaciones lógicas. Nuestro supuesto es que existe una cualidad personal de ciertos líderes que llamaremos carisma¹⁰. Explicar esto requiere un estudio de psicología social, así que no lo haremos, simplemente intentaremos constatar sus efectos reales o posibles sobre la política.

La idea es que el líder no transmite toda su popularidad a su partido o facción. Entonces, hemos de englobar bajo el concepto carisma a ese conjunto de cualidades personales intransferibles que hacen que un líder tenga posibilidades excepcionales de captar adhesión masiva.

Dos puntos de esta teoría:

- *En el carisma se invierte*
- *El carisma tiene consecuencias: genera poder*

⁹ La no reelección debilitaría al presidente, ya que éste perdería la posibilidad de premiar a quienes le apoyan. Ver Cardarelo (2002:19).

¹⁰ Max Weber define al carisma como una

“...cualidad, que pasa por extraordinaria [...], de una personalidad, por cuya virtud se la considera en posesión de fuerzas sobrenaturales o sobrehumanas –o por lo menos específicamente extracotidianas y no asequibles a cualquier otro-, o como enviado del dios, o como ejemplar y, en consecuencia, como jefe, caudillo, guía o líder” (1998:193)

Es fácil sospechar que aquellos grupos que rodean a un líder y dependen de él, serán los primeros interesados en habilitar su reelección en caso de que éste alcance la presidencia. En muchos casos, la formación de un líder es resultado de una verdadera inversión de recursos y la no reelección limitaría los dividendos.

Diremos que el líder carismático posee capital político. Esto implica que él puede:

- *obtener votos que no obtendría un actor político de su mismo partido o filiación*
- *tomar medidas que no podría tomar un actor político de su mismo partido o filiación*

Resumiendo: un líder no es igual a otro, ni tiene iguales posibilidades de obtener votos o implementar acciones exitosas, por más que tengan las mismas ideas o representen a un mismo partido.

La idea de un capital político acumulado en el presidente nos proyecta a una serie de proposiciones importantes para este trabajo.

- *menos posibilidades de reelección reduce la personalización de la política*
- *menos posibilidades de reelección premia el recambio de elites*

Podemos sugerir que al vedarse la reelección se contribuye a despersonalizar la política. Los réditos del carisma tienen un tope. Quienes aspiren a mantenerse en el poder deberán apelar a otro tipo de relación con el electorado, con mayor acento en la afinidad de ideas, valores o proyectos, y no en el impacto de ciertas personas.

Si el capital político es un recurso de poder y la tendencia es a maximizar sus beneficios, permitir su uso indefinidamente no premia la renovación. La no reelección obliga a agilizar la formación de nuevos líderes presidenciables para suplantarse a quienes ya han alcanzado la primera magistratura.

Rendimiento Electoral de los Presidentes

Antes de adentrarnos en las particularidades de las reformas constitucionales sudamericanas, dedicaremos un par de apartados a explorar la evidencia empírica sobre algunos aspectos generales del problema de la reelección.

En primer lugar, uno de los motivos para vedar la candidatura presidencial del presidente en ejercicio es la posible ventaja que éste lograría en la puja electoral. Ahora bien, ¿esa supuesta ventaja en favor del presidente candidato se constata en los sistemas políticos que contemplan la reelección inmediata? Si la posibilidad de que los presidentes logren ser reelectos fuese mínima, ¿para qué molestarse imponiendo trabas a la reelección? Sería presumible entonces que solamente los líderes excepcionales lograsen repetir mandatos.

En este trabajo nos conformaremos con una simple aproximación a los datos electorales para comparar los resultados obtenidos por aquellos candidatos que obtuvieron la presidencia en una elección y, siendo presidentes, se presentaron a una segunda elección.

En el siguiente cuadro sinóptico se exponen los resultados electorales logrados por aquellos candidatos que ganaron la presidencia en una elección y se presentaron en la siguiente en busca de un nuevo mandato. Se han tomado para la comparación a los siete presidentes estadounidenses que cumplen con estos requisitos en los últimos cincuenta años y a los cuatro sudamericanos que se beneficiaron con las recientes reformas constitucionales al respecto.

	primera elección		segunda elección		variación
	año	votos	año	votos	
Dwight Eisenhower	1952	54,9 %	1956	57,6 %	+5 %
Richard Nixon	1968	43,4 %	1972	60,3 %	+39 %
<i>Jimmy Carter</i>	1976	50,1 %	1980	41,0 %	-18 %
Ronald Reagan	1980	50,8 %	1984	58,8 %	+16 %
<i>George Bush</i>	1988	53,4 %	1992	37,4 %	-30 %
Bill Clinton	1992	43,0 %	1992	49,2 %	+14 %
George Walker Bush	2000	47,9 %	2004	50,7 %	+6 %
PROMEDIO GENERAL USA		49,1 %		50,7 %	+3 %
Carlos Saúl Menem	1989	49,4 %	1995	49,5 %	+0,2 %
Fernando Enrique Cardoso	1994	54,3 %	1998	53,0 %	-2,3 %
Alberto Fujimori	1990	30,7 %	1995	64,4 %	+110 %
Hugo Chávez	1998	56,2 %	2000	59,7 %	+6 %
PROMEDIO SUDAMERICANO		47,6 %		56,6 %	+19 %

en negrita presidentes que lograron ser reelectos
en *italicas* presidentes que no lograron ser reelectos

La base de datos es exigua para inferir de ella grandes conclusiones.

En Estados Unidos es de esperar que los presidentes incrementen levemente su caudal electoral de una elección a otra. Si tomamos la historia estadounidense en su totalidad, las probabilidades de que un presidente obtenga su reelección son de dos a uno (ver Anexo). Sin embargo, los datos no evidencian que la presidencia otorgue ventajas notorias.

No parece que los datos sudamericanos rompan la paridad estadounidense. Aunque Fujimori nos quiebra el esquema (contabilizamos la primera vuelta de 1990, entendiendo que ahí se marcaron sus votos propios).

En el total de los casos aquí presentados, nueve de once lograron la reelección. Ocho de ellos obtuvieron mejor cociente de votos en la segunda elección.

El hecho de que el caudal de votos rara vez caiga puede abonar la tesis del caballo del comisario, aunque de forma matizada. La caída más pronunciada es la de Bush padre y se explica en parte por la aparición de un tercer candidato, Ross Perot (18,9 por ciento); si se fijan en los datos de 1992 notarán que perdió contra Clinton por poco más de cinco puntos porcentuales.

Otro aporte del cuadro es que, al parecer, los «héroes» no pierden elecciones. Todos los presidentes derrotados proceden del caso norteamericano, donde la regla se aplica desde hace más de doscientos años.

Reelección y Mandato Presidencial

Cuando se habilitó la reelección inmediata en Argentina se implementaron tres modificaciones orientadas a evitar que el nuevo formato institucional diese excesiva preeminencia al presidente: elección directa¹¹, reducción del mandato a cuatro años y balotaje. ¿Son estos elementos inseparables de la reelección inmediata?

¹¹ “Según este argumento, la existencia de un régimen de elección indirecta del presidente de la República, a través de un colegio electoral, justificaba plenamente el principio de la no reelección inmediata, puesto que no era el pueblo [...] el que escogía, sino un grupo de intermediarios obligados a negociar [...] la no reelección evitaba la perpetuación de un mandatario simplemente por su astucia negociadora” (en Serna de la Garza, 1998:142)

A continuación repetimos el cuadro de los presidencialismos americanos clasificados a partir de sus fórmulas de reelección, pero esta vez agregamos entre paréntesis la duración en años de los mandatos presidenciales.

Presidencialismos Americanos

máxima reelección	Con Reelección		Sin Reelección	mínima reelección
	Consecutiva	Alterna		
	Argentina (4) Brasil (4) Colombia (4) <i>Estados Unidos (4)</i> Perú (5) República Dominicana (4) Venezuela (6)	<i>Bolivia (5)</i> Costa Rica (4) Chile (4) Ecuador (4) El Salvador (5) Nicaragua (5) Panamá (5) Uruguay (5)	Guatemala (4) Honduras (4) México (6) Paraguay (5)	
	mandato promedio: 4,43 años	mandato promedio: 4,625 años	mandato promedio: 4,75 años	
	mandatos de cuatro años: 71%	mandato de cuatro años: 37%	mandato de cuatro años: 50%	
<p>Negrita: países con alguna modalidad de segunda vuelta <i>Itálicas:</i> países donde la elección presidencial es indirecta</p>				

Estados Unidos es el único caso que combina elección indirecta con reelección. De todas formas, el hecho de que los votantes saben perfectamente a qué candidato presidencial se dirigen sus votos hace que el sistema opere de manera bastante similar a como operaría si se tratase de una elección directa convencional.

