

SISTEMA 242 243

FRANCISCO SÁNCHEZ
Y
MERCEDES GARCÍA MONTERO

Reforma institucional en tiempos *hiperpresidenciales*
en América Latina

JUNIO 2016

Reforma institucional en tiempos *hiperpresidenciales* en América Latina

Institutional reform in *hyper-presidential* times in Latin America

Francisco Sánchez
(Universidad de Salamanca, Instituto de Iberoamérica)
fsanchez@usal.es

Mercedes García Montero
(Universidad de Salamanca, Instituto de Iberoamérica)
mercegar@usal.es

RESUMEN

Se analizan las reformas institucionales llevadas a cabo por los presidentes latinoamericanos en tanto estrategia de fortalecimiento político durante la última década, como una manera de reincorporar debates académicos en la región que complementen los estudios centrados en los presidentes o el llamado giro a la izquierda de la región. Para ello se fijará la atención en los tres grandes mecanismos de instrumentalización de la reforma institucional durante la última década: las Asambleas Constituyentes, la reelección presidencial y la reforma del sistema electoral. Para seleccionar los casos de análisis se han usado dos grandes criterios: 1) que en el país se haya dado uno de los tres procesos antes señalados en los últimos 10 años y 2) que una de las tres reformas haya sido promovida por el propio presidente en ejercicio y no por una amplia coalición reformista.

Palabras clave: presidencialismo, instituciones, reelección, sistemas electorales, Asamblea Constituyente, América Latina.

ABSTRACT

This paper aims to analyze institutional reforms undertaken by Latin American Presidents. Attention will be focused on empowerment strategies adopted over the last decade like a way to complement scholarly researchs about left-wing presidents. Specially, this work pays attention to three mechanisms: Constituent Assemblies, presidential reelection and electoral system reform. Cases are chosen following two criteria: 1) the country has been given one of the three processes mentioned above in the last 10 years, and 2) one of the three reforms has been promoted by the president in exercise and not by a reform coalition.

Key words: presidentialism, institutions, reelection, electoral systems, Constituent Assembly, Latin America.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo busca responder a la pregunta sobre la forma en que se usaron los mecanismos de reforma institucional durante la última década (desde 2005 en adelante) por parte de los presidentes latinoamericanos. Se parte de la premisa de

Recibido: 03/02/2016
Aceptado: 05/03/2016

que, al igual que en los períodos anteriores, ha habido un claro uso estratégico de las reformas institucionales que en la literatura ha sido eclipsado por debates en torno al liderazgo, la nueva izquierda o el populismo –de los que se hablará más adelante–, perdiendo peso el enfoque institucional. Este uso estratégico de las reformas no es exclusivo de los presidentes del período de estudio, sino que estuvo presente también en la década de 1990, cuando en la región cobraron relevancia políticos neoliberales como Alberto Fujimori en Perú o Carlos Menem en Argentina.

Sin embargo, durante la última década la Ciencia Política especializada en América Latina y cuyo eje de análisis son los ejecutivos se ha centrado en la figura de líderes como el fallecido Hugo Chávez, Rafael Correa, Alvaro Uribe, Cristina Fernández, Néstor Kirchner, Daniel Ortega o Evo Morales, reactivando una ya vieja agenda de investigación en la región sobre el presidencialismo centrada en el populismo y el personalismo¹. A la vez, América Latina volvió a ser vista como la zona de emergencia de proyectos políticos revolucionarios en busca del cambio político y social desde la izquierda, visión que también ha marcado la trayectoria de la agenda de investigación² al focalizarse más en el líder que en el proceso, como resulta evidente en algunos de los trabajos desarrollados sobre Venezuela o Ecuador.

La agenda de investigación arriba señalada ha marcado una clara diferencia con los temas de la década anterior, centrados en su mayoría en el análisis de la forma de gobierno presidencialista, los partidos y el sistema de partidos y los sistemas electorales como parte del entramado institucional de la representación³. Esto no quiere decir que últimamente no haya habido trabajos innovadores en el análisis institucional del presidencialismo⁴ o que presentaran una visión más integral, compaginando el análisis de los actores, sus actitudes y las reglas institucionales donde se desarrolla su comportamiento político⁵. Desde una perspectiva más acotada,

¹ Véase Cynthia J. Arnson y Carlos De La Torre, *Latin American Populism in the Twenty-First Century*, Woodrow Wilson Center Press With Johns Hopkins University Press, Washington D. C., 2013, y Cas Mudde y Cristóbal Rovira Kaltwasser (eds.), *Populism in Europe and the Americas: Threat or Corrective for Democracy?*, Cambridge University Press, Cambridge, 2012.

² Véase Steven Levitsky y Kenneth M. Roberts (eds.), *The Resurgence of the Latin American Left*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2011, y Barry Cannon y Peadar Kirby, *Civil Society and the State in Left-led Latin America Challenges and Limitations to Democratization*, Zed Books, Londres, 2012.

³ Sobre el presidencialismo, véase Juan José Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *Las crisis del presidencialismo* (Vol. I), Alianza, Madrid, 1997, y Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997. Respecto al sistema de partidos, véase Scott Mainwaring y Timothy Scully, «La institucionalización de los sistemas de partido en la América Latina», *América Latina Hoy*, vol. 16, 1997, págs. 91-108. Para un análisis de la relación entre sistema electoral y presidencialismo, véase M. Jones, *Electoral laws and the survival of presidential democracies*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 1995.

⁴ En este sentido, resulta relevante el trabajo de Magna Inácio y Mariana Llanos, «The Institutional Presidency from a Comparative Perspective: Argentina and Brazil since the 1980s», *Brazilian Political Science Review*, Vol. 9, N° 1, págs. 39-64, 2015, que analiza el presidencialismo desde la perspectiva de las agencias que están bajo su control.

⁵ Véase Manuel Alcántara Sáez y Mercedes García Montero (eds.), *Algo más que Presidentes: el papel del Poder Legislativo en América Latina*, Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2011, y Jorge Lanzaro (ed.), *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2012. Para un análisis de los debates sobre el presidencialismo a propósito de la reelección presidencial puede verse Ilka Treminio Sánchez, «La reforma constitucional de Rafael Correa. El caso

pero que permite poner a prueba los temores respecto a la eficiencia del sistema presidencial, se puede consultar toda una línea de trabajo que se centra en las crisis presidenciales⁶.

El objetivo de este trabajo es comprender las reformas institucionales llevadas a cabo por los presidentes latinoamericanos en tanto estrategia de fortalecimiento político. Para ello se comenzará revisando brevemente los debates teóricos sobre la relación entre las instituciones políticas y los actores para, después, fijar la atención en los tres grandes mecanismos de instrumentalización de la reforma institucional durante la última década: las asambleas constituyentes, la reelección presidencial y la reforma al sistema electoral.

Para seleccionar los casos de análisis se han usado dos grandes criterios: 1) que en el país se haya dado uno de los tres procesos antes señalados en los últimos 10 años y 2) que una de las tres reformas haya sido promovida por el propio presidente en ejercicio y no por una amplia coalición reformista. Una vez revisada la historia política de los países de América Latina durante los últimos 10 años, se han seleccionado los siguientes casos que cumplen los dos criterios de selección antes anotados: Nicaragua, Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia. Cabe puntualizar que se han incluido solo los casos en los que los procesos de reforma culminaron con un cambio institucional en el sentido promovido por el presidente.

2. LAS INSTITUCIONES Y SU REFORMA: UNA LECTURA DESDE LA TEORÍA

En un trabajo sobre poderes legislativos comparados en la región, se indica que en Nicaragua había una «Comisión Permanente de Reforma Constitucional»⁷. Es decir, el reglamento de la cámara establecía la conformación de una comisión, así como su respectiva dotación de recursos materiales y humanos, con el objetivo de la modificación constante de la Constitución. Más allá del dato sobre la efectividad de esa comisión y de la cantidad de proyectos que finalmente haya abordado, el hecho de su existencia transmite al menos dos evidencias: 1) la Constitución, en tanto resumen de las instituciones de un país, no es vista como un acuerdo más o menos permanente sobre reglas, normas y derechos; y 2) las instituciones, normas, reglas y derechos (es decir, todo aquello que recoge la Constitución) son algo flexible que depende de la coyuntura y correlación de fuerzas existente y, como resulta evidente, la temporalidad casi siempre favorece a los gobernantes.

