

# Las reformas a la reelección presidencial del nuevo siglo en América Central

## Tres intentos de reforma y un golpe de Estado

Ilka Treminio Sánchez\*

**Resumen:** En los países de América Central se inició el nuevo siglo con la búsqueda de introducir cambios en la norma que regula la reelección presidencial. Todos los intentos de los países en estudio han procurado flexibilizar los límites del número de períodos en el ejercicio del cargo. En concordancia con este comportamiento, el estudio indaga las condiciones que condujeron a los presidentes impulsores al éxito en la reforma. Para ello se sigue un método de análisis cualitativo comparado que busca determinar las configuraciones presentes en las experiencias de los líderes que transitaron hacia el logro de la modificación reeleccionista.

*Palabras clave:* reelección, poder ejecutivo, instituciones políticas, reforma constitucional, América Central.

*Central American Presidential Re-election Reforms in the New Century:  
Three Attempted Reforms and a Coup D'état*

**Abstract:** Central American countries entered the new century seeking to change the rules governing presidential re-election. All of the attempts studied have sought to relax the presidential term limits. In accordance with this behavior, this study seeks to understand the conditions that led to the success of presidential reform. For this purpose, we have developed a comparative qualitative analysis method that aims to determine the circumstances that shaped the experiences of those leaders who took steps towards achieving re-election modification.

*Keywords:* re-election, executive power, political institutions, constitutional amendments, Central America.

---

\*Ilka Treminio Sánchez es doctora en Procesos Políticos Contemporáneos. Este artículo ha sido preparado en el marco del proyecto de investigación de reelecciones presidenciales en América Latina, coordinado por la autora en la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. Escuela de Ciencias Políticas, Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, San Pedro-San José, Costa Rica. Tel. (506) 25 11 64 17. Correo electrónico: [iltreminio@gmail.com](mailto:iltreminio@gmail.com).

Artículo recibido el 10 de julio de 2013 y aceptado para su publicación el 7 de febrero de 2014.

## Introducción

La reforma para permitir o expandir la reelección presidencial es condición necesaria para la supervivencia política de los jefes ejecutivos en los sistemas presidenciales. De ahí que el tema sea visto con especial interés tanto por sus impulsores como por sus detractores. En la historia constitucional de la mayoría de los países latinoamericanos es claro que la cláusula reeleccionista ha sido la más inestable en cuanto al número de reformas se refiere (Negretto, 2011). Esto demuestra la contienda política alrededor de la materia desde la fundación misma de las jóvenes repúblicas. El comportamiento asociado con las modificaciones oscila entre la limitación y la flexibilización de los límites a los períodos de mandato presidencial. En el presente trabajo se sostiene que la tendencia durante las últimas décadas ha sido a la permisividad de la reelección y en la mayoría de los países latinoamericanos sus procesos de reforma han sido exitosos.

Sin embargo, dentro del subcontinente —en América Central— se observa una mayor dificultad en la adopción del cambio. Así, mientras en el resto de América Latina, el intento de la reforma ha sido en general exitoso,<sup>1</sup> en esta otra zona obtener el cambio institucional parece tener menos proclividad al éxito. Se debe tener en cuenta que en esta área hay más países con prohibición reeleccionista que en el resto del continente y eso hace que el punto de partida para impulsar la reforma sea más problemático. De manera que este trabajo constituye un estudio de área de la región centroamericana, tomando en consideración que los casos muestran variación tanto en el resultado como en las condiciones estimadas como causales para este estudio y, por ello, puede arrojar resultados susceptibles de ser aplicados a futuro en un mayor número de países.

De esta manera, si bien se afirma que existe una oleada de reformas a la reelección en el subcontinente, cuya tendencia es hacia una mayor permisividad, las anteriores características invitan a este estudio a enfocarse en analizar específicamente los intentos de reforma llevados a cabo en América Central, con el objetivo de establecer las condiciones que favorecieron el éxito en la modificación de esta norma ahí donde parece más difícil de sacar adelante. No obstante, al trabajar un número limitado de casos y hacerlo de manera cualitativa, no se pretende teorizar sobre el universo de los casos,

<sup>1</sup> Desde el año 1999 hasta 2013, todos los procesos de reforma expansiva o flexibilizadora de la reelección que procuraron los distintos presidentes en América del Sur fueron exitosos, a excepción del intento en 2007 de Hugo Chávez y el segundo intento de Álvaro Uribe en 2010.

sino más bien plantear hipótesis para avanzar en el análisis de esta temática que, valga agregar, ha sido trabajada de manera fundamentalmente normativa hasta la actualidad.