El mandato promedio es efectivamente más reducido en los países con reelección inmediata, aunque como muestra el cuadro, la correlación es leve y extremadamente sensible a los cambios. De hecho tal correlación no existía antes de que Colombia pasase al grupo de los países con reelección inmediata y Chile redujese el mandato de seis a cuatro años (entonces el mayor mandato promedio era el de los países con reelección alterna, 4,875 años). Sí podemos afirmar que la probabilidad de encontrar mandatos cortos, de cuatro años, es mayor en los países con reelección inmediata, y, los dos casos que elevan el promedio, Venezuela y Perú, corresponden a la categoría de reformas altamente demagógicas, como explicaremos luego.

Otra consideración, es que la segunda vuelta electoral podría interpretarse como un requisito de legitimidad para aquellos presidentes que reciben la confianza popular para un nuevo mandato, ya que necesitarían a la mitad más uno de los votos para lograrlo.

Sin embargo, la probabilidad de encontrar este mecanismo entre los países con reelección inmediata alcanza el 71 por ciento, contra 66 por cien en los países sin reelección inmediata.

¿Por qué la Rreelección?

Ya hemos mencionado la existencia de tensiones constantes favorables a la reelección. Estas presiones proceden del presidente interesado y sus partidarios en todos los niveles. No significa esto que todo presidente haga gestiones para reformar la constitución a favor de su reelección, pero sí que es verosímil pensar que siempre existe el deseo latente de prolongar el mandato.

La clave para entender la tendencia hacia mayor reelección en Sudamérica está en los liderazgos. La prueba en favor de esta afirmación es la inexistencia del velo de ignorancia que caracterizó a todas las reformas constitucionales. Todos los presidentes en cuyos mandatos se habilitó la reelección inmediata se beneficiaron de esa modificación.

El porqué de la reelección puede estudiarse desde la oferta (elites políticas) o desde la demanda (ciudadanía). Según la primera perspectiva, diremos que los líderes presidenciables reúnen un capital político irremplazable, y, este capital, fortifica o sustituye el compromiso de importantes sectores de la ciudadanía con un proyecto político. Si vemos el problema desde los ojos de aquellos ciudadanos que convalidaron las reformas pro reelección, podemos pensar que la imagen de éxito que proyectaron ciertos líderes, unida al recuerdo traumático de momentos críticos, cimentó la demanda de reelección.

Si ahora enfocamos el asunto tomando como eje a los presidentes beneficiados, agregaremos que, quienes asumen en períodos críticos y salen adelante tienen demanda de reelección, debido a que la fijación del ciudadano con el líder en tanto persona es mayor que la identificación del líder como representante de un programa político, lo cual, aunque suene extraño, acaba beneficiando al programa político del presidente.

Ese programa político suele ser un combinado de la ambición personal del presidente, las estrategias de supervivencia de su círculo de allegados y los proyectos de transformación social esgrimidos por sus seguidores. En función de cuál de estos

componentes predomine, diremos que la reelección es parte de un intento de perpetuación en el poder o de transformación social, que sirve a la megalomanía o es funcional a un proyecto.

Buscando en los ejemplos sudamericanos, encontraremos ambos componentes: por un lado, la reelección fortaleció procesos de reforma estructural, prolongando la vida útil de líderes que habían despertado en los electores una confianza superior a la conseguida por los técnicos impulsores de las transformaciones, al tiempo que, en varios casos, alimentó el ansia de esos líderes por perpetuarse en el poder.

En definitiva, las crisis generan héroes y los héroes concentran poder. Ese poder les permite impulsar reformas con un margen de acción extra. Los partidarios de esas reformas se abroquelan en torno al héroe, ya que para ellos, él significa un activo. Por último, fueron los ciudadanos quienes lo hicieron héroe, al confiar en él, al darle un crédito extra que no darían a su partido o a sus herederos, y son también los ciudadanos quienes compran las reformas electorales y luego lo reeligen. Aunque los héroes pueden volverse megalómanos y priorizar su lugar en la cima política sobre todo otro proyecto ligado a su gestión.

El Capital Político de los Reformadores

Estas reformas reeleccionistas se dieron en el contexto de grandes transformaciones. Fueron impulsadas por líderes que pretendieron ser refundadores. Dividiremos el conjunto de los líderes reformadores en dos subgrupos: estabilizadores y distribuidores. Estos dos términos también pueden adjetivar las reformas promovidas por estos líderes.

Como todo flagelo, la inflación de los ochenta se cobró víctimas y sembró temores, pero también forjó sus héroes. Si ampliamos esta categoría podríamos hablar de los líderes estabilizadores. Cardoso, Menem y Fujimori forman parte de esta categoría. En los primeros años de sus gobiernos controlaron la inflación, se retomó el crecimiento y, en el caso peruano, enfrentaron exitosamente a grupos subversivos (ver en el Anexo «Desempeño de los líderes estabilizadores»).

Hugo Chávez forma parte de otra categoría. Podríamos equipararlo al Perón que logró su reelección en Argentina en la década de 1950. Se trata de líderes distribuidores, ya que suman popularidad por los beneficios que otorgan a sectores marginados de la sociedad independientemente de su compromiso democrático.

Importa destacar que una reforma estructural, estabilizadora o distribuidora, es por definición, un programa político extraordinario. Esta tesis del «maridaje entre reformas y reelección» plantea que, más allá de que estos casos concretos corresponden a una coyuntura particular a partir de la cual es arriesgado proyectar generalizaciones, sí podemos formular la siguiente conjetura: las ambiciones personales de un presidente no bastan para torcer las normas constitucionales de una república para permitir su reelección. Ese presidente tiene que representar algo más para una porción significativa del elenco político y del electorado. Estabilizadores y distribuidores cumplen ese requisito.

No toda estabilización acabó en reelección. La clave está en lo que podríamos denominar «doble contraste». Esto es la combinación entre los contrastes entre logros obtenidos y situación previa, por un lado, y entre la popularidad del presidente y el desprestigio de las alternativas políticas. Ninguno de los dos contrastes fue tan marcado en el caso uruguayo, por ejemplo.

Funcionalidad de la Reelección

Debemos considerar también los efectos de la posible reelección del presidente en la interna de su partido o coalición de apoyo. Figuras con ambición presidencial dentro de la interna oficialista podrían reducir el segundo contraste recién mencionado. Entonces, el veto a la reforma podría partir del mismo partido o coalición que acompaña al presidente.

Tomemos a Chile como ejemplo. Allí los presidentes han logrado altos índices de popularidad. Sin embargo, no es de esperar una reforma reeleccionista, no solamente por el poder de veto de la oposición, sino porque el mecanismo no conviene a la unidad de la Concertación gobernante. Debemos sumar a esto la ausencia del primer contraste en el país trasandino.

En el caso argentino, Duhalde fue uno de los actores que ayudó a frustrar la eventual postulación de Menem para una segunda reelección en 1999.

Por el contrario, la reelección es funcional a la coalición de partidos nucleados en torno a Cardoso. El temor a Lula fue un factor aglutinador para una serie de partidos que lo acompañaron tanto en el gobierno como en la enmienda constitucional que

permitió su segunda candidatura. Podemos suponer también que hay movimientos que ganan mucho con la imagen de su líder. Chávez podría ser el caso.

¿Quiénes Negociaron la Reelección?

Como hemos visto, los presidentes que reforman la constitución para permitirse un nuevo mandato, lo consiguen. En consecuencia, es de esperar que quienes tengan expectativas para la próxima elección presidencial no se sumen a este carro. Una oposición muy fuerte neutralizaría estas reformas.

Una oposición débil y desarticulada, por el contrario, puede que no tenga herramientas para evitar esta jugada por parte de los partidarios del gobernante. El presidente podría echar andar su reforma con una coalición homogénea que no le exija demasiadas concesiones. La concentración de poder libera trabas para lograr mayor concentración.

