

## **Reelección presidencial y agencia política en América Latina**

José Luis Castro-Montero

### **Resumen**

La manipulación de los límites a la reelección presidencial es un fenómeno recurrente en las democracias latinoamericanas. La flexibilización de las reglas de reelección, suele afirmarse, es el producto de una combinación de condiciones institucionales y estructurales, como los poderes institucionales y asociados del presidente, las condiciones económicas o el funcionamiento del sistema de partidos. Estos argumentos, sin embargo, eluden el análisis específico de los actores políticos y sus preferencias. A partir de la teoría de la agencia política y el análisis cuantitativo de una base de datos original, este artículo sostiene que la flexibilización de la reelección es una consecuencia de la radicalización de las preferencias del presidente. En efecto, los hallazgos muestran que los presidentes con preferencias más radicales, es decir, intransigentes por lograr resultados de política, muestran una clara tendencia a alterar las reglas de reelección y flexibilizarlas a su favor.

**Palabras clave:** presidente, reelección, democracia, preferencias, América Latina.

### **Abstract**

It is often argued that presidents will tend to relax term limits when institutional and structural conditions allow so. However, most theories attempting to explain term limits relaxation evade the examination of political actors' actual preferences and motivations. Drawing from the concept of political agency, this article maintains that term limits removal occurs as a consequence of presidential substantive preferences. Quantitative analysis of an original dataset shows that the more radical the president is – i.e., intransigent and intolerant in achieving his political goals – the more likely it is that he will alter reelection rules in his own benefit, controlling for alternative explanations.

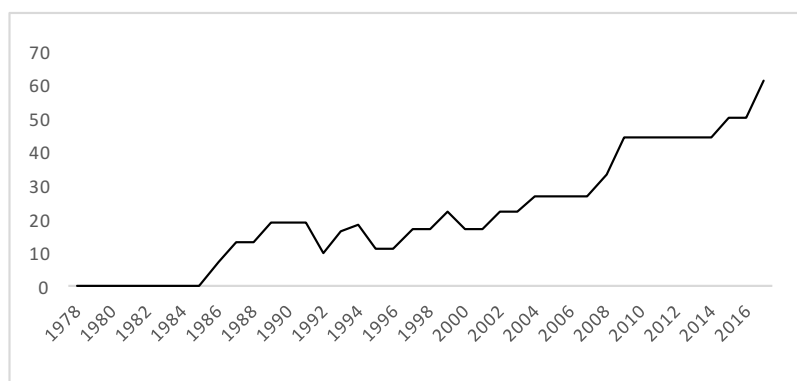
**Key words:** president, reelection, democracy, preferences, Latin America.

## 1. Introducción

En América Latina, se observa con cautela cómo varios presidentes ensayan recurrentemente reformas orientadas a prolongar su periodo de mandato, mediante la eliminación progresiva de los límites constitucionales a la reelección. En contra de la tradición restrictiva de la reelección presidencial predominante hasta finales de los años ochenta del siglo pasado, la mayoría de países de la región estableció la reelección inmediata (o consecutiva) en los años noventa e incluso un número considerable adoptó la reelección indefinida o la eliminación total de los límites a la reelección en la última década (Corrales & Penfold, 2014).

Como se observa en el Gráfico 1, este ciclo de flexibilización de la reelección presidencial que en algunos países ha propiciado una erosión democrática, paradójicamente se produjo durante periodo de democratización más extenso en América Latina.

Gráfico 1. Porcentaje de países latinoamericanos democráticos con reelección presidencial inmediata e indefinida (1978-2017)



Fuente: Elaboración propia.

¿Qué factores explican la flexibilización de la reelección presidencial en contextos democráticos? Las teorías que dan cuenta de la relajación de los límites a la reelección presidencial enfatizan distintos factores como la asimetría de poderes institucionales y asociados del ejecutivo frente a otros actores políticos, el funcionamiento e institucionalización del sistema de partidos, el desarrollo económico y la difusión del cambio constitucional a nivel regional. A pesar de su valor explicativo, estas teorías asumen que las preferencias de los presidentes y las élites políticas son constantes, es decir, que actores políticos distintos responden del mismo modo frente a los incentivos

para expandir su poder político y neutralizar el de sus opositores. Este supuesto, sin embargo, no explica por qué presidentes con amplios poderes constitucionales, político-partidarios y condiciones económicas favorables no flexibilizaron la reelección o, en su defecto, por qué esquemas permisivos de reelección fueron adoptados por presidentes relativamente débiles, que no contaban con altos niveles de respaldo popular, el apoyo de mayorías legislativas o, en su defecto, gobernaron en contextos de crisis económicas y sociales.

Ciertamente, las condiciones institucionales y estructurales afectan la capacidad de los actores de gobierno para lograr reformas constitucionales favorables. De hecho, varios estudios han documentado que la flexibilización de la reelección presidencial responde a la interacción de un conjunto complejo y heterogéneo de factores institucionales y estructurales.<sup>1</sup> Sin embargo, estas condiciones no actúan de manera independiente a las preferencias de los actores políticos. Al contrario, una explicación integral al fenómeno de la flexibilización de la reelección presidencial requiere necesariamente el análisis de las preferencias de los actores concretos que emprenden reformas orientadas a la expansión de la reelección presidencial.

En esta línea, este artículo propone que la flexibilización de la reelección presidencial es una consecuencia directa, aunque no exclusiva, de las preferencias normativas y sustantivas del presidente. A partir de la teorización de la agencia política, esta investigación sugiere que tanto las preferencias normativas de los actores de gobierno por un régimen político –es decir, la legitimidad que los actores políticos atribuyen a las reglas de juego democrático–, así como las preferencias sustantivas –entendidas como la intransigencia por lograr ciertos resultados de política pública– determinan las probabilidades de que el presidente altere las reglas de reelección en su favor.

Estas hipótesis se evalúan mediante el análisis cuantitativo de una base de datos original que contiene 612 observaciones, utilizando como unidad de análisis cada país democrático en América Latina por año, durante el último ciclo de democratización (1978 - 2017). El análisis cuantitativo sugiere que los presidentes con preferencias sustantivas más radicales, es decir, intransigentes por alcanzar resultados de manera unilateral, muestran una clara tendencia a flexibilizar las reglas de reelección presidencial, a diferencia de aquellos presidentes con posiciones más moderadas. Los actores menos

---

<sup>1</sup> En la siguiente sección se realiza una revisión de los argumentos que explican la flexibilización de los términos de mandato y de reelección.

comprometidos con las reglas del juego democrático exhiben la misma tendencia por alterar las reglas de reelección para permanecer en el cargo. Estos resultados son consistentes incluso cuando se incluyen predictores como la popularidad presidencial o el apoyo político-partidario del presidente.

Sobre la base de estos hallazgos se concluye que la adopción de reglas permisivas de reelección no solamente responde a condiciones institucionales y/o estructurales, como se postula de manera casi unánime en la literatura, sino que la agenda reeleccionista es impulsada por actores específicos, cuyas preferencias determinan bajo qué circunstancias son capaces de evadir o alterar las normas institucionales para permanecer en el poder. Esto de ningún modo significa que la modificación de las reglas de reelección sea el resultado de un factor único. Al contrario, es necesario profundizar el estudio de estos actores, sus preferencias y su interacción con el entorno institucional para lograr una mejor comprensión de las condiciones que determinan la constante modificación de las reglas constitucionales de reelección que plantean graves amenazas para la estabilidad democrática en la región.

El resto del artículo prosigue de la siguiente manera. El primer apartado revisa las teorías que dan cuenta del fenómeno de flexibilización de la reelección presidencial. El segundo apartado formula dos hipótesis alternativas a partir de la teoría de agencia política. El tercer y cuarto apartado presentan la sección metodológica y los resultados, respectivamente. La quinta sección contextualiza los resultados a la luz de los episodios de reformas expansivas a las reglas de reelección. El artículo finaliza con las conclusiones.

## **2. Reelección presidencial y flexibilización**

Las teorías que explican el fenómeno de la flexibilización de la reelección presidencial –es decir las reformas orientadas a evadir los límites a la reelección o adoptar una regla más permisiva que permita al presidente en ejercicio extender su mandato en el tiempo– enfatizan cuatro factores: la asimetría de poderes del presidente, el funcionamiento del sistema de partidos políticos, las condiciones socio-económicas y el efecto de difusión regional de los cambios constitucionales.

Según la teoría de la asimetría de poderes, el cambio expansivo de la reelección presidencial se explica a partir de los poderes relativos de las élites políticas –léase el presidente, sus aliados y opositores– y sus estrategias para maximizar su ventaja electoral y neutralizar la de sus adversarios (Benoit, 2004; Ginsburg, Elkins, & Blount, 2009; Lora, 2007; Snyder & Mahoney, 1999). Según esta teoría, los presidentes en ejercicio preferirán

relajar los límites de mandato si se encuentran en situaciones de poder favorables, mientras que sus opositores se inclinarán por la restricción a la reelección si se encuentran en condiciones de debilidad (Nolte & Schilling-Vacaflor, 2012). En suma, los presidentes que concentran mayores poderes serán más proclives a modificar la reelección en su favor.