En cierto modo esto contradice la propia noción de institución, al menos la sostenida por algunas de las corrientes más importantes dentro del nuevo institucionalismo⁸, para las cuales la institución trasciende a los individuos e implica a colectivos a través

de la reelección presidencial en Ecuador», *América Latina Hoy* 67, Salamanca, págs. 65-90, e Ilka Treminio Sánchez, «Las reformas a la reelección presidencial del nuevo siglo en América Central. Tres intentos de reforma y un golpe de Estado», *Política y Gobierno* XXII (1), 2015, págs. 147-17.

⁶ Véase Arturo Valenzuela, «Presidencias latinoamericanas interrumpidas», *América Latina Hoy*, 49, 2008, págs. 15-30 y Leiv Marsteintredet, «Las consecuencias sobre el régimen de las interrupciones presidenciales en América Latina», *América Latina Hoy*, 49, 2008, págs. 31-50.

⁷ Véase Manuel Alcántara Sáez, Mercedes García Montero y Francisco Sánchez, *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del Poder Legislativo en América Latina*, Ediciones Universidad de Salamanca, Salamanca, 2005.

⁸ Véase Guy Peters, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003.

de un conjunto de interacciones pautadas que son predecibles según las relaciones específicas que existen entre los actores. Una segunda característica de las instituciones es la existencia de estabilidad a través del tiempo. Algunas versiones del institucionalismo sostienen que los elementos de las instituciones son sumamente estables y, por lo tanto, predicen el comportamiento sobre esa base, mientras que otras hacen a las instituciones más cambiantes, pero todas requieren cierto grado de estabilidad. La tercera característica de una institución es que debe afectar al comportamiento individual y, por último, entre los miembros de la institución debe haber cierto sentido de valores compartidos. Si una institución es sometida a continuos cambios y modificaciones deja de ser predecible y estable y su papel para enmarcar la interacción de los actores políticos se debilita, aunque ello no es óbice para la existencia de cambios institucionales.

Sobre lo que sí existe un acuerdo generalizado es en que las reglas y procedimientos institucionales dejan su huella en los productos de la política. Ello ocurre al fijar límites y posibilidades al desarrollo de los actores políticos. Al encuadrar el comportamiento las instituciones moldean, definen y delimitan no sólo la identidad, sino también el poder de los actores y sus estrategias de acción. Las instituciones constituyen «las reglas de juego» o, si se quiere, los procedimientos que median en el proceso de toma de decisiones, y aun las arenas dentro de las cuales se ventilan y, en un momento dado, se resuelven los conflictos⁹. A ello se une el hecho de que las instituciones no son neutrales al ser esencialmente redistributivas.

Dentro del nuevo institucionalismo es la corriente de la elección racional la que presenta una concepción más contingente del cambio institucional. Desde esta perspectiva, las instituciones afectan a los actores ofreciéndoles una certeza más o menos grande en cuanto a su comportamiento presente y vinculado a los otros actores. Afectan al comportamiento de los individuos incidiendo sobre las expectativas de un actor dado en lo tocante a las acciones de otros actores. Una institución es más robusta cuando contribuye a resolver los dilemas relativos a las acciones colectivas o cuando hace posible más ganancias.

El nuevo institucionalismo de la elección racional tiene un enfoque propio tanto sobre el origen de las instituciones como sobre su cambio. Esta formulación presupone que los actores generan las instituciones como modo de obtener valor, lo que los teóricos conceptualizan como una ganancia obtenida por la cooperación. Así, el proceso de creación de instituciones está generalmente centrado en la noción de acuerdo voluntario entre los actores implicados¹⁰. Las instituciones surgen en contextos en los que los actores no poseen información perfecta y su función, por lo tanto, es reducir la incertidumbre, proporcionando una estructura a la vida diaria¹¹. El cambio institucional no aparece para esta corriente como algo importante, ya que el objetivo se encamina a explicar el comportamiento, pero éste ocurre cuando la institución fracasa en su intento de satisfacer los requerimientos para los que fue creada, es un evento discreto y no un proceso continuo de ajuste y aprendizaje¹².

⁹ Véase Robert Putnam, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

¹⁰ Véase Peter A. Hall y Rosemary C. R. Taylor, «Political Science and the three New Institutionalism», *Political Studies*, XLIV, 1996, págs. 936-957.

¹¹ Véase Douglas North, *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, FCE, 1993.

¹² Véase Guy Peters, *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa, 2003.

De modo que los teóricos de la elección racional enfatizan el papel de la interacción estratégica en la determinación de las situaciones políticas. Sus intuiciones fundamentales son, primero, que es plausible el comportamiento de un actor determinado¹³ no impulsado por la situación histórica, sino por el cálculo estratégico; segundo, que ese cálculo está fuertemente influenciado por las expectativas del actor relativas al comportamiento probable de los otros actores. Las instituciones estructuran esa interacción e influyen en las posibilidades y la secuencia de las alternativas de agenda u ofrecen informaciones y mecanismos de adopción que reducen la incertidumbre en lo tocante a los otros actores, al mismo tiempo que propician que esos actores «ganen cambios», lo que incentiva que se dirijan a ciertos cálculos de acciones precisas. El cambio del entramado institucional por parte del presidente, desde esta perspectiva teórica, puede estar motivado por un cálculo estratégico y el diseño institucional se convierte en el espacio por excelencia para la reforma al ser la parte del sistema político de más cómoda intervención.

3. LA ÚLTIMA DÉCADA DE AMÉRICA LATINA: ALGUNOS ELEMENTOS DE CONTEXTO

La coincidencia de un período de bonanza económica, caracterizado en la última década por el elevado precio de las materias primas, y de estabilidad política puso las bases para que en la región se diese una serie de procesos particulares cuya cara más visible ha sido la aparición de presidentes con gran capacidad de liderazgo¹⁴, algunos de los que convirtieron lo social en el eje de sus gobiernos y se pusieron como objetivo la reducción de la desigualdad endémica que ha caracterizado a la región. Dicho liderazgo se ha visto reforzado por el incremento de ingresos gracias a la exportación, permitiendo desarrollar una política económica expansiva y priorizar el gasto social, que se recortó severamente durante el período anterior por la preeminencia del paradigma neoliberal¹⁵.

A esta corriente política, económica y social surgida como reacción al neoliberalismo en América Latina se la ha denominado genéricamente como posneoliberalismo; se trata de un conjunto de aspiraciones políticas centradas en la recuperación de la

¹³ Véase Peter A. Hall y Rosemary C. R. Taylor, «Political Science and the three New Institutionalism», *Political Studies*, XLIV, 1996, págs. 936-957.

¹⁴ Para la parte económica, véase Andrew Powell (coord.), *Informe Macroeconómico de América Latina y el Caribe 2015. El Laberinto: Cómo América Latina y el Caribe puede navegar la economía global*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, 2015, y para la parte política Manuel Alcántara, *Sistemas Políticos de América Latina* (Vol. II., México, los países de América Central y del Caribe), 3ª edición, Madrid Tecnos, 2008, y Manuel Alcántara, *Sistemas Políticos de América Latina* (Vol. I., América del Sur), 4ª edición, Madrid, Tecnos, 2013.

¹⁵ Al igual que Francisco Panizza, *Contemporary Latin America: Development and Democracy beyond the Washington Consensus*, Zed Books, Londres, 2009, aquí se considera que el término «neoliberalismo» ha ido adquiriendo carácter polisémico a lo largo del tiempo y ha sido usado por profesionales de distintas disciplinas para describir fenómenos diversos. En esencia, se trataría de una narrativa que promueve la expansión de la economía de libre mercado y la desregulación del mismo y la no intervención del Estado en la economía. En el caso de América Latina se usa la idea de «Consenso de Washington» para referirse al conjunto de políticas que fomentan la disciplina fiscal, la privatización de las empresas públicas, la liberalización de los mercados (sobre todo del de trabajo) o la desregulación financiera, entre otras medidas o «recetas». Sobre el estado actual de las reformas neoliberales en América Latina, véase Eduardo Lora et al., *The State of State Reform in Latin America*, BID and Stanford University Press, Washington D. C., 2006.

autoridad del Estado para supervisar la construcción de un nuevo consenso social y enfoque del bienestar¹⁶. Así, se articula un cuerpo de políticas económicas dirigidas a la reconstrucción de la capacidad del Estado para manejar el mercado y fomentar la economía de exportación, yendo más allá del mero crecimiento al buscar la responsabilidad social y la satisfacción de las demandas ciudadanas. Se trata del retorno del Estado, pero no desde el simple punto de vista económico, sino, también, político y social.