La heterogeneidad de las coaliciones reformistas viene determinada por la diversidad de los apoyos del presidente y por los recursos de poder en manos de los opositores. Es de esperar que a mayor heterogeneidad de intereses, aumente la cuantía de las transacciones. Los afectados por una medida potencialmente concentradora en términos de poder político, pueden resistir y moderar los efectos más perniciosos.

Lo que planteamos aquí no es una hipótesis falsable, sino una relación lógica. Es decir, las inferencias pueden hacerse en ambos sentidos: de las transacciones en una negociación se deduce la diversidad de intereses de sus participantes. El objeto de ocuparse de esta relación entre heterogeneidad de la colación negociadora y transacciones, obedece a la intención de lograr un cuadro descriptivo más completo que nos permita luego comparar las distintas reformas en estudio.

Claro que podría plantearse como hipótesis falsable, pero la complejidad de la empresa sería muy grande. No basta con establecer el número de partidos que negocian como indicador de heterogeneidad. Habría que calibrar el peso, la posición dentro del contexto político, la distancia ideológica y las aspiraciones de esos partidos. Si nos fijamos en las transacciones realizadas, veremos que había más heterogeneidad entre los

dos participantes del Pacto de Olivos que entre los tantos partidos que acompañaban a Chávez en su reforma¹².

Heterogeneidad de la Coalición Reformadora

La conformación de la coalición reformadora nos dice mucho sobre la fortaleza del presidente favorecido. La heterogeneidad de tal coalición depende de dos factores: composición del bloque gobernante y necesidad de alianzas externas a ese bloque. También depende del tipo de partidos que conformen la alianza y si éstos tienen aspiraciones políticas propias o no.

Diremos entonces que el máximo de heterogeneidad corresponde al caso de Brasil.

Cardoso inició su gobierno con cuatro partidos en el gabinete. Importa señalar que no se trata de partidos dependientes del presidente, sino de partidos con larga trayectoria, con amplia experiencia y aspiraciones de gobierno, especialmente el PFL y el PMDB.

Esta coalición controlaba un 58 por 100 de las bancas en el Legislativo. Como se necesitan dos tercios para aprobar la enmienda que habilite la reelección, Cardoso debió consolidar el acuerdo con sus socios y sumar al PPB. Como era de esperar, el Partido de los Trabajadores no acompañó una reforma cuyo efecto inmediato sería, seguramente, mantenerlo cuatro años más en la oposición. El acceso al gobierno ha cambiado tales posiciones¹³.

Uno de los elementos que puede moderar la fortaleza presidencial frente a este tipo de reformas es la demanda ciudadana de legitimidad consensual en asuntos constitucionales. Tal es el caso argentino, donde los investigadores tienden a señalar que Menem necesitaba pactar con su rival Alfonsín para consolidar, a mediano plazo, la legitimidad de su reelección¹⁴.

¹² El Polo Patriótico se compone de varios partidos: Partido Comunista de Venezuela (PCV), Patria Para Todos (PPT), MBR-200, MVR, Movimiento al Socialismo (MAS).

¹³ Declaraciones de Paulo Bernardo, subjefe del bloque parlamentario del PT:

«Yo mismo voté contra la reelección, pero ése no es el caso. Si la reelección fue incluida en la Constitución, entonces vale para todos. Si estábamos a favor o en contra ya no importa» (La Nación, artículo citado)

¹⁴ Catalina Smulovitz comenta la reforma argentina:

En Perú, las elecciones para el Congreso Constituyente Democrático fueron boicoteadas por los principales partidos de oposición. Las fuerzas de Fujimori lograron 44 de los 80 escaños luego de cosechar el 38,3 por ciento de los votos.

Transacciones

Fue en Argentina donde las transacciones propias de la reforma impusieron mayores limitaciones al poder presidencial. Se recortó el mandato de seis a cuatro años, se estableció una segunda vuelta en las elecciones presidenciales, y, el Ejecutivo debió remover jueces de la Corte Suprema, que fueron reemplazados en acuerdo con el radicalismo. La reforma incluyó además, mecanismos para controlar el uso de decretos por parte del Ejecutivo, como ser la Auditoría General de la Nación, en manos de la oposición.

En Brasil, el mandato presidencial había sido acortado previamente, en 1994. En las negociaciones hubo más toma y daca de intereses personales que recortes al poder presidencial. Paulo Maluf, prefecto de San Pablo, acordó apoyar la reelección presidencial, a cambio de la reelección para los prefectos. Lo mismo ocurrió con varios gobernadores. La nota escandalosa fue la compra de votos a diputados del frente liberal.

Venezuela marca el caso opuesto. La reforma constitucional incrementó el período de gobierno presidencial de cinco a seis años. La posibilidad de reunir firmas para un referendo revocatorio podría entenderse como un atenuante.

Canales de la Reforma

Puede decirse que para una reforma electoral reeleccionista, la máxima legitimidad la otorga el voto directo de la ciudadanía. Sin embargo, el camino parlamentario implica respetar una configuración de fuerzas políticas establecidas de mediano plazo. Este es, presumiblemente, un espacio más equilibrado.

El parlamento puede tomar decisiones que no representen el sentir ciudadano, pero el plebiscito presenta dos riesgos: puede representar mayorías circunstanciales o ser excesivamente duro con la mitad menos uno.

"El principal beneficio que obtuvo el gobierno con el pacto no fue la factibilidad de la reforma sino su legitimidad. [Con el pacto] dejó de ser la reforma de Menem para pasar a ser la reforma de los partidos mayoritarios" (1995:80-81).

La reforma brasilera se proceso enteramente en el ámbito parlamentario.

El grueso de la reforma argentina se negoció en el plano parlamentario. Para evitar incumplimientos una vez reunida la Convención Constituyente, se estableció por ley cuáles serían las áreas de la Constitución factibles de ser modificadas, además de una cláusula cerrojo según la cual el «núcleo de coincidencias básicas» debería ser evaluado como un todo sin modificaciones.

Perú es el caso donde el parlamento tuvo menor incidencia. Estaba clausurado mientras se elaboraba la nueva constitución.

	Partido Justicialista (ARGENTINA)	PSDB (BRASIL)	Cambio 90 (PERÚ)	MVR (VENEZUELA)
DIPUTADOS DEL PARTIDO DEL PRESIDENTE AL MOMENTO DE SU ASUNCIÓN	50%	12%	18%	17%
SENADORES DEL PARTIDO DEL PRESIDENTE AL MOMENTO DE SU ASUNCIÓN	54%	14%	23%	15%
REPRESENTANTES EN ASAMBLEA CONSTITUYENTE	46%		55%	92%

El multipartidismo puede fortalecer al parlamento. Pero la sub representación del oficialismo puede ser un signo de debilidad. Otorga al presidente legitimidad en sus acciones contra el Congreso.

El caso de Chávez podría ser paradigmático. Ganó claramente las presidenciales, pero ni su partido ni sus aliados conquistaron mayorías parlamentarias, en parte porque los demás partidos consiguieron modificar el calendario electoral, de modo de adelantar en el tiempo las elecciones legislativas, calculando que sin la imagen de Chávez al frente sus partidarios no conseguirían el control de las Cámaras.

Chávez anunció su intención de convocar a una Constituyente en el mismo momento de su asunción. El contraste entre su ascendente popularidad con la precipitada decadencia de las alternativas tradicionales cimentó la aceptación de lo que puede considerarse un golpe institucional, especialmente porque esa Asamblea de claro predominio oficialista puso en cuestionamiento la validez de todos los poderes del Estado¹⁵.

¹⁵ Parte del salto abrumado en los porcentajes representados en el cuadro se debe a que, en el caso de la Asamblea Constituyente, es más difícil diferenciar la procedencia de los representantes, por lo que el 92

Chávez y Fujimori compensaron su debilidad parlamentaria en las constituyentes. Esto podría alertar a aquellos partidos históricos que intentan atenuar su decadencia con fórmulas electorales convenientes. De la misma manera que los grandes cismas electorales pueden debilitar la democracia, la lentitud de las instituciones para adecuarse a los cambios en el sentir ciudadano pueden obrar en contra de su legitimidad.

Debacle Partidaria

Los partidos juegan un rol determinante en este fenómeno que hemos llamado personalización de la política. El carisma es un recurso de poder. Es de suponer que será más relevante en un contexto de personalización, donde el contrapeso que ofrecen las instituciones transpersonales tiende a debilitarse.