El supuesto teórico que guía el análisis es que los presidentes persiguen la reforma como estrategia de supervivencia política, dado que les permite superar la rigidez en el periodo del mandato y continuar prolongadamente en el ejercicio del mismo. Por esta razón, se delimita como actor directo a los presidentes o ex presidentes que persiguen modificar la norma para volver a postularse con el fin de ampliar su tiempo en el gobierno.<sup>2</sup>

### **Los procesos de reforma del siglo xxi**

Desde el año 2000 la gran mayoría de los presidentes de América Central han promovido modificaciones a la cláusula de la reelección presidencial, no obstante, a diferencia de los procesos emprendidos en el pasado siglo, estos nuevos intentos se han enmarcado en medio de escenarios constitucionales democráticos. Tras la observación de la tendencia en el comportamiento reformista, diversos estudios han afirmado la presencia de una nueva ola de difusión de la reelección presidencial (Serrafero, 2009 y Zovatto, 2005). Otros autores como Negretto (2011) y Gargarella (2010) sostienen un argumento similar para las reformas constitucionales en la región. La muestra de este contagio se aprecia en la distribución temporal de los países que modificaron las cláusulas en el mismo periodo.

A comienzos del siglo xxi es notable en el panorama constitucional de toda la región latinoamericana el vuelco hacia la adopción de medidas más permisivas para la reelección presidencial. En este cometido y haciendo gala de la diversidad institucional, algunos presidentes han eliminado las restricciones que proscribían la reelección, otros han adoptado la reelección inmediata y, los más osados, han eliminado todas las restricciones para postularse indefinidamente.

<sup>2</sup> Otra estrategia que siguen los presidentes para continuar ejerciendo el poder es la designación de familiares y cónyuges como candidatos. Corrales (2008, pp. 4-7) los denomina *president's names candidates*. En los países centroamericanos es una práctica conocida y en los últimos años algunos presidentes han visto en esta vía una alternativa para permanecer en el poder. Tal es el caso del fallido intento de candidatura de Sandra Torres en 2011, quien fuera la esposa del ex presidente guatemalteco Álvaro Colom; la también fallida precandidatura de Rodrigo Arias en 2013, quien es hermano del ex presidente de Costa Rica Óscar Arias; la candidatura de la esposa de José Manuel Zelaya, Xiomara Zelaya en las pasadas elecciones de noviembre de 2013 en Honduras; entre otras. No obstante, estos casos no se incluyen en el estudio, que se centra en los procesos impulsados por los propios presidentes y ex presidentes.

damente al cargo. Sea cual sea el escenario en el que se ubican los casos, puede afirmarse que la tendencia es el aumento de los períodos de mandato.

Estas numerosas transformaciones han ido inclinando la balanza del debate entre defensores y detractores de la reelección, a favor de la conveniencia de la relajación de los límites temporales a la misma (aunque en algunos casos persiste el *statu quo* constitucional), lo cual ha provocado cierta modificación en la característica considerada “problemática” (Linz, 1987) de los presidencialismos: la imposibilidad de que el líder se sometiera al control político ciudadano en las siguientes elecciones. Llama la atención que gran parte de los argumentos esgrimidos para que se dieran estas modificaciones, tienen que ver con la evocación de las características particulares de los líderes presidenciales que encabezan la reforma en los casos en cuestión, lo cual es motivo de críticas sobre cómo la estabilidad de las constituciones y de las reglas institucionales pueden ceder ante liderazgos que las transforman en su beneficio.

En cada uno de los casos la reelección presidencial ha sido introducida de diferentes maneras y las condiciones que favorecieron el éxito presentan variaciones importantes. En algunos episodios ha habido un proceso negociado con otras fuerzas políticas; pero, en la mayoría, ha sido a través de canales que permitían al líder un mayor control político, al margen de la oposición, reforzando con ello la imagen del liderazgo personal del *incumbent* o del ex presidente. En términos comparados es claro que este escenario se ve favorecido por el uso de mecanismos decisarios extraparlamentarios como los referendos y los recursos de inconstitucionalidad del Poder Judicial.