Los estudios sobre el neoliberalismo y el posneoliberalismo –materializado éste como la respuesta política y social que desde la izquierda se dio a aquél– suelen centrarse en lo que se consideran consecuencias económicas del Consenso de Washington, sobre todo en las privatizaciones, la desregulación y la liberalización de los distintos mercados o el papel de los actores sociales que se opusieron al modelo en el cambio de paradigma en la región¹⁷.

En este contexto se da el popular *giro a la izquierda* de la región¹⁸, que pronto se convirtió en el foco de atención de la academia y los medios de comunicación. Así, comenzaron a surgir taxonomías y análisis en torno a las señas de identidad con las que simplificar una realidad de suyo diversa y muy marcada por la experiencia sociopolítica particular¹⁹. El modelo de liderazgo de Hugo Chávez creó escuela en un sector de

¹⁶ Véase Jean Grugel y Pía Riggirozzi, «Post-neoliberalism in Latin America: Rebuilding and Reclaiming the State after Crisis», *Development and Change* 43 (1), febrero de 2012, págs. 1-21. Señalan, además, el cambio de modelo económico y la atención a las demandas sociales desde un cambio en el paradigma de Estado y su reconstrucción. No obstante, sólo se centran en lo que sería el cambio de paradigma que explica el retorno del Estado, sus resultados y las posibilidades que esto ha ofrecido a sus gobernantes, sin advertir los mecanismos de los que se han servido los gobiernos para tales efectos. Para entender el posneoliberalismo es menester comprender el neoliberalismo, puesto que el primero es una reacción al segundo como la búsqueda de lo contrario. Por ello, cabe recordar que los impulsores del neoliberalismo promovieron la realización de una serie de reformas constitucionales al sistema de representación política, las relaciones entre poderes o al aparato judicial; también se indujo la desinversión estatal a través de las privatizaciones; se reformó la Administración y el empleo público (generalmente reduciendo ambos); se cambiaron las políticas presupuestarias, tributarias y fiscales o se desregularizó el sistema financiero y otros mercados. Todo esto con el fin, siempre según ellos, de ser más eficientes en políticas públicas esenciales como educación, salud o pensiones, y alcanzar el crecimiento y bienestar económicos.

¹⁷ Véase John Burdick, Philip Oxhorn y Kenneth Roberts (eds.), *Beyond Neoliberalism in Latin America? Societies and Politics at the Crossroads*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2009, y Laura Mac Donald y Arne Ruckert, *Post-Neoliberalism in the Americas*, Palgrave Macmillan, Nueva York, 2009, y Cristóbal Rovira Kaltwasser, «Toward post-neoliberalism in Latin America?», *Latin American Research Review*, 46 (2), págs. 225-234.

¹⁸ Véase Benjamin Arditi, «Arguments about the Left Turns in Latin America: A Post-Liberal Politics?», *Latin American Research Review* 43 (3), 2008, págs. 59-81.

¹⁹ La literatura académica sobre el tema es abundante y heterogénea; a manera de referencia se pueden mirar los trabajos citados en la bibliografía de este artículo. Un buen intento de clasificación es el planteado en Jorge Lanzaro, «La «tercera ola» de las izquierdas latinoamericanas», en Pedro Pérez Herrero (ed.), *La «izquierda» en América Latina*, Editorial Pablo Iglesias, Madrid, 2006, págs. 47-83; ahí se usa el conocido modelo de Huntington sobre las tres olas democratizadoras para sugerir la siguiente clasificación: la Primera Ola correspondería a izquierda de las décadas de 1960 y 1970, abarcando desde La Revolución Cubana a la Unidad Popular de Chile; la Segunda Ola se desplaza a Centroamérica durante la década de 1980, con sus movimientos políticos y militares; la Tercera Ola, que plantea como muy variada, se dividiría, a su vez, en función del tipo de partido o movimiento político, el formato de la democracia y el grado de institucionalización del sistema de partido de los países. En el plano de la opinión pública, basta con revisar la prensa de referencia internacional para

la izquierda latinoamericana y muchas de sus estrategias, como la convocatoria a una Asamblea Constituyente de refundación nacional, fueron seguidas por otros gobiernos de la región. Entre éstos, el más parecido es el ecuatoriano de Rafael Correa. Sería un modelo de izquierda caracterizada por la concentración de poder en un partido y líder. Se trata de un movimiento verticalista y antipartido, con apetencias fundacionales, pretensiones de hegemonía y cortes «antagónicos» de inclusión-exclusión, que ocasionan «agravios» serios en los sectores de oposición y, por tanto, rebajas en los márgenes de legitimidad del «nuevo orden». Este tipo de izquierda hace apelación nacionalista y, en concreto, una «activación» de masas que aprovecha las situaciones de desagregación y «disponibilidad» en que se encuentran tanto algunas franjas de élite como distintos sectores populares, a raíz del retraimiento del Estado o de las fallas mayúsculas del sistema de partidos. Todos estos rasgos se conjugan con el apego al procedimiento electoral como forma de legitimidad²⁰.

Pero como ya se ha dicho, el proceso es demasiado complejo para hacer simplificaciones escuetas. Por ello, en la academia se produjo un animado debate tratando de explicar el resurgimiento de los partidos y los líderes de izquierda en la región. Al no tratarse de un grupo homogéneo han aparecido intentos de clasificación que hablan de la «buena» izquierda frente a la «mala» izquierda, o de moderados o radicales populistas versus socialdemócratas, o de los que adoptan las políticas liberales favorecedoras del mercado y los que se oponen firmemente a ellas. Estos debates han tendido a caer en la hipótesis de las dos izquierdas, que resulta insuficiente, desde todo punto de vista, para definir las diferencias que hay entre los distintos casos particulares²¹.

La mayor parte de los estudios anteriormente citados sobre el período «posneoliberal» no han profundizado en la reflexión que se propone en este trabajo. Es decir, en el análisis de las reformas del Estado y de su gobierno en el sentido más institucional de las relaciones de poder; esto es, entendiendo las reformas como herramienta que dota a los gobernantes de mecanismos efectivos de gobierno y control del poder político y que no son de dominio exclusivo de los presidentes situados a la izquierda, como ejemplifica el caso colombiano que se expone más adelante.

4. LAS ASAMBLEAS CONSTITUYENTES

La Constitución es la institución más relevante dentro del sistema político, de ahí que el primer análisis lo centremos en los procesos constituyentes impulsados por los líderes latinoamericanos en la última década, en concreto, en las Asambleas Constituyentes de Ecuador y Bolivia. Sin embargo, no se puede entender lo sucedido en ambos países sin remitirlos al proceso colombiano de 1991 y al venezolano de 1999, pues representan el inicio de un modelo de refundación.

comprobar el seguimiento constante que da a la situación cubana desde hace cerca de 50 años o la presencia casi diaria de Hugo Chávez en la sección internacional de los periódicos o el fenómeno mediático que fue el zapatismo en la segunda mitad de la década de 1990.

²⁰ Véase Jorge Lanzaro, «La socialdemocracia criolla», *Nueva Sociedad* 217, 2008, págs. 40-58.

²¹ Sobre las «dos izquierdas» véase Jorge G. Castañeda y Marcos A. Morales (eds.), *Leftovers: Tales of the Latin American Left*, Routledge, Nueva York, 2008, y Teodoro Petkoff, *Las dos izquierdas*, Alfa, Caracas, 2005. Para una crítica a lo anterior véase Carlos M. Vilas, «La izquierda latinoamericana y el surgimiento de regímenes nacional-populares», *Nueva Sociedad* 197, mayo-junio de 2005, págs. 84-99.

En el caso de Colombia, el proceso operó simbólicamente como una forma de cambio y ruptura con el pasado. Así, se impregnó a la sociedad de nuevos imaginarios sobre derechos y sobre un futuro en común que fue asumido como la renovación del contrato social. En el caso de Venezuela, si bien está presente la épica del momento fundacional, a diferencia de Colombia emergió la figura de Hugo Chávez como líder del proceso. La consecuencia fue que la construcción de un nuevo país se ligó a su figura y a proyecto político, lo que a su vez convertía cualquier cuestionamiento a su persona en un cuestionamiento al proceso en su conjunto.