La ausencia de un sistema de partidos institucionalizado amplía la puerta de entrada para los outsiders que presentan formaciones políticas para la ocasión. Muchos fracasan, como Collor de Melo. Los que triunfan, como Fujimori o Chávez, acaban controlando formaciones políticas.

Perú y Venezuela son casos de un fenómeno que podríamos denominar «debacle de los partidos establecidos». En ambos casos, los partidos históricos sufrieron una degradación notable de su imagen pública que mermó enormemente su caudal electoral. Argentina estuvo al borde de un fenómeno similar en las elecciones parlamentarias de 2001, pero allí no apareció, hasta entonces, una figura carismática capaz de capitalizar a su favor la «rebelión cívica» contra la clase política.

Fujimori es un modelo de alta personalización del proceso político. Tomó explícitamente como bandera el descontento hacia los políticos tradicionales. Su partido, Cambio 90, registrado seis meses antes de la primera vuelta electoral, fue apenas un vehículo electoral. El gabinete presidencial se compuso de técnicos ajenos a Cambio 90.

por ciento representa al total de la coalición chavista, Polo Patriótico. Esta corrección no altera el sentido de los datos, ya que de todas formas la suma de partidos que apoyan a Chávez carecía de mayorías en las antiguas Cámaras Legislativas (34 por 100 en senadores).

Chávez también llega al poder apelando al «consenso negativo» contra la clase dirigente. Su ascenso marca el punto más bajo de los tradicionales Acción Democrática y el social cristiano COPEI (ver Anexo). Sumados, ambos partidos superan el 80 por ciento de la representación en diputados hasta 1988, diez años más tarde apenas pasan de cuarenta por cien, para caer hasta un veinte en el 2000.

Brasil se encuentra en el extremo opuesto. Los partidos que acompañaron a Cardoso tienen historia propia. El PMDB permanece en el gobierno luego de la derrota del PSDB. La personalidad de Cardoso fue sí un elemento aglutinante, que dio a su coalición una importante presencia electoral. Brasil es considerado un caso de organizaciones partidarias débiles y voto volátil. Sin embargo, el sistema de partidos tiende a estabilizarse. Ningún partido personal ha podido barrer el multipartidismo.

Menem es un caso particular. Llegó a la presidencia representando a un partido histórico y negoció su reelección con uno de los partidos más antiguos del continente. Sin embargo, el grado de dispersión en las tendencias políticas albergadas por el justicialismo habilita a pensar en un verdadero «menemismo» alimentado por la personalidad del ex presidente argentino. El giro ideológico menemista no es asimilado por su partido.

Costumbres Políticas Sudamericanas

Entre las costumbres políticas sudamericanas podemos contar un fuerte apego a los liderazgos personalizados, incluso en organizaciones partidarias de mucho arraigo.

Tomemos los últimos cincuenta años. En Estados Unidos solamente Richard Nixon accedió a la presidencia habiendo perdido una elección. En Sudamérica se cuentan los casos de Salvador Allende, Belaúnde Terry, Jorge Batlle, Lula Da Silva y Tabaré Vázquez entre otros. La inestabilidad institucional sudamericana hace imposible una generalización estadística que aporte datos más relevantes. Muchos líderes como Perón o Haya de la Torre pasaron proscriptos buena parte de sus vidas.

Es probable que, incluso partidos bastante ideologizados dependan de estos líderes como un factor cohesionador o para mejorar su recepción entre la masa de electores.

Otro factor que contribuye al toque personalista es la relativa ausencia de ex presidentes en el panteón nacional. Mientras que en Estados Unidos han mitificado la

figura de los presidentes, en Sudamérica, y con raras excepciones como la de José Batlle y Ordóñez en Uruguay, los grandes mitos políticos tienden a ser personajes mesiánicos con ribetes autoritarios. En la tradición política del sub continente los presidentes normales no hacen historia, el gran líder es aquel que rompe las reglas.

Menem, Fujimori y Chávez encajan en este molde. Con el argumento de que el país no puede darse el lujo de perderlos, fuerzan hasta último momento la posibilidad de retener el gobierno un tiempo más. Por otro lado, Cardoso parece asemejarse más al modelo norteamericano, del presidente que cumple su mandato y se retira a ejercer una especie de influencia moral sobre la escena política.

Efecto Institucional de la Reelección

Una consideración muy frecuente en las discusiones sobre reelección es la calidad de los segundos mandatos. Sin embargo, no nos interesaremos por el desempeño de los presidentes reelectos en cuestiones socioeconómicas. Hay dos elementos para no considerar este punto: Estados Unidos ha tenido reelección por más de doscientos años y no parece fácil generalizar que todos los segundos mandatos hayan sido malos en este aspecto; además, si bien podría decirse que tanto en Argentina, Brasil y Perú los segundos mandatos tuvieron peor rendimiento que los primeros, estos mandatos en general coincidieron con la segunda mitad de la década del noventa, período en el cual la gran mayoría de los países latinoamericanos tuvieron peor rendimiento económico que en la primera mitad de esa década. Además, tres casos no parecen suficientes para ensayar una generalización al respecto; hemos de recordar que el venezolano Hugo Chávez todavía no completó su primer mandato.

Lo que sí es relevante para el trabajo es el legado de estos mandatos. Podemos indagar si la extensión de mandatos deterioró la democracia de alguna manera visible.

Los datos aportados parecen apoyar la idea de que se presentan dos escenarios. En algunos casos, la reelección inauguró un nuevo formato institucional aceptado por los actores más relevantes, alivió una tensión constante a favor de este mecanismo; en otras situaciones, extendió mandatos fuertemente cuestionados exacerbando tensiones políticas y sociales, e hizo sentir a los opositores marginados no solo del gobierno sino también de la Constitución.

Componentes Autoritarios

Uno de los temores que despierta la reelección es la posibilidad de que el presidente abuse de sus recursos de poder para favorecer su candidatura. En Perú, la oposición se ha quejado de ser intimidada y de que Fujimori utilizó el poder público para obtener ventajas en la cobertura mediática de su campaña.

Uno de los fundamentos para prohibir la reelección es justamente descartar rápidamente a aquellos líderes con aspiraciones autoritarias. Cuando la prohibición es derribada a favor de un presidente, es lógico preguntar si acaso no estaremos en medio de un proceso autoritario.

Confiaremos en el ranking de Freedom House como un indicador válido de la democraticidad. Este índice se elabora anualmente y combina derechos políticos y libertades civiles, cada uno en una columna independiente. Los valores van de 1 para los más libres, a 7 para los represivos. A continuación utilizaremos los datos aportados en la variable «derechos políticos».

El siguiente cuadro contrasta los promedios obtenidos por los países desde 1985 a 2004, con aquellos logrados por los presidentes reelectos. La tabla completa se encuentra en el Anexo.

		ARGENTINA	BRASIL	PERÚ	VENEZUELA
promedio de los últimos veinte años		1,95	2,35	3,3	2,2
		MENEM	CARDOSO	FUJIMORI	CHÁVEZ
presidente reelecto	antes	1,8	2,2	2,16	1,78
	1er mandato	1,66	2,5	4,8	
	2do mandato	2,25	2,75	4,4	
	total	1,9	2,62	4,6	3,16
tasa de empeoramiento (%)		5,5	19,1	113	77,5

La tasa de empeoramiento contrasta el rendimiento de los héroes con el promedio de los años anteriores (desde 1985 hasta su asunción). Todos los casos muestran valores positivos, o sea, puntajes menos democráticos, algunos de ellos importantes. Una eventual explicación del fenómeno podría ser que el deterioro fue ocasionado por la misma situación crítica que ambiente la aparición de estos presidentes. Por ejemplo, el caso venezolano presenta un empeoramiento democrático desde 1992.

Si vemos la tabla completa y los gráficos que se agregan en el Anexo, notaremos que la asunción del presidente que luego es reelecto no siempre representa un nítido punto de inflexión hacia el deterioro democrático.

Tal inflexión se produce en Perú, a partir del golpe de Estado de 1992, y también en Venezuela, donde la inmediata convocatoria a una asamblea constituyente es seguramente un factor decisivo en el salto de dos a cuatro puntos entre 1998 y 1999. De todas formas, el puntaje venezolano desciende a tres para los años venideros.

