



Revista de Ciencia Política

ISSN: 0716-1417

revcipol@puc.cl

Pontificia Universidad Católica de Chile

Chile

PENFOLD, MICHAEL; CORRALES, JAVIER; HERNÁNDEZ, GONZALO

Los Invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina

Revista de Ciencia Política, vol. 34, núm. 3, 2014, pp. 537-559

Pontificia Universidad Católica de Chile

Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=32433390002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

LOS INVENCIBLES: LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL Y LOS CAMBIOS CONSTITUCIONALES EN AMÉRICA LATINA*

The Invincibles: Presidential Reelection and Constitutional Change in Latin America

MICHAEL PENFOLD

Instituto de Estudios Superiores de Administración

JAVIER CORRALES

Amherst College

GONZALO HERNÁNDEZ

Departamento de Economía, Universidad Javeriana

RESUMEN

En América Latina se ha observado una tendencia a la modificación de los límites constitucionales para la reelección en aras de ampliar los horizontes temporales de los presidentes en ejercicio. De igual forma existe evidencia que apunta a la relevancia que tiene la ventaja para quienes ejercen la presidencia de ganar las reelecciones en los distintos países. Partiendo de una base de datos de 137 elecciones para 18 países se describe la evolución histórica de los distintos tipos de reelección para los presidentes en América Latina, se reporta su tasa de éxito y se estima si los presidentes que buscan la reelección logran ganar con mayores márgenes frente a sus opositores controlando tanto por variables económicas como institucionales.

Palabras clave: Democracia, América Latina, reelección, presidencialismo, calidad de la democracia, ventajismo del titular.

ABSTRACT

There is a significant trend in Latin America of extending term limits for the presidency in order to allow reelection. There is also evidence that incumbency advantage matters of those presidents seeking reelection in different countries typically win their electoral bids. Based on a dataset of 137 elections in 18 countries in Latina America, this paper describes the evolution of different reelection schemes since the transition to democracy, reports the success rates for presidential incumbents and estimates the impact of incumbency on electoral margins controlling for institutional and economic variables.

Key words: Democracy, Latin America, Reelection, Presidentialism, Quality of Democracy, Incumbent's Advantage.

* Agradecemos tanto el entusiasmo como la calidad de la asistencia de investigación de Guillermo Rodríguez en el desarrollo de este proyecto. También queremos agradecer los comentarios recibidos por los distintos árbitros anónimos de la *Revista de Ciencia Política* que permitieron enriquecer notablemente este papel de trabajo. Versiones anteriores de esta investigación fueron presentados en seminarios de discusión en Fededesarrollo en Bogotá, IESA en Caracas y en Brookings Institution en Washington DC. Todas las responsabilidades y omisiones son nuestras.

I. INTRODUCCIÓN

En América Latina el debate sobre la consolidación democrática se ha transformado en una polémica sobre su calidad institucional (O'Donnell *et al.*, 2004; Diamond y Morlino, 2004; Cameron, 2010; Levine y Molina, 2011). Hasta ahora, buena parte de esta discusión ha estado centrada en las consecuencias políticas del diseño constitucional, en particular, en las características del presidencialismo, en el funcionamiento de las instituciones partidistas, en la extensión y protección de los derechos políticos y civiles y en la efectividad de la división de poderes; así como sobre otros fenómenos que también pudiesen afectar negativamente la equidad y la competencia electoral como lo son el clientelismo y la conformación de redes de padrinazgos. Sin embargo, son pocos los estudios en América Latina que han señalado lo que pareciera ser una de las tendencias más relevantes en su desarrollo institucional tanto a nivel constitucional como político: la introducción cada vez más frecuente de esquemas de reelección tanto consecutiva como indefinida para el Poder Ejecutivo, cuyo impacto sobre el funcionamiento de los sistemas políticos pudiese llegar a ser determinante (Linz, 1990; Carey, 2003; Negretto, 2013; Caldwell y Moe, 1994; Mainwaring y Shugart, 1997; Cheibub, 2007; Serrafero, 2007).

América Latina pareciera haber hecho un quiebre irreversible con uno de los legados más importantes que marcaron sus procesos de transición democrática: la prohibición de esquemas de reelección consecutiva para promover una mayor alternancia en el poder y disminuir así los conflictos políticos alrededor de la presidencia (Serrafero, 2010). Diversos países han introducido en la última década, mediante distintas vías (reformas, asambleas constituyentes e incluso interpretaciones judiciales), cambios constitucionales para incorporar esquemas de reelección en aras de promover mejoras en la rendición de cuentas de los presidentes (Carey, 2003; Serrafero, 2011). En algunos casos, estas reformas han apuntado a ampliar el horizonte a un solo período adicional, aunque existen otros casos en donde reformas posteriores han permitido garantizar su continuidad indefinida (Penfold, 2010; Serrafero, 2010).

Pareciera no ser casual que la mayoría de los procesos de transición democrática de América Latina (durante la llamada tercera ola de democratización) estuvieron signados por acuerdos (o imposiciones constitucionales) orientados a prohibir la reelección o diferirla. En ningún país de la región se registró una consolidación democrática anclada acerca de esquemas de reelección consecutiva para el poder ejecutivo.¹ Las razones detrás de

¹ Las dos excepciones son los casos de República Dominicana y Nicaragua. Aunque permitida constitucionalmente, en ambos países la reelección fue considerada como un obstáculo a la transición y la alternancia democrática. En Nicaragua, una vez que Daniel Ortega fue derrotado por Violeta Chamorro, en su intento de reelegirse como presidente en 1990, después de los acuerdos de negociación para desmovilizar a los *contras* en el contexto de la Revolución Sandinista, hubo una reforma constitucional en 1995 orientada a limitar la reelección consecutiva (que no había sido regulada por la Constitución Sandinista) y sustituirla por el esquema diferido. Posteriormente, una vez que el sandinismo volvió al poder en el 2006, Daniel Ortega consiguió una interpretación constitucional en 2011 que no solo rompía con dicho acuerdo, sino que permitió la reelección indefinida del presidente. Por otra parte, en República Dominicana, la transición se dio en un esquema de reelección indefinida, heredada desde la época de la dictadura de Trujillo y de las presidencias de Joaquín Balaguer. En 1992, Balaguer fue reelegido para lo que sería su sexto período presidencial, tercero consecutivo,

este fenómeno son múltiples. Una primera razón es histórica: América Latina mostró desde hace más de un siglo un sesgo constitucional en contra de la reelección con miras a abolir los personalismos políticos y el continuismo (Serrafero, 1997; Corrales, 2008). La reelección fue vista como un mecanismo que le otorgaría al presidente excesivos poderes y que le permitiría usar las prerrogativas de su posición para debilitar a sus adversarios, socavar la división de poderes y garantizar así su continuidad (Carey, 2003; Serrafero, 1997). Una segunda razón fue más bien pragmática: la prohibición de la reelección consecutiva incrementaba las probabilidades de alternar el poder con potenciales adversarios y por lo tanto disminuía tanto los beneficios de ejercer la presidencia como los costos de perder las elecciones. En teoría, este tipo de esquema inducía mayores consensos políticos y facilitaba la transición democrática, pues le permitía a los actores de oposición mejores condiciones políticas para aceptar voluntariamente las reglas de juego constitucionales.

Una solución a este dilema, que no generó un perjuicio tan marcado sobre la rendición de cuentas, fue la decisión de diferir la reelección. Diversos países escogieron esquemas de reelección diferida (de uno o dos períodos de por medio) para no penalizar la calidad del liderazgo y mantener incentivos para que los presidentes en ejercicio también aceptaran las condiciones constitucionales de la transición democrática una vez que dejaran temporalmente el poder.² Pero en América Latina, desde mediados de la década de los noventa, hubo una tendencia significativa de introducir esquemas de reelección consecutiva en vez de mantener esquemas diferidos (Carey, 2003; Serrafero, 2010).

Los primeros casos fueron los de Argentina y Brasil durante las presidencias de Carlos Menem y Fernando Henrique Cardoso, respectivamente. Con posterioridad, una pléyade de países siguieron reformas similares (Perú, República Dominicana, Venezuela, Colombia, Bolivia, Ecuador y Nicaragua). Incluso, algunos de estos países (Perú bajo Fujimori, Venezuela bajo Chávez, Nicaragua bajo Ortega) interpretaron o reformaron sus constituciones para permitir reelecciones más allá de lo establecido en la reforma inicial e introducir esquemas más laxos. En otros países los intentos de ampliar aún más la reelección (p.e., a un tercer período) fueron exitosamente bloqueados (Argentina bajo Menem o Colombia bajo Uribe) gracias a factores político-partidistas y a la intervención de las instancias judiciales. En algunas otras naciones, las reformas iniciales orientadas a permitir la reelección presidencial encontraron barreras posteriores que permitieron revertirlas (Perú bajo Toledo, República Dominicana bajo la última presidencia de Balaguer y posteriormente bajo Fernández). En términos generales, el tema de la reelección ha sido un punto de discusión tan álgido en América Latina, que existen países donde las intenciones de un presidente en ejercicio de modificar la Constitución para permitir la

momento en donde se generó un consenso político para reformar la constitución y prohibir la reelección indefinida y sustituirla por un esquema de reelección diferida. Esta reforma fue posteriormente revertida por Hipólito Mejía en 2002, quien logró reformar nuevamente la constitución para permitir la reelección consecutiva para un solo período adicional. Finalmente, bajo la administración de Fernández, se regresó al esquema de reelección diferida en 2009.