Entre la Asamblea colombiana y la ecuatoriana de 2008 hubo al menos dos procesos constituyentes: el Congreso Constituyente Democrático peruano de 1992, surgido después del autogolpe de Alberto Fujimori, y el ecuatoriano de 1997/98, tras la accidentada salida del poder de Abdalá Bucaram. El Congreso Constituyente Democrático de Perú nació con evidentes problemas de legitimidad al ser más que un proceso de refundación un mecanismo para dar cobertura al Gobierno autoritario de Fujimori, lo que *de facto* alejó a una gran parte de la sociedad de los acuerdos alcanzados. Este es un caso claro de utilización estratégica del orden institucional por parte de Fujimori, aunque la ruptura del consenso previo, debido al autogolpe y la (auto) exclusión de actores relevantes del proceso, limitó la centralidad que podía adquirir el presidente en ese momento como líder simbólico de un proceso fundacional.

El caso ecuatoriano es precedido por una crisis política previa que concluyó con la irregular salida de Abdalá Bucaram del poder en 1997. Esta crisis generó, tanto en la opinión pública como entre los líderes políticos, un espacio de diálogo crítico, así como el consenso necesario para regenerar el contrato social y elaborar una Constitución que pusiera las bases para la estabilidad política e institucional del país. Desde un primer momento, los sectores de izquierda y los movimientos sociales plantearon la necesidad de hacer una constituyente que imitara a la colombiana y avanzara en el reconocimiento de derechos, a la vez que sentara un nuevo modelo institucional para «evitar» conflictos como los desencadenados en el proceso anterior. Sin embargo, la constituyente entró en pronta crisis por el enfrentamiento de los grupos representados. A eso se suma el vacío de poder y liderazgo. El presidente Fabián Alarcón fue nombrado Presidente de la República por el Congreso de forma irregular y los líderes de los grandes partidos pronto perdieron interés por el proceso.

El planteamiento que se hace a continuación no evalúa el proceso constituyente ni las instituciones que de ahí salieron. Sobre ello existen trabajos solventes²² y, además, un análisis de esa envergadura está fuera del alcance de este artículo. Más bien se trata de identificar cómo el proyecto constituyente dotó al presidente que lo lideraba de un gran efecto político y simbólico.

De forma similar a lo ocurrido en Colombia y Venezuela, uno de los objetivos de los procesos constituyentes es la ruptura con el pasado, para luego, a través del proceso de reforma, dejar plantadas las bases institucionales que permitan el cambio de modelo político y de Estado con el fin de tener políticas públicas que permitan reducir las desigualdades²³. Pero, además de esos objetivos político-constitucionales,

²² Véase Detlef Nolte y Almut Schilling-Vacaflor (eds.), *New Constitutionalism in Latin America. Promises and Practices*, Ashgate, Gran Bretaña, 2012.

²³ Véase Roberto Viciano y Rubén Martín, «Aspectos generales del nuevo constitucionalismo latinoamericano», en *El nuevo constitucionalismo en América Latina. Memorias del encuentro inter-*

la ruptura tiene varios aspectos simbólicos y movilizadores que llevan a los ciudadanos a sumarse con ilusión a un nuevo proyecto político que se presenta y actúa como más inclusivo. Sin embargo, como todo proceso (re)fundacional, se trata de una ruptura en continuidad que busca rescatar lo bueno de las «viejas repúblicas»: por ejemplo, toda la herencia de luchas político-sociales o los «héroes» de ahí surgidos. Por último, cabe insistir en que la centralidad del presidente durante el proceso de construcción del nuevo orden lo convierte en uno de los fundadores, dotándolo de un poder simbólico relevante.

Lo anterior no se entiende si no se toma en cuenta que en las Asambleas se construye un relato sobre el «modelo de país» con una visión alternativa sobre el futuro (desarrollo) que incluye otra forma de interpretar las relaciones económicas, políticas y sociales. Esa visión quedó plasmada en las Constituciones, tanto en la parte dogmática como en las actividades que tienen que desempeñar las instituciones. En el caso del Ecuador dicha narrativa gira en torno al Buen Vivir o *Sumak Kawsay* y en el caso de Bolivia es el Vivir Bien o *Suma Qamaña*. Más allá de las descripciones que se quieran hacer de estos modelos, que tienen definiciones múltiples y están en construcción²⁴, funcionan en sus respectivos países como una gran etiqueta que da unidad y conjunto a las acciones del gobierno. De esa manera, se fomenta la imagen de que el gobierno está cumpliendo con las disposiciones constitucionales y construyendo un nuevo país. No en vano el plan de desarrollo que produce la Secretaría Nacional de Planificación del Ecuador se llama Plan Nacional del Buen Vivir.

El debate generado en torno a los nuevos derechos de las minorías, comunidades culturales, medio ambiente y otros sectores ha contribuido también a la construcción del capital simbólico de los nuevos proyectos políticos y, por ende, de sus gobiernos. A pesar de que dichas reivindicaciones no siempre fueron incluidas en los textos finales de las Constituciones, como sucedió con algunas reivindicaciones indígenas o con los grupos de identidades sexuales no hetero en el Ecuador, su solo debate y la incorporación de la mayor parte de ellas han servido para que desde el gobierno se produzca un discurso sobre la inclusión como un punto de diferencia de los sistemas excluyentes del pasado. Un buen ejemplo de la importancia de visibilizar los hechos diferenciales está en el cambio de nombre de Bolivia, que pasó de ser la República de Bolivia para transformarse en el Estado Plurinacional de Bolivia.

Cabe señalar que este exitoso modelo de reforma institucional, que permite la construcción de significados políticos y el fortalecimiento de quienes lo lideran, lo pretendió «importar» Manuel Zelaya a Honduras y Fernando Lugo a Paraguay, pero las crisis políticas ocasionadas por el golpe de Estado en contra del primero y la destitución del segundo por parte del legislativo interrumpieron los procesos.

nacional «El nuevo constitucionalismo: desafíos y retos para el siglo XXI», Corte Constitucional de Ecuador, Quito, 2010. Los autores, además de reflexionar sobre los procesos desde el punto de vista académico, han sido actores relevantes en calidad de asesores de los mismos. Ellos señalan que uno de los fundamentos de la escuela doctrinal a la que definen como «nuevo constitucionalismo latinoamericano» es marcar una clara diferencia y ruptura para dejar sentada la voluntad constituyente expresa de superar las desigualdades económicas y sociales y de plantear, también constitucionalmente, el nuevo papel del Estado en la economía.

²⁴ Véase Ana Patricia Cubillo-Guevara, Antonio Luis Hidalgo-Capitán y José Andrés Domínguez-Gómez, «El pensamiento sobre el Buen Vivir. Entre el indigenismo, el socialismo y el Posdesarrollismo», *Revista del CLAD Reforma y Democracia* 60, octubre de 2014, págs. 27-58

5. LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL

En América Latina hay una larga tradición de prohibir la reelección presidencial como mecanismo para garantizar la alternancia en el poder, evitar su acumulación y frenar el personalismo. Aunque con el paso del tiempo se han ido relajando los temores en contra de la reelección, la prohibición de la misma sigue siendo fundamental en países como México, donde la reivindicación de «¡Sufragio efectivo, no reelección!» fue una de las causas defendidas en su Revolución. La base del temor a la reelección se basa en la sospecha de que, ante la debilidad de los mecanismos de control, el presidente como máxima autoridad del Estado usará de forma directa e indirecta los mecanismos que tiene a su alcance para favorecer su propia candidatura y así mantenerse en el poder, temor que en muchos casos es corroborado si se mira la historia política de la región²⁵. Otro de los argumentos a favor de la prohibición de la reelección es que la misma favorece y potencia las oportunidades de nuevos líderes para acceder al cargo²⁶, argumento al que cabría prestar más atención si se observan los casos de Venezuela, Ecuador y Argentina, donde tuvieron y tienen dificultades para encontrar buenos candidatos que continúen los proyectos políticos de los presidentes en ejercicio, o los casos de Uruguay y Chile, países donde gobiernan ex presidentes. Si ampliamos la observación a otros casos nacionales en los que están por celebrarse elecciones, se evidencia la gran cantidad de expresidentes candidatos: Zelaya y Callejas en Honduras; Fernández y Medina en República Dominicana; García y Toledo en Perú o situaciones más extremas en las que ni siquiera se busca sustituto, como serían los casos de Ortega en Nicaragua o Morales en Bolivia (en función de la resolución prevista para el 21 de febrero de 2016).