Brasil manifiesta mejoría en el último año de Cardoso. Perú y Argentina mejoraron en derechos políticos luego del fin de las presidencias largas, pero luego volvieron a caer, especialmente Argentina en los años críticos de 2001 y 2002.

Es importante notar que no podemos establecer una línea de autoritarismo creciente, ni un deterioro democrático agravado en el segundo mandato. Sí podría sugerirse que la reelección prolongó mandatos con componentes autoritarios.

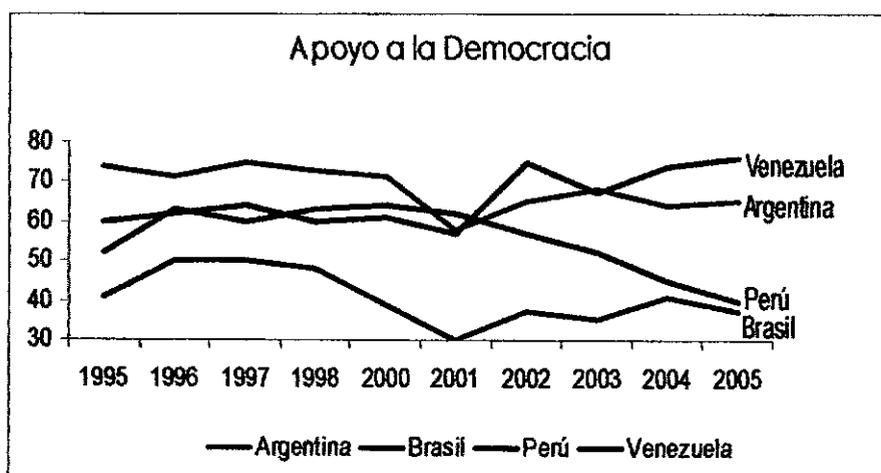
Una explicación atendible es que este tipo de reelección premia liderazgos fuertes. El tipo de liderazgo que prevalece en períodos críticos. Una vez en el poder, esos líderes sacaron provecho de su fortaleza y recién se permitió una recuperación de los valores democráticos hacia el final del mandato (nótese en la tabla del Anexo cómo en los tres casos de gobiernos concluidos el último año obtiene un puntaje más democrático).

Sin embargo, esta mejora final queda empañada si realizamos un análisis histórico de las transiciones hacia gobiernos posteriores al presidente reelecto. Solamente Cardoso cedió el poder cooperando con su sucesor, quien a su vez era la principal figura de la oposición a su gobierno. La campaña presidencial argentina fue extremadamente dura, y la oposición accedió al poder quejándose por no estar debidamente informada de la situación del país. En Perú, la era Fujimori acabó con un nuevo quiebre institucional.

Sintetizando, los valores de Freedom House nos permiten ubicar el caso peruano como el de mayor grado de autoritarismo, seguido a una distancia prudencial por Venezuela. Vale destacar que solamente en el primer caso existió una situación de claro gobierno de facto, aunque hay quienes interpretan el caso venezolano como un golpe institucional. En adelante, vamos a diferenciar dos categorías: «autoritarismo alto» para Chávez y Fujimori; y «autoritarismo medio» para los dos restantes, ya que ambos tienen puntaje peor que sus antecesores inmediatos.

Satisfacción Ciudadana

Recién ubicábamos al presidente Chávez entre los menos democráticos, sin embargo, esta apreciación sugerida por los datos de Freedom House no se corresponde con la imagen que Latinobarómetro nos aporta de la opinión pública venezolana. Como se muestra en la gráfica, tanto el apoyo como la satisfacción de los venezolanos con la democracia se han incrementado desde su llegada al poder. Quienes dicen estar satisfechos con el funcionamiento de la democracia en Venezuela son, en 2005, un 56 por ciento. Un cociente que en el concierto latinoamericano sólo es superado por el 63 por ciento de Uruguay.



Claro que esto no necesariamente invalida la ubicación de Chávez entre los más autoritarios, si consideramos que la democracia es, además del respeto a la voluntad

mayoritaria, un compromiso con las minorías. Lo que sí importa destacar es que la reforma constitucional no ha minado la confianza ciudadana en las instituciones¹⁶.

Lamentablemente, la serie de datos aportada por la encuesta Latinobarómetro no nos permite realizar una comparación más completa entre los diferentes casos estudiados.

El Fantasma del Presidente Vitalicio

Alfredo Stroessner se hizo con el poder en Paraguay merced a un golpe de Estado perpetrado el 4 de mayo de 1954. Para legitimar su mandato, en 1967 convocó a una Convención Nacional Constituyente con participación de los partidos opositores. Allí se diseñó una Constitución donde se establecen un mandato de cinco años, renovable por un período, a computarse desde el 15 de agosto de 1968. Quedaban fuera del cálculo los años que el general ya había gobernado.

Transcurridos diez años, las esperanzas de quienes creían que la legitimación tendría por contrapartida la limitación temporal del gobierno autoritario, se vieron frustradas por una nueva enmienda que removió todos los obstáculos para la reelección. Stroessner permaneció en el poder hasta su derrocamiento, en 1989.

Es comprensible entonces, ese temor a que las reformas electorales sean una caja de cambios, donde cada vez que el presidente se acerca al filo de su mandato se busque una treta para seguir un período más.

Fujimori accedió a la presidencia bajo una Constitución, cumplió ese mandato, y luego pretendió permanecer en el cargo los dos mandatos que la nueva Constitución permite. O sea, que de no ser por su repentino exilio, habría conservado el poder durante tres períodos consecutivos, por lo menos.

Menem intentó infructuosamente interpretar la reforma en los mismos términos que su par peruano. Luego de negar toda intención de presentarse para un tercer mandato, inició una ofensiva política con este fin en febrero de 1999. El 11 de marzo los diputados votaron en contra. Además, la alicaída popularidad del mandatario no vaticinaba un buen final para su proyecto.

¹⁶ Ver Informe Latinobarómetro 2005 en <http://web2.latinobarometro.org/uploads/media/2005.pdf>

Por su parte, Chávez hizo algo en principio más prolijo. Dejó de lado el mandato obtenido en las urnas con la vieja Constitución y se presentó nuevamente a elecciones, para obtener la presidencia según las nuevas reglas. Sin embargo, rumores de nuevas enmiendas y los dichos del presidente y sus partidarios, que vaticinan «Chávez hasta el 2021», cuando teóricamente debería dejar el cargo en 2012, siembran nuevamente la duda sobre la limitación temporal de la presidencia.

El gran problema planteado por estas reformas es la incertidumbre generada en torno a la limitación temporal de los mandatos. No solamente socavan el fundamento elaborado por Alberdi, también acaban degradando el sentido de la Constitución. Decir abiertamente desde el principio que se pretende habilitar la reelección indefinida violentaría la sensibilidad democrática, atizaría la oposición y significaría, seguramente, la defunción del proyecto reformista. Eso explica la utilización de una estrategia al estilo Stroessner: ganar terreno con pactos constitucionales que a la larga no son más que concesiones circunstanciales que despejan camino al avance del poder presidencial.

Como advierte Serrafiero, "...la reelección puede obrar también como facilitador del deslizamiento o cambio de régimen, si encaja en un sistema presidencial fuerte comandado por un presidente con estilo no democrático" (1997:78).

Serrafiero también apunta que especular con la reelección puede ser una estrategia racional. Si la imposibilidad de premiar en el futuro a los aliados actuales es un factor de debilidad para aquellos presidentes que se acercan al final de un mandato no renovable, entonces estos presidentes deberían mantener vigente su pretensión reeleccionista hasta el último día en el cargo para evitar pérdidas prematuras de poder. Este razonamiento constituye la hipótesis del pato cojo que ya hemos mencionado, vinculando su relevancia con el grado de personalización de la política.

Vale agregar que la validez de tal hipótesis haría que el presidencialismo fuese prácticamente incompatible con la legitimidad democrática. De ser cierta, el sistema estaría sujeto a la presión constante de presidentes que generan estrategias verosímiles para modificar la constitución cada vez que se aproxima el final de su mandato.