Tradicionalmente, los estudios sobre el presidente y sus poderes centraron su análisis en las prerrogativas constitucionales del primer mandatario (Cox & Morgenstern, 2001; Shugart & Carey, 1992). Los presidentes con mayores facultades constitucionales, de acuerdo con la teoría de asimetría de poderes, tendrían menos incentivos para negociar cambios con el congreso dado que cuentan con mayores recursos para modificar las normas (Tsebelis & Alemán, 2005). Los estudios más recientes, en cambio, proponen mediciones integrativas de la intensidad del presidencialismo e incorporan variables como los poderes presidenciales contextuales o asociados, es decir capacidades vinculadas con los apoyos políticos-partidarios, los recursos personalistas del presidente y la aprobación popular de su gestión (Basabe-Serrano, 2017; Morgenstern, Polga-Hecimovich, & Shair-Rosenfield, 2013). (Corrales, 2016), por ejemplo, argumenta que la popularidad del presidente en ejercicio actúa como un poderoso predictor de la flexibilización de la reelección presidencial, incluso por sobre variables relacionadas con el apoyo en el legislativo o las inclinaciones ideológicas de los mandatarios. A partir de argumentos derivados de la teoría de asimetría de poderes, Treminio también concluye que la expansión de la reelección presidencial se produce en contextos de presidentes populares, pero añade que esta relación está moderada por la capacidad de control partidista del presidente (Treminio Sánchez, 2015). Cabe notar que ambos autores reconocen el poder explicativo limitado de la popularidad presidencial en casos de presidentes impopulares que lograron la reelección o presidentes muy populares que fracasaron en sus intentos.<sup>2</sup>

Una segunda corriente teórica explica la flexibilización de la reelección presidencial a partir del funcionamiento de los sistemas de partidos (Corrales, 2010; Mesquita, Smith, Morrow, & Siverson, 2005; Samuels & Shugart, 2010). Según esta corriente, la adopción de instituciones concentradoras de poder –como la reelección

---

<sup>2</sup> Nótese Venezuela (2007) y Bolivia (2009) como ejemplos de presidentes que gozaban de altos índices de popularidad y no consiguieron la aprobación de sus reformas reeleccionistas, mientras que Nicaragua (2009) ilustra el caso de un presidente con apoyos populares bajos que logró la flexibilización de la reelección, a través de la interpretación de las cortes de justicia.

presidencial inmediata o la reelección indefinida– es el resultado de la consolidación de partidos dominantes o de coaliciones que incluyen pocos partidos políticos dentro de una asamblea con poderes para reformar la constitución (Negretto, 2015). En una importante contribución, Negretto (2015) muestra que las coaliciones de reforma que incluyen más de tres partidos tienden a adoptar reglas de reelección presidencial restrictivas – como la prohibición de reelección –, mientras que los partidos dominantes o las coaliciones reformistas de dos partidos instituyen reglas de reelección flexibles – como la reelección inmediata. Si bien este argumento es iluminador para explicar los cambios a la reelección producto de enmiendas y reformas constitucionales que se producen en las asambleas legislativas o vía asambleas constituyentes, también es cierto que resulta insuficiente para dar cuenta de la flexibilización producida en ámbitos extra parlamentarios, como la arena judicial. Efectivamente, las cortes han jugado rol fundamental para la legitimar la flexibilización de la reelección (Durán-Martínez, 2012; Martínez Barahona & Brenes Barahona, 2012; Martínez-Barahona, 2010; Viciano Pastor & Moreno González, 2018). Adicionalmente, el argumento del tamaño de la coalición o partido de reforma no explica por qué durante el ciclo de democratización más importante en América Latina, es decir en un contexto de fragmentación de poder político, las reformas muestran una clara tendencia hacia la flexibilización de la reelección.

Una segunda variante de la teoría sobre el funcionamiento de partidos propone que la flexibilización de la reelección presidencial es fruto de la débil institucionalización de los partidos políticos (Kouba, 2016; Serrafiero, 2011). En otras palabras, los partidos inestables, sin objetivos de largo aliento, ni representatividad democrática perderían capacidad para controlar al presidente y ello conduciría a la delegación de amplios márgenes de discrecionalidad respecto de sus estrategias políticas (Mainwaring & Scully, 2008). En consecuencia, frente a la debilidad política de los partidos políticos, el presidente optaría por la ampliación de sus periodos de mandato. Este argumento, sin embargo, obvia el hecho de que el propio juego democrático obstaculiza reformas constitucionales unilaterales y establece incentivos de negociación incluso para los partidos poco institucionalizados que generalmente persiguen objetivos de baja política y concesiones a cambio de sus apoyos (Dargent & Muñoz, 2011).

Muy influenciada por la teoría de la modernización, una tercera corriente teórica pretende explicar las reformas electorales a partir de condiciones estructurales, como el desarrollo económico (Acemoglu, Johnson, & Robinson, 2001; Dorussen & Taylor, 2003; Pacek, 1994). Intuitivamente, podría pensarse que condiciones económicas

favorables facilitarían la aprobación de propuestas reeleccionistas del presidente. La evidencia empírica, no obstante, indica lo contrario. Reglas más flexibles de reelección han sido adoptado mayormente en condiciones económicas críticas (Negretto, 2015). Lo dicho sugiere que las condiciones estructurales no actúan de manera independiente, sino que es más bien la percepción de la gestión económica del presidente lo que determina la probabilidad de adoptar reglas más permisivas de reelección para lograr la estabilidad de ciertas políticas económicas (Forteza & Pereyra, 2018).

Enfocados en la supervivencia y cambio de las constituciones, otros estudios destacan que las reformas constitucionales suelen estar determinadas por un efecto de difusión regional, es decir que la elección de una institución constitucional puede repercutir en la decisión de un país vecino de adoptar la misma institución (Elkins, Ginsburg, & Melton, 2009; Negretto, 2012; Weyland, 2011). Esta idea ha generado el popular debate en torno a la oleada de reformas reeleccionistas, refiriéndose a la tendencia por flexibilizar la reelección presidencial en la región a la que aludí al inicio del artículo (Carey, 2003; Corrales & Penfold, 2014; Došek, 2018; Penfold, Corrales, & Hernández, 2014; Serrafiero, 2011; Treminio Sánchez, 2013). El argumento del efecto de la difusión regional, sin embargo, resulta secuencial e incluso endogámico dado que el factor explicativo de una reforma a la reelección sería otra reforma en la misma dirección y, en última instancia, no se explicaría cuáles son los factores que determinan la decisión original de flexibilizar la reelección. Por otro lado, no se ha encontrado evidencia estadísticamente significativa que pruebe la existencia de un efecto de difusión respecto de la flexibilización de las reglas de reelección en la región (Negretto, 2015).

Como se ha visto en esta revisión, varios argumentos buscan explicar la modificación de las reglas de reelección presidencial. Estas respuestas, a pesar de su poder explicativo, no responden de manera satisfactoria el fenómeno de la flexibilización de la reelección presidencial ocurrida durante el último ciclo de democratización de América Latina. Ya sea desde el punto institucional o estructural, la literatura asume que todos los presidentes flexibilizarían la reelección, si ello fuera posible. A pesar de su utilidad para el análisis del comportamiento político, este supuesto evade el análisis de las preferencias de las élites políticas. En tal efecto, la siguiente sección esboza una respuesta alternativa a la flexibilización de la reelección presidencial, a partir de la incorporación de argumentos provenientes de la teoría de agencia política.

### **3. Flexibilización de la reelección presidencial y agencia política**

La teoría de la agencia política expone un argumento alternativo a las ideas

presentadas por la literatura. Muy básicamente, esta teoría problematiza la capacidad de los actores políticos y ciudadanos para formular preferencias normativas autónomas y tomar acciones para mantener o instituir ciertas políticas que plasmen esas preferencias (Berman, 2009; O'Donnell, 2010; O'Donnell & Schmitter, 2013; Pérez-Liñán & Mainwaring, 2014; Pollack, 2003). Estas preferencias pueden examinarse desde diversas ópticas. Algunos estudios han asociado la flexibilización de la reelección presidencial con las preferencias ideológicas de las élites políticas, asumiendo una correlación entre el radicalismo de posiciones pro o anti liberalización del mercado y la probabilidad de adoptar instituciones que concentran los poderes en el ejecutivo (Kingstone, 2018). El problema de esta hipótesis es que carece de respaldo empírico que corrobore que actores con determinadas tendencias de ideológicas económicas necesariamente estén más interesados por ampliar las reglas de reelección que otros actores con ideologías distintas (Corrales, 2016).