Más allá de los argumentos en contra, no cabe duda de que la prohibición de la reelección altera los mecanismos democráticos al no permitir que los gobernantes se sometan a los procesos de *accountability* electoral²⁷, pues el elector no tiene mecanismos para premiar con un nuevo período al buen gobernante o castigar al mal gobernante. Una razón similar suelen manifestar los presidentes que buscan las reformas o los candidatos que se presentan a la reelección²⁸.

²⁵ Mario D. Serrafiero, *Reelección y sucesión presidencial: poder y continuidad*, Fundación Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1997.

²⁶ Véase Scott Mainwaring y Matthew S. Shugart, *Presidentialism and Democracy in Latin America*, Cambridge University Press, Cambridge, 1997.

²⁷ Véase M^a Esther del Campo García, «Reelección presidencial y rendición de cuentas: ¿de verdad es tan mala la reelección?», *Working Paper*, Fundación Carolina, 2009.

²⁸ Rafael Correa explicaba así en una entrevista dada a *La Nación* de Argentina, el 30.05.2010, su posición sobre la reelección: «-¿Piensa en ir a elecciones y seguir? -Yo pienso el día a día, con objetivos de mediano plazo. No importan las personas, lo importante es el proyecto. Estamos bastante cansados. Algunos piensan que somos entes. Al menos en mi caso, es una muy pesada cruz la que llevo encima... -¿O sea que no reformó la Constitución para quedarse? Es la sospecha cuando se reforman las Constituciones para tocar el mandato... -Es gracioso: tenemos exactamente el mismo sistema que en Estados Unidos, reelección inmediata una vez. Pero allá son demócratas y acá somos populistas que queremos eternizarnos en el poder. ¿Por qué esa reforma? En un período de cuatro años, éste sería mi último año de gobierno. Y me desespero cuando lo recuerdo. ¿Qué son las elecciones de medio período? Es como la ratificación o el rechazo de la acción de un gobierno. Eso es bueno para la democracia. La mediocridad en el sistema ecuatoriano era tal que había reelección indefinida para concejales, para alcaldes, prefectos y asambleístas, excepto para presidente y vice-

No obstante, cabe matizar que el *accountability* electoral requiere de una serie de condiciones de competencia que no siempre se dan. Desde la teoría se mantiene que para que sea posible debería haber elecciones razonablemente libres y regulares en las que los ciudadanos puedan y sientan que pueden castigar o premiar a los electores y contar con instituciones relativamente independientes²⁹, pero, como se señala en las famosas condiciones poliárquicas, las elecciones necesitan libertad de opinión y asociación, así como acceso a fuentes de información razonablemente variadas, situación que no se ha producido en algunas ocasiones³⁰.

Por otro lado, la reelección como mecanismo de *accountability* funciona cuando existe una oposición con capacidad de negociación e influencia política³¹, algo que no siempre está presente en los países estudiados, ya sea por su propia incapacidad de construir una alternativa política viable, ya porque pierda peso político al ser sabotada desde el gobierno o bien porque se junten los dos factores. Por otro lado, en opinión de algunos estudiosos del presidencialismo, las funciones democráticas de la oposición pueden tener difícil ejecución bajo esta forma de gobierno en la que opera una lógica de suma cero³². La calidad de la democracia depende no solo de las virtudes del gobierno sino, de modo especial, de las cualidades de la oposición, puesto que, aunque no alcance a ejercer el gobierno o sea tendencialmente minoritaria, resulta fundamental el papel de control, orientación, propuesta y crítica que desempeña, no solo tratando de influir en la opinión pública sino también debido a que el diseño institucional del sistema político suele otorgarle instrumentos para influir en el proceso de toma de

presidente. ¿Qué sentido tiene? La mediocridad. Que todo el mundo quería su pedazo de la torta. Y su oportunidad también de acceder al poder, pero a costa del retraso del país. En cuatro años es muy poco lo que se puede hacer. -¿Usted cree en la alternancia en el poder? ¿Es buena o no es un valor importante? -La alternancia de personas es lo más relevante, pero esto que me hablan del juego democrático y de las categorías de derecha e izquierda será para sistemas que ya funcionan, pero así ha funcionado el sistema en nuestro país durante 200 años y hemos perdido. Si un economista hubiera venido con Cristóbal Colón -en ese tiempo no existían los economistas, gracias a Dios-, hubiera dicho que América Latina era la que iba a desarrollarse más rápidamente que Norteamérica: acá tenemos civilización y adelanto tecnológico, allá tenían tribus nómadas. Y fue todo lo contrario. Debemos reflexionar los pueblos latinoamericanos. Cuando nos vienen a repetir los mismos discursos gastados de la alternancia de la democracia, eso es para los países del Primer Mundo donde les ha funcionado el sistema. A nosotros no nos ha funcionado. Si vamos a hacer lo mismo de siempre, vamos a tener los mismos resultados. Algo tenía que cambiar. Creo en la alternancia de personas, nadie es indispensable. Pero vamos a hablar de alternancia en el proyecto político, al menos en Ecuador, porque el país necesita irreversiblemente rumbarse hacia más justicia social, mayor equidad, eficiencia, mayor seguridad, mayor dignidad. Y si apuesto a la alternancia para que mañana venga un gobierno de derecha y mal entregue el petróleo, ponga bases militares, etc., sería un retroceso lamentable. -Igual, el veredicto lo tiene la gente. -Por supuesto, pero la bombardean con esos discursos, con la alternancia. La prensa es un actor político. Ocupó en Ecuador el espacio que dejaron los partidos políticos tradicionales.»

²⁹ Véase Guillermo A. O'Donnell, «Horizontal Accountability in New Democracies», *Journal of Democracy* 9 (3), julio de 1998, págs. 112-126.

³⁰ Véase Robert Dahl, *La poliarquía. Participación y oposición*, Tecnos, Madrid, 1989.

³¹ Véase John M. Carey, «The Reelection Debate in Latin America», *Latin American Politics and Society* 45 (1), 2003, págs. 119-133.

³² Véase Juan José Linz, «Democracia presidencial o parlamentaria: ¿qué hace la diferencia?», en Juan José Linz y Arturo Valenzuela (eds.), *Las crisis del presidencialismo* (Vol. I), Alianza, Madrid, 1997.

decisiones³³.

Con la excepción de México, donde la reelección del presidente sigue siendo un tabú, a pesar de que ya se permite para otros cargos, en la mayoría de países latinoamericanos se han cambiado (o por lo menos se han intentado cambiar) las normas para favorecer la reelección inmediata de los presidentes en ejercicio. Esto es algo que han conseguido con éxito los presidentes de Nicaragua, Colombia, Venezuela, Ecuador y Bolivia en la última década, objeto de análisis en este trabajo. En esta lista se han dejado de lado los países cuyas reformas se hicieron por consenso –por ejemplo Honduras 2015– y aquellos en los que el potencial beneficiario del cambio en la normativa sobre la reelección no estaba en el gobierno, como por ejemplo Oscar Arias en Costa Rica.

Puede sostenerse que la no reelección inmediata, o la reelección indefinida, según los casos, no ha sido un tema relevante en la última década en la agenda de los presidentes de El Salvador, Perú, Uruguay, Chile y Brasil. Durante el período estudiado, en los otros países hubo intentos de modificación de las normas que no fueron exitosos. El caso más sonado es quizá el de Mel Zelaya en Honduras, cuya propuesta de reforma se usó como pretexto para justificar el golpe de Estado en su contra, cuando pretendió recurrir al modelo de reforma institucional vía Asamblea Constituyente utilizado en Venezuela y, posteriormente, en Bolivia y Ecuador. Asimismo, la presidenta de Argentina, Cristina Fernández, operó políticamente con el fin de modificar la norma de la reelección por dos periodos para un tercero no recurrente, pero no consiguió los apoyos necesarios.