Debilitamiento de los Controles

Como la reelección supone un incremento del poder presidencial, otra de las polémicas que se abre es el problema de la corrupción. Considerando que el

impeachment es un procedimiento excepcional, se deduce que es más probable que un presidente sospechoso enfrente juicios una vez que ha dejado su cargo. Entonces, la expectativa de prolongar su estancia en el gobierno puede ser un aliciente para la corrupción.

Como ocurre con todo acto delictivo, la cuantificación de la corrupción es harto difícil. El índice de percepción de la corrupción, que con todas sus limitaciones se ha convertido en una herramienta de manejo asiduo, no muestra nada relevante al respecto.

Una mirada retrospectiva al alto puntaje peruano conociendo el escandaloso final del gobierno de Fujimori compromete la credibilidad de todo el cuadro presentado en el Anexo. Si comparamos los valores asignados para el año 1999, donde coinciden en el poder los cuatro presidentes comparados en este trabajo, Fujimori obtiene el puntaje más alto.

Sin embargo podemos rescatar algunas conclusiones de estos números. Lo primero es que mientras países como Chile o Uruguay lograban avances significativos en la materia, ninguno de los cuatro casos en estudio lo hacía. De hecho, salvo en Brasil, la tendencia es al deterioro.

Menem llegó al poder con un puntaje cercano a seis y lo dejó en tres, pero los puntajes más bajos se obtienen en años posteriores. Cabe preguntarse si es que la corrupción avanzó desde entonces, o es que la crisis alteró la percepción de la misma.

Si nos permitimos momentáneamente una interpretación ad hoc, podríamos sugerir que la percepción que tienen los argentinos sobre la alta incidencia de la corrupción en su sistema político y su pesimismo respecto al futuro, son, en parte, un legado del convulsionado final de la era Menem. La catarata de denuncias y la desmitificación posterior al mandato de este presidente hicieron a los argentinos más sensibles frente al fenómeno de la corrupción.

Quizá un problema de la reelección ligado a la coyuntura histórica de los noventa, es que aligeró los controles sobre presidentes fuertes al tiempo que se realizaban privatizaciones y contratos multimillonarios. La perspectiva de un mandato más largo pudo alimentar las expectativas de impunidad en tiempos en que las posibilidades de sacar tajada eran muchas.

De todas formas, es aventurado sentenciar que de veras existe una relación entre la prolongación de los mandatos y la corrupción. Los datos numéricos no dicen nada y los

elementos históricos que hemos mencionados no son fáciles de mensurar. Pese a que los escándalos de corrupción son totalmente normales: no es común que los presidentes deban refugiarse en el extranjero para evitar a la justicia de sus respectivos países.

Problemas de la Reelección Alterna

Hasta el momento nos hemos centrado en la reelección inmediata, dejando de lado algunos problemas ligados con su variante alterna.

La posibilidad de reelegir a un ex presidente luego de que ha pasado uno o dos períodos fuera del cargo, da a los ciudadanos la opción de votar por alguien conocido, con experiencia, sin los peligros de la permanencia prolongada en el poder.

Sin embargo, este modelo también incentiva el egoísmo presidencial en contra de las chances electorales de su partido. El nuevo presidente controlará recursos administrativos que le darán una poderosa influencia sobre el partido, amenazando la posición de los antiguos líderes. Ante esta posibilidad, el presidente saliente podría terminar emulando al dios Cronos, y devorar todo posible liderazgo emergente dentro del partido para evitar ser destronado y perder su plaza como presidenciables una vez transcurrido el período de veda.

Combinar reelección inmediata con la posibilidad de una nueva postulación luego de transcurrido un período, como se permite en Argentina y Perú, incrementa los riesgos de ese conflicto. Las aspiraciones del presidente saliente chocarán en su momento con las pretensiones reeleccionistas de su sucesor. La durísima batalla interna que protagonizaron Menem y Duhalde podría ser un caso emblemático de la situación.

Se podría proponer el establecimiento de una elección primaria para resolver la disputa. Pero el problema es que el entonces presidente en ejercicio tendrá a su favor las potestades propias de su cargo, las cuales le otorgan una importante capacidad de premiar o castigar a los miembros del partido.

Lo sensato sería entonces equiparar la veda para incluir la eventual reelección del próximo presidente, o sencillamente prohibir toda nueva reelección. Una veda de dos períodos no impidió los conflictos dentro de Acción Democrática en Venezuela.

Hemos mencionado la necesidad de presidentes altruistas, esto no significa que debamos ser indiferentes a los incentivos perversos. Podrá defenderse la reelección

alterna, pero no pueden pasarse por altos sus inconvenientes, especialmente, aquellas combinaciones que acaban maximizándolos.

Los Agoreros de la Reelección

Los argumentos que se presentan para postular una reforma constitucional reeleccionista no son inocuos. Referirse al elector soberano para justificar una sola reelección es faltar a la lógica. La misma aptitud que se presume poseen los electores para evaluar un segundo mandato continuo, debería ser válida en caso de la postulación a una nueva renovación y así sucesivamente.

Profundizar en el tema exige analizar discursos, transcribir pasajes de los debates y una serie de tareas imposibles para este trabajo. Remitimos al lector interesado a la a los capítulos quinto y sexto del libro de Mario Serrafiero (1997:165-207).

El autor mencionado coteja las comparecencias de los constituyentes argentinos de 1949 y 1994. Entre los argumentos esgrimidos en el primer caso, donde estaba en juego la continuidad de Perón, se destacan argumentos cuya lógica conduce a una reelección indefinida, que efectivamente acabó aprobándose: madurez moral de los electores, necesidad histórica de no interrumpir la revolución peronista, etc.

En los años noventa, el enfoque institucional adquirió más presencia, entendiendo que en el cruce de argumentos se manejó con más frecuencia el impacto de la reelección sobre la gobernabilidad y el contralor de los poderes. De todas formas, en el conjunto de las ideas vertidas a favor de la reforma pueden encontrarse razonamientos de toda clase, desde la ya mencionada madurez del pueblo para prescindir de la restricción, como la excepcionalidad del presidente en funciones cuya continuidad sería un beneficio para el país.

Sería de esperar que en los procesos más personalistas, la defensa de la reelección tienda a vincularse con una concepción populista de la democracia. Pero incluso cuando la reforma necesitó de aliados ajenos al riñón presidencial, se nota la ausencia de un discurso ideológico capaz de neutralizar el fantasma del presidente vitalicio.

Reformas Demagógicas

Napoleón Bonaparte, en tanto dominador carismático plebiscitario, es citado por Max Weber como ejemplo de líder que desde su excepcionalidad se coloca por encima de la legalidad precedente. La personalización de la política sudamericana evidenciada en los procesos reeleccionistas, ¿no trae consigo el riesgo de reinventar la figura del Emperador electo?

El advenimiento de las democracias liberales no acabó con los personajes megalómanos que buscan aferrarse al poder, conservarlo y sacarle máximo provecho legitimando su proyecto con consultas electorales más o menos limpias. Se han hecho referencias a este fenómeno con términos tales como populismo o bonapartismo. Aquí volveremos a los clásicos, y llamaremos demagogos a los líderes que se valen de su popularidad para movilizar sectores importantes de la ciudadanía en proyectos que rompen los fundamentos democráticos del régimen¹⁷.

Uno de los cometidos de la limitación de los mandatos presidenciales es justamente descartar rápidamente esta clase de liderazgos. De hecho, muchas veces la efectividad de la prohibición depende de la existencia de un verdadero tabú en torno al tema¹⁸.

La crítica a los procesos de corte demagógico parte el modelo constitucional de la democracia. Según esta crítica, llevar los asuntos ante el pueblo llano, como se hace en los procesos plebiscitarios, puede ser una manera de debilitar controles institucionalizados.

Decir que los electores pueden producir un contralor tan eficiente como el efectuado por las agencias especializadas -el Parlamento, la Corte de Justicia y la prensa independiente-, es una entelequia que sirve para reemplazar los contrapesos formales

¹⁷ Tomaremos de Aristóteles el concepto de demagogia. Según las palabras del filósofo de Estagira, los demagogos son:

"...los responsables de que prevalezcan los decretos y no las leyes, llevándolo todo ante el pueblo, pues se engrandecen porque el pueblo controla todos los asuntos y ellos la opinión del pueblo, ya que el pueblo les obedece" (Politica, Libro IV, 1292a)

¹⁸ El artículo 239 de la Constitución de Honduras propone una solución drástica:

«El ciudadano que haya desempeñado la titularidad del Poder Ejecutivo no podrá ser presidente o designado. El que quebrante esta disposición o proponga su reforma, así como aquellos que lo apoyen directa o indirectamente, cesarán de inmediato en el desempeño de sus respectivos cargos, y quedarán inhabilitados por diez años para el ejercicio de toda función pública»

por una entidad mucho más difusa, y en ocasiones manipulable, como «el pueblo». Tal como Aristóteles describe al demagogo, se construye la ficción de que el pueblo lo puede todo, para que todo el poder lo tenga el líder carismático.