Quizá de manera más prolífica los estudios sobre democratización han mostrado la especial relevancia de dos clases de preferencias que informan el comportamiento de los actores políticos en América Latina. En primer lugar, las preferencias normativas por las reglas del juego político. Desde este enfoque, los actores muestran distintos niveles de compromiso con un tipo de régimen político que varían en función de la utilidad procedimental y legitimidad atribuidas de manera intrínseca a este régimen (Frey, Benz, & Stutzer, 2004; Pérez-Liñán, 2017). La segunda clase de preferencias, en cambio, está relacionada con las preferencias concretas por lograr ciertos resultados de política pública, más allá de sus inclinaciones ideológicas. Según estas preferencias, los actores políticos pueden ser moderados o radicales. Los líderes moderados muestran una tendencia natural a la negociación y al diálogo, están dispuestos a flexibilizar sus posiciones, realizar concesiones para lograr resultados y usualmente se oponen a políticas extremistas. Por oposición, los líderes radicales se muestran intransigentes e impacientes por alcanzar políticas que generan polarización en el sistema de gobierno, sin importar si para ello incurren en costos irreversibles. Estos líderes son además intolerantes con los sectores que cuestionan sus proyectos (Pérez-Liñán, 2016).

Tanto las preferencias normativas por la democracia, así como las preferencias por resultados de los actores de gobierno podrían jugar un rol explicativo importante sobre la flexibilización de la reelección presidencial. Por una parte, los actores con preferencias más comprometidas con la democracia respetarían de mejor modo la estabilidad de las normas constitucionales, incluso aquellas reglas inconvenientes para



presidentes poderosos como las fórmulas restrictivas de reelección. Este respeto aseguraría la institucionalización de la democracia y de principios como la alternancia, la competencia democrática en condiciones de equidad o el fortalecimiento del sistema de frenos y contrapesos. Por contraparte, los actores políticos menos comprometidos con las reglas democráticas mostrarían una proclividad por cambios institucionales tendientes a robustecer sus capacidades, sin importar los daños que estos cambios causen a la estabilidad de las reglas democráticas o la gobernabilidad. Lo dicho hace pensar que las reglas de reelección serían flexibilizadas si los actores políticos –en particular el presidente que persigue su reelección– no tienen compromisos normativos fuertes y consistentes con las reglas del juego democrático. Por tanto, se plantea la siguiente hipótesis:

*H1: La probabilidad de flexibilización de la reelección presidencial crecerá cuando el nivel de compromiso del presidente con la democracia sea débil.*

Desde la perspectiva de las preferencias sustantivas por los resultados, la lógica ciertamente es similar. Los actores radicalizados, por contraposición a los actores moderados, podrían ser más propensos a asumir posiciones irreductibles e innegociables sobre la necesidad de prolongar su estadía en el poder a través de la eliminación de límites que obstruyen la reelección presidencial. Ya sea a través de discursos estratégicos –que enfatizan la idea de continuar con un proyecto reformista– o de discursos sinceros –que destaquen la necesidad de obtener mayores prerrogativas institucionales–, los líderes radicales preferirían proponer reformas expansivas a la reelección presidencial. Debido a su naturaleza intransigente e impaciente, estos líderes incluso podrían llegar a adoptar acciones subversivas en contra de las reglas que limitan las reformas constitucionales, en caso de no contar con los apoyos suficientes para lograr los cambios deseados a través de los mecanismos formales. En tal efecto, se postula la siguiente hipótesis.

*H2: La probabilidad de flexibilización de la reelección presidencial crecerá a medida que el presidente exhiba posiciones radicales.*

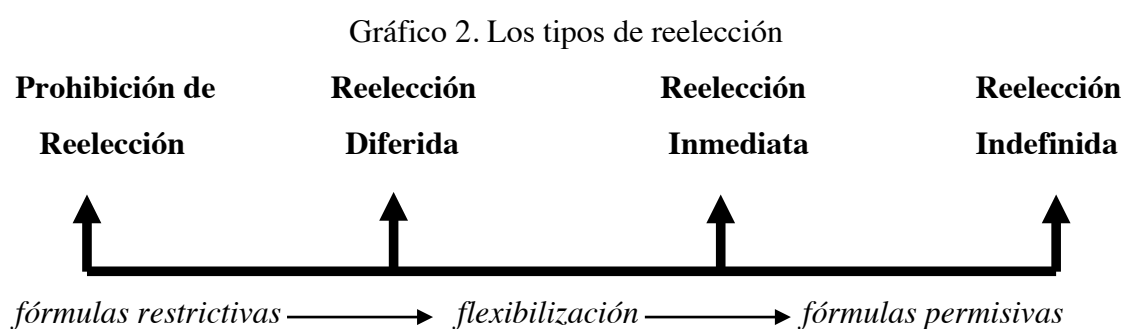
#### **4. Análisis cuantitativo**

Para determinar la influencia de las preferencias normativas por la democracia y el nivel de radicalismo del presidente sobre la probabilidad de flexibilizar la reelección presidencial, se recolectó una base de datos que contiene 612 observaciones, utilizando como unidad de análisis cada país democrático en América Latina por año, entre 1978 y 2017.

##### *4.1. Variable dependiente*

La variable dependiente de este estudio es la *flexibilización de la reelección presidencial*, es decir, la adopción de un esquema de reelección más permisivo que le permite al presidente en ejercicio extender su mandato en el tiempo, a través de la modificación constitucional de la regla de reelección vigente en el momento en el que fue elegido.

Como se puede apreciar en el Gráfico 2, existen varias fórmulas institucionales que resuelven la continuidad del presidente en el cargo. Estas fórmulas se clasifican a partir del nivel de permisividad que cada tipo de reelección otorga al presidente en ejercicio del cargo para optar o no por la reelección.



Elaboración propia.

La *prohibición de reelección*, ubicada en el extremo anti reeleccionista, imposibilita absolutamente que una persona ejerza la presidencia más de una vez.<sup>3</sup> Le sigue la *reelección diferida* que impide que el presidente de turno pueda postularse para un segundo mandato consecutivo. La reelección diferida varía en función de la condición que establece el número de períodos o años que deben transcurrir antes que un candidato pueda volver a postularse.<sup>4</sup> La reelección diferida puede ser *abierta*, si no limita el número de mandatos no consecutivos permitidos, o *cerrada*, si condiciona expresamente el número de mandatos no consecutivos durante los cuales una misma persona puede ejercer la presidencia. La *reelección inmediata*, en cambio, permite que el presidente en ejercicio pueda presentarse de manera continua a la reelección, aunque por un número

<sup>3</sup> Por ejemplo, el artículo 229 de la Constitución de la República de Paraguay de 1992 establecía: “el Presidente de la República y el Vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso...” o el artículo 197 de la Constitución Política de Colombia que indicaba: “No podrá ser elegido Presidente de la República el ciudadano que a cualquier título hubiere ejercido la Presidencia...”.

<sup>4</sup> La Constitución Política del Perú de 1979, en su artículo 205, indicaba que “el mandato presidencial es de cinco años. Para la reelección, debe haber transcurrido un período presidencial”, absteniéndose de indicar el número máximo de períodos no consecutivos durante los cuales una persona podía ser reelegido.

acotado de períodos –generalmente dos.<sup>5</sup> En el extremo reeleccionista, la *reelección indefinida* posibilita que la misma persona sea reelegida a perpetuidad.<sup>6</sup> Vale notar que esta última es un tipo de reelección distinto a los demás porque abre las puertas a un ejercicio del poder político del presidente sin límites temporales que, a la postre, podría quebrantar la alternancia necesaria para el ejercicio de un gobierno republicano, democrático y presidencial (Grijalva y Castro-Montero, sin publicar).

En este sentido, la regla de codificación de la variable dependiente se formuló de manera dicotómica y tomó el valor de uno cuando se produjo la flexibilización de la reelección presidencial (por ejemplo, cuando se pasó de la reelección diferida a la reelección inmediata) y cero en todos los otros casos.

Adicionalmente, para asegurar la confiabilidad de los resultados, se adoptó una regla de codificación alternativa de la variable dependiente a partir del grado de permisividad de la *regla de reelección*. En este sentido, se clasificó a los tipos de reelección en una escala ordinal de cinco puntos, en donde un valor de uno corresponde a la regla más prohibitiva y un valor de cinco corresponde a la regla más permisiva. En esta escala el valor de uno corresponde a la prohibición de reelección, dos a la reelección diferida luego de dos periodos presidenciales, tres la reelección diferida luego de un periodo presidencial, cuatro la reelección inmediata por una ocasión y cinco la reelección indefinida.

#### *4.1.1. Mecanismos de flexibilización de la reelección en América Latina*

Desde 1978, América Latina registró dieciocho episodios de flexibilización de la reelección presidencial que se detallan en la Tabla 1. Esta flexibilización se dio mayoritariamente a través de canales formales, es decir, de procedimientos de reforma establecidos en las constituciones. Los mecanismos formales de flexibilización más frecuentes han sido las reformas parciales o enmiendas al texto constitucional (n=8) y las reformas totales a través de asambleas constituyentes (n=4). En una sola ocasión una enmienda reeleccionista fue ratificada mediante referendo (Venezuela 2009), en tanto que en siete ocasiones han sido aprobadas directamente por el legislativo. En todos los casos,

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, la reforma de 1994 de la Constitución de la Nación Argentina, en su artículo 90, establece que “el Presidente y vicepresidente duran en sus funciones el término de cuatro años y podrán ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un sólo período consecutivo...”.

<sup>6</sup> La enmienda de 2009 a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, en el artículo 230 indica: “el periodo presidencial es de seis años. El Presidente o Presidenta de la República puede ser reelegido o reelegida”.

las reformas a la reelección realizadas mediante asambleas constituyentes han sido refrendadas por el pueblo.

Tabla 1. Episodios de flexibilización de la reelección presidencial

<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Presidente</b>	<b>Flexibilización</b>	<b>Mecanismo</b>
Argentina	1994	Menem	Reelección diferida a reelección inmediata	Reforma a la Constitución (aprobación legislativa)
Bolivia	2009	Morales	Reelección diferida a reelección inmediata	Asamblea constituyente (refrendada popularmente)
Bolivia	2017	Morales	Reelección inmediata a reelección indefinida	Fallo judicial
Brasil	1997	Cardoso	Reelección diferida a reelección inmediata	Enmienda a la Constitución (aprobación legislativa)
Colombia	2004	Uribe	Prohibición de reelección a reelección inmediata	Reforma a la Constitución (aprobación legislativa)
Costa Rica	2003	Pacheco	Prohibición de reelección a reelección inmediata	Fallo judicial
Ecuador	1994	Durán-Ballén	Prohibición de reelección a reelección diferida	Consulta Popular
Ecuador	2008	Correa	Reelección diferida a reelección inmediata	Asamblea Constituyente (refrendada popularmente)
Ecuador	2015	Correa	Reelección inmediata a reelección indefinida	Enmienda a la Constitución (aprobación legislativa)
Honduras	2015	Hernández	Prohibición absoluta a reelección indefinida	Fallo judicial
Nicaragua	2009	Ortega	Reelección diferida a reelección indefinida	Fallo judicial
Nicaragua	2014	Ortega	Reelección diferida a reelección indefinida	Reforma a la Constitución (aprobación legislativa)
República Dominicana	2001	Mejía	Prohibición de reelección a reelección inmediata	Reforma a la Constitución (aprobación legislativa)
República Dominicana	2015	Medina	Reelección diferida a reelección inmediata	Reforma a la Constitución (aprobación legislativa)
Perú	1993	Fujimori	Reelección diferida a reelección inmediata	Asamblea Constituyente (refrendada popularmente)
Perú	1996	Fujimori	Reelección inmediata (por tres mandatos)	Ley de Interpretación (aprobación legislativa)
Venezuela	1999	Chávez	Reelección diferida a reelección inmediata	Asamblea Constituyente (refrendada popularmente)
Venezuela	2009	Chávez	Reelección inmediata a reelección indefinida	Enmienda a la Constitución (refrendada popularmente)

Fuente: Elaboración propia.

Los presidentes también han utilizado la interpretación de las cortes de justicia para manipular los límites a la reelección (n=4). En estos casos, el cambio constitucional conlleva la evaluación judicial de la validez formal y material de las disposiciones que restringen las posibilidades de reelección y su posterior declaratoria de inconstitucionalidad o inaplicabilidad. Finalmente, en casos como Ecuador (1994) y Perú (1996) se utilizaron mecanismos de cambio constitucional informal, es decir, no establecidos como vías de cambio constitucional por la propia constitución. En el caso ecuatoriano, se acudió a una consulta popular, mientras que en el peruano a una interpretación dictada por el poder legislativo.

#### 4.2. Variables explicativas y de control

Las variables explicativas de este estudio son las *preferencias normativas por la democracia* y el *nivel de radicalismo* del presidente. Ambas variables provienen de la base de datos *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall* ((Mainwaring & Pérez-Liñán, 2013). La variable *preferencia normativa por la democracia* es una variable continua con un rango de -1 que representa un total compromiso con regímenes autoritarios a 1 que representa un total compromiso con la democracia. El presidente recibe puntajes negativos cuando, por ejemplo, cuestiona la legitimidad y validez de las instituciones democráticas, catalogan a sectores opositores como enemigos del país, manipulan las reglas institucionales para obtener ventajas políticas o afirman ser los únicos representantes del pueblo. Los actores ambiguos reciben puntajes cercanos a 0 y valores cercanos o iguales a 1 cuando no expresaron las actitudes descritas.

La variable *nivel de radicalismo* también se estructura de manera continua con un rango de 0 que representa la ausencia de radicalismo a 1 que representa una total radicalismo. Los actores de gobierno reciben un valor igual o cercano a 1 cuando manifiestan preferencias intransigentes por políticas de izquierda o derecha y realizan acciones que infringen el orden legal para alcanzar sus objetivos de política pública, implementan políticas que polarizan a la sociedad e incluso pueden llegar a utilizar métodos violentos para implementar sus políticas. La ausencia de estas acciones es

calificada con un puntaje igual o cercano a 0.<sup>7</sup>

Debido a la disponibilidad limitada de datos desde 1978 a 2010, fue necesario recolectar más datos correspondientes al periodo comprendido entre 2010 hasta 2017. Para ello, revisé la historiografía de cada país y asigné un valor a las preferencias normativas y al nivel de radicalismo del presidente y su partido político siguiendo las mismas reglas de codificación de (Mainwaring & Pérez-Liñán, 2013). Esta réplica también se realizó para todos los años en los que se reformó la regla de reelección con el objetivo de asegurar la validez temporal entre las variables explicativas y la variable dependiente. De este modo, se evitó problemas de confusión entre ambas variables, dado que se evaluó las preferencias y nivel de radicalismo de los actores de gobierno durante el año inmediatamente anterior a que se produzca la flexibilización de la reelección presidencial.

Las variables de control son los *poderes constitucionales*, *político-partidarios* y la *popularidad* del presidente. Estas tres variables testean las hipótesis de la teoría de asimetría de poderes. El nivel de *multipartidismo en la legislatura* y el grado de *institucionalización de los partidos políticos* ponen a prueba las predicciones de las teorías sobre el funcionamiento de los sistemas de partidos. Finalmente, las *condiciones económicas* evalúan las hipótesis de las teorías estructuralistas. A continuación, se describen las reglas de codificación de cada una de estas variables.

Los *poderes constitucionales del presidente* se miden a través del índice de poderes presidenciales propuesto por Negretto (2015) elaborado a partir del análisis principal componente, con rango de 0 a 100. Para evitar problemas de endogeneidad, este índice excluye las prerrogativas de reelección del presidente. Los *poderes político-partidarios del presidente* se capturan a través de una variable dicotómica que toma el valor de uno cuando el partido o coalición oficialista tienen un porcentaje de escaños legislativos (cámara baja para sistemas bicamerales) igual o mayor al porcentaje necesario para lograr una reforma constitucional y 0 cuando no cuenta con ese nivel de apoyo legislativo. La *popularidad del presidente* se construye a partir de los datos sobre popularidad del ejecutivo del proyecto *Executive Approval Project*.<sup>8</sup>

El *multipartidismo en la legislatura*, medido de manera dicotómica, toma un valor de 1 cuando el número efectivo de partidos en el legislativo es de 3.0 o más partidos y 0

---

<sup>7</sup> La codificación y construcción detallada de estas variables se encuentra disponible en <https://kellogg.nd.edu/democracies-and-dictatorships-latin-america-emergence-survival-and-fall>.

<sup>8</sup> Disponible en <http://www.executiveapproval.org/datasets/>.

cuando es menor a 3.0 partidos.<sup>9</sup> El nivel de *institucionalización de los partidos políticos* se captura a través del Índice V-Dem sobre institucionalización de partidos políticos construido por Bizzarro, Hicken, & Self (2017). Este índice incluye indicadores relativos al número de partidos con organizaciones nacionales permanentes, número de partidos con representación en el legislativo, la cohesión partidaria y las vinculaciones partidistas.

Para medir las *condiciones económicas* se considera el crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita y la tasa de inflación anual, según los datos del Banco Mundial.<sup>10</sup> La Tabla 2 recoge las estadísticas descriptivas de estas variables.

Tabla 2. Estadísticas descriptivas: variables independientes y de control

<b>Variable</b>	<b>Tipo</b>	<b>Min.</b>	<b>Max.</b>	<b>Media</b>	<b>Des. Est.</b>	<b>N</b>
Preferencias Normativas	Ordinal	-1	1	0,54	0,51	612
Radicalismo	Ordinal	0	1	0,22	0,32	612
Poderes constitucionales	Ordinal	21,4	94,98	50,1	23,3	612
Poderes político-partidarios	Dicotómica	0	1	0,63	0,18	606
Popularidad	Ordinal	8,13	87,47	45,82	14,45	534
Multipardismo	Dicotómica	0	1	0,5	0,5	612
Institucionalización partidaria	Ordinal	0,22	0,97	0,62	0,18	610
Porcentaje de crecimiento del PIB per cápita	Ordinal	-14,33	16,22	1,64	3,7	610
LN de la tasa de Inflación	Ordinal	-2,3	9,37	2,32	1,49	594

Fuente: Elaboración propia.

#### 4.3. Análisis de datos

La estrategia de análisis de datos incluye la comparación de promedios, una regresión logística y una regresión probit ordenada.

##### 4.3.1. Comparación de medios

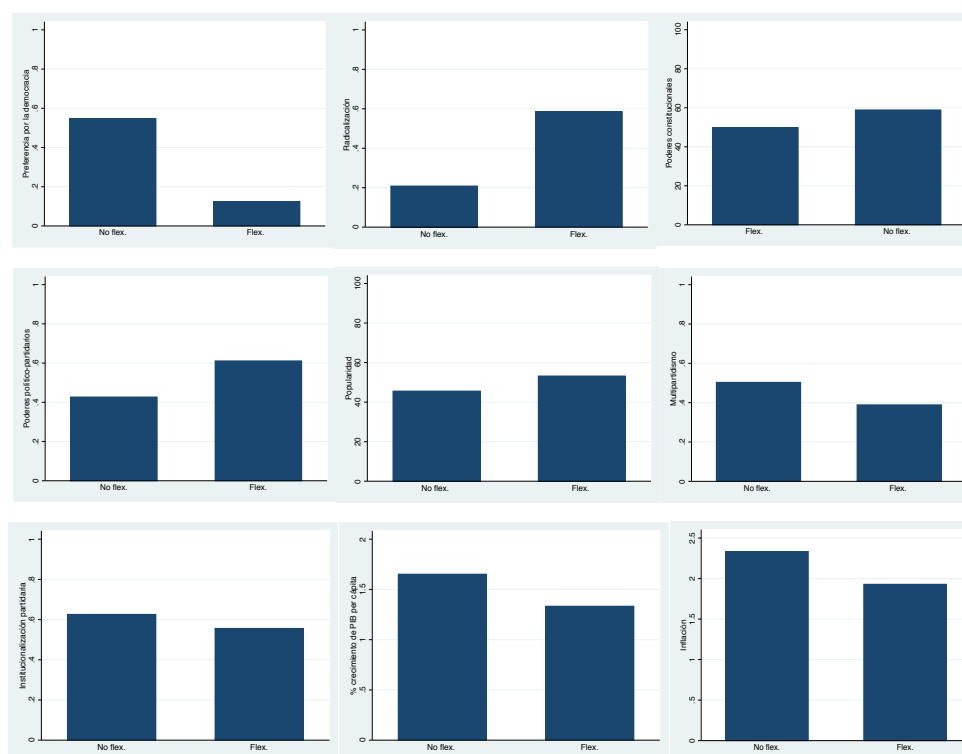
El Gráfico 3 compara el promedio de cada variable explicativa, agrupado según la variable dependiente *flexibilización de la reelección presidencial*. Descriptivamente,

<sup>9</sup> Siguiendo a Laakso y Taagepera (1979), la fórmula que utilicé para determinar el número efectivo de partidos fue  $1/\sum p^2$ , donde p representa la proporción de bancas obtenidas por cada partido.

<sup>10</sup> Usé el logaritmo natural en el caso de la inflación para evitar la fluctuación extrema de valores.

las variables *preferencia por la democracia* y *nivel de radicalismo* son las que muestran mayor diferencia entre aquellos presidentes que lograron adoptar reglas más permisivas de reelección y aquellos que fracasaron o no lo intentaron. El gráfico muestra que los presidentes más comprometidos con la democracia tienden a flexibilizar la reelección en menor medida que aquellos que poseen menores niveles de compromiso democrático. Los actores radicales, en cambio, muestran una mayor tendencia a adoptar reglas de reelección permisivas, en comparación con los actores moderados. En cuanto al resto de variables, mayores *poderes constitucionales*, *político-partidarios* y *popularidad presidencial* y menores niveles de *fragmentación e institucionalización* partidaria reflejan tendencias a flexibilizar las reglas de reelección. Las condiciones económicas, por otro lado, se comportan de manera contra intuitiva, dado que un mayor número de episodios de flexibilización se produjo en contextos con mayores índices de inflación y menor porcentaje de crecimiento anual del PIB per cápita.

Gráfico 3. Comparación de promedios de las variables explicativas



Fuente: Elaboración propia.

#### 4.2. Regresión logística: estimación y resultados

Debido a la naturaleza dicotómica de la variable *flexibilización de la reelección presidencial* –1 cuando se produce la flexibilización de la regla de reelección y 0 en



cualquier otro caso—, el análisis adecuado para determinar el impacto de las variables explicativas es la regresión logística. En este análisis, se agrupan los errores estándar robustos por país para controlar la posible correlación entre las observaciones dentro de cada unidad política. De esta manera, si la regresión arroja un odds ratio mayor a uno indica una mayor probabilidad de que se produzca la flexibilización de la reelección presidencial, mientras que un valor menor a 1 implica lo contrario. La Tabla 3 muestra los resultados de tres modelos. La ecuación en el modelo 1 incluye las variables testeadas por la literatura y excluye las variables explicativas de este estudio, mientras que el modelo 2 añade las variables explicativas preferencia normativa por la democracia y radicalismo. El modelo 3, en cambio, incluye la variable *preferencias normativas*, pero excluye la variable *radicalismo*.

El modelo 1 excluye las principales variables independientes. Los resultados muestran que tanto los poderes constitucionales del presidente, así como su popularidad son los factores con mayor poder explicativo. Los coeficientes arrojados indican que los presidentes con mayores atribuciones institucionales tienden a flexibilizar las reglas de reelección. Lo propio sucede con la popularidad, en tanto mayores índices incrementan la probabilidad de flexibilización. Las variables relativas al funcionamiento del sistema de partidos y las condiciones económicas carecen de efectos significativos. Estos resultados confirman los hallazgos de las investigaciones enmarcados dentro de la teoría de la asimetría de poderes, mientras que debilitan otras explicaciones alternativas.

Tabla 3. Regresión Logística. Odds Ratio

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Preferencia por la democracia		0,63 (0,22)	0,33*** (0,09)
Radicalismo		4,96* (3,37)	
Poderes constitucionales	1,01* (0,01)	1,01 (0,01)	1,01 (0,01)
Poderes político-partidarios	1,18 (0,54)	0,92 (0,45)	1,14 (0,48)
Popularidad	1,04*** (0,01)	1,03* (0,17)	1,03** (0,13)
Multipartidismo	0,34 (0,18)	0,62 (0,3)	0,56 (0,23)
Institucionalización partidista	0,08	0,12	0,08

	(0,11)	(0,18)	(0,12)
PIB per cápita	0,88	0,88	0,88
	(0,07)	(0,07)	(0,07)
Inflación	0,81	0,77	0,78
	(0,17)	(0,14)	(0,15)
Constante	0,02***	0,02**	0,04**
	(0,02)	(0,02)	(0,02)
R2	0,1	0,17	0,14
N	515	515	515

\*  $p < 0,05$ ; \*\*  $p < 0,05$ ; \*\*\*  $p < 0,001$ . Errores estándar robustos agrupados por países entre paréntesis.

El modelo 2 incluye las variables explicativas de este estudio y evidencia que, como se había señalado en las hipótesis, el radicalismo del presidente y su partido tiene un impacto decisivo para explicar la adopción de reglas de reelección presidencial más permisivas. Los actores radicales, es decir con preferencias intransigentes por resultados sustantivos de política pública, imponen altos costos para la competencia democrática y, en efecto, son más propensos a flexibilizar la regla de reelección, con el objeto de permanecer en el cargo. En contrapartida, los actores moderados no muestran esa proclividad al cambio expansivo de la reelección presidencial.

El efecto de la preferencia por la democracia también se comporta como se esperaba. Un mayor compromiso normativo con la democracia, reduce las probabilidades de flexibilización de la reelección. El modelo 3 muestra que, si los actores políticos poseen preferencias democráticas consistentes –en otras palabras, aceptan y apoyan las reglas democráticas como únicas vías legítimas para acceder al poder y tomar decisiones– la flexibilización de la reelección presidencial es menos probable en comparación a actores que se muestran ambiguos o directamente manifiestan preferencias autocráticas y anticompetitivas. Sin embargo, no se encuentra evidencia estadísticamente significativa que corrobore el impacto de las preferencias normativas sobre la probabilidad de flexibilización de reelección cuando se incluye la variable radicalismo.

Esta falta de significancia estadística podría deberse a dos motivos. El primero podría estar relacionado con un problema de autonomía en la medición de las preferencias normativas por la democracia y su estrecha vinculación con la codificación del radicalismo de los actores políticos. Ambas variables en realidad podrían estarían midiendo una única dimensión. No obstante, ni los coeficientes de correlación, ni la

inclusión de ambas variables en el modelo de regresión sugieren problemas de colinealidad. El segundo motivo sugiere que el hecho mismo de mantener preferencias normativas por la democracia no necesariamente garantiza que estas preferencias se materialicen en acciones estratégicas orientadas a lograr la reelección. En esta línea, el radicalismo actúa como mejor predictor de la flexibilización presidencial que la preferencia por la democracia.