Los tres mecanismos por medio de los cuales se consiguió introducir reformas para permitir la reelección, o para convertirla en indefinida cuando esta era por un solo período, fueron: la discusión de la reforma dentro del poder legislativo, la resolución por parte del poder judicial y la consulta directa a los electores. Este último mecanismo pudo haber tenido como fin aprobar nuevos textos constitucionales tras una Asamblea Constituyente o enmiendas específicas³⁴.

CUADRO 1

Escenarios en los países en los que se aprobó la reelección presidencial en beneficio del presidente en ejercicio

<i>Consulta popular</i>	<i>Judicial</i>	<i>Legislativo</i>
Venezuela 2007, 2009	Nicaragua 2009	Colombia 2005*
Ecuador 2008		Ecuador 2015
Bolivia 2009, 2015		
Colombia 2005*		

* La reforma se trató en dos instancias.

Fuente: Elaboración propia a partir de Treminio (2015) y actualizado por los autores.

³³ Véase Gianfranco Pasquino, «Por qué y cómo estudiar la oposición», en *La oposición en las democracias occidentales*, EUDEBA, Buenos Aires, 1997.

³⁴ Véase Ilka Treminio Sánchez, «Las reformas a la reelección presidencial del nuevo siglo en América Central. Tres intentos de reforma y un golpe de Estado», *Política y Gobierno XXII* (1), 2015, págs. 147-17.

Nicaragua es el único caso de los abordados en el periodo de análisis de este trabajo, aunque existen antecedentes en la región (Costa Rica y Colombia), en el que el proceso de reforma se planteó a través del Poder Judicial. Se trata de un caso flagrante de la forma en que la modificación institucional favoreció al presidente en ejercicio, sobre todo si se tiene en cuenta que Daniel Ortega no contaba con la mayoría parlamentaria para promover la reforma constitucional ni visos de contar con el apoyo de los partidos de oposición. Este contexto marcó la decisión del presidente de recurrir a la Corte Suprema de Justicia para interponer un recurso de amparo bajo el alegato de que se estaba violando su derecho a ser elegido. La Corte Suprema declaró la inaplicabilidad del artículo de la Constitución que prohibía la reelección. En resumen, la Constitución nicaragüense fue declarada inconstitucional por un órgano que se arrogó funciones para poder emitir el fallo. La Sala Constitucional ratificó la resolución gracias a la mayoría de vocales sandinistas y la posterior reorganización de los tribunales, proceso en el que se dejó fuera a los no alineados con el Gobierno³⁵.

En los casos de Venezuela y Ecuador se aprobó primero la reelección consecutiva limitada, pero en menos de 10 años de vigencia de la norma se reformaron las Constituciones para establecer la reelección indefinida, camino por el que a inicios de 2016 estaba transitando Bolivia. La popularidad electoral de Hugo Chávez y Evo Morales les permitió optar por la consulta directa como proceso plebiscitario de ratificación de la reforma, consultas que se beneficiaron de la debilidad estructural de la oposición en ambos países en el momento del proceso. Sin embargo, Rafael Correa tuvo que realizar la reforma en condiciones que no le resultaban tan favorables si se compara con los otros dos casos. Así, a diferencia de lo sucedido durante casi todo su largo período de gobierno, el entorno económico dejó de resultar favorable al presidente, lo que afectó a su popularidad y margen de maniobra. A lo anterior se suma el desconcierto que generó en el partido de gobierno la pérdida de las elecciones municipales en ciudades importantes. Todo ello evidenció el desgaste en términos de apoyo a la Revolución Ciudadana. Este contexto favoreció que surgieran dudas sobre la posibilidad de obtener la mayoría necesaria para aprobar la reforma vía consulta. Además, resultaba poco lógico correr riesgos innecesarios y poner en juego la aprobación de la reforma, si se toma en cuenta que el Gobierno tiene mayoría cualificada en la Asamblea y controla la Corte Constitucional.

En los casos de los presidentes que consiguieron introducir la cláusula de reelección en las nuevas Constituciones promovidas desde el ejercicio del cargo, se ha dado una conducta que puede ser interpretada como una señal de su voluntad por mantenerse en el poder, ya que contabilizaron como primera elección la realizada bajo la legalidad de la nueva Constitución vigente, obteniendo así derecho a presentarse como candidatos a la reelección. De modo que tanto Alberto Fujimori en 2000 como posteriormente Morales y Correa han tenido tres periodos presidenciales, aunque la reelección esté limitada a dos, con el argumento de que la primera elección se produjo dentro de otro marco constitucional.

La evidencia más interesante y clara de cómo los presidentes en ejercicio promueven reformas institucionales para mantenerse en el poder, y de los celos que esto levanta en la clase política del país, es Colombia, donde se aprobó la reelección para luego intentar ampliarla y finalmente se eliminó en un plazo de menos de 12

³⁵ Véase Elena Martínez Barahona y Amelia Brenes Barahona, «Cortes Supremas y candidaturas presidenciales en Centroamérica», *Revista de Estudios Políticos* 158, 2012, págs. 165-206.

años. El presidente Alvaro Uribe, en 2003, auspició un referéndum para aprobar la reforma constitucional de la Constitución de 1991, que prohibía la reelección presidencial; anteriormente era permitida, siempre y cuando fuera un periodo después de terminar el mandato de cuatro años. Con la reforma de Uribe, el presidente tenía la posibilidad de reelegirse de forma inmediata por una sola vez. El particularismo de la reforma resultaba más evidente si se toma en cuenta que los alcaldes y gobernadores siguieron sin poder presentarse. El proceso continuó, en 2010, al estar cerca de la finalización de su segundo y, en puridad, último periodo de gobierno, al poner en marcha el trámite de «iniciativa ciudadana» para convocar a un referendo a fin de cambiar de nuevo la Constitución y permitir una segunda reelección. A este procedimiento se opuso la Corte Constitucional, señalando que la persona que ha desempeñado el cargo en la única oportunidad permitida, o que haya completado el tope de los periodos constitucionalmente autorizados, es inelegible para el mismo cargo y no tiene garantizada jurídicamente la posibilidad de aspirar otra vez, por lo cual no puede ser reelegido. Desde un punto de vista más dogmático, la sentencia señaló que la extensión del mandato presidencial suscitaría controversias en torno a la separación de poderes y al sistema de frenos y contrapesos previsto en la Constitución.

El proceso no terminó con esta sentencia, de modo que, en junio del 2015, se aprobó una nueva modificación que prohíbe la reelección en el marco de una nueva reforma que tiene el *sui generis* nombre de «Reforma de equilibrio de poderes». La redacción del nuevo artículo establece que «no podrá ser elegido Presidente el ciudadano que a cualquier título hubiese ejercido la Presidencia». La reforma tuvo la única oposición de los representantes del Centro Democrático, partido de Alvaro Uribe, pues consideraron que se trata de un artículo pensado «en contra» de su líder. El proyecto incluyó una cláusula en la que se establece que esta figura se revivirá solo si hay referendo por iniciativa popular o una Asamblea Constituyente.

Como se verá, la reelección indefinida se vuelve un fin en sí de presidentes y partidos que, de suyo, ya han concentrado mucho poder y que llevan muchos años en el cargo (un mínimo de 8 años), lo que, con matices en función de las características nacionales, es una clara forma de querer mantenerse en el poder. Por último, no queríamos dejar de hacer la siguiente reflexión: resulta interesante constatar cómo presidentes que están en las antípodas ideológicas, y que incluso se han enfrentado públicamente, como Uribe, por un lado, y Correa y Chávez, por otro, han desarrollado estrategias similares de instrumentalización de las instituciones para mantenerse en el poder.

6. LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL

Una reforma institucional clásica en América Latina es la del sistema electoral. En todos los países se ha hecho al menos una durante esta tercera ola democrática³⁶. La modificación de las normas de competencia electoral y de asignación de poder político a través de cargos de elección se ha usado de forma diversa y para distintos fines. Por ejemplo, en Colombia y México se reformó para hacer más plural el sistema de parti-

³⁶ Véase Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson (comps.), *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, FCE, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International IDEA, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, México, 2007.

dos y debilitar la concentración de poder en los partidos tradicionales; en República Dominicana o Ecuador, para pretender acercar a los electores a sus representantes mediante el voto personalizado³⁷. Pero, sobre todo, se ha utilizado estratégicamente como mecanismo para asegurar mayorías parlamentarias sobrerrepresentando partidos o dificultando el ingreso de la oposición en el Legislativo. Esta estrategia, durante el período de estudio de este trabajo, fue utilizada en Venezuela y en Ecuador, tal como se explica más adelante.

Siguiendo la literatura especializada³⁸, esta parte del artículo se centra en observar los cambios en los dos aspectos que más influyen en la proporcionalidad del sistema electoral y, por ende, en la sobre o subrepresentación de los partidos: la fórmula de asignación de escaños y todo aquello vinculado a los distritos y su magnitud. En realidad, se trata de dos mecanismos que, necesariamente, tienen que ser analizados de forma conjunta, puesto que los efectos distributivos de la fórmula están determinados por el número de escaños a repartir. En los dos casos analizados se reformó el sistema electoral en una (o las dos) dimensiones señaladas. Existen otros cambios del sistema electoral como el de Argentina, donde se redujo en 2012 la edad legal para votar permitiendo que el voto fuera optativo entre los 16 y 17 años, que aquí no se incluye, aunque la propuesta fue introducida dado el convencimiento por parte de, en ese momento la presidenta, Cristina Fernández de que la reforma le era favorable. Si bien se partía de la suposición de que el voto joven optaría por la propuesta «nacional popular» defendida por el matrimonio Kirchner durante sus Gobiernos, no existe ningún vínculo causal desde el punto de vista teórico que determine que el voto joven beneficia directamente al presidente en ejercicio, que es el criterio utilizado por el presente trabajo para la selección de los casos.

7. ECUADOR Y EL REFORZAMIENTO DE LA TENDENCIA MAYORITARIA

La coyuntura constituyente, de la que se habló anteriormente, hizo que Ecuador careciera, en un primer momento, de una ley de elecciones en sentido estricto, por lo que se mantuvieron algunas disposiciones de la extinta Constitución de 1998, que se completaron con normas *ad hoc* emitidas por el Consejo Nacional Electoral (CNE) y avaladas por el Tribunal Contencioso Electoral (TCE). Este Tribunal era un órgano de nueva creación, puesto que el antiguo Tribunal Supremo Electoral ejercía a la vez las funciones de administración y justicia electoral.

Una de las novedades normativas introducidas por la Asamblea Constituyente de Montecristi fue la modificación, al igual que en Argentina, de la edad para votar. Se mantuvo en 18 años de forma obligatoria, pero se redujo a 16 años de forma voluntaria, medida que se adoptó, sobre todo, por el interés de las organizaciones estudiantiles

³⁷ Para Ecuador véase Francisco Sánchez López, *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador*, FLACSO, Quito, 2008. Sobre República Dominicana, véase Ana Belén Benito Sánchez, «Aliados, transfugas y barrilitos: las elecciones legislativas de 2010 en República Dominicana», *América Latina Hoy*, vol. 56, 2011, págs. 59-84, y Ana Belén Benito Sánchez, «Caciques y facciones en República Dominicana», *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 76, n.º. 4, 2014, págs. 529-556.

³⁸ Véase Arend Lijphart, *Sistemas electorales y sistemas de partidos: un estudio de veintisiete democracias, 1945-1990*, Estudios Políticos, 1995, y Gary W. Cox, *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo. Hacer que los votos cuenten*, Gedisa, Barcelona, 2004.

de izquierda que, en ese momento, eran aliadas del Gobierno, pero que pasaron a la oposición pronto.

En 2009 se eligieron 124 asambleístas nacionales –antes diputados nacionales– seleccionados en 24 distritos provinciales –se mantuvo la provincia como criterio para la creación de distritos–, a los que se sumó una circunscripción nacional, que formaba parte de la tradición institucional ecuatoriana, pero se eliminó en una de las reformas de la década de 1990. La novedad en lo que a los distritos se refiere estuvo en los distritos extraterritoriales que se crearon para viabilizar el derecho a voto de los inmigrantes.

El sistema de las papeletas de votación es poco amigable con los electores, puesto que no ofrece certeza de cómo se distribuirán los premios y castigos, tal y como se verá más adelante al explicar el sistema de escrutinio. Cada persona elige de una planilla a tantos asambleístas como sea la magnitud de su distrito, pudiendo escoger todos los candidatos de la lista de un único partido o distribuir sus preferencias entre candidatos de listas de diferentes partidos, hasta completar la magnitud del distrito.

Para la asignación de escaños en distritos con una magnitud mayor a tres se utilizó la fórmula Sainte-Laguë (o *webster*)³⁹, que tiene un efecto más proporcional en la distribución de escaños y permite el ingreso en la cámara de partidos pequeños, tal y como sucedió en Ecuador en el año 2009 (ver cuadro 2), ya que corrige el efecto de concentración hacia los partidos con más apoyo que tiene la fórmula D'Hondt⁴⁰.

Además, se incluyeron mecanismos para salvaguardar la proporcionalidad, como el que evita que una sola lista (partido) obtenga todos los escaños, al asignar el último puesto a la lista que le sigue en votación. En las circunscripciones donde se eligen dos diputados, el primer puesto era para la lista más votada y el segundo, para la siguiente siempre y cuando haya obtenido al menos el 35% de los votos.

A pesar de que el Gobierno obtuvo la mayoría de los escaños el 26 de abril de 2009, se quedó a cuatro diputados de la mayoría absoluta (ver cuadro 2), que era el deseo del Gobierno, ya que pretendía no tener que negociar con diputados que no eran de su partido la gran producción legislativa a la que tenía que enfrentarse durante esa legislatura para el desarrollo normativo de la nueva Constitución. Esa primera experiencia marcó la posición del Gobierno con miras al sistema electoral definitivo, que se introdujo en el llamado Código de la Democracia de 2012 que corrigió la tendencia proporcional del sistema electoral que se usó en la elección de 2009 a través del cambio en la fórmula electoral y la división de los distritos más grandes, que son los que permiten una mayor proporcionalidad al haber más escaños a distribuir.

³⁹ Esta fórmula tiene el siguiente procedimiento: se sumaron los votos de todos los candidatos que participaban en las elecciones por una misma lista. La suma resultante se considera la cantidad de votos válidos obtenidos por la lista, siendo la cifra a partir de la cual se harán los cálculos de distribución de escaños. Ese resultado se divide por una serie de números impares (1, 3, 5, 7, 9, 11...) hasta obtener tantos cocientes como escaños por asignarse. Posteriormente, se ordenan los cocientes de mayor a menor y se asignan a cada lista los puestos que le correspondan en orden descendente.

⁴⁰ Véase Josep María Vallés y Agustí Bosch, *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Ariel, Barcelona, 1997.

CUADRO 2

Distribución de escaños de la Asamblea Nacional del Ecuador en 2009

<i>Partido</i>	<i>Asambleístas</i>
Alianza PAIS (AP)	59
Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero (PSP)	19
Partido Social Cristiano (PSC)/Movimo (MPD)	5
Movimiento Municipalista por la Integridad Nacional (MMIN)	5
Pachakutik (PK)	4
Partido Roldosista Ecuatoriano (PRE)	3
Izquierda Democrática (ID)	2
Partido Socialista-Frente Amplio (PS-FA)	1
Concertación Nacional Democrática (MCND)	1
Movimiento Independiente Obras son Amores (MIOSA)	1
Movimiento Social Conservador (MSC)	1
Movimiento Autonómico Regional (MAR)	1
Acción Regional por la Equidad-Alianza Popular Latinoamericana (ARE-APL)	1
Movimiento Independiente Unidos por Pastaza (MIUP)	1
Movimiento Político Independiente Amauta Yuyai (MPIAY)	1
Conciencia Ciudadana (CC)	1
Total	124

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consejo Nacional Electoral.

De modo que tras la reforma del sistema electoral la fórmula para designar a los asambleístas provinciales y distritales pasó a ser D'Hondt, que tiene un efecto mayoritario, y para los asambleístas nacionales se continuó aplicando el método de divisores impares de Saint Lagüe. La primera versión del Código de la Democracia, aprobada por el Parlamento, mantenía la fórmula electoral contemplada en 2009 y que, a partir de la ley de 2012, se usa para diputados nacionales pero el presidente Correa usó su poder de veto para modificar el texto de la Asamblea Nacional e imponer la fórmula D'Hondt para la asignación de los escaños de las provincias y distritos. Esta fórmula, como ya se ha mencionado, tiene un efecto concentrador que favoreció al partido del presidente, evidenciando la estrategia institucional. Además, como se puede observar en el cuadro 3, el número de partidos pequeños que pudieron ingresar en la Asamblea Nacional disminuyó, lo que podría ser explicado desde otros elementos, como

la capacidad del presidente de ir sumando organizaciones a su proyecto, aunque no cabe duda de que una fórmula electoral como D'Hondt ofrece a estos partidos menos posibilidades de acceso a cargos de representación.

CUADRO 3
Distribución de escaños tras las elecciones legislativas de 2013

<i>Partido</i>	<i>Diputados</i>
Alianza PAIS	100
CREO	11
Partido Social Cristiano	6
Partido Sociedad Patriótica	5
Pachakutik	5
Avanza	5
Partido Roldosista Ecuatoriano	1
SUMA	1
Acción Regional por la Equidad-ARE	1
Integración Democrática de Carchi-IDC	1
Movimiento Peninsular Creyendo en nuestra Gente-MPCG	1
Total	137

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Consejo Nacional Electoral.

En las elecciones realizadas el 17 de febrero de 2013, con la reforma electoral en vigor, el partido de gobierno obtuvo 100 diputados de 137 que conforman la Asamblea. Es decir, obtuvo el 74 ,6% de los escaños, lo cual obedeció tanto al enorme arrastre electoral del presidente y su partido –reflejado en el alto porcentaje de votos obtenido (52,3%)– como a la fórmula utilizada y la redistribución⁴¹ que redujo el número de

⁴¹ Según los criterios de distritación contenidos en el art. 150 del Código de la Democracia, se crea un nuevo modelo que rompe con la lógica provincial que siempre fue la utilizada en el país. Además de los asambleístas del distrito único nacional y de los residentes en el extranjero, la Asamblea se integra por dos asambleístas elegidos por cada provincia y uno más por cada 200.000 habitantes o fracción que supere los 150.000 de acuerdo con el último censo nacional de población. No obstante, se hace una excepción con las circunscripciones electorales donde se elijen entre 8 y 12 representantes, siendo subdivididas en dos circunscripciones: aquellas que pasen de 13 hasta 18 se subdividirán en tres; por su parte, las que pasen de 18 lo harán en cuatro circunscripciones. En el caso en que una provincia cuente con un distrito metropolitano (básicamente Quito, la capital) el número de asambleístas a elegir por tal circunscripción provincial se determinará sin contar con la población del distrito metropolitano. A pesar de que el objetivo claro de la reforma es que la magnitud del distrito electoral no supere los seis escaños, lo que garantiza el efecto mayoritario de la fórmula electoral adoptada, el Consejo Nacional Electoral (CNE) sostuvo que el objetivo de la

escaños a distribuir en las circunscripciones. Todo ello disminuyó las posibilidades de obtener puestos de representación a las agrupaciones pequeñas, incrementando la desproporcionalidad del sistema.

8. VENEZUELA Y EL GERRYMANDERING

Venezuela tiene un sistema electoral mixto que, según algunos autores, presenta ventajas al ofrecer lo mejor de los dos mundos, pues complementa una estructura de mayoría simple en distritos uninominales con escaños adicionales distribuidos por representación proporcional⁴². Estos sistemas presentan muchas variaciones, haciendo depender la asignación de escaños de representación proporcional de lo que suceda con los escaños de los distritos de mayoría –lo que se conoce como representación proporcional personalizada– o utilizando un sistema paralelo en el que los dos componentes se aplican por separado y no guardan ninguna relación para efectos de la adjudicación de escaños.

En Venezuela, el sistema mixto fue modificado para la elección legislativa de 2010 a iniciativa presidencial. La nueva LOPE (Ley Orgánica de Procesos Electorales) modificó los distritos en una reforma que favoreció al partido del presidente, el PSUV. Así, fue utilizado el sistema paralelo acentuando el sesgo mayoritario. A ello se sumó la modificación de los límites geográficos –*gerrymandering*– en 8 de los 23 Estados, a los que se sumó el Distrito Capital. Hasta antes de la reforma, el 40% de los escaños de representación proporcional se distribuía de acuerdo a la fórmula D'Hondt y luego se aplicaban elementos correctores, de forma similar a lo que ocurre en Alemania, para ajustar mejor la correlación entre el porcentaje de votos obtenidos y los escaños adjudicados una vez que se asignaban los legisladores electos por distrito uninominal. Con el fin de evitar el posible efecto reductor, las organizaciones partidistas crearon un sistema que podía ser calificado como fraude de ley. El mecanismo era simple y consistía en «clonar» las listas e inscribirlas con otro nombre; de esa manera no se podía aplicar el mecanismo corrector de forma eficiente, pues resultaban electos más diputados de los partidos minoritarios, aunque aparentemente venían de otras organizaciones que no eran más que membretes. En 2009 se legalizaron las «morochas» y se procedió a desvincular la adjudicación de escaños de forma combinada, lo que eliminaba el efecto reductor⁴³.

La reingeniería electoral aplicada buscaba una cuidadosa manipulación de los circuitos electorales. El *gerrymandering* aplicado privilegió al votante rural sobre el votante urbano y modificó *de facto* la magnitud de los distritos. A pesar de que las autoridades electorales manifestaron que los cambios en la distritación se debían a

reforma era «garantizar, de la mejor manera, que todos los ciudadanos se sientan representados, y que los representantes electos tengan relación directa con el territorio y los pobladores».

⁴² Véase Miriam Kornblith, «Venezuela: calidad de las elecciones y calidad de la democracia», *América Latina Hoy*, vol. 45, nov. 2007, págs. 109-125, y Matthew S. Shugart y Martin P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford, 2001.

⁴³ Véase Manuel Hidalgo, «The 2010 legislative elections in Venezuela», *Electoral Studies* 30, 2011, págs. 872-875, y Manuel Hidalgo, «Las elecciones legislativas venezolanas de 2010: ¿hacia un nuevo mapa político?», en Manuel Alcántara Sáez y María Laura Tagina (eds.), *América Latina: política y elecciones del bicentenario (2009-2010)*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, págs. 413-448.

criterios de representatividad, población o tradición electoral, en el fondo las modificaciones geográficas⁴⁴ buscaban aislar/concentrar el voto de las zonas que se habían mostrado contrarias al Ejecutivo, a la vez que juntaban zonas con mucho peso del partido gobernante con otras que históricamente se habían resistido al chavismo, como Distrito Capital y el Estado de Zulia. El fin fue diluir el peso relativo del voto opositor. En resumen, el Gobierno desarrolló una serie de reformas que le permitieron mejorar sus resultados electorales, evidenciando una estrategia para obtener ventajas de los cambios institucionales.

9. CONCLUSIONES

Este artículo se ha centrado en las reformas institucionales llevadas a cabo por los presidentes latinoamericanos en la última década para reforzar su posición de poder. Concretamente se han analizado tres mecanismos institucionales: las Asambleas Constituyentes, la modificación de los límites constitucionales establecidos para la reelección presidencial y las reformas al sistema electoral. El trabajo sostiene que el cambio institucional es utilizado en un sentido estratégico por los líderes de gobierno. En el caso de las Asambleas Constituyentes la posición del presidente como actor es clave en el proceso de refundación del país. Por su parte, la reelección presidencial, conseguida a través de distintas vías institucionales, logra posibilitar el mantenimiento en el poder. Por último, las reformas al sistema electoral van encaminadas a asegurar un apoyo legislativo favorable. Este comportamiento ha sido frecuente en la década analizada, pero no es una característica aislada, pues también estuvo presente en la década anterior, siendo propio tanto de líderes de izquierda como de aquellos que promovieron políticas de corte neoliberal en la década de 1990. El artículo defiende que el análisis institucional sigue siendo un marco necesario en la generación de conocimiento para entender la relación entre actores y reglas de juego, algo que, en cierto sentido, se ha visto eclipsado en la ciencia política que tiene por objeto América Latina por la aparición de estudios sobre los líderes políticos.

⁴⁴ Los Estados modificados fueron: Amazonas, Barinas, Carabobo, Distrito Capital, Lara, Miranda, Táchira y Zulia.

Separata de la revista SISTEMA - Número 242-243 - Junio 2016
(Páginas 101-120)
Fernando el Católico, 13, Bajo A. - 28015 Madrid - Teléfono 91 448 73 19