² Otra de las consecuencias negativas mencionadas por algunos estudiosos de la materia apuntan a que este tipo de esquemas puede socavar la conformación de partidos políticos estables y duraderos al existir bloqueos intergeneracionales de los líderes fundadores para intentar mantener el poder y tratar de acceder de manera reiterativa a la presidencia (Corrales, 2008).

reelección crearon las condiciones para justificar un golpe de Estado (Honduras bajo Zelaya).³

Pero es evidente que la reelección consecutiva no necesariamente es algo negativo para el funcionamiento de la democracia (Ginsburg, Melton y Elkins, 2011). Hay razones para pensar que limitar la reelección es más bien antidemocrático y tampoco ayuda a mejorar la rendición de cuentas. Por ejemplo, dentro de la tradición federalista norteamericana, Alexander Hamilton defendió apasionadamente la posibilidad que los presidentes fueran reelegidos indefinidamente. La argumentación vertebral de Hamilton fue que era anti-democrático limitar la reelección, pues reducía las opciones deseadas por parte de los electores. La no reelección impedía crear las condiciones para que los políticos respondieran adecuadamente a los ciudadanos y pudiesen ser premiados por su desempeño con la posibilidad de mantenerse en el poder democráticamente (Manin, 1997). Pero existen también razones para pensar que la reelección, particularmente cuando es indefinida, puede producir efectos contraproducentes (Maltz, 2007). En África, los problemas de inestabilidad y polarización política suelen estar asociados a los esfuerzos de presidentes democráticamente elegidos de enquistarse en el poder al ampliar consecutivamente la reelección (Posner y Young, 2007; Cheeseman, 2010). En América Latina, aquellos presidentes que han intentado reformar sus constituciones para permitir la reelección más allá de un período adicional han tendido a minar las bases del estado de derecho y la división de poderes (Schedler, 2004; Tanaka, 2006; Cameron, 2010; Serrafero, 2007).

Pero la pregunta sobre las bondades de la reelección del presidente no es solo normativa sino también empírica: ¿en aquellos casos en que los presidentes pueden ser reelegidos tienen mayor probabilidad de ganar que sus opositores? ¿Tienen los presidentes en ejercicio a ganar la reelección con mayores márgenes? ¿Esos márgenes pueden ser explicados también por los efectos de su gestión? Es fundamental contestar estas preguntas para poder contextualizar el debate sobre la calidad de las instituciones democráticas en América Latina y pasar de un debate teórico a un intercambio más vinculado con el contexto político de los países.

Para contestar cada una de estas preguntas se ha organizado este ensayo de la siguiente manera. La primera sección define los distintos esquemas de reelección presidencial para describir la evolución y características de los diferentes esquemas existentes en América Latina. La segunda sección describe con qué frecuencia los presidentes en ejercicio logran cambiar las constituciones para introducir la reelección y explora con qué frecuencia estos mismos presidentes vuelven a cambiarlos. La tercera sección aborda la pregunta si el ejercicio del poder por parte de un presidente mejora su probabilidad de ser reelegido. Esta misma sección realiza un ejercicio mediante una regresión lineal para estimar el impacto del ejercicio del poder en los márgenes con los que ganan los

³ En 2009, el presidente Zelaya de Honduras intentó organizar, sin contar con el apoyo político del Congreso, una consulta popular para reformar la constitución y permitir su posible reelección. La constitución hondureña incluye un curioso artículo que limita cualquier reforma constitucional orientada a eliminar la prohibición a la reelección. Ante ello, la Corte Suprema de Justicia ordenó la remoción del Presidente, la que fue ejecutada directamente por las Fuerzas Armadas. Este golpe de Estado fue rápidamente sancionado por la comunidad internacional aunque Zelaya no pudo ser restituido para concluir su mandato.

presidentes que compiten por la reelección. Finalmente, se concluye con una serie de recomendaciones en materia institucional, particularmente en el ámbito electoral, para equilibrar los problemas de equidad que las ventajas del poder les conceden a los presidentes cuando están aspirando a la reelección.

II. LOS CAMBIOS A LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA

Una manera de distinguir los distintos esquemas de reelección en los sistemas presidencialistas es identificar las regulaciones constitucionales que fijan la continuidad temporal de los períodos de quien ejerce la presidencia (Serrafero, 2007). Los sistemas presidenciales tienen dos características que las distinguen de los sistemas parlamentarios: la elección directa, pero separada entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo (quien no puede remover al presidente) así como la fijación predeterminada de los períodos de ambos poderes (Linz, 1990; Shugart y Carey, 1992; Cheibub, 2007). La fijación predeterminada depende tanto de los años fijos del período como de la posibilidad de ser reelegidos por períodos adicionales. De acuerdo con esta definición, existen sistemas presidencialistas en los que está prohibido la reelección del presidente, es decir, quien ejerce democráticamente el poder ejecutivo nunca más podrá asumir dicha posición una vez que haya culminado el período para el cual fue seleccionado. Una segunda posibilidad es la reelección consecutiva. En estos esquemas, el presidente puede presentarse continuamente a la reelección pero por un número limitado de períodos. Bajo este tipo de esquema, la reelección consecutiva puede ser por uno o más períodos pero en todo caso existe un límite temporal al ejercicio del poder. Existen también esquemas presidenciales donde la reelección del presidente es indefinida, pues no hay límites constitucionales a la continuidad temporal del ejercicio del poder –siempre que el presidente gane democráticamente las elecciones una vez culminado cada uno de los períodos para el que fue seleccionado. Por último, existen esquemas diferidos de reelección. Bajo este esquema un presidente puede ser reelegido una vez que haya transcurrido un número preestablecido de períodos presidenciales durante los cuales tenía prohibido participar en las elecciones.

Para estimar la evolución institucional de la reelección en América Latina se ha organizado una base de datos para 18 países que incluye 137 elecciones presidenciales realizadas desde la transición hacia la democracia de cada una de estas naciones.⁴ Al inicio de sus procesos de transición, el 67 por ciento de las constituciones latinoamericanas incluían esquemas de reelección diferidas para los presidentes. El 22 por ciento de las constituciones (Méjico, Honduras, Paraguay y Guatemala) prohibía de forma absoluta la reelección y paradójicamente son estos mismos países los que mantienen vigente dicho esquema. Por su parte, Nicaragua y República Dominicana fueron los únicos casos que transitaron

⁴ Se incluyeron todas las elecciones presidenciales realizadas en cada país desde su respectiva transición democrática. Se consideró de forma exclusiva los resultados de las segundas vueltas en los casos en que se realizó la misma. Para mayor detalle en las elecciones incluidas en la base de datos, consultese la Tabla 2 en los Anexos.

bajo un esquema de reelección indefinida que posteriormente fue revertido, aunque en el caso de Nicaragua el país volvió nuevamente a este mismo esquema por medio de una interpretación constitucional en 2011. América Latina experimentó, para el momento de las últimas elecciones de cada uno de estos países, una importante transformación constitucional en el funcionamiento de sus sistemas presidencialistas, pues tan solo el 39 por ciento continuó bajo un esquema diferido. El 28 por ciento de las constituciones ahora incluye reglas de reelección consecutiva para el poder ejecutivo (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Colombia). El 11 por ciento de las mismas incorpora mecanismos de reelección indefinida (Nicaragua y Venezuela). Actualmente se observa un cambio institucional en materia de reelección presidencial de mecanismos diferidos hacia reglas que permiten la reelección tanto consecutiva como indefinida (Serrafero, 2010) (ver Gráficos 1 al 3 en Anexos).

En promedio, los países latinoamericanos no han visto un aumento de la duración de los períodos presidenciales. En términos generales, para la última elección de cada país, el 89 por ciento de las constituciones incluía períodos de cuatro o cinco años, lo que es bastante similar a lo observado durante el inicio del período de democratización. Lo que sí pareciera evidente es que debido a la inclusión de mecanismos de reelección se han ampliado significativamente sus horizontes temporales. Esto implica que los presidentes en promedio tienen una visión de más largo aliento para la planificación y ejecución de sus políticas públicas. Otro cambio es el incremento del uso de mecanismo de segunda vuelta para su elección. Para el inicio de las transiciones democráticas, el 39 por ciento de las constituciones establecía este tipo de mecanismo. Para el momento de las recientes elecciones de cada país, el 61 por ciento de las constituciones establecía sistemas de segunda vuelta o *ballotage*. Es interesante hacer notar, que en diversas naciones latinoamericanas, la doble vuelta fue debatida como una reforma constitucional necesaria para ampliar tanto la legitimidad como el mandato del presidente, aun sin aceptar su reelección inmediata, en el contexto de un Poder Ejecutivo que tenía pocas prerrogativas formales y poco capital electoral para implementar reformas económicas y políticas y ante un sistema de partidos débil o altamente fragmentado. En otro grupo de países, la doble vuelta fue discutida en el marco de reformas constitucionales orientadas a introducir la reelección presidencial consecutiva, también como un mecanismo para fortalecer la presidencia y mejorar los mecanismos de rendición de cuentas. Este tipo de reingeniería constitucional estuvo concebida como una solución potencial para fortalecer el mandato presidencial y mejorar su capacidad de negociación frente a otros poderes públicos, en particular el Congreso, que en muchos países estaba fragmentado y se percibía que podría conducir al inmovilismo o al enfrentamiento de poderes (Mainwaring, 1993). De hecho, estos cambios institucionales fueron vistos como mecanismos necesarios para resolver la “combinación difícil”, por no decir “peligrosa”, de tener un Poder Ejecutivo débil conviviendo en un espacio partidista fragmentado y muy poco institucionalizado (Mainwaring, 1993; Mainwaring y Shugart, 1997).

En todo caso, estos datos demuestran que en América Latina las recientes reformas constitucionales han transformado sustancialmente la forma cómo se eligen los presidentes y la dinámica institucional que acompañará estos procesos en el futuro próximo. Ya la

región no tiene como opción preferente los mecanismos de reelección diferidos; por el contrario, existe una distribución bastante balanceada entre países que prefieren este esquema y aquellos que han optado por esquemas de reelección consecutiva o indefinida. Es importante resaltar que los países que prohíben la reelección presidencial no han sufrido ningún cambio en estos esquemas, lo cual indica que este tipo de restricción podría ser más difícil de reformar. Algunas naciones como Honduras, establecen explícitamente la prohibición de reformar la constitución para incluir esquemas que permitan la reelección.

Existen diferencias en el desempeño institucional que suele estar asociado a distintos esquemas de reelección en América Latina. Partiendo de algunos indicadores sobre calidad institucional provistos por el Banco Mundial, se observa que el sistema diferido obtiene un mejor desempeño tanto en el funcionamiento del estado de derecho, los niveles de corrupción, la estabilidad política y la efectividad gubernamental. A partir de esta evidencia empírica es imposible realizar un argumento causal entre el desempeño de estos indicadores institucionales y el esquema de reelección existente, pero a pesar de ello es interesante observar la consistencia con la que los resultados se repiten entre estos distintos indicadores (ver Gráfico 4 en Anexos).

Es difícil encontrar una explicación potencial robusta para analizar este patrón empírico. Una razón que pudiese explicar este patrón es simplemente que los mismos indicadores de calidad institucional del Banco Mundial están altamente correlacionados entre sí. Esta realidad convertiría la relación entre tipo de reelección y calidad institucional en una observación espuria. Sin embargo, más allá de la debilidad estadística de este relación, quizás los esquemas de reelección diferida, al promover una mayor alternancia en la presidencia, permiten reducir los costos de no ganar las elecciones para presidente, promoviendo esquemas más consensuales y mejores balances de poder para que los partidos de gobierno y de oposición construyan instituciones más sólidas, inclusivas y eficaces (Negretto, 2013; Scartascini, Stein y Tommasi, 2010; Buquet, 2010). Por otra parte, los países que cuentan con esquemas indefinidos se desempeñan pobemente en cuanto a su calidad institucional. Estos resultados quizás puedan explicarse debido a una paulatina destrucción institucional, propiciada por el gran carácter presidencialista y personalista que se impone bajo este tipo de sistema, que le permite al Poder Ejecutivo (en la medida en que logra concentrar mayores poderes y mantenerse más tiempo en el poder), ir capturando los distintos poderes públicos y espacios de participación ciudadana, lo que lo hace más propenso al centralismo, la inoperatividad de las políticas públicas, la polarización política y la corrupción (O'Donnell, 1994).

III. LOS PRESIDENTES QUE SE QUEDAN POR MÁS TIEMPO

Desde el momento del inicio de las transiciones democráticas en cada uno de los países latinoamericanos, en el 88,81 por ciento de las elecciones realizadas los presidentes que para ese momento ejercían el poder enfrentaron alguna restricción constitucional para ser reelegidos. Tan solo en 9,45 por ciento de las veces los presidentes en ejercicio trataron de modificar esas restricciones constitucionales con miras a ampliar su estadía en la presidencia. Esta realidad hace pensar que, en efecto, el riesgo de que los presidentes en

América Latina traten de evadir los límites constitucionales a sus períodos es mínimo (Ginsburg, Milton y Elkins, 2011), y muchas veces ha sido exagerado, por los analistas ante las reformas promovidas en algún país específico. Más bien en 90,55 por ciento de las veces los presidentes aceptaron dichas restricciones como límites reales a la posibilidad de extender sus períodos constitucionales.

Sin embargo, los presidentes que intentaron modificar los límites a sus períodos tuvieron éxito cerca del 70 por ciento de las veces. Esta realidad también puede hacer pensar que una vez que los presidentes revelan públicamente su deseo de ampliar los límites constitucionales a su período, suelen encontrar los mecanismos institucionales y políticos para alcanzarlo. Muy probablemente, los presidentes se atreven a hacer público su deseo cuando estiman que las probabilidades de éxito para realizar este cambio es alta, sea porque existe un consenso político, por sus elevados niveles de popularidad o porque tienen control tanto del Poder Legislativo como judicial (Corrales, 2008; Penfold, 2010; Buquet 2010) (ver Gráfico 5 en Anexos).

Una vez que los presidentes han decidido ampliar los límites a sus períodos, es posible distinguir entre tres tipos de presidentes (Ginsburg, Milton y Elkins, 2011). El primer caso es aquel presidente que efectivamente dice querer ampliar el período para incorporar o ampliar la reelección, lo logra implementar y una vez reelegido acepta la nueva restricción constitucional. El segundo tipo de presidente es aquel que logra cambiar la restricción y reincide exitosamente en su esfuerzo por volver a ampliar su horizonte temporal en el poder. El tercer tipo es quien logra modificar la restricción en una primera instancia, pero es derrotado en su esfuerzo por volverla a cambiar una vez que se enfrenta a los nuevos límites constitucionales impuestos en la reforma inicial. En todos estos casos, los mandatarios logran quedarse más tiempo en el poder de lo que originalmente había sido previsto por las restricciones constitucionales que enfrentaron durante la primera elección que los hizo presidentes.

En América Latina existen ejemplos que permiten ilustrar cada uno de estos resultados. La presidencia de Fernando Henrique Cardoso, durante la década de los noventa en Brasil, es un excelente ejemplo para ilustrar el primer tipo de caso. Una vez que el llamado Plan Real para estabilizar la economía brasileña comenzó a dar resultados favorables, disminuyendo la tasa de inflación y promoviendo una mayor apertura a la inversión, la popularidad de Cardoso aumentó notablemente (Smith y Messari, 2001). Una de las preocupaciones fundamentales del gobierno, que había sido elegido en 1994 para un período de cinco años sin la posibilidad de reelección, era la necesidad de darle continuidad a las medidas económicas. Una reforma política que podía darle credibilidad era garantizando una enmienda constitucional que permitiese la reelección. Para ello, Cardoso anunció la decisión del Poder Ejecutivo de promover una enmienda que permitiese la reelección presidencial –conjuntamente con otra serie de cambios constitucionales orientados a racionalizar la estructura del Estado (Smith y Messari, 2001). La negociación fue compleja con las distintas bancadas del Congreso, pues el partido de gobierno no tenía la mayoría calificada para aprobar esta iniciativa. Para llegar a un acuerdo favorable, Cardoso aceptó reducir el período de cinco a cuatro años, ampliar el esquema de reelección a todos los gobernadores y alcaldes y colocar el

límite de la extensión del período a una sola reelección (D'Alva Kinzo y Rodrigues Da Silva, 1999). En 1997 la reforma fue ampliamente aprobada por el Congreso, y Cardoso logró vencer a Lula fácilmente en la elección presidencial de 1999. Cardoso cumplió con su nuevo período de cuatro años y decidió voluntariamente no buscar otra enmienda constitucional que le habría permitido acceder a un tercer período, a pesar de contar con un amplio apoyo popular.

Los casos de Alberto Fujimori en Perú y de Hugo Chávez en Venezuela describen al segundo tipo de caso. Fujimori llegó al poder en 1990 por la vía electoral prometiendo romper con los viejos partidos que habían hundido a la economía en la hiperinflación y en una profunda crisis financiera. Fujimori también prometió una política de confrontación militar contra los grupos guerrilleros para garantizar la seguridad ciudadana, debido a la alta penetración de las actividades subversivas de Sendero Luminoso (Roberts, 1995; Tanaka, 1998). El éxito de Fujimori, tanto en el plano económico como de seguridad, le permitió rápidamente aumentar sus niveles de popularidad. Para ese momento la constitución peruana establecía la figura de un solo período de cinco años con reelección diferida. En 1992 Fujimori aprovechó los altos niveles de aprobación y el desprestigio de los partidos tradicionales para disolver el Congreso y convocar a una Asamblea Constituyente (Cameron, 1994; Tanaka, 1998; Levitsky y Cameron, 2003). La nueva Asamblea Constituyente, controlada cómodamente por el fujimorismo, incorporó la figura de la reelección consecutiva para un período adicional de cinco años. En 1995 Fujimori obtuvo una fácil reelección. Sin embargo, al acercarse el final de su segundo período el fujimorismo aprobó una ley que intentó interpretar la Constitución (la llamada ley de interpretación auténtica), que le otorgó un basamento legal para aspirar a un tercer período presidencial bajo el argumento que el primer período no estaba cubierto por la nueva constitución y por lo tanto no debía ser considerado. Esta ley desató la polarización política, la resistencia ciudadana y puso al descubierto la corrupción del sistema y el colapso de la división de poderes (Tanaka, 2003). En poco tiempo, en unas elecciones plagadas por acusaciones de fraude por parte de la oposición, el fujimorismo entró en una crisis terminal que llevó al presidente a abandonar el cargo.

Hugo Chávez en Venezuela llegó al poder por la vía electoral en 1999, después de un fallido intento de golpe de Estado en 1992, prometiendo también disolver el dominio de los partidos tradicionales mediante la convocatoria de una Asamblea Constituyente (Corrales y Penfold, 2011). Efectivamente, una vez elegido como presidente para un período de cinco años sin la posibilidad de reelección consecutiva, Chávez convocó por medio de un referéndum la elección de una Constituyente. Por medio de este mecanismo, y con el control de más del 96 por ciento de los asambleístas, el movimiento bolivariano logró la aprobación de una nueva constitución que extendió el período presidencial de cinco a seis años con la posibilidad de ser reelegido para un período adicional (Penfold, 1999). En el 2000 la Asamblea Constituyente convocó a una nueva elección que le permitió a Chávez iniciar lo que sería su primer período presidencial bajo la nueva constitución. Luego de resistir un intento de golpe de Estado en 2002, un paro general petrolero en 2003 y altos niveles de polarización, Chávez aprovechó la bonanza petrolera para expandir sus programas sociales y ganar un referéndum que

intentó revocar su mandato en 2004 (Penfold, 2007). En 2006, gracias a una expansión de la actividad económica como consecuencia de un gran aumento del gasto público, el presidente obtuvo cómodamente la reelección.

Inmediatamente después de esta primera reelección, Chávez propuso una reforma constitucional orientada a introducir la reelección indefinida para el presidente. Esta reforma fue derrotada por un estrecho margen en un referéndum consultivo en 2007. A pesar de ello, el gobierno insistió en someter la propuesta a otro referéndum, esta vez ampliando la reelección indefinida no solo al presidente sino a todos los cargos de elección popular (Corrales y Penfold, 2011). En 2008 Chávez obtuvo el triunfo en este otro referéndum, lo que le permitió modificar la constitución para aspirar y ganar la reelección para un tercer período en 2012. Pero por razones de salud, Chávez no pudo ser juramentado y murió como presidente en ejercicio en marzo de 2013.⁵

Los casos de Carlos Menem en Argentina y de Álvaro Uribe en Colombia ilustran el tercer tipo de caso. Ambos concentraron enormes poderes gracias a la gran popularidad que obtuvieron como consecuencia de haber derrotado situaciones hiperinflacionarias (Menem) o haber obtenido avances significativos en el conflicto armado en contra de los movimientos guerrilleros y paramilitares (Uribe). En el caso de Menem, luego de cumplir con algunos de los objetivos económicos planteados por su gobierno, el líder argentino se propuso impulsar una reforma constitucional que le permitiera continuar en la presidencia (Corrales, 2002). Para ese momento existía una noción compartida por muchos partidos de la oposición acerca de la necesidad de impulsar una reforma de la Constitución que redujera el presidencialismo del país. La propuesta de Menem desató una serie de conflictos en el principal partido opositor, Unión Cívica Radical, pues algunos de sus dirigentes promovían enfrentarse a la reforma, otros eran proclives a favorecer la reelección y un tercer grupo apoyaba la idea de convocar a consultas regionales para verificar el apoyo popular a la propuesta. En este contexto, se firmó el llamado “Pacto de Olivos” entre el presidente Menem y el expresidente Alfonsín, principal opositor a su gobierno, como un intento de este último de mantener la cohesión interna de su partido (Jones, 2002; Alfonsín, 1996). Allí se asentaron las bases para una reforma constitucional que se llevó a cabo en 1994 y que debió ser negociada con los distintos factores políticos en el Congreso. Este pacto permitió la aprobación de cambios institucionales que permitiría migrar de un período presidencial de seis años sin reelección consecutiva a uno de cuatro años con posibilidad de reelección para un período adicional tanto para el presidente como alcaldes y gobernadores (Jones, 2002; Alfonsín, 1996).

⁵ Las dificultades enfrentadas por Fujimori a la hora de aspirar a un tercer período pueden haber signado los patrones de actuación posteriores de otros presidentes latinoamericanos que intentaron expandir sus límites temporales en el poder. Así, tanto Chávez en Venezuela (2000) como Correa en Ecuador (2008) y Morales en Bolivia (2009) convocaron a elecciones inmediatamente después de la aprobación de sus respectivas asambleas constituyentes para garantizar una legitimación popular que les permitiría intentar acceder a una reelección adicional sin las complejas interpretaciones legales que fueron requeridas en el caso peruano. De esta manera, Chávez fue reelegido por segunda vez en 2006, Correa en 2013 y Morales también lo será en las venideras elecciones en 2014.

Los deseos de reelección del presidente peronista no se detendrían allí, pues en 1998 introdujo una petición para aspirar a un tercer período. Esta petición requería otra reforma constitucional para habilitar esa posibilidad o al menos una derogación judicial del inciso transitorio incluido en la Constitución que impedía la postulación del líder peronista. El principal afectado por esta aspiración sería Eduardo Duhalde, también miembro del partido peronista, quien ansiaba la presidencia aunque había sido derrotado en las elecciones legislativas de 1997, donde el partido oficial sufrió un importante retroceso electoral. Menem aprovechó este contexto de divisiones dentro del peronismo para plantear la nueva reelección como un mecanismo para tratar de unificar al partido y para retrasar el nombramiento de un sucesor (Niño, 2009). En un primer momento, el poder judicial dominado claramente por el Ejecutivo, se mostró favorable a su postulación previa consulta a la población. Uno de los golpes definitivos a la aspiración de Menem sería perpetrada por el mismo Duhalde, quien para ese momento era gobernador de Buenos Aires; la provincia que concentraba la mayor cantidad de votantes que adversaba al presidente. Duhalde propuso un plebiscito sobre la petición de Menem, apalancado en el requerimiento de la Corte de contar con un mecanismo de validación popular. Ante la posibilidad de convocar a dicha consulta, la iniciativa de remoción de la cláusula transitoria incluida en la reforma constitucional de 1994 fue descartada por la Cámara Nacional Electoral y Menem debió esperar hasta 2003 para intentar acceder nuevamente al poder, ganando la primera vuelta, y retirándose en la segunda a sabiendas que Néstor Kirchner ganaría fácilmente la presidencia (Niño, 2009).

En el caso de Álvaro Uribe, la primera reelección se dio posterior al fallido intento del gobierno de impulsar una amplia reforma constitucional mediante una consulta popular que no contó con la participación ciudadana exigida por la Constitución (Hoskin y García Sánchez, 2006). Por ello, el gobierno impulsó una enmienda en el Congreso para permitir la posibilidad de la reelección. Con gran polémica, el *uribismo* logró pasar la enmienda con el Poder Legislativo en 2004, aunque en 2008 estalló un escándalo político en donde miembros de la coalición del gobierno habían ofrecido prebendas a algunos miembros de la cámara de representantes para cambiar su voto y poder conseguir la mayoría calificada para obtener la modificación constitucional que le permitió a Uribe ulteriormente la reelección de forma holgada en 2006. Entre 2007 y 2009 congresistas de las bancadas que apoyaban a Uribe promovieron la posibilidad de otra reforma de la constitución colombiana, que le permitiría aspirar a un tercer período. Luego de recolectar más de 5 millones de firmas y promover extensas discusiones en el Congreso, la Corte Constitucional colombiana desechó la posibilidad de llamar a un referéndum consultivo para aprobar la propuesta, al considerar que atentaba contra los principios básicos de alternancia democrática, además de estar plagado de una serie de irregularidades que transgredían los lineamientos planteados en la Constitución para impulsar una reforma de la misma. Ante la negativa del Poder Judicial, Uribe tuvo que apoyar la candidatura de Juan Manuel Santos, quien fuera su ministro de defensa.

La comparación entre algunos de estos casos emblemáticos en la región nos deja con algunas conclusiones preliminares. Sin duda, muchos presidentes de la región han

logrado acceder a un segundo mandato presidencial como resultado del amplio apoyo popular. El intento de estos diversos presidentes de incorporar mecanismos de reelección no necesariamente debe ser visto como algo negativo sino más bien como un mecanismo que auspicia una mejor rendición de cuentas. La mayor preocupación institucional está referida a la tendencia de algunos presidentes –que una vez que logran la primera reelección– intentan continuar evadiendo las restricciones constitucionales, valiéndose de múltiples medios como reformas o interpretaciones judiciales en aras de expandir los horizontes temporales en el poder, usualmente minando los fundamentos constitucionales de sus naciones, mitigando los sistemas de frenos y contrapesos, y comprometiendo el principio democrático básico de la alternancia en el poder. Evidentemente, no todos los presidentes que reinciden en sus intentos de modificar los límites a sus períodos logran su cometido; pero no por ello dejan de someter a los sistemas democráticos a procesos de alta tensión y polarización política.

IV. LA VENTAJA DE COMPETIR POR LA REELECCIÓN COMO PRESIDENTE EN EJERCICIO

La ciencia política moderna, en sus diversos estudios comparativos sobre el Poder Legislativo y Ejecutivo, ha encontrado que la ventaja de acudir a las elecciones desde el puesto al que se aspira suele ser un factor determinante para alcanzar el triunfo electoral (Krehbiel y Wright, 1983; Gelman y King, 1992). Las probabilidades de ser reelegidos en esquemas que permiten la reelección consecutiva o indefinida, con algunas excepciones, tienden a favorecer a quien ocupa el puesto. Curiosamente, son pocos los estudios que han explorado esta pregunta para la región latinoamericana, que es precisamente la zona geográfica que concentra el mayor número de sistemas presidencialistas a nivel global (Ames, 1987; Przeworski y Curvale, 2008; Cheibub, 2007).

Przeworski (2010) ha demostrado que a nivel mundial el poder de quien ejerce la presidencia es tan grande que rara vez pierde la reelección. La evidencia empírica pareciera confirmar que en América Latina dichas ventajas para los presidentes son significativas. Tan solo en dos oportunidades presidentes en ejercicio en Latinoamérica han perdido la reelección: Daniel Ortega en Nicaragua en 1992 e Hipólito Mejía en República Dominicana en 2004 (Przeworski y Curvale, 2008). A estos podría añadirse un tercer caso, el de Joaquín Balaguer en República Dominicana, quien bajo un esquema de reelección indefinida, reconoció perder las elecciones en 1978, lo que permitió iniciar la transición democrática en dicho país.

Estos resultados no son tan sorprendentes, particularmente cuando se contrastan con resultados obtenidos en democracias como la de Estados Unidos, donde el 82% de los presidentes en ejercicio –desde la administración Roosevelt– han alcanzado la reelección. Solo resaltan las excepciones de Jimmy Carter y George H. Bush. Otro caso muy especial es el de Gerald Ford, quien llegó a la presidencia siendo primero elegido como vicepresidente para sustituir a Richard Nixon –quien fue obligado a renunciar a la presidencia por el escándalo de Watergate–, y quien perdiera posteriormente la elección presidencial. Igualmente, si consideramos una muestra más amplia de este país, desde la creación de

la Federación, el 71% de los presidentes en ejercicio que pueden ser reelegidos lo han logrado. El caso de los Estados Unidos es llamativo por dos fenómenos específicos. En primer lugar, no existía una restricción para presentarse a la reelección presidencial. Antes de 1951 cuando se aprobó la XXII Enmienda que limitó explícitamente la presidencia a dos períodos consecutivos. Hasta esa fecha predominó una regla consuetudinaria que obligó a los presidentes en ejercicio a limitar voluntariamente su mandato únicamente a dos períodos, con la excepción del caso del presidente Roosevelt, quien gobernó por 3 períodos. Vale la pena hacer notar que ningún presidente estadounidense ha intentado transgredir la regla de la reelección desde que se aprobó dicha enmienda.

En el caso de América Latina es necesario distinguir entre los distintos esquemas de reelección para estimar la tasa de éxito de los presidentes. De acuerdo con la base de datos utilizada en la sección anterior, en los esquemas consecutivos el 90 por ciento de las veces los presidentes en ejercicio ha ganado la reelección. Bajo el esquema de reelección indefinida, la tasa de éxito es un poco más baja, alcanzando el 83 por ciento. En cambio, en los esquemas diferidos la tasa de éxito de aquellos expresidentes que aspiran a la reelección, una vez que pueden lanzarse nuevamente, es tan solo del 40 por ciento.⁶ El ser un presidente en ejercicio –independientemente de la modalidad de reelección– aumenta en 62,78 por ciento las probabilidades de ganar una reelección.⁷

Las razones que pueden explicar este fenómeno son diversas. La ventaja de los presidentes en ejercicio quizás opere por diferentes canales, como: i) la utilización de recursos públicos para construir redes de padrinazgo que garanticen acceso a la compra de votos por parte de quien ejerce el poder (por medio de un debilitamiento de los frenos y contrapesos que permiten garantizar el estado de derecho); ii) factores asociados a la psicología del votante, como una aversión al cambio que reduce las presiones que sienten para castigar a la persona que ejerce el poder, bien sea por la percepción que su voto tiene un aporte marginal que no modifica los resultados de la elección, el miedo de castigo por parte de quien ejerce el poder, o la noción que el período de gestión del presidente es finito; y iii) las ventajas de exposición mediática (conocimiento del candidato) que le permite posicionarse favorablemente ante los candidatos de oposición durante una campaña electoral; sin duda la utilización de los medios de comunicación estatales puede ofrecer un apoyo incomparable para apalancar el posicionamiento de los logros de una administración ante la opinión pública. Pero más allá de la relevancia de estos diversos canales, aspirar a la reelección como presidente en ejercicio pareciera ser un factor determinante para aumentar las probabilidades de triunfo.

⁶ La reelección para los expresidentes solo se contó en su primer intento de reelección después de haber cumplido con la cláusula de diferimiento.

⁷ Un simple ejercicio de regresión probabilística arroja estos resultados. El modelo estima ciertas características para los candidatos tanto oficialistas como de oposición en los 137 comicios registrados en la base de datos para ver si efectivamente lanzarse en ejercicio del poder es estadísticamente significativo sobre la probabilidad de victoria. Algunas de las variables de control incluidas para los candidatos de estos comicios fueron género y orientación ideológica (derecha, centro e izquierda), resultando ser significativa tan solo si el candidato ejercía la presidencia a la hora de enfrentar la elección.

La otra pregunta relevante es si el ejercicio del poder presidencial cuando se aspira a la reelección explica un aumento en los márgenes con los que se ganan los comicios. La construcción de una regresión lineal basada en los márgenes observados durante las diferentes elecciones presidenciales utilizadas en la misma base de datos nos permitiría acercarnos muy tentativamente a este problema. La variable dependiente viene representada por el margen porcentual de diferencia entre el ganador de la elección y su más inmediato competidor. Estos márgenes fueron calculados solo para aquellas elecciones en las que efectivamente fue seleccionado competitivamente el presidente para el período de 1958-2012.⁸ Como variables independientes se utilizaron varios tipos de controles económicos e institucionales para cada elección. En el caso de las variables económicas se estimaron los resultados de la inflación, el crecimiento y el gasto público para los períodos preelectorales.⁹ Se identificó binomialmente aquellos comicios en las que el candidato oficial (presidente en ejercicio) estaba aspirando a la reelección. También se controló por el número de candidatos en la contienda (aquellos que hayan obtenido más del 10% de la votación) asumiendo que mientras más candidatos estén compitiendo los márgenes de diferencia del ganador debería reducirse significativamente. La calidad de la democracia se estimó según los datos reportados por Polity IV para cada año de la elección; este indicador tiene la ventaja que posee una serie de tiempo lo suficientemente larga como para cubrir todo el período en estudio. Polity IV mide la calidad de la democracia en función de niveles de competitividad, apertura y de participación. De igual forma se incluyó una variable para medir la importancia de los jugadores de voto establecida por Heinsz (2013). Este indicador desarrollado por Heinsz es un buen modo de medir el poder presidencial, pues estima la capacidad institucional del Poder Ejecutivo de modificar unilateralmente las políticas públicas frente a terceros jugadores. Adicionalmente, este indicador está disponible para la mayor parte de las naciones latinoamericanas dentro del período en estudio (ver Tabla 1 en Anexos).

Este ejercicio estadístico debe ser considerado tan solo como un marco referencial debido a las mismas características de los datos, la falta de series históricas confiables, el supuesto de linealidad en la relación entre las variables explicativas y los márgenes de triunfo, así como los sesgos potenciales de la muestra. En este sentido, los resultados referentes a la relación estadísticamente significativa de ciertas variables bien pueden ser espúreas y mucho menos muestran que tengan un carácter causal. Los resultados de este marco estadístico referencial señalan que la reelección del candidato vencedor es una variable estadísticamente significativa y una de las más potentes para explicar los márgenes con los que se gana una elección. Los candidatos que aspiran a la reelección

⁸ En este caso se realiza el estudio para las 125 observaciones sobre las que existe información económica y de instituciones políticas disponible durante dicho período.

⁹ Se estimó el nivel para cada variable económica para los años preelectorales, entendiendo dicho período como los resultados del año anterior si la elección se realizó durante el primer semestre o los resultados del mismo año si los comicios se materializaron durante el segundo semestre. Algunas de estas variables resultaron significativas cuando se interactúan con la condición de presidente en ejercicio. También se probó con la tasa de aceleración de estas mismas variables económicas preelectorales, pero no resultaron significativas.

tienden a ganar con mayores márgenes que cuando las elecciones son abiertas (es decir, cuando no hay presidentes en ejercicio compitiendo por la reelección). Los países con peores niveles de democracia tienden a generar resultados en donde los presidentes en ejercicio ganan con mayores márgenes y esta variable siempre es significativa. Los resultados sugieren que en América Latina la posibilidad de ganar la elección presidencial con mayores márgenes tiene una relación robusta con ser presidente en ejercicio, lo que parece también estar muy vinculado con la calidad de las instituciones democráticas. *Ceteris paribus*, ser un presidente en ejercicio aumenta, en promedio, en 11,21% la brecha obtenida por el candidato en cuestión. En cuanto a la calidad democrática, se estima que una mejora de un punto en el indicador de Polity IV (calidad de la democracia) genera una reducción de la brecha de 2,2%. De igual forma, como se esperaba, un mayor número de candidatos en una elección particular reduce el margen de victoria en esa elección al repartir los votos entre un mayor número de candidatos. En este caso, el efecto de un candidato adicional reduce la brecha del ganador en 2,41%, en promedio. La economía pareciera actuar como una caja de resonancia que amplía el margen del triunfo electoral. La interacción entre competir como presidente en ejercicio y el aumento del gasto público (para los años preelectorales) ayuda a incrementar la distancia porcentual con los que ganan y quienes ejercen la presidencia: un aumento de 1% del gasto público al interactuarlo con la condición de ejercicio de la presidencia produce un efecto favorable de 1,32%. Estos resultados son consistentes con otros estudios que demuestran cómo la expansión del gasto puede ser utilizado como un arma electoral (Ames, 1987).

Este ejercicio confirma lo que la más elemental descripción sobre los efectos de la reelección parecieran señalar: competir por la presidencia como presidente en ejercicio es un factor central para comprender no solo por qué ganan los candidatos que pueden ser reelegidos, sino también la magnitud y la fuerza con la que consiguen el triunfo. En aquellas democracias caracterizadas por un funcionamiento de menor calidad, la contundencia de la victoria de quienes ejercen la presidencia se exacerbaba considerablemente. Sin embargo, es muy complejo resolver los problemas de endogeneidad en la relación entre la calidad de la democracia y los márgenes con que ganan los presidentes en ejercicio. Ciertamente, la baja calidad de las instituciones democráticas puede amplificar dichos márgenes al darle a los presidentes en ejercicio mayores ventajas electorales por el simple hecho de ejercer el poder. Pudiese ser que un amplio margen en la ventaja electoral del presidente que aspira a la reelección le permite incrementar su capital político con miras a debilitar la división de poderes (en caso que así lo deseé) en su período subsiguiente y por lo tanto disminuir la calidad de la democracia. La direccionalidad de esta relación, si bien es compleja, pareciera en todo caso que se retroalimenta mutuamente.

V. CONCLUSIONES

En América Latina se mira con preocupación cómo un número de presidentes intentan extender los horizontes temporales de sus mandatos, fundamentalmente mediante la

introducción de modificaciones constitucionales o interpretaciones judiciales que permiten cambiar los esquemas de reelección en sus respectivos países. Una región como la de América Latina, que estuvo caracterizada por la preponderancia de esquemas diferidos, ha ido migrando paulatinamente hacia esquemas de reelección consecutiva e indefinida, hasta el punto que en la actualidad existe una distribución relativamente equitativa entre los distintos esquemas.

Los presidentes que han ampliado los límites de sus períodos suelen contar con un gran apoyo popular, ello les facilita impulsar con éxito las reformas y extender su permanencia en la presidencia por períodos más largos que los inicialmente pautados. Hay una tendencia muy marcada en la que los presidentes en ejercicio son normalmente reelegidos en la región con márgenes considerablemente amplios. Este patrón por sí mismo no debe ser una fuente de preocupación, pues no dista de las tendencias que pueden observarse en otros países presidencialistas como la de Estados Unidos.

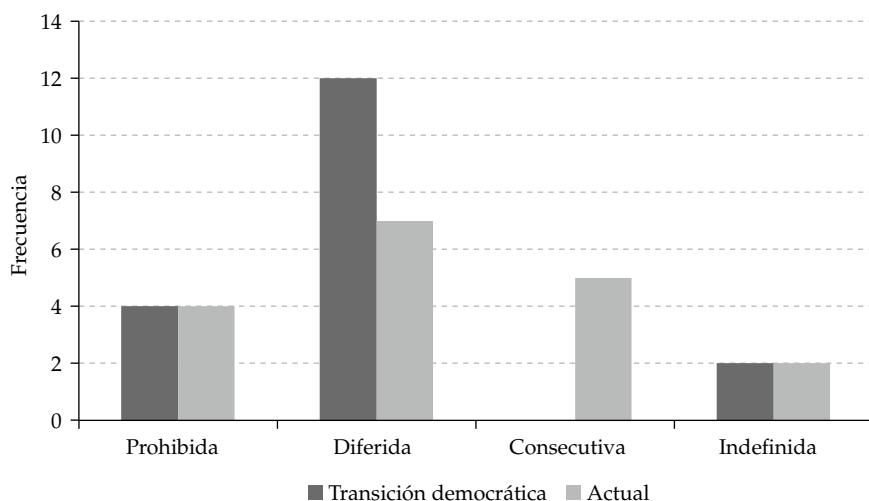
Puede que el hecho de que los presidentes que se reelegan no solo ganen, sino que lo hagan con márgenes más grandes frente a sus opositores, sea muestra que los electores están premiando su buen desempeño (Samuels, 2004). Pero aun si se acepta la pertinencia de este argumento, no deja de ser cierto que en América Latina preocupan cuatro tendencias claramente diferenciadas: *i)* los presidentes que pueden reelegirse ganan por el simple hecho de ejercer el poder; *ii)* la diferencia con la que ganan contra sus contrincantes también se explica más por su capacidad de ser reelegidos que por su propia gestión; *iii)* aunque son pocos los presidentes en América Latina que tratan de flexibilizar las restricciones de sus períodos presidenciales, cuando lo intentan lo logran; y lo que es peor, una proporción importante reincide con éxito; y *iv)* en aquellas democracias con una institucionalidad más débil, los presidentes en ejercicio tienden a ganar con unos márgenes aún más amplios, y aunque es difícil argumentar la dirección de la causalidad entre estas dos variables, la relación es bastante robusta.

Estas tendencias alrededor del fenómeno de la reelección nos llevan a dos temas neurálgicos vinculados con la calidad de la democracia: la equidad en la competencia electoral y el funcionamiento del estado de derecho. Ambos son mecanismos complementarios para limitar a aquellos presidentes que pretenden extender sus períodos en el tiempo más allá de la reforma constitucional que inicialmente habían establecido. El poder de los presidentes en ejercicio en América Latina pareciera ser tan grande, que es vital que los sistemas electorales establezcan reglas muy claras para nivelar la competencia entre el gobierno y sus opositores (Cheibub, 2007). En la medida en que las reglas electorales limiten la capacidad de los presidentes en ejercicio de movilizar recursos e instituciones públicas a su favor, en esa misma medida otras variables, tanto económicas como sociales, van a poder entrar en juego para determinar su éxito electoral y por lo tanto para ser efectivamente premiados o no por su buena gestión. De ahí que la relación entre la posibilidad de reelegirse y la rendición de cuentas pareciera no ser inmune a la calidad de las regulaciones que garantizan igualdad de condiciones en la competencia electoral.

Es evidente que la reelección presidencial reduce la alternancia en el poder, pues aumenta las barreras de entrada a los competidores por las mismas prerrogativas vinculadas con su posición ejecutiva. Si los límites a la reelección presidencial comienzan a relajarse demasiado –y a causa de que los presidentes en ejercicio en América Latina gozan de ventajas significativas–, entonces las probabilidades de alternancia se reducen más allá de lo probablemente deseado. Esto sin duda implica un problema para la democracia: ¿cuál es el umbral en el que la reelección del presidente pasa a significar un peligro para la promoción de la alternancia democrática? La única garantía que se tiene para que la democracia produzca cierto grado de alternancia, además de los criterios de equidad en la competencia electoral, es que el funcionamiento del estado de derecho proteja creíblemente los límites a la reelección. De lo contrario, la probabilidad de observar cambios en la presidencia en un país determinado podría ser muy limitada. Hay quienes pueden pensar que esta interferencia constitucional (p.e., limitar la posibilidad de reelección a un período consecutivo) resulta por sí misma demasiado estricta o antidemocrática, pero no queda duda alguna que es una de las pocas protecciones en contra de los abusos de los presidentes en el uso de sus propias prerrogativas (O'Donnell, 2004). Como vimos, además, aunque son pocos los presidentes en América Latina que suelen cambiar dichos límites, cuando lo intentan suelen poder lograrlo; lo que hace pensar que el único antídoto es que el estado de derecho, y en especial las instancias judiciales, puedan ser mecanismos definitivos para acotar estos excesos.

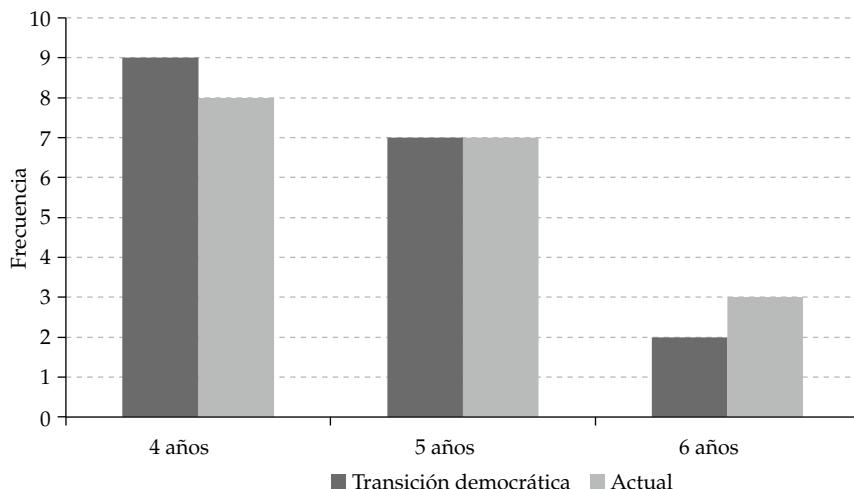
5. ANEXOS

Gráfico 1. Esquemas de reelección presidencial en América Latina en el período de transición democrática y actual



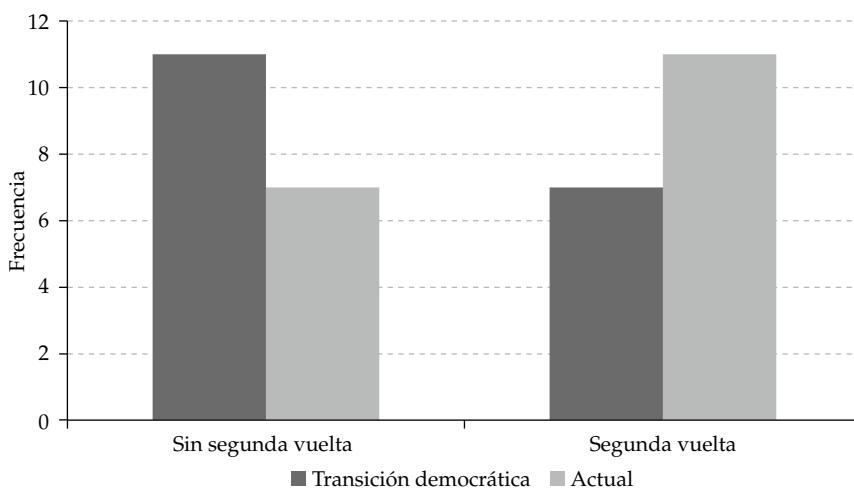
Fuente: Elaboración propia a partir constituciones nacionales de cada país (varios años).

Gráfico 2. Duración del período presidencial en América Latina durante el período de transición democrática y actual



Fuente: Elaboración propia a partir constituciones nacionales de cada país (varios años).

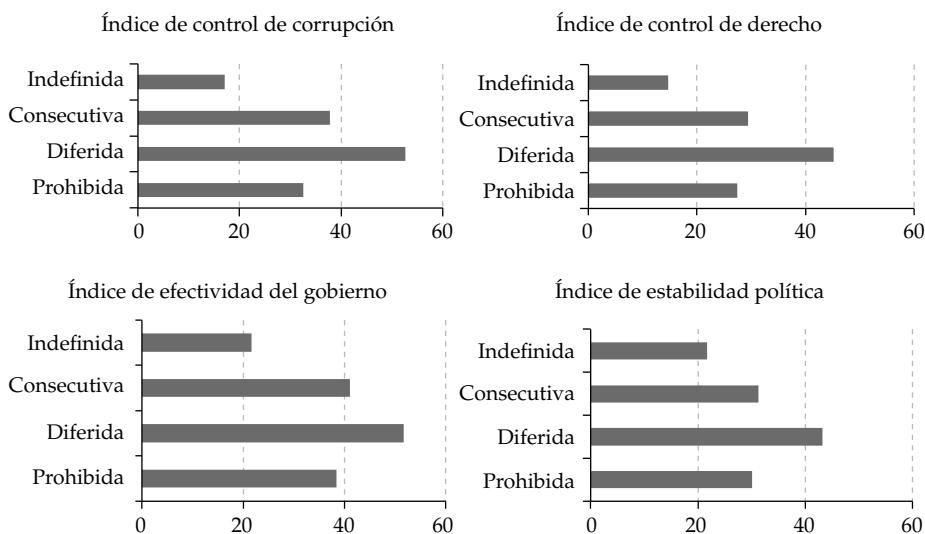
Gráfico 3. Esquemas de segunda vuelta en América Latina durante período de transición democrática y actual



Fuente: Elaboración propia a partir constituciones nacionales de cada país (varios años).

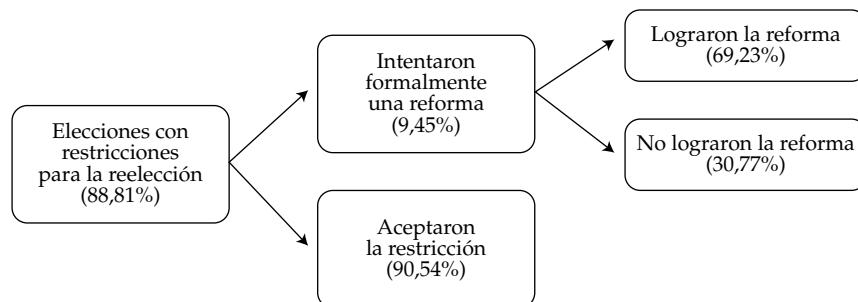
Nota: se consideran como período de transición democrática y fecha de corte actual los siguientes años para cada país. País (período de transición democrática; período actual). Argentina (1983; 2011). Bolivia (1985; 2009). Brasil (1989; 2010). Chile (1989; 2010). Colombia (1958; 2010). Costa Rica (1953; 2010). Ecuador (1979; 2013). El Salvador (1994; 2009). Guatemala (1996; 2011). Honduras (1981; 2009). México (2000; 2012). Nicaragua (1990; 2011). Panamá (1994; 2009). Paraguay (1989; 2008). Perú (1980, 2011). República Dominicana (1978; 2012). Uruguay (1984; 2009). Venezuela (1958; 2012).

Gráfico 4. Desempeño institucional de países de América Latina según esquemas de reelección



Fuente: Cálculos propios basados en indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial (2012).

Gráfico 5. Intentos de reformas para extender los límites a la reelección



Fuente: Elaboración propia.

Tabla 1. Regresión OLS

	1	2	3	4
Presidente en ejercicio	0,0955*** 2,94	0,1127** 2,41	0,1281*** 2,83	-0,0638 -0,76
Democracia	-0,0213*** -3,2	-0,0219*** -3,23	-0,0222*** -3,31	-0,0224*** -3,4

Continúa en página siguiente.

Continuación Tabla 1

	1	2	3	4
Jugadores de veto	-0,0896 -1,39	-0,0915 -1,41	-0,0955 -1,47	-0,0781 -1,22
Número de candidatos	-0,0240* -1,76	-0,0236* -1,73	-0,0238* -1,75	-0,0251* -1,86
Crecimiento PIB per cápita	-0,0005 -0,18	-0,0001 -0,02	-0,0002 -0,08	-0,0001 -0,06
Inflación	-0,000002 -0,29	-0,000001 -0,24	-0,000001 -0,24	-0,000001 0,18
Gasto	0,0031 1,17	0,0029 1,13	0,0029 1,1	0,0007 0,25
Pres ejercicio*crecimiento		-0,0047 -0,51		
Pres ejercicio*inflación			-0,0031 -1,03	
Pres ejercicio*gasto				0,0132** 2,04
# de observaciones	125	125	125	125
R2	0,253	0,2547	0,2598	0,279
Prob > F	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000

*: significativo al 10%; **: significativo al 5%; ***: significativo al 1%.

Tabla 2. Elecciones incluidas en la muestra

País	Años de elección	Número de elecciones
Argentina	1983, 1989, 1995, 1999, 2003, 2007, 2011	7
Bolivia	1985, 1989, 1993, 1997, 2002, 2005, 2009	7
Brasil	1989, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010	6
Chile	1989, 1993, 2000, 2005, 2010	5
Colombia	1958, 1962, 1966, 1970, 1974, 1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010	14
Costa Rica	1953, 1958, 1962, 1966, 1970, 1974, 1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010	15
Ecuador	1979, 1984, 1988, 1992, 1996, 1998, 2002, 2006, 2009	9
El Salvador	1994, 1999, 2004, 2009	4

Continúa en página siguiente.

Continuación Tabla 2

País	Años de elección	Número de elecciones
Guatemala	1996, 1999, 2003, 2007, 2011	5
Honduras	1981, 1985, 1989, 1993, 1997, 2001, 2005, 2009	8
México	2000, 2006, 2012	3
Nicaragua	1990, 1996, 2001, 2006, 2011	5
Panamá	1994, 1999, 2004, 2009	4
Paraguay	1989, 1993, 1998, 2003, 2008	5
Perú	1980, 1985, 1990, 1995, 2000, 2001, 2006, 2011	8
República Dominicana	1962, 1966, 1970, 1974, 1978, 1982, 1986, 1990, 1994, 1996, 2000, 2004, 2008, 2012	14
Uruguay	1984, 1989, 1994, 1999, 2004, 2009	6
Venezuela	1958, 1963, 1968, 1973, 1978, 1983, 1988, 1993, 1998, 2000, 2006, 2012	12

REFERENCIAS

- Alfonsín, Raúl. 1996. *Democracia y Consenso: A Propósito de la Reforma Constitucional*. Buenos Aires: Editorial Corregidor y Tiempo de Ideas.
- Ames, Barry. 1987. *Political Survival*. Berkeley: Berkeley University Press.
- Bouquet, Daniel. 2007. "Entre la Legitimidad y la Eficacia: Reformas en los Sistemas de Elección Presidencial en América Latina". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 16 (1): 35-49.
- Caldwell, Michael y Terry Moe. 1994. "The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems". *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150 (1): 171-195.
- Cameron, Maxwell. 2010. "El Estado de la Democracia en los Andes: Introducción a un Número Temático de la Revista de Ciencia Política". *Revista de Ciencia Política* 30 (1): 5-20.
- Cameron, Maxwell. 1994. *Democracy and Authoritarianism in Peru*. New York: Palgrave MacMillan.
- Carey, John. 2003. "The Reelection Debate in Latin America". *Latin American Politics and Society* 45 (1): 119-133.
- Cheeseman, Nic. 2010. "African Elections as Vehicles for Change". *Journal of Democracy* 21 (4): 139-154.
- Cheibub, Jose Antonio. 2010. *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Corrales, Javier. 2002. *Presidents without parties: The Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990s*. University Park: The Pennsylvania State University Press.
- Corrales, Javier. 2008. "Latin America's Neocaudillismo: Ex-Presidents and Newcomers Running for President... and Winning". *Latin American Politics and Society* 50 (3): 1-35.
- Corrales, Javier y Michael Penfold. 2011. *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela*. Washington DC: Brookings Institution Press.
- D'Alva Kinzo, María y Simone Rodrigues da Silva. 1999. "Politics in Brazil: Cardoso's Government and the 1998 Re-election". *Government and Opposition* 34 (2): 243-262.
- Diamond, Larry y Leonardo Morlino. 2004. "The Quality of Democracy: An Overview". *Journal of Democracy* 15 (4): 20-31.
- Gelman, Andrew y Gary King. 1990. "Estimating Incumbency Advantage Without Bias". *American Journal of Political Science* 34 (1): 1142-1164.
- Ginsburg, Tom, James Melton y Zachary Elkins. 2011. "On the Evasion of Executive Term Limits". *William and Mary Law Review* 52: 1807.

- Hoskin, Gary y Miguel García Sánchez (eds.). 2006. *La Reforma Política de 2003: ¿La salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: Universidad de los Andes.
- Jones, Mark. 2002. "Una Evolución de la Democracia Presidencialista Argentina: 1983-1995". En *Presidencialismo y Democracia en América Latina*, editado por Scott Mainwaring y Matthew Shugart. Buenos Aires: Editorial Paidós.
- Krehbiel, Keith y John R. Wright. 1983. "The Incumbency Effect in Congressional Elections: A Test of Two Explanations". *American Journal of Political Science* 27: 140-57.
- Levine, Daniel y José Molina. 2011. *The Quality of Democracy in Latin America*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Levitsky, Steven y Maxwell Cameron. 2003. "Democracy Without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru". *Latin American Politics and Society* 45 (3): 113-133.
- Linz, Juan. 1990. "The Perils of Presidentialism". *Journal of Democracy* 1 (1): 51-69.
- Mainwaring, Scott. 1993. "Presidentialism, Multipartism and Democracy: The Difficult Combination". *Comparative Political Studies* 26 (2): 198-228.
- Mainwaring, Scott y Matthew Shugart. 1997. "Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the Term of the Debates". En *Presidentialism and Democracy in Latin America*, editado por Scott Mainwaring y Matthew Shugart. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maltz, Gideon. 2007. "The Case for Presidential Term Limits". *Journal of Democracy* 18 (1): 128-141.
- Manin, Bernard. 1997. *The Principles of Representative Government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Negretto, Gabriel. 2013. *Making Constitutions. Presidents, Parties and Constitutional Choice in Latin America*. New York: Cambridge University Press.
- Niño, Raúl. 2008. "¿Cómo les ha ido a los latinoamericanos con los presidentes que buscan la segunda reelección?". En *Mirada pluridisciplinar al hecho religioso en Colombia: Avances de investigación*, 403-439. Bogotá: Universidad de San Buenaventura.
- O'Donnell, Guillermo. 2004. "Why the Rule of Law Matters". *Journal of Democracy* 15 (4): 32-46.
- O'Donnell, Guillermo. 1994. "Delegative Democracy". *Journal of Democracy* 5 (1): 55-69.
- O'Donnell, Guillermo, Jorge Vargas Cellel y Osvaldo M. Iazaetta (eds.). 2004. *The Quality of Democracy: Theory and Practice*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Penfold, Michael. 1999. "Sistema de Partidos, Presidencialismo y Cambio Electoral". *Debates IESA* 11 (1).
- Penfold, Michael. 2007. "Social Funds and Clientelism: Empirical Evidence from Chávez's Misiones". *Latin American Politics and Society* 49 (4): 63-84.
- Penfold, Michael. 2010. *Re-Election in the Andes. Politics and Prospects*. Washington DC: Inter-American Dialogue Working Paper Series.
- Posner, Daniel y Daniel Young. 2007. "The Institutionalization of Political Power in Africa". *Journal of Democracy* 18 (3): 126-140.
- Przeworski, Adam. 2010. *Democracy and the limits of self-government*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam y Carolina Curvale. 2008. "Does politics explain the economic gap between the United States and Latin America?". En *Falling Behind: Explaining the development gap between Latin America and the United States*, editado por Francis Fukuyama, 99-133. New York: Oxford University Press.
- Roberts, Kenneth. 1995. "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America". *World Politics* 48 (1): 82-116.
- Samuels, David. 2004. "Presidentialism and Accountability for the Economy in Comparative Perspective". *American Political Science Review* 98 (3): 1-12.
- Scartascini, Carlos, Ernesto Stein y Mariano Tommasi. 2010. "Political institutions, actors and arenas in Latin America policymaking". En *How Democracy Works. Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, 1-18. Cambridge: Inter-American Development Bank.
- Schedler, Andreas. "Elecciones sin democracia: El menú de la manipulación Electoral". *Estudios Políticos* 24 (1): 137-156.
- Smith, William y Nizar Mesari. 2001. "Democracy and Reform in Cardoso's Brazil: Caught Between Clientelism and Global Markets?". En *The Challenge of Change in Latin America and the Caribbean*, editado por Jeffrey Stark, 59-110. Miami: University of Miami North-South Center.

- Shugart, Matthew y John Carey. 1992. *Presidents and Assemblies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Serrafero, Mario. 1997. *Reelección y Sucesión Presidencial. Poder y Continuidad: Argentina, América Latina y EEUU*. Buenos Aires: Fundación Editorial de Belgrano.
- Serrafero, Mario. 2011. "La Reección Presidencial Indefinida en América Latina". *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados* 54: 225-259.
- Serrafero, Mario. 2010. *Reelección Presidencial en América Latina: Evolución y Situación Actual*. Buenos Aires: Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas.
- Tanaka, Martín. 1998. *Los espejismos de la democracia. El colapso de un sistema de partidos en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- Tanaka, Martín. 2006. "Los Sistemas de Partidos en los Países Andinos: Reformismo Institucional, Autoritarismo Competitivo y los Desafíos Actuales". *The Kellogg Institute Working Papers*, N° 324.
- Tanaka, Martín. 2003. "The Political Constraints on Market Reform in Peru". En *Post-Stabilization Politics in Latin America: Competition, Transition, Collapse*, editado por Carol Wise, Riordan Roett y Guadalupe Paz, 221-248. Washington DC: Brookings Institution Press.

Michael Penfold es Ph.D. de la Universidad de Columbia en la Ciudad de Nueva York y es especialista en temas de política comparada y economía política. Actualmente es Director de Políticas Públicas y Competitividad de CAF Banco de Desarrollo de América Latina y Profesor Asociado del Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA) en Caracas, Venezuela. Su libro *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and The Political Economy of Revolution in Venezuela* (Brookings Institution, 2011) escrito con Javier Corrales fue seleccionado por *Foreign Affairs* como uno de los mejores libro del año en relaciones internacionales. Ha sido profesor e investigador invitado en la Escuela de Estudios Internacionales y Administración Pública de la Universidad de Columbia, en la Universidad de los Andes en Bogotá, y en Sciences Po en París. E-mail: mpenfold@caf.com

Javier Corrales es profesor de Ciencias Políticas de Amherst College en Amherst, Massachusetts y obtuvo su Ph.D. en la Universidad de Harvard. Es coautor con Daniel Altschuler del libro *Experiments in Participatory Governance*, junto a Carlos Romero del libro *U.S.-Venezuela Relations since the 1990s: Coping with Midlevel Security Threats* (Routledge, 2013) y junto con Michael Penfold de *Dragon in the Tropics: Hugo Chávez and the Political Economy of Revolution in Venezuela* (Brookings Institution Press, 2011). También es autor de *Presidents Without Parties: the Politics of Economic Reform in Argentina and Venezuela in the 1990s* (Penn State University Press, 2002). Actualmente está trabajando en un libro sobre reformas constitucionales en América Latina. E-mail: jcorrales@amherst.edu

Gonzalo Hernández es Profesor Asistente del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Javeriana en Bogotá. Es Ph.D. en Economía de la Universidad de Massachusetts. Ha sido Becario Fulbright y Colfuturo. Sus áreas de interés son: Economía Internacional, Desarrollo Económico y Economía Política. E-mail: gonzalo.hernandez@javeriana.edu.co