#### 4.3. Regresión probit ordenada: estimación y resultados

Alternativamente, se analizó un modelo de regresión probit ordenado en el que la variable de resultado es la escala ordinal *regla de reelección* que va desde uno que indica prohibición de reelección a cinco que representa la reelección indefinida. Las ecuaciones en los modelos 4, 5 y 6 incluyen los mismos predictores que los modelos 1, 2 y 3, respectivamente. En este análisis, los coeficientes negativos indican que el incremento de una unidad en la variable independiente se traduce en una mayor probabilidad por adoptar reglas restrictivas de reelección, como la prohibición y la reelección diferida. Lo contrario es cierto para los coeficientes positivos, el incremento en una unidad en la variable explicativa resulta en una mayor probabilidad de adoptar reglas más permisivas de reelección, como la reelección inmediata y la reelección indefinida.

Tabla 3. Regresión Probit Ordenada. Coeficientes

	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6
Preferencia por la democracia		-0,34 (0,27)	-0,74* (0,29)
Radicalismo		1,08* (0,53)	
Poderes constitucionales	0,03*** (0,01)	0,03* (0,01)	0,03*** (0,01)
Poderes político-partidarios	0,3 (0,24)	0,27 (0,21)	0,29 (0,22)
Popularidad	0,01* (0,006)	0,009 (0,008)	0,009 (0,008)
Multipartidismo	-0,51* (0,27)	-0,42 (0,26)	-0,43* (0,26)
Institucionalización partidista	1,16 (1,05)	1,8 (1,12)	1,6 (1,07)
PIB per cápita	-0,003 (0,01)	0,001 (0,01)	0,001 (0,01)
Inflación	-0,06	-0,11	-0,11

	(0,06)	(0,06)	(0,06)
R2	0,17	0,22	0,21
N	515	515	515

\* p<0,1; \*\* p<0,005; \*\*\* p<0,001. Errores estándar robustos agrupados por países entre paréntesis.

Los resultados confirman que el impacto de la preferencia por la democracia y el radicalismo del presidente es consistente al momento de explicar la flexibilización de la reelección presidencial. Los coeficientes que arroja la regresión probit ordenada muestran que los presidentes más comprometidos con la democracia conviven con reglas de reelección restrictivas, mientras que los actores más radicales prefieren adoptar reglas de reelección permisivas. Nuevamente, la inclusión de la variable *radicalismo* limita la significancia estadística de la variable preferencia por la democracia. De acuerdo con los últimos tres modelos, los presidentes con mayores poderes constitucionales tienden a flexibilizar la reelección. El resto de variables posee efectos más bien inconsistentes sobre la variable dependiente.

En suma, las preferencias de los actores de gobierno, en particular el grado de radicalismo de los actores de gobierno, tienen un impacto explicativo significativo en la probabilidad de flexibilizar la reelección presidencial. De hecho, los presidentes y partidos con preferencias más intransigentes por lograr los resultados que desean, muestran una marcada tendencia por las reformas expansivas a la reelección.

### **5. Presidentes, radicalismo y reelección presidencial**

Desde los inicios mismos de los regímenes presidenciales modernos, la reelección del presidente ha ocupado un lugar prominente en el debate político. Este debate originalmente enfrentó dos posiciones antagónicas. Por una parte, están quienes defendieron la reelección presidencial como un mecanismo que garantiza la continuidad de las políticas de Estado, respeta la voluntad democrática y además constituye un incentivo para que un gobierno con experiencia actúe de forma responsable, honesta y eficiente de forma que los ciudadanos lo sigan apoyando en las urnas (Hamilton, 2006; Maltz, 2007; Petracca, 1996; Stein, 1943). Por otra parte, los críticos de la reelección presidencial no dejaron de señalar sus riesgos, como la personalización y concentración del poder, lo cual implica que una misma persona y su entorno lo detenten por largo tiempo. Esta continuidad, acorde con estas voces, podría suprimir la alternancia,

perjudicando así la calidad de la democracia (Ginsburg, Melton, & Elkins, 2011; Jefferson, 2010; Maltz, 2007).

Efectivamente, en algunos países de América Latina, como por ejemplo México, Honduras, República Dominicana, Paraguay o Nicaragua, la experiencia histórica mostró que la constante manipulación de la reelección dio lugar a gobiernos caudillistas y autoritarios, que se aferraron al poder suprimiendo la democracia. Como reacción a estos gobiernos autoritarios, desde 1950 hasta 1990, fue frecuente hallar en las constituciones latinoamericanas limitaciones a la reelección, como la reelección diferida, es decir, la posibilidad de volver a postular a la presidencia luego de uno o más períodos.

Desde 1990, en cambio, la tendencia se revirtió. En contra de la tradición restrictiva, la mayoría de países de la región estableció la reelección inmediata (o consecutiva) e incluso a partir de 2009, en Venezuela, Nicaragua, Ecuador y Bolivia se introdujo la reelección indefinida, dando vía libre para que el presidente pueda reelegirse a voluntad (Corrales & Penfold, 2014). La evidencia empírica presentada en las secciones anteriores sugiere que la falta de compromiso con la democracia, así como la radicalización de las políticas del presidente fue un factor explicativo fundamental de esta ola de reformas reeleccionistas.

El radicalismo en los procesos de modificación de las reglas de reelección se refleja de manera muy clara en los populismos del siglo XXI, como los casos de Chávez en Venezuela, Correa en Ecuador, Morales en Bolivia y Ortega en Nicaragua. Estos presidentes compartieron algunas características: buscaron extender la intervención del Estado en la economía, antagonizaron con las políticas neoliberales y con las élites financieras, reformaron las constituciones de sus países y a su vez agudizaron la polarización política y debilitaron el sistema de frenos y contrapesos.

En Venezuela, la aprobación de la Constitución de 1999 fortaleció significativamente al presidente y permitió la expansión del periodo de mandato de cinco años con reelección diferida a seis años con posibilidad de reelegirse de manera consecutiva. Lo dicho abrió la posibilidad de que Chávez ejerza la presidencia por un periodo de doce años en caso de ser reelegido, como efectivamente sucedió en 2006.

Desde su primer mandato, varios episodios caracterizaron el estilo abiertamente radical del gobierno de Chávez, quien limitó la independencia de instancias clave en el engranaje institucional venezolano como el Consejo Nacional Electoral y la Corte Suprema de Justicia (Lalander, 2012; Penfold, 2010). Más adelante, Chávez emprendió

francos ataques dirigidos a la prensa y a sus opositores, limitando abiertamente sus derechos civiles y políticos (Maya y Lander, 2010).

La adopción de la reelección indefinida en 2009 marcó un punto decisivo en la erosión del sistema democrático venezolano. Casi dos años después de que la primera propuesta reeleccionista fue rechazada en las urnas, Chávez volvió a intentar una enmienda enfocada exclusivamente en lograr la reelección indefinida para todas las autoridades de elección popular. Con una institucionalidad claramente subyugada a los intereses del presidente y el control de los medios de comunicación, Chávez consiguió la aprobación de la enmienda reeleccionista en 2009. En 2012, ganó las elecciones presidenciales por tercera ocasión consecutiva, sin embargo, su muerte en 2013 puso fin a su mandato.

Al igual que Chávez, Correa y Morales convocaron asambleas constituyentes al inicio de su mandato para promulgar nuevas constituciones que fortalecieron sus capacidades y, en ambos casos, habilitaron la reelección inmediata (Galligan & Versteeg, 2013). En el caso ecuatoriano, el liderazgo radical de Correa se caracterizó por su ataque constante a los medios de comunicación, la demonización de los opositores políticos, la aprobación de reformas institucionales que polarizaron la opinión pública y el irrespeto a los derechos humanos (Basabe-Serrano & Martínez, 2014; Conaghan, 2016; Torre & Lemos, 2016).

El proceso de ampliación de la reelección también estuvo claramente marcado por el radicalismo correísta. Con el apoyo de su bloque legislativo de mayoría y una Corte Constitucional funcional al ejecutivo, Alianza País, el partido de Correa, logró una interpretación judicial que habilitó la aprobación de la enmienda reeleccionista por vía legislativa, sin necesidad de ratificarla mediante consulta popular. Esto, a pesar de que varios sectores ciudadanos demandaron que la reelección indefinida se someta a referéndum. Ante el advenimiento de una crisis económica por la caída del precio del petróleo y la incertidumbre electoral ante el desgaste de su popularidad, Correa no lanzó su candidatura para las elecciones presidenciales de 2017, pero introdujo una transitoria que le permitía optar por la reelección indefinida, a partir de 2021.

En el caso boliviano, si bien el gobierno de Morales ha asumido un rol más bien conciliador para resolver ciertos conflictos sociales relacionados con los derechos territoriales indígenas y los derechos laborales, también es cierto que el carácter radical del gobierno incluso devino en incidentes violentos en contra de varios líderes de la oposición por parte de simpatizantes del Movimiento al Socialismo (MAS) (Alberti,

2016; Deheza, 2012). En efecto, al igual que Chávez y Correa, Morales ha tenido una actitud intolerante frente a la oposición política y la prensa (Mainwaring & Pérez-Liñán, 2015).

De hecho, el radicalismo del régimen de Morales fue un fenómeno latente durante el proceso de flexibilización de la reelección presidencial; proceso en el que tanto el apoyo legislativo del MAS y su influencia en el Tribunal Constitucional Plurinacional (TCP) resultaron claves para lograr la reelección indefinida. Mediante fallos fundamentados en dudosa argumentación e interpretación jurídica, el TCP legitimó la segunda reelección de Morales en 2013, el referendo reeleccionista de 2016 y, luego del rechazo popular de este último referendo, declaró inaplicables las prohibiciones a la reelección establecidas en la propia Constitución (Viciano Pastor & Moreno González, 2018).

Nicaragua es otro ejemplo de un liderazgo de tipo radical que logró flexibilizar las reglas de reelección. Desde 2006, Ortega y el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) controlaron de manera progresiva las instituciones (Marti i Puig, 2013; Pérez-Baltodano, 2010). Acciones como el denominado “decretazo” en 2010, a través del cual Ortega prorrogó inconstitucionalmente a consejeros electorales y jueces de la Corte Suprema de Justicia afines al FSLN, o la oleada de destituciones a alcaldes opositores en el mismo año, marcaron la intransigencia del gobierno sandinista. Un año antes, Ortega junto a 109 alcaldes sandinistas lograron un atajo a la reelección a través de una controversial sentencia de la Corte Suprema en la que se declararon inaplicables las normas constitucionales a la reelección (Martínez-Barahona, 2010).

A pesar de que la reelección indefinida ya había sido instituida vía interpretación, Ortega buscó reformar el texto constitucional. En 2014, ya como un presidente mayoritario y popular, Ortega no dudó en activar el procedimiento de reforma de la Constitución en la arena parlamentaria. El hecho de contar con una mayoría legislativa garantizó la aprobación de la reforma en los términos establecidos por el Ejecutivo.

En el Perú de los años noventa, Fujimori es otro ejemplo de liderazgo radical que flexibilizó las reglas de reelección presidencial. Desde el inicio de su gobierno, Fujimori emprendió acciones orientadas a la eliminación de grupos guerrilleros y ataques a la oposición política que incluso devinieron en violaciones a los derechos humanos (Tanaka, 1998). En un contexto de éxito económico y creciente popularidad, el fujimorismo disolvió el Congreso y convocó a una asamblea constituyente en la que se reemplazó la reelección diferida por la reelección inmediata (Wise & Roett, 2003). En 1996, Fujimori

consiguió una interpretación del legislativo que le permitía optar por un tercer periodo consecutivo. Esta decisión, sin embargo, colapsó un sistema plagado por escándalos de corrupción que finalmente desembocó en la caída del presidente.

Aunque con niveles de radicalismo menores, Hernández en Nicaragua, Uribe en Colombia, Menem en Argentina y Durán Ballén en Ecuador también emprendieron procesos de reforma a las reglas de reelección presidencial, a través de distintas vías (Carey, 2003; Penfold et al., 2014; Serrafero, 2011; Treminio Sánchez, 2013). En los casos de Uribe y Menem, la reelección se adoptó la reelección consecutiva por dos mandatos mediante la reforma legislativa. Posteriormente, ambos buscaron instaurar un tercer mandato, aunque estos intentos fueron bloqueados gracias a la intervención de la Corte Constitucional, en Colombia, y el legislativo, en Argentina (Penfold et al., 2014).

En definitiva, si bien factores como el poder del presidente, su apoyo legislativo, popularidad o el desarrollo económico son importantes para entender la eliminación a los límites a la reelección, también es cierto que estas reformas se inscriben en un contexto más amplio que, en la mayoría de los casos, refleja un desgaste progresivo del sistema democrático promovido por proyectos y líderes políticos poco comprometidos con la democracia. En esta línea, las reformas a la reelección aluden a un problema complejo; la tensión entre las preferencias de actores radicales que anhelan perpetuarse en el poder y los límites establecidos en el marco institucional que buscan salvaguardar cierto grado de alternancia en un régimen democrático. En el caso de los líderes radicales, esta tensión se resuelve a través de la revisión de las normas y la eliminación de los límites a la reelección, incluso si ello implica generar afectaciones graves al sistema democrático.

## **Conclusiones**

Suele afirmarse que la democracia sobrevive en contextos de competencia y polarización política moderada. La polarización extrema, en cambio, supone una amenaza de quiebre para los regímenes democráticos. Esta polarización surge como consecuencia de liderazgos políticos radicalizados que subvierten las instituciones democráticas, satanizan a sus opositores y no dudan en adoptar posiciones intransigentes e incluso métodos violentos para imponer sus políticas. En este estudio, se presenta evidencia empírica que apoya la idea de que la flexibilización de las reglas de reelección presidencial, durante el último ciclo democrático en América Latina (1978 -2017), se produjo mayoritariamente durante el mandato de presidentes con escaso compromiso con las reglas de juego democrático y posiciones radicalizadas. Presidentes con preferencias



radicalizadas, es decir, intransigentes por lograr resultados de política, muestran una clara tendencia a alterar las reglas de reelección y flexibilizarlas a su favor.

Lo dicho no necesariamente significa que la posibilidad de reelección presidencial comporta un riesgo para la democracia. De hecho, regímenes presidencialistas con democracias consolidadas permiten la reelección inmediata o diferida del presidente. La manipulación constante de las reglas, sin embargo, puede llegar a eliminar las restricciones temporales al ejercicio del poder político e incluso anular el principio de alternancia que caracteriza a un gobierno presidencial y democrático. Como consecuencia de este trance reeleccionista y utilizando maniobras de dudosa juridicidad, en varios países latinoamericanos se eliminaron las restricciones a la reelección e incluso se llegó a adoptar la reelección indefinida, una fórmula institucional que permite que una misma persona ejerza la presidencia sin restricciones temporales. Los presidentes que gobernaron bajo la estela del denominado socialismo del siglo XXI son claros ejemplos de la relación entre esta oleada de reformismo reeleccionista y la radicalización de las preferencias del presidente.

El hecho de que los países que eliminaron los límites a la reelección presidencial actualmente sean caracterizados como semi-democracias, en el caso de Bolivia, Ecuador y Honduras, y de autoritarismos, en el caso de Nicaragua y Venezuela, no es un dato circunstancial (Levitsky, 2018). La flexibilización de los límites a la reelección presidencial, en estos casos, ha constituido un claro atajo en el camino autoritario y des-democratizador que estos y otros países han transitado durante la última década como consecuencia de proyectos políticos radicalizados.

## **Bibliografía**

- Acemoglu, D., Johnson, S., & Robinson, J. A. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91(5), 1369–1401. <https://doi.org/10.1257/aer.91.5.1369>
- Alberti, C. (2016). Bolivia: La democracia a una década del gobierno del MAS. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 36(1), 27–49. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100002>
- Basabe-Serrano, S. (2017). Las distintas caras del presidencialismo: debate conceptual y evidencia empírica en dieciocho países de América Latina. *Reis. Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, (157). Recuperado de <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=99749054001>

- Basabe-Serrano, S., & Martínez, J. (2014). ECUADOR: CADA VEZ MENOS DEMOCRACIA, CADA VEZ MÁS AUTORITARISMO... CON ELECCIONES. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 34(1), 145–170. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2014000100007>
- Benoit, K. (2004). Models of electoral system change. *Electoral Studies*, 23(3), 363–389. [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(03\)00020-9](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(03)00020-9)
- Berman, S. (2009). *The Social Democratic Moment: ideas and politics in the making of interwar Europe*. Harvard University Press.
- Bizzarro, F., Hicken, A., & Self, D. (2017). *The V-Dem Party Institutionalization Index: A New Global Indicator (1900-2015)* (SSRN Scholarly Paper N° ID 2968265). Recuperado de Social Science Research Network website: <https://papers.ssrn.com/abstract=2968265>
- Carey, J. M. (2003). The Reelection Debate in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 45(1), 119–133. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2003.tb00234.x>
- Conaghan, C. M. (2016). Ecuador Under Correa. *Journal of Democracy*, 27(3), 109–118. <https://doi.org/10.1353/jod.2016.0040>
- Corrales, J. (2010). *Presidents Without Parties: The Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in The 1990s*. Penn State Press.
- Corrales, J. (2016). Can Anyone Stop the President? Power Asymmetries and Term Limits in Latin America, 1984–2016. *Latin American Politics and Society*, 58(2), 3–25. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2016.00308.x>
- Corrales, J., & Penfold, M. (2014a). Manipulating Term Limits in Latin America. *Journal of Democracy*, 25(4), 157–168. <https://doi.org/10.1353/jod.2014.0066>
- Corrales, J., & Penfold, M. (2014b). Manipulating Term Limits in Latin America. *Journal of Democracy*, 25(4), 157–168. <https://doi.org/10.1353/jod.2014.0066>
- Cox, G. W., & Morgenstern, S. (2001). Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents. *Comparative Politics*, 33(2), 171–189. <https://doi.org/10.2307/422377>
- Dargent, E., & Muñoz, P. (2011). Democracy Against Parties? Party System Deinstitutionalization in Colombia. *Journal of Politics in Latin America*, 3(2), 43–71.
- Deheza, G. I. (2012). BOLIVIA 2011: GOBERNANDO CON EL CONFLICTO. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 32(1), 31–48. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000100002>
- Dorussen, H., & Taylor, M. (2003). *Economic Voting*. Routledge.
- Došek, T. (2018). Reformas de reelección presidencial en América Latina en 2015: estrategias e intereses electorales de las élites políticas. *Revista de Derecho Electoral*, (25), 4.
- Durán-Martínez, A. (2012). Presidents, Parties, and Referenda in Latin America. *Comparative Political Studies*, 45(9), 1159–1187. <https://doi.org/10.1177/0010414011434010>
- Elkins, Z., Ginsburg, T., & Melton, J. (2009). *The Endurance of National Constitutions*. Cambridge University Press.

- Forteza, A., & Pereyra, J. S. (2018). When do Voters Weaken Checks and Balances to Facilitate Economic Reform? *Economica*, 0(0). <https://doi.org/10.1111/ecca.12290>
- Frey, B. S., Benz, M., & Stutzer, A. (2004, septiembre 1). Introducing Procedural Utility: Not Only What, but Also How Matters [Text]. <https://doi.org/info:doi/10.1628/0932456041960560>
- Galligan, D. J., & Versteeg, M. (2013). *Social and Political Foundations of Constitutions*. Cambridge University Press.
- Ginsburg, T., Elkins, Z., & Blount, J. (2009). Does the Process of Constitution-Making Matter? *Annual Review of Law and Social Science*, 5(1), 201–223. <https://doi.org/10.1146/annurev.lawsocsci.4.110707.172247>
- Ginsburg, T., Melton, J., & Elkins, Z. (2011). *On the Evasion of Executive Term Limits* (Vol. 52).
- Hamilton, A. (2006). *El federalista*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Jefferson, T. (2010). *The Works of Thomas Jefferson, Vol. VIII (in 12 Volumes): Correspondence 1793-1798* (P. L. Ford, Ed.). New York: Cosimo Classics.
- Kingstone, P. (2018). *The Political Economy of Latin America : Reflections on Neoliberalism and Development after the Commodity Boom*. <https://doi.org/10.4324/9781315682877>
- Kouba, K. (2016). Party Institutionalization and The Removal of Presidential Term Limits in Latin America. *Revista de Ciencia Política*, 36(2). Recuperado de <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=32447083002>
- Lalander, R. (2012). VENEZUELA 2010-2011: POLARIZACIÓN Y RADICALIZACIÓN DEL PROYECTO SOCIALISTA. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 32(1), 293–313. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2012000100015>
- Levitsky, S. (2018). Democratic Survival and Weakness. *Journal of Democracy*, 29(4), 102–113. <https://doi.org/10.1353/jod.2018.0066>
- Lora, E. (2007). *The State of State Reform in Latin America*. Stanford University Press.
- Mainwaring, S., & Pérez-Liñán, A. (2013). *Democracies and Dictatorships in Latin America: Emergence, Survival, and Fall*. Cambridge University Press.
- Mainwaring, S., & Pérez-Liñán, A. (2015). La democracia a la deriva en América Latina. *Postdata*, 20(2), 0–0.
- Mainwaring, S., & Scully, T. R. (2008). Latin America: Eight Lessons for Governance. *Journal of Democracy*, 19(3), 113–127. <https://doi.org/10.1353/jod.0.0001>
- Maltz, G. (2007). The Case for Presidential Term Limits. *Journal of Democracy*, 18(1), 128–142. <https://doi.org/10.1353/jod.2007.0010>
- Marti i Puig, S. (2013). Nicaragua: La consolidación de un régimen híbrido. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 33(1), 269–286. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100013>
- Martínez Barahona, E., & Brenes Barahona, A. (2012). “Y volver, volver, volver...” Un análisis de los casos de intervención de las Cortes Supremas en la reelección presidencial en Centroamérica. *Anuario de Estudios Centroamericanos*, 38, 109–136.

- Martínez-Barahona, E. (2010). Las Cortes Supremas como mecanismo de distribución de poder: el caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 30(3), 723–750. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2010000300007>
- Maya, M. L., & Lander, L. E. (2010). Venezuela 2009: En Medio De Dificultades Avanza El Modelo Socialista Del Presidente Chávez. *Revista de Ciencia Política*, 30(2), 537–553.
- Mesquita, B. B. de, Smith, A., Morrow, J. D., & Siverson, R. M. (2005). *The Logic of Political Survival*. MIT Press.
- Morgenstern, S., Polga-Hecimovich, J., & Shair-Rosenfield, S. (2013). Tall, Grande, or Venti: Presidential Powers in the United States and Latin America. *Journal of Politics in Latin America*, 5(2), 37–70.
- Negretto, G. L. (2012). Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America. *Law & Society Review*, 46(4), 749–779. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5893.2012.00516.x>
- Negretto, G. L. (2015). *La política del cambio constitucional en América Latina*. Fondo de Cultura Económica.
- Nolte, D., & Schilling-Vacaflor, A. (2012). Introduction: The Times they are a Changin': Constitutional Transformations in Latin America since the 1990s. En *New Constitutionalism in Latin America. Promises and Practices* (pp. 3–30). London/New York: Ashgate.
- O'Donnell, G. (2010). *Democracy, Agency, and the State: Theory with Comparative Intent*. Oxford University Press.
- O'Donnell, G., & Schmitter, P. C. (2013). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. JHU Press.
- Pacek, A. C. (1994). Macroeconomic Conditions and Electoral Politics in East Central Europe. *American Journal of Political Science*, 38(3), 723–744. <https://doi.org/10.2307/2111604>
- Penfold, M. (2010). La democracia subyugada: El hiperpresidencialismo venezolano. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 30(1), 21–40. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2010000100003>
- Penfold, M., Corrales, J., & Hernández, G. (2014). Los Invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 34(3), 537–559. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2014000300002>
- Pérez-Baltodano, A. (2010). Nicaragua: se consolida el Estado por Derecho (y se debilita el Estado de Derecho). *Revista de ciencia política (Santiago)*, 30(2), 397–418. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2010000200012>
- Pérez-Liñán, A. (2016). Democracia, Radicalización, y Agencia Política en América Latina. *Revista Debates*, 10(1), 11–30. <https://doi.org/10.22456/1982-5269.62857>
- Pérez-Liñán. (2017). *¿Podrá la democracia sobrevivir al siglo xxi?* 11.
- Pérez-Liñán, A., & Mainwaring, S. (2014). Democratic survival in Latin America (1945–2005). *América Latina Hoy*, 68, 139–168.

- Petracca, M. P. (1996). A History of Rotation in Office. En *Studies in Public Choice. Legislative Term Limits: Public Choice Perspectives* (pp. 247–277). [https://doi.org/10.1007/978-94-009-1812-2\\_17](https://doi.org/10.1007/978-94-009-1812-2_17)
- Pollack, M. A. (2003). *The Engines of European Integration: Delegation, Agency, and Agenda Setting in the EU*. Oxford University Press.
- Samuels, D. J., & Shugart, M. S. (2010). *Presidents, Parties, and Prime Ministers: How the Separation of Powers Affects Party Organization and Behavior*. Cambridge University Press.
- Serrafero, M. (2011). La reelección presidencial indefinida en América Latina. *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, 54, 225–259.
- Shugart, M. S., & Carey, J. M. (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge University Press.
- Snyder, R., & Mahoney, J. (1999). The Missing Variable: Institutions and the Study of Regime Change. *Comparative Politics*, 32(1), 103–122. <https://doi.org/10.2307/422435>
- Stein, C. W. (1943). *The Third-term Tradition: Its rise and Collapse in American Politics*. Columbia university Press.
- Tanaka, M. (1998). *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada* (1. ed). Lima, Peru: IEP, Instituto de Estudios Peruanos.
- Torre, C. de la, & Lemos, A. O. (2016). Populist polarization and the slow death of democracy in Ecuador. *Democratization*, 23(2), 221–241. <https://doi.org/10.1080/13510347.2015.1058784>
- Treminio Sánchez, I. (2013). Las reformas a la reelección presidencial en América Latina. *Estudios Sociológicos*, 31(91), 59–85.
- Treminio Sánchez, I. (2015). Llegaron para quedarse...: Los procesos de reforma a la reelección presidencial en América Latina. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 35(3), 537–558. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2015000300004>
- Tsebelis, G., & Alemán, E. (2005). Presidential Conditional Agenda Setting in Latin America. *World Politics*, 57(3), 396–420. <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0005>
- Viciano Pastor, R., & Moreno González, G. (2018). Cuando los jueces declaran inconstitucional la Constitución: la reelección presidencial en América Latina a la luz de las últimas decisiones de las Cortes constitucionales. *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, 0(22), 165–198. <https://doi.org/10.18042/cepc/aijc.22.06>
- Weyland, K. (2011). Cambio institucional en América Latina: modelos externos y consecuencias no previstas. *América Latina Hoy*, 57. Recuperado de <http://www.redalyc.org/resumen.oa?id=30818683005>
- Wise, C., & Roett, R. (2003). *Post-Stabilization Politics in Latin America: Competition, Transition, Collapse*. Brookings Institution Press.