Es claro que estas instituciones de contralor pueden estar bajo sospecha. La cuestión es si su «purificación» se realiza con espíritu republicano, es decir, para restituir las en su función original, o si, por el contrario, su desprestigio es aprovechado para desbalancear la ecuación de poder en favor del presidente carismático.

Diremos que las reformas electorales sudamericanas tuvieron un «componente demagógico» cuando pretendieron hacer del presidente una especie de Emperador electo, o, dejando las metáforas de lado, un presidente menos controlado. No es que unas reformas sean demagógicas y otras no. Simplemente, unos casos se asemejan más que otros a un modelo típico ideal.

No se puede afirmar que es malo en sí que un presidente exitoso convoque una asamblea para reformar la Constitución. Puede sí estimarse injusto para los opositores que una mayoría ocasional modifique de manera oportunista las normas fundamentales. Las mayorías en democracia suelen ser circunstanciales, y nadie debería apoyarse en ellas para impedir que la minoría actual pueda ser mayoría mañana.

Componentes demagógicos

Las ya mencionada inexistencia del velo de ignorancia en las reformas reeleccionistas denota un gesto demagógico, matizado en los diferentes casos concretos. Vale puntualizar que Fernando Henrique Cardoso apoyó la reelección antes de ser presidente.

En función de los distintos aspectos que hemos debatido respecto a las reformas reeleccionistas en América del Sur elaboramos este cuadro comparativo, que intenta mostrar la correlación entre ciertas variables. Tal correlación podría interpretarse como señal de dos modelos, o polos, en función de los cuales ensayar una clasificación: un polo consensual y otro plebiscitario o personalista de alto contenido demagógico.

Los valores mínimos se dan a aquellos casos en los que la reforma es impulsada por una coalición heterogénea, donde existen partidos con historia propia, se respeta las proporciones del Parlamento y se negocian mecanismos que atenúan la eventual concentración de poderes en manos del presidente.

	BRASIL	ARGENTINA	PERÚ	VENEZUELA
HETEROGENEIDAD DE LA COALICIÓN REFORMADORA / TRANSACCIONES ¹⁹	ALTA 0	ALTA 0	BAJA 1	BAJA 1
MANDATO PRESIDENCIAL	4 AÑOS 0	4 AÑOS 0	5 AÑOS 1	6 AÑOS 1
PAPEL DEL PARLAMENTO	ALTO 0	ALTO 0	NULLO 1	BAJO 1
PERSONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA / DEBILIDAD DE LOS PARTIDOS	MEDIA 0	MEDIA 0	ALTA 1	ALTA 1
COMPONENTE AUTORITARIO	MEDIO 0	MEDIO 0	ALTO 1	ALTO 1
TOTAL	0	0	5	5

De las reformas con alto componente personalista deberíamos esperar mandatos más largos, intentos de re elección y mayor reticencia a renunciar a las cuotas obtenidas de poder, por lo que no deberían extrañar transferencias de gobierno tumultuosas.

Las reformas consensuadas deberían producir formatos más estables. Podemos formula la hipótesis de que las reformas negociadas producen formatos aceptables para todos los actores, o, invertir la relación de causalidad, y decir que en un marco de relativa tolerancia es más probable el desarrollo de reglas de juego incluyentes. Suponemos que estas reformas están impregnadas por un proceso de intercambio entre actores con intereses diversos, el cual da como resultado una ingeniería institucional no tan favorable al presidente como en los procesos plebiscitarios.

	BRASIL	ARGENTINA	PERÚ	VENEZUELA
MANDATO POSIBLE DEL PRESIDENTE REELECTO	8 AÑOS ✓	10 AÑOS ✓	(15 AÑOS) ✓	(14 AÑOS) ✓
TERCER MANDATO	NO ✓	(NO) ✓	SÍ ✓	(SÍ) ✓
ENTREGA ORDENADA DEL PODER	SÍ ✓	SÍ ✓	NO ✓	
ESTABILIDAD POLÍTICA	SÍ ✓	NO ✗	NO ✓	NO ✓

Vemos que en los dos cuadros recientes predomina la correspondencia con las hipótesis formuladas, por lo que podríamos sostener que los datos corroboran las clases propuestas para catalogar las reformas en cuestión.

Fujimori podría haber gobernado quince años si no se hubiese exiliado y Chávez tiene la posibilidad de permanecer catorce. Puede decirse que ambos han procurado un tercer mandato, aunque el primero de ellos no consiguió completarlo. Teóricamente, Chávez

¹⁹ Colocamos a la heterogeneidad de la coalición reformadora y a las transacciones en una misma categoría porque ambas mantienen una relación tautológica según la forma cómo fueron definidas anteriormente.

podría sumar dos mandatos de la nueva Constitución al año y medio que gobernó con la anterior. Además, ¿cómo hemos de interpretar los dichos según los cuales permanecerá hasta el 2021?

El traspaso de poder en Brasil fue el más ordenado. La sucesión correspondió a un candidato de la oposición y el proceso se realizó de manera cooperativa. En el caso argentino no se puede hablar de cooperación, pero de todas formas no existió un trauma institucional como en Perú.

El caso argentino podría ser el ejemplo más claro de instituciones que resisten embates demagógicos. Menem en realidad sí intentó un tercer mandato, por eso colocamos el «no» entre paréntesis, pero no lo logró. ¿Tiene que ver el hecho de que para su primera reelección debió introducir modificaciones en la Corte Suprema?

Otra disonancia del caso argentino es la crisis del 2001. Estamos ante una reforma relativamente consensuada que no produjo estabilidad política. ¿Por qué? Quizá porque ambos partícipes del Pacto acabaron desprestigiándose por su manejo de los problemas económicos y sociales, o la corrupción²⁰.

No podemos achacar la inestabilidad venezolana a la reforma electoral, pero ésta contribuye a agudizar el conflicto. Nada garantiza a la oposición un triunfo electoral sin Chávez, pero de todas formas, sería una importante prueba de legitimidad para su movimiento. La poca claridad sobre cuándo ha de terminar la era Chávez puede ser un foco extra de tensión.

Perú podría ser el ejemplo más claro de un proceso personalista legitimado por medios plebiscitarios. El colapso del gobierno Fujimori y la ausencia de un partido que se diga continuador de su proyecto, evidencia ese carácter. La movilización desplegada en las elecciones de 2000 muestra la tensión que puede generar un presidente que transmite a sus opositores señales de aspirar a un mandato vitalicio. El final abrupto de su tercer mandato, deja pendiente la incógnita de si un líder de este tipo hubiese aceptado no postularse a una nueva reelección, para un cuarto mandato, o si hubiera entregado tranquilamente el poder en caso de ser derrotado en las urnas.

²⁰ Mucho se ha escrito sobre la marcha de la crisis argentina, dos obras que pueden ilustrar al respecto son *La Realidad. El despertar del sueño argentino* de Mariano Grondona (2001) y, de Joaquín Morales Solá, *El sueño eterno. Ascenso y caída de la Alianza* (2001)

Conclusiones

Tratar el problema planteado en este trabajo admite abordajes desde perspectivas múltiples. Podemos tratar la ola reeleccionista como fenómeno e intentar explicar sus causas y las peculiaridades más sobresalientes de los casos en cuestión. Sin embargo, el estudio del fenómeno sugiere al analista preguntas más interesantes, vinculadas con el impacto de estas reformas sobre las democracias donde se efectuaron.

En lo que respecta a la primera interrogante, hemos aportado elementos para sostener que existió una secuencia histórica según la cual la reelección es conseguida por presidentes que consiguen éxitos ante situaciones críticas, combinadas con el desprestigio de buena parte del sistema político, lo que coadyuva a un proceso de personalización. Aislar adecuadamente las variables que interfieren en la relación es imposible, por lo que nos limitaremos a concluir que las posibilidades de éxito de una reforma reeleccionista están ligadas no sólo a la popularidad del presidente, sino a la gravedad de los problemas que lo antecedieron, y, especialmente, a la falta de proyección de los líderes o las instituciones capaces de sostener un proyecto alternativo. Esto lo mencionamos bajo el concepto de doble contraste. Una serie de variables contextuales contribuyen a este fenómeno: la alta personalización de la política, ratificada en la rápida disquisición sobre las costumbres políticas sudamericanas, agravada por la volatilidad de los partidos, fenómenos que a su vez se alimentan de las crisis sociales.

Medir el impacto de las reformas es mucho más difícil. Toda conclusión se vuelve necesariamente condicional. Depende de supuestos, valores y prioridades. Si se acepta como preferencia un sistema político integrador, estable, entonces, hemos de pretender reformas consensuales. Otros podrán argumentar a favor de un sistema más activo, con menos trabas para la mayoría, etc.

Como no es fácil apoyarse en proposiciones claramente demostradas, hemos formulado una serie de supuestos en el entendido de que son razonables y no están en flagrante contradicción con la evidencia. Según estos supuestos, la precaución de Alberdi es necesaria para el equilibrio de poderes, lo que significa que los mandatos presidenciales no deben ser vitalicios, el problema del pato cojo puede evitarse y existen

fallas en el electorado que deben considerarse en el diseño de las instituciones democráticas.

Estos supuestos se satisfacen mejor cuando la reforma es impulsada por un grupo heterogéneo en un contexto donde el poder presidencial encuentra contrapesos. Esos contrapesos pueden ser el arraigo de partidos opositores o aliados no asimilados, su peso electoral y parlamentario, y la incidencia de la cultura política ciudadana, que en última instancia define las exigencias de legitimidad. Estas condiciones determinan la fortaleza de los partidos ajenos al presidente y su capacidad negociadora. El éxito de una reforma reeleccionista denota cierta debilidad de estos partidos, ya que de tener fuerza y aspiraciones electorales no sería de esperar que consientan esta clase de mecanismos, conociendo la alta probabilidad de que el presidente exitoso consiga su reelección. Lo importante es que esta debilidad puede ser relativa y entonces los partidos podrían incidir decisivamente en los procesos reformistas.

No hay pruebas concluyentes para sentenciar que los mandatos extendidos fueron más autoritarios y corruptos, ni que estos problemas se incrementan decididamente en el segundo período. Sí puede decirse que quienes lograron reelección por procesos plebiscitarios fueron más autoritarios y más conflictivos.

En los procesos plebiscitarios se observa una mayor tendencia hacia la demagogia. Los líderes se valen de su popularidad para incrementar notoriamente su poder. Cuando la reforma exige un intercambio más equilibrado con otros actores, el punto de encuentro suele situarse en el formato de reelección moderada. Tal esquema puede defenderse como un mandato extenso. El buen presidente gobierna ocho años, el malo solamente cuatro. No pudimos entrar en la disputa sobre las ventajas o desventajas de este modelo en términos de eficiencia administrativa. Lo que podemos decir en este trabajo es que facilita el acuerdo entre partidos, es decir, tiende a ser aceptado por los actores en un contexto de pluralidad de fuerzas.

Para terminar, debemos reconocer que las pretensiones de este trabajo han sido bastante humildes. Hemos sugerido una serie de hipótesis conectadas entre sí y las hemos documentado con apoyos teóricos y empíricos. Estos razonamientos bien podrían ponerse a prueba más adelante atendiendo a la nueva evidencia proporcionada por el

ejemplo colombiano o, eventualmente, nuevas reformas que se realicen en esta dirección²¹.

²¹ Otra línea interesante de investigación, para quienes acepten la idea de que la reelección presidencial sin límites claros puede ser un problema, es la elaboración de arreglos institucionales capaces de resistir la eventual embestida de los liderazgos carismáticos capaces de torcer todas las previsiones constitucionales pensadas para frenar su poder.

Una posibilidad sería recurrir a la creciente importancia de los pactos transnacionales. Ningún Estado soberano puede ser forzado desde el exterior para determinar qué clase de normas regirán el mandato presidencial, pero sí es posible condicionar la pertenencia a una institución de cooperación internacional (OEA, Mercusor, etc). Bastaría con adecuar los términos de la ya existente cláusula democrática, simplemente especificando que no se considerarán democráticos aquellos países que permitan presidencias continuadas de más de ocho o diez años.

Bibliografía



1. ACUÑA, Carlos. 1995. «**Algunas notas sobre los juegos, las gallinas y la lógica política de los pactos constitucionales**», en Carlos Acuña, *La nueva matriz política argentina*. Nueva Visión, Buenos Aires.
2. ARISTÓTELES. 1998. **Política**. Alianza, Madrid.
3. BOBBIO, Norberto. 1998. **Liberalismo y democracia**. Fondo de Cultura Económica, México.
4. BUQUET, Daniel. 2004. «**Reformas electorales y democracia en América Latina: el dudoso éxito de la ingeniería institucional**». Ponencia para el Segundo Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, México.
5. CARDARELLO, Antonio. 2002. «**Los dilemas de la sucesión presidencial**». Tesis de Maestría en Ciencia Política, Universidad de la República, Montevideo.
6. CARDOSO, Fernando Enrique y SOARES, Mário. 2000. **El mundo en portugués: un diálogo**. Fondo de Cultura Económica, México.
7. CAREY, John, 2001. «**The reelection debate in Latin America**». Washington University, Saint Louis.
8. DAHL, Robert. 1987. **Un prefacio a la teoría democrática**. Gernika, México.
9. GRONDONA, Mariano. 2001. **La realidad. El despertar del sueño argentino**. Planeta, Buenos Aires.
10. HAMILTON, Alexander; MADISON, James y JAY, John. 2001. **El Federalista**. Fondo de Cultura Económica, México.
11. HELD, David. 2001. **Modelos de democracia**. Madrid, Alianza.
12. HUNTINGTON, Samuel. 1997. **El orden político en las sociedades en cambio**. Paidós, Barcelona.
13. MAINWARING, Scott y SHUGART, Matthew Soberg. 2002. **Presidencialismo y democracia en América Latina**. Paidós, Buenos Aires.

14. MORALES SOLÁ, Joaquín. 2001. **El sueño eterno. Ascenso y caída de la Alianza**. Planeta, Buenos Aires.
15. NIETO, Horacio. 2005. «**Reformas electorales de la década del noventa en Brasil**», trabajo para la Maestría en Ciencia Política. Universidad de la República, Montevideo.
16. PAYNE, Mark et al. 2003. **La política importa. Democracia y desarrollo en América latina**. BID e IDEA, Washington.
17. RÖHRICH, Wilfried. 2001. **Los sistemas políticos del mundo**. Alianza, Madrid.
18. SARTORI, Giovanni. 2000. **Ingeniería constitucional comparada**. Fondo de Cultura Económica, México.
19. SERNA DE LA GARZA, José María. 1998. **La reforma del Estado en América latina: los casos de Brasil, Argentina y México**. UNAM, México.
20. SERRAFERO, Mario. 1997. **Reelección y sucesión presidencial**. Editorial de Belgrano, Buenos Aires.
21. SMULOVITZ, Catalina. 1995. «**Constitución y Poder Judicial en la nueva democracia argentina**», en Carlos Acuña, *La nueva matriz política argentina*. Nueva Visión, Buenos Aires.
22. WEBER, Max. 1998. **Economía y sociedad**. Fondo de Cultura Económica, México.
23. ZOVATTO, Daniel. 2004. «**Avanza la reelección presidencial en América latina**» en <http://www.observatorioelectoral.org/informes/tendencias/?id=22>

Links consultados

- **Base de Datos Políticos de las Américas.** (1998) Periodo de mandato y reelección. *Análisis comparativo de constituciones de los regímenes presidenciales.* [Internet]. Georgetown University y Organización de Estados Americanos.
- **Corporación Latinobarómetro.** En web2.latinobarometro.org.
- **Freedom House.** En www.freedomhouse.org.
- **Observatorio Electoral Latinoamericano,** www.observatorioelectoral.org.
- **President Elect.** Base de datos electorales USA. En www.presidentelect.org.