La selección de estos trayectos por parte de los presidentes responde a una estrategia de evasión del Poder Legislativo, en donde la contienda suele amenazar el éxito de la reforma, entre otras razones, debido a la hostilidad que representa para los legisladores —tanto opositores como oficialistas— el hecho de que el presidente busque bloquear el acceso al Poder Ejecutivo, especialmente si se tiene en cuenta que el espacio legislativo es un caldo de cultivo para el surgimiento de nuevos líderes presidenciables.

## **Los casos de estudio**

### **Óscar Arias: el ex presidente que busca retornar al poder**

En Costa Rica a finales de 1999 se presentaron dos iniciativas a la Asamblea Legislativa que perseguían reformar el artículo 132 de la Constitución. Una de ellas planteaba la eliminación total del artículo, con lo que se perseguía

la supresión de la restricción para volver a acceder a la silla presidencial. La otra proponía, en cambio, una modificación tendiente a la reelección de intervalo, tal como estaba contemplado en la Carta Magna anterior.

Para alcanzar el apoyo a alguna de las propuestas —ambas favorecían el interés reeleccionista— se necesitaba contar, de acuerdo con lo establecido en la Constitución, con una mayoría cualificada favorable de 38 de los 57 legisladores de la Asamblea Legislativa. En un primer momento, lo que el impulsor de la reforma —el ex presidente Óscar Arias Sánchez— procuraba, era lograr agrupar una mayoría simple para votar la “conveniencia” de conocer la petición de enmienda en el plenario. No obstante, fue imposible para el ex presidente reunir los votos necesarios.

La discusión en el Congreso evidenció una clara división interna en la fracción del propio partido de Óscar Arias, el Partido Liberación Nacional (PLN), que en ese momento se encontraba en el rol de oposición. Además, en el seno de su propio partido predominó la falta de apoyo a Arias, lo que lo hizo recurrir a negociaciones con el partido en el gobierno, el Partido Unidad Social Cristiana (PUSC), el cual no mostró interés alguno por sacar adelante la propuesta.<sup>3</sup> Esta falta de entusiasmo se convirtió, con el paso de los días, en una negativa rotunda tras la orden a los legisladores, desde la cúpula del partido, de no discutir la iniciativa. Estos llamados los hicieron patentes tanto el entonces presidente de la República, Miguel Ángel Rodríguez, como el ex presidente y líder del PUSC, Rafael Ángel Calderón Fournier.<sup>4</sup> Hasta que la situación no mostró estos signos de estancamiento en el plenario, Óscar Arias mantenía la confianza en los acuerdos previos entre los representantes de las cúpulas políticas y empresariales.

Durante el mes de junio del año 2000, la Sala Constitucional conoció dos acciones de inconstitucionalidad contra el inciso 1 del artículo 132 de la Constitución vigente.<sup>5</sup> En ellas se planteaba que la reforma del artículo

<sup>3</sup> Esta característica de falta de unificación del PLN en torno a Arias durante los intentos de reforma, subraya que contrario a lo aseverado por Close (2012, p. 63) el factor partidista, lejos de contribuir al éxito de la reforma, se convirtió en un lastre para el líder impulsor, que incluso privilegió negociar con los líderes de la oposición (PUSC) que con las facciones liberacionistas de principios de siglo. La relación causal en este sentido podría proponerse en una dirección distinta, es decir, que la aprobación de la reelección presidencial tuvo un efecto cohesionador del tradicional Partido Liberación Nacional, y entonces sí, alrededor de la figura de Óscar Arias Sánchez.

<sup>4</sup> Extraído de la noticia: “Revela entretelones de decisión”, *La Nación*, 24 de mayo de 2000.

<sup>5</sup> Art. 132 de la Constitución de Costa Rica: “No podrá ser elegido presidente ni vicepresidente: 1) El presidente que hubiera ejercido la presidencia durante cualquier lapso, ni el vicepresidente o quien lo sustituya, que la hubiera ejercido durante la mayor parte de un periodo constitucional”.

que hizo la Asamblea Legislativa en el año 1969 se encontraba plagada de vicios en los procedimientos para su aprobación, en el entendido de que la comisión legislativa en donde fue discutida se excedió en el plazo para su aprobación. Asimismo, se argumentó que el texto contravenía el principio de igualdad que garantiza la posibilidad de elegir y ser elegido que se encuentra presente en la Convención Americana de Derechos Humanos.

La primera respuesta al proyecto de Arias se dio en julio de 2000, cuando la Asamblea Legislativa rechazó la admisión de la primera iniciativa que buscaba la derogatoria total del artículo 132.<sup>6</sup> De manera consecutiva, en septiembre del mismo año, la Sala Constitucional dio a conocer el fallo a través del cual se respondía a las dos acciones de inconstitucionalidad con una negativa al declarar que no encontraba vicios de inconstitucionalidad en el artículo<sup>7</sup> y con ello se negó la posibilidad de modificación. La siguiente estocada al proceso vino de nuevo desde la Asamblea Legislativa, que decidió archivar la segunda iniciativa de reforma en la Asamblea, con lo que parecía cerrado el debate en torno a la reelección presidencial en el país.

El ex presidente, a través de los abogados impulsores del recurso, volvió a la Sala IV con una nueva acción de inconstitucionalidad. En esta oportunidad fue clave el cambio en la composición de los jueces constitucionales, que se produjo tras la jubilación de dos de sus miembros, quienes precisamente fueron opositores a la acción interpuesta anteriormente. Con la llegada de los nuevos miembros se estableció un nuevo equilibrio a favor de la iniciativa de cambio y la acción fue declarada con lugar en el año 2003 mediante la resolución 2771-03 de la Sala Constitucional. De esta forma logró vencer la prohibición de la reelección y volver al texto constitucional anterior, el de 1949, en el que se permite la reelección tras el intervalo de dos períodos de gobierno.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Extraído de la noticia: “Reelección con poco oxígeno”, *La Nación*, 24 de mayo de 2000.

<sup>7</sup> La Sala emitió el fallo con un voto dividido de cuatro contra tres magistrados, según Sentencia 7818-00 de la Sala Constitucional.

<sup>8</sup> La interpretación del Poder Judicial ocasionó una reagrupación del PLN en torno a Arias que gozaba de un notable prestigio desde su primer gobierno (1986-1990); entre otras razones porque sus acciones en favor del desarme en Centroamérica lo hicieron acreedor del Premio Nobel de la Paz. La decisión de viabilizar la reelección presidencial lo posicionó como un líder fuerte y permitió, sin duda, la vuelta al poder de su partido político.

## José Manuel Zelaya: Crónica de un golpe de Estado

Al ambiente plebiscitario se intentó sumar José Manuel Zelaya en Honduras. El proceso en este país es particular en dos sentidos: por un lado, la consulta que se pretendía llevar a cabo no tenía carácter vinculante y no constituía exactamente un referéndum —entre otros motivos, porque la figura no existía en su marco normativo.

Por otro lado, José Manuel Zelaya, en el momento de su llegada al poder, era un líder tradicional del partido. Logró la presidencia de la República con el Partido Liberal Hondureño (PLH), uno de los dos grandes partidos políticos del país con una larga tradición en la contienda electoral y en el cual Zelaya hizo una amplia carrera política al haber ejercido diferentes cargos durante muchos años de militancia. No obstante, no era el líder real de su agrupación y esto facilitó que, ante su propuesta de reforma, se escindiera su agrupación.

Constitucionalmente el gran problema para la reforma a la reelección en Honduras consistió en la existencia de la figura de la “norma pétreo”, que impide la modificación de los períodos de gobierno y la prohibición de la reelección presidencial, así como otros aspectos del diseño institucional. Tal prescripción restringió las posibilidades para que Zelaya pudiera llevar a cabo una enmienda parcial desde el Legislativo. La alternativa consistió en plantear la vía de la Asamblea Constituyente; no obstante, el líder no contaba con los recursos políticos necesarios para el apoyo institucional y ciudadano a su iniciativa, puesto que no contaba con suficiente apoyo popular ni partidista (Taylor Robinson y Ura, 2012). De este modo, no sólo no logró asegurar su supervivencia política en el corto plazo, sino que acabó siendo ilegalmente cesado del ejercicio de sus funciones ante el conflicto generado por su iniciativa de llevar a cabo la consulta popular.

El golpe de Estado que sobrevino contra el presidente Zelaya a mediados de 2009 ocurrió en medio de un enfrentamiento entre los poderes del Estado contra la consulta que impulsaba para realizar la Constituyente. La élite política hondureña, que domina las principales instituciones del Estado, como la Asamblea Nacional, la Corte Suprema y el Ejército, mostró consternación al considerar que el presidente se alejaba ideológicamente del Partido Liberal, por su acercamiento a los líderes de ALBA,<sup>9</sup> lo que era

<sup>9</sup> La Alianza Bolivariana para los Pueblos de América (ALBA) es una organización de América Latina que aglutina algunos países de la región, y es identificada por su tendencia ideológica de

entendido por la élite tradicional y conservadora como un peligro para la estabilidad del modelo político hondureño (Meza, 2012).

El escenario de conflicto político que fue alimentándose con estas acciones explotó cuando el presidente, mediante el Decreto PCM-005-2009, firmado el 23 de marzo de 2009, ordenó la celebración de una “consulta popular” en la que los ciudadanos debían expresar su acuerdo con la convocatoria a una Asamblea Constituyente que redactara una nueva Constitución Política del Estado. Ante la convocatoria, el Poder Judicial intervino prohibiendo la realización de la consulta y comunicando la inmediata suspensión del Decreto Ejecutivo (Brewer Carías, 2009).

Zelaya intentó evadir la prohibición cambiando la “consulta popular” por una “encuesta nacional de opinión” administrada técnicamente por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y ordenaba a las Fuerzas Armadas la colaboración en los procedimientos logísticos.<sup>10</sup> Ante la imposición de una nueva demanda, el juez contencioso dictó que se consideraba la anulación extensiva a cualquier “reedición” de la consulta. El conflicto político siguió cobrando fuerza durante el mes de junio con la crispación entre el presidente y los militares por la destitución, ordenada por Zelaya, del jefe del Estado Mayor Conjunto —el general Romeo Vásquez Velásquez— que procedió a decomisar el material de la consulta siguiendo la orden del Poder Judicial. Tras numerosas sentencias y el correspondiente desacato por parte del presidente, la madrugada del 28 de junio de 2009, dos comandos militares expulsaron y trasladaron ilegalmente al presidente en un vuelo a Costa Rica.<sup>11</sup> El golpe de Estado se justificó en el cumplimiento de la norma constitucional.<sup>12</sup>

---

izquierda, dado que se conformó por iniciativa del presidente venezolano Hugo Chávez para contrarrestar el programa del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) impulsado por Estados Unidos con los diferentes países de la región.

<sup>10</sup> Véase “Recurso de nulidad contra consulta de cuarta urna”, *El Heraldo*, 8 de mayo de 2009.

<sup>11</sup> Información extraída de la noticia: “Congreso destituye a Mel”, *La Tribuna*, 28 de junio de 2009.

<sup>12</sup> En el caso hondureño se prueba el predictor más fuerte de quiebre democrático en los presidencialismos que postula Cheibub (2007, p. 144-145), para quien el poder militar tiene la capacidad de someter a los poderes civiles de forma tal que reduce el rol del Ejecutivo y el Legislativo en el ejercicio del poder y, como se ha observado, tiene la capacidad de destituir a un cargo democráticamente electo, sin que medie ningún proceso civil de enjuiciamiento. Como señala Cheibub (2007, pp. 148-149), las razones por las cuales intervienen los militares son muy diversas, pero sociológicamente se atribuye la preservación del *statu quo*. En otras vertientes más económicas se considera que la producción de inequidad que generan los militares requiere acciones de represión para preservar esos beneficios.

## Daniel Ortega: una reforma sui géneris

Nicaragua encontró en la vía de modificación constitucional de Costa Rica una fuente importante de inspiración que procuró seguir para sacar adelante la modificación que daría cabida a la reelección presidencial del líder Daniel Ortega, cuyos períodos de gobierno ya se habían agotado y, por lo tanto, requería superar el límite constitucional establecido de la reelección alterna para volver a presentarse.

Daniel Ortega había ganado las elecciones de 2006, lo que supuso su segundo triunfo electoral mediante elecciones democráticas.<sup>13</sup> Tras esa victoria, realizó las primeras negociaciones al interior de la Asamblea Nacional para reformar la Constitución. Sin embargo, los votos con los que contaba no eran suficientes para reunir la mayoría requerida para la aprobación de la reforma, dado que los representantes de los principales partidos de oposición se negaron a dar su apoyo. Por un lado, el Partido Liberal Constitucionalista (PLC) percibió el peligro de quedar fuera del juego político que le había garantizado el sistema bipartidista y veía su fin en la eventual aprobación de la reelección y, por el otro, el Partido de la Alianza Liberal Nicaragüense (ALN), se mostró en todo momento opuesto, por considerarla nociva para la institucionalidad democrática del país.

Dado que el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) de Ortega gobernaba sin mayoría cualificada, con 41 por ciento de diputados, la alternativa era recurrir a la aparente prerrogativa de la alianza derivada del Pacto Ortega-Alemán del año 2000, con el que ambos partidos establecían acuerdos para las acciones de gobierno<sup>14</sup> y alcanzar el porcentaje de votos necesario. Sin embargo, como se ha mencionado, el PLC no estuvo de acuerdo con la propuesta.

El grupo del PLC en el Congreso finiquitó el tema durante mayo de 2009, con la firma de un documento en el que declaraban que no votarían a favor de ninguna reforma constitucional que versara sobre el cambio de régimen o la reelección presidencial. En este escenario, Ortega debió analizar las posibilidades que tenía para lograr su reelección inmediata. En una en-

---

<sup>13</sup> De acuerdo con Martí (2013, p. 274) a partir de 2008 es factible afirmar que los procesos electorales celebrados en Nicaragua no son competitivos.

<sup>14</sup> Según Martínez Barahona (2010, p. 732) este acuerdo surgió como reacción a la reforma constitucional de 1995 y buscó el reparto entre los dos principales partidos políticos de los cargos e instituciones políticas del país. De esta manera, los poderes del Estado quedaban dominados por la alianza, incluyendo todas las salas de la Corte Suprema de Justicia.

trevista, el secretario de Relaciones Internacionales del FSLN, Jacinto Suárez, declaró que: “Hay varias vías, hay cuatro caminos legales, ahí están jugando para ver cuál de ellos pueden hacer”.<sup>15</sup>

Aunque no especificó cuáles eran estos caminos, Ortega comunicó incluso la posibilidad de buscar erigirse en primer ministro y cambiar la institución presidencial por una “semipresidencial”, si no se lograban las condiciones para volver a postularse como candidato presidencial.<sup>16</sup> En esta búsqueda de alternativas es donde surge la idea de la reforma vía Corte Suprema de Justicia, como órgano que podría respaldar el interés modificador del líder, usando el ejemplo de la Sentencia de Costa Rica dictada seis años atrás.<sup>17</sup>

De esta forma, en conjunto con los alcaldes sandinistas, Ortega recurrió al Consejo Supremo Electoral (CSE), con la solicitud de la revisión de los artículos 147 y 178 de la Constitución de 1995.<sup>18</sup> El CSE rechazó *ad portas* la solicitud, lo que permitió al líder interponer un recurso de amparo ante la Sala de lo Constitucional, en el que se alegó la violación al derecho fundamental de “ser elegido”. El argumento fue acogido en la sede judicial que emitió una sentencia declarando inaplicable el artículo en cuestión y ordenó al CSE acreditarse al presidente y los demás cargos para volver a presentarse como candidatos en las elecciones de 2011. La sentencia se decidió con la exclusiva presencia de los magistrados sandinistas (propietarios y suplentes).

<sup>15</sup> Declaraciones de Jacinto Suárez, *E/Nuevo Diario*, 10 de marzo de 2009.

<sup>16</sup> Veáse el artículo: “Cuatro caminos para que Ortega se reeinja”, *E/Nuevo Diario*, 10 de marzo de 2009.

<sup>17</sup> El entonces Vicepresidente de la CSJ, doctor Rafael Solís declaró: “El único caso que me llamó la atención, porque ellos lo plantearon, fue el de (Óscar) Arias en Costa Rica. Incluso, yo me interesé y ayer bajé algunos de los antecedentes de la sentencia para estudiarlos. Pudiera ser interesante cómo los ticos manejaron el caso de Arias, que efectivamente no logró los votos en la Asamblea y se fue a la Corte. Y la Corte declaró inconstitucional la prohibición. Pero eso era algo que no se había planteado. Aquí la posición mía y de muchos que estuvimos trabajando en este proyecto originalmente era la reforma a un régimen parlamentario y después reducirlo al referendo revocatorio, eliminar la reelección y algunos cambios en el capítulo del Poder Judicial y del Electoral, que es un documentito que está a punto de estar listo. Ya si esta propuesta en lo que resta de octubre no cuaja, habrá que esperar a 2010 y enero de 2011, pero no se ha dejado de pensar que se apruebe una reforma constitucional más reducida” (Entrevista “Menú para Reelección” publicada en *Nuevo Diario*, 4 de octubre de 2009).

<sup>18</sup> Art. 147: “No podrá ser candidato a presidente ni vicepresidente de la República: a) el que ejerciere o hubiere ejercido en propiedad la presidencia de la República en cualquier tiempo del periodo en que se efectúa la elección para el periodo siguiente, ni el que la hubiere ejercido por dos periodos presidenciales”, y el Art. 178: “El alcalde y el vicealcalde sólo podrán ser reelectos por un periodo. La reelección del alcalde y vicealcalde no podrá ser para el periodo inmediato siguiente”.

Si bien a partir de ese momento la reelección quedó permitida sin límites temporales, en la letra constitucional permanecía el artículo restrictivo; por lo que Ortega presentó a finales de 2013 un proyecto de reforma parcial de la Constitución política ante el Legislativo, que entre otros elementos incluye la derogación de dicho artículo del texto fundamental e incorpora la posibilidad expresa de eliminar los límites reeleccionistas.<sup>19</sup>

### Ricardo Martinelli: muerte súbita de la reelección

El caso de Panamá tuvo un antecedente reciente en 1998, cuando se celebró un referéndum en el que no salió adelante la reforma del presidente Ernesto Pérez Balladares, quien perdió la consulta con 63.8 por ciento de los votos en contra. Esto pudo marcar un aprendizaje institucional, puesto que Martínez, pese a su elevada popularidad no seleccionó como institución decisoria a los ciudadanos, sino que siguió la vía de la Asamblea Nacional, esquivando cualquier posibilidad de recurrir a la consulta popular.

A principios de 2011 se volvió a plantear una propuesta en la misma dirección, esta vez impulsada por el recién elegido presidente Ricardo Martínez, quien participó en las elecciones de mayo de 2009 como representante del partido de oposición Cambio Democrático (CD). El CD mediante una alianza con los partidos Alianza Panameña (AP), el Movimiento Liberal Republicano Nacionalista (Molirena) y Unión Patriótica (UP), logró obtener el poder y colocar al popular candidato como presidente de la República con 60 por ciento de los votos.

El planteamiento estratégico de Martínez buscaba aprovechar la oportunidad para plantear una reforma desde la arena del Poder Legislativo. Sin embargo, esta acción fue repentina y, según la revisión del caso, no hubo búsqueda de acuerdos con los miembros de la alianza, quienes conocieron las intenciones de reforma del presidente por los medios de comunicación. La presentación del plan se hizo siguiendo el procedimiento establecido para las reformas parciales de la Constitución en Panamá. Así, el día 4 de enero de 2011, cinco diputados del partido del presidente presentaron un

<sup>19</sup> Para la aprobación de este proyecto de ley, Ortega cuenta con la ventaja de tener en esta ocasión una mayoría cualificada de los diputados de su partido en el Parlamento. No obstante, debe aclararse que este trámite no se considera una nueva reforma, pues en la práctica, la interpretación jurisdiccional ya avalaba la continuidad del mandato presidencial. Este paso significa, en este sentido, la ratificación en el órgano legislativo de algo ya aprobado por otro poder del Estado.

proyecto de ley que solicitaba la reforma de la Constitución Política mediante la introducción de la reelección inmediata del presidente (la Constitución actual sólo reconoce la posibilidad de reelección con un intervalo de espera).

El proyecto en estas circunstancias resultó polémico, debido a que la joven alianza gubernamental había negociado la postulación para presidente en los comicios de 2014 del entonces vicepresidente y canciller Juan Carlos Varela, líder del Partido Panameñista, a cambio del respaldo político que le ofrecieron en los comicios de 2009 a Ricardo Martinelli y su agrupación. A la par, haciendo evidente el afán del presidente por preservar sus opciones de supervivencia en el poder, hizo también pública una declaración en la que expresaba su intención de reducir el intervalo de diez a cinco años para volver a postularse al cargo de presidente de la República.

Sin embargