

Serie Diálogo Democrático

# ¿Reelección Limitada o Indefinida?

Friedrich Welsch

Junio, 2007



# ¿Reelección Limitada o Indefinida?

**Friedrich Welsch**

---

Los análisis y opiniones contenidos en el presente documento son responsabilidad del autor, y no comprometen al Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y a la Asociación Civil Acuerdo Social, como organizaciones que asumieron el compromiso de coordinar su elaboración y promover su debate público.

## INTRODUCCION

1. En su discurso de toma de posesión ante la Asamblea Nacional, el presidente Chávez habló de la necesidad de reformar la Constitución de 1999; uno de los propósitos de la reforma sería eliminar el término del mandato del presidente, es decir, permitir la reelección indefinida. En este contexto es importante señalar que la figura de la reforma constitucional no se ajusta al cambio propuesto, pues el mismo afectaría principios fundamentales de la Carta Magna tales como la alternabilidad (Art. 6) y la limitación del mandato presidencial (Art. 230).
2. La propuesta de la reelección indefinida nos proyecta al debate continental sobre la conveniencia de limitar o no los mandatos de elección popular. En el continente observamos aperturas constitucionales a la reelección inmediata, por un lado (Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela) y por el otro, posiciones claras de no reelección absoluta (México y algunos países centroamericanos), pasando por diversas reglas de reelección no inmediata (Bolivia, Chile, Costa Rica, entre otros).
3. Este debate no ha llegado a su fin, como demuestran el intento – fallido – del presidente paraguayo Duarte de asegurarse la reelección, prohibida por la constitución, mediante una enmienda, o el deseo del presidente boliviano Evo Morales, ya hecho manifiesto, de emular a su colega venezolano con la relegitimación de los poderes una vez la Asamblea Constituyente termine su labor de formular una nueva Carta Magna, con lo cual se abriría la posibilidad de una reelección inmediata posterior, igual que en el caso venezolano.
4. Es preciso recordar, además, que el mismo presidente Chávez que ahora reclama la urgente reforma de la Constitución, se refirió a ella en su anterior discurso de toma de posesión (2001) como “la mejor del mundo” que duraría “por lo menos 200 años” y que, a lo sumo, requeriría algunos retoques “en 2021”.

## LA REELECCION PRESIDENCIAL EN AMERICA

5. Fue en América Latina donde se impuso la idea de limitar los mandatos de los primeros magistrados: asegurada la independencia del Imperio Español, las nuevas naciones – con excepción de Brasil – optaron por darse sistemas presidencialistas, siguiendo el modelo norteamericano, pero con provisiones de no reelección. Los padres de la Constitución de los EE.UU. habían discutido sobre ese tema, pero prefirieron no incluir ninguna regla al respecto. El problema quedó resuelto cuando el presidente Washington decidió no postularse para un tercer mandato. Su ejemplo sirvió como regla no escrita durante siglo y medio, hasta que Franklin D. Roosevelt decidió romperla en 1940. En 1951 se ratificó la XXII Enmienda que limita el mandato presidencial a una única reelección consecutiva.
  
6. Debido a la precaria institucionalización de la división de poderes en las repúblicas iberoamericanas, el tema de la reelección no se puede separar de las particularidades de los sistemas presidencialistas, especialmente de la rigidez de las primeras magistraturas. Esta rigidez implica que una crisis de gobierno tiende a convertirse en crisis del sistema porque, a diferencia de sistemas parlamentarios, no resulta fácil y ágil salir de gobernantes que pierden apoyo popular sin interrumpir períodos legislativos/ejecutivos (para evitar malos entendidos, se aclara que el sistema parlamentario está fuera de discusión en América Latina por razones de historia, tradición y cultura política). Prueba de estas crisis son los numerosos casos de presidencias “fallidas” que, en medio de agudas crisis sistémicas, no llegaron al término de sus mandatos (14 casos en los 20 años transcurridos entre 1985 y 2004: Alfonsín, Aristide, Balaguer, Bucaram, Collor, Cubas, Fujimori, Mahuad, Mesa, Pérez, de la Rúa, Sánchez de Lozada, Serrano, Siles Zuazo). Por otra parte, presidentes con respaldo popular han logrado superar las barreras constitucionales contra la reelección, ya sea por enmiendas, asambleas constituyentes o interpretaciones judiciales favorables (Menem, Cardoso, Fujimori, Chávez, Uribe), aunque en la lista aparece también un intento fallido de asegurarse la reelección consecutiva (Duarte, ya mencionado). La situación actual (mayo de 2007) de las disposiciones constitucionales respecto de la limitación de mandatos presidenciales en América se desprende de la tabla siguiente:

## REGULACIONES SOBRE LIMITACIÓN DE PERÍODOS EN AMÉRICA LATINA

País	No reelección absoluta	Reelección no consecutiva	Reelección consecutiva	Reelección indefinida
Argentina			x	
Bolivia		x		
Brasil			x	
Chile		x		
Colombia			x	
Costa Rica		x		
Cuba				x
Ecuador		x		
El Salvador	x			
Guatemala	x			
Honduras	x			
México	x			
Panamá		x		
Paraguay	x			
Perú			x	
República Dominicana			x	
USA			x	
Uruguay		x		
Venezuela			x	
Total modalidades	5	6	7	1

7. La evolución constitucional de numerosos países latinoamericanos revela frecuentes cambios de las modalidades de limitación de los períodos presidenciales. La primera constitución peruana de 1821 prohibió la reelección, mientras que la primera colombiana post-Gran Colombia permitió dos elecciones consecutivas, al igual que las constituciones chilenas hasta 1871, cuando fue sustituida por la reelección no consecutiva. En Costa Rica, las disposiciones fluctuaron entre la no reelección, una y más reelecciones consecutivas y la actual reelección no consecutiva; y Brasil pasó de la no reelección absoluta a una reelección consecutiva.

8. El continuismo, es decir, el empeño de presidentes electos en prolongar sus mandatos, caracterizó a muchos regímenes latinoamericanos del siglo XX. Leguía en el Perú de

los años 20, Vargas en el Brasil de los años 30 y Perón en la Argentina de los años 40 buscaron y se aseguraron su permanencia en el poder, una tendencia que reapareció a mediados de los años 90, (Argentina, Brasil, Perú, Venezuela y Colombia) y que parece ganar fuerza en el hemisferio. Así, Costa Rica eliminó la no reelección absoluta que se había introducido en 1970, permitiendo una segunda candidatura de Oscar Arias luego de un intervalo establecido. También en los Estados Unidos se inició un debate sobre la abolición de la Enmienda XXII que establece una única reelección presidencial continua. Pero al mismo tiempo, República Dominicana, Nicaragua y Paraguay se movieron en la dirección opuesta e introdujeron restricciones que antes no habían existido.

## **LA REELECCION PRESIDENCIAL EN VENEZUELA**

9. Desde 1819, Venezuela ha sido regida por 25 constituciones, en las que el tema de la reelección ha sido tratado de manera diversa, abarcando todas las modalidades incluidas en la tabla anterior:

- No reelección absoluta: Constitución de 1874
- Reección no consecutiva: Constituciones de 1830, 1858, 1909, 1945, 1961
- Reección consecutiva: Constituciones de 1819, 1821 (Gran Colombia), 1999
- Reección indefinida (en la praxis): 1914, 1931 (Gómez).

Además, la duración del mandato presidencial ha variado entre un mínimo de dos (Constitución de 1874) y un máximo de siete años (Constitución de 1914). En esta lista se pueden observar dos posiciones extremas: períodos cortos (2 años), combinados con no reelección absoluta y períodos largos, combinados con reelección (prácticamente) indefinida. Esta última combinación sólo se da bajo un régimen dictatorial.

10. El presidente Chávez presentó su idea de introducir la reelección presidencial indefinida en su discurso de toma de posesión ante la Asamblea Nacional el 10 de enero de 2007. Citó profusamente al Libertador, a quien catalogó como socialista precoz, refiriéndose fundamentalmente al discurso que éste pronunció ante el Congreso de Angostura el día 15 de febrero de 1819 y donde expone sus ideas acerca de los principios que deben regir una constitución republicana. Lo que el presidente omitió citar es la firme posición de Bolívar, expresada en esa oportunidad, a favor de la alternancia en el poder debido al riesgo de usurpación y tiranía que la prolongada permanencia del mismo ciudadano en éste implica. Bolívar dijo:

*“Las repetidas elecciones son esenciales en los sistemas populares porque nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo en un mismo Ciudadano el Poder. El Pueblo se acostumbra a obedecerle, y él se acostumbra a mandarlo; de donde se origina la usurpación y la tiranía. Un justo celo es la garantía de la Libertad Republicana, y nuestros Ciudadanos deben temer con sobrada justicia que el mismo Magistrado, que los ha mandado mucho tiempo, los mande perpetuamente.”*

Aunque es justo reconocer que el Libertador cambió de posición respecto a este problema, pues en su diseño constitucional para Bolivia propuso la presidencia vitalicia, debemos aclarar que, en este caso, Bolívar se refiere a una presidencia más simbólica que ejecutiva, con importantes restricciones de sus funciones y autoridad por parte del poder legislativo: al presidente vitalicio *“se le ha cortado la cabeza para que nadie tema sus intenciones, y se le han ligado las manos para que a nadie dañe”*.

#### **ARGUMENTOS EN PRO Y EN CONTRA DEL MANDATO LIMITADO**

<b>A FAVOR</b>	<b>EN CONTRA</b>
11. La reelección indefinida implica el riesgo del abuso del poder y, en última instancia, como ya lo advirtió Bolívar, de convertirse en tiranía. Los proyectos de largo plazo pueden ser implementados por sucesores del mismo partido o tendencia.	12. La reelección indefinida extiende el horizonte del mandato presidencial, permitiendo la formulación y ejecución de proyectos cuyo éxito depende de la continuidad porque superan los límites de uno o dos mandatos.
13. Los presidentes con opción a la reelección indefinida tienen múltiples ventajas que les facilitan imponerse a sus eventuales contendores, desde el manejo del gasto público en años electorales al uso de recursos públicos en campañas. El sistema político puede convertirse en una autocracia electiva.	14. La opción de reelección indefinida hace que los presidentes sean más receptivos ante las demandas de los ciudadanos para asegurarse el apoyo de éstos. Además evita el efecto de un “gobernante con plomo en las alas” que, al no tener opción de reelección, pierde el respaldo hasta de sus propios copartidarios.
15. La presidencia no puede ser equiparada	16. Eliminar la opción a la reelección

<p>con ninguna otra función pública porque la figura del presidente no tiene contrapeso directo en la forma de un "presidente en la sombra" comparable con los "gobiernos en la sombra" de los sistemas parlamentarios.</p>	<p>indefinida del presidente no es democrático ni equitativo porque implica limitar las opciones de los electores, regla que no se aplica en términos iguales al poder legislativo.</p>
<p>17. Mientras más tiempo un mismo ciudadano se quede en el poder y pueda continuar en él indefinidamente, mayor será la posibilidad de que los cargos públicos sean adjudicados a sus seguidores, al igual que las candidaturas a mandatos locales y regionales, a cambio de respaldo incondicional a nivel nacional. A mayor duración en el cargo, mayor el riesgo de corrupción.</p>	<p>18. La eliminación de la reelección indefinida no impide que un grupo o cogollo se enquisten en el poder y domine la política. Para asegurar la continuidad, podrían postular a miembros del grupo, como parece ocurrir, por ejemplo, en Argentina: el presidente Kirchner podría quedar en el epicentro del poder si se postula y gana su esposa, para volver al cargo después.</p>
<p>19. La fuerza del poder ejecutivo depende de muchos factores: popularidad, relación con los sectores oficialistas, coyunturas económicas más allá de su control. La perspectiva de la reelección indefinida abre las compuertas al clientelismo, nepotismo y corrupción.</p>	<p>20. Un poder ejecutivo fuerte es necesario por razones filosóficas y prácticas. Filosóficas porque ofrece respuestas dinámicas a los cambios y prácticas porque la perspectiva de reelección fortalece la agenda legislativa de ese poder ejecutivo fuerte.</p>

## **SOBRE EL PAPEL DE ELECCIONES EN REGIMENES AUTOCRATICOS**

21. Los partidos políticos hegemónicos tienden a convertir los sistemas políticos donde operan en autoritarismos o autocracias electorales que aprovechan los frutos de la legitimidad sin correr los riesgos de la incertidumbre democrática que privan en condiciones electorales abiertas, justas y equitativas: una fachada electoral cubre la verdadera cara del autoritarismo o de la autocracia. Podemos distinguir cuatro funciones de las elecciones en estos regímenes autoritarios o autocráticos.



22. La primera función es **asegurar la reelección indefinida** del mismo presidente (autocracia electoral) o distribuir el poder entre las élites del partido hegemónico (autoritarismo electoral). En el caso que nos interesa, la autocracia electoral, las elecciones se utilizan, además, para repartir posiciones menores de poder entre los seguidores del autócrata. El régimen gratifica a los políticos que logran movilizar gente para sus mítines y a los centros de votación y prevenir protestas sociales en sus circuitos de poder. De este modo, el régimen obliga a sus seguidores a trabajar en su beneficio y ellos, a su vez, tienen interés en que el régimen se mantenga.
23. La segunda función es **crear una imagen de invencibilidad del régimen** y desalentar potenciales divisiones al interior del oficialismo. El PRI, por ejemplo, celebraba elecciones periódicas, abiertas a una oposición sin oportunidades reales y las ganaba por amplios márgenes. Esta imagen de invencible, la alta participación electoral y los grandes triunfos demostraban que la maquinaria electoral funcionaba a la perfección. Los políticos desafectados al interior del partido entendían el mensaje: la única vía al éxito político es la del partido, fuera de él, el desierto.
24. La tercera función de las elecciones en las autocracias es **generar información acerca de quiénes apoyan y quiénes se oponen al régimen**; la distribución espacial y social de seguidores y opositores. La autocracia utiliza la información obtenida en elecciones para gratificar a los seguidores con el acceso a cargos, programas y dinero del gobierno y castigar a los oponentes negándoles tales favores.
25. La cuarta función de elecciones en autocracias es **provocar que la oposición caiga en la trampa de aceptar las instituciones autocráticas** en vez de retarlas organizando protestas. Además, las elecciones en una autocracia sirven para dividir la oposición, pues algunos opositores estarán mejor si se comportan como "oposición leal", dejando a los otros rebelarse solos. De esta manera, la oposición tendrá que ocuparse más de debates sobre dobles estrategias dentro y fuera de las instituciones que de movilizar a la ciudadanía en apoyo de alternativas. Teniendo en cuenta, además, que esas instituciones no cumplen realmente sus funciones (en las elecciones no hay realmente elección, los poderes legislativos no son quienes realmente legislan).
26. Según un estudio reciente, los regímenes que pueden ser clasificados como autoritarismos o autocracias electorales son frecuentes: de 92 países con sistemas presidencialistas o semi-presidencialistas con poblaciones superiores a 2 millones de

habitantes, 52 tienen esas características. Los titulares de las presidencias que se postularon para su reelección ganaron 82 de las 90 elecciones celebradas. En cambio, los sucesores seleccionados por autócratas sólo ganaron la mitad de las 21 elecciones celebradas en esas condiciones. En otras palabras, las oportunidades de triunfo de la oposición saltaron de apenas 7 a 50% en los casos de no-reelección.

27. Muchas autocracias electorales – sirvan como casos por excelencia los de Zimbabwe o Belarus – se abstuvieron de introducir la reelección indefinida de manera formal, abierta y transparente, aunque la practican de hecho, al igual que el régimen gomecista en Venezuela, mediante “permisos especiales” aprobados por los “parlamentos” y sancionados por los respectivos Tribunales Supremos igualmente genuflexos. Aplican la llamada “táctica salami” de rebanar la constitución de ocasión en ocasión. En consecuencia, el debate debe extenderse a esa opción, enfocándose hacia la cuestión de si es conveniente o no limitar los mandatos presidenciales.

## Referencias

- Base de Datos Políticos de las Américas, Período de mandato y reelección, Georgetown University, <http://pdba.georgetown.edu/Comp/Ejecutivo/Presidente/período.html>, mayo 2007 (6)
- Barczak, Monica, Representation by Consultation?, Latin American Politics and Society, Vol. 43, No. 3, 2001 (22)
- Carey, John, Policy Issues: The reelection debate in Latin America, Latin American Politics and Society Vol. 45, No. 1, 2003 (7, 8)
- Chávez, Hugo R., Discurso de toma de posesión, 10 de enero de 2007, Caracas, Asamblea Nacional (10)
- Combellas, Ricardo, Consideraciones sobre la Reforma Constitucional, Ms., Caracas 2007 (1)
- Deane, Alex, International Debate Education Association, US Presidency, Two-Term Limits, [www.idebate.org](http://www.idebate.org), april 2007 (5, 11-20)
- Lucardi, Adrián, El debate sobre la reelección en América Latina, [www.cadal.org](http://www.cadal.org), abril de 2007 (6)
- Magaloni, Beatriz, Voting for Autocracy, [www.cambridge.org/us/catalogue](http://www.cambridge.org/us/catalogue), mayo de 2007 (21-25)
- Maltz, Gideon, The Case for Presidential Term Limits, Journal of Democracy, Vol. 18, No. 1, enero de 2007, pp.1218ss. (11-20)
- Rey, Juan Carlos, Sobre los conceptos de Constitución y Poder Constituyente en el proyecto político de Hugo Chávez, Ms., Caracas 2007 (4, 10)
- Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Ante el cambio constitucional en Venezuela, Ms., 2007 (4, 10)
- Valenzuela, Arturo, Latin American Presidents Interrupted, Journal of Democracy, Vol. 15, No. 4, octubre de 2004 (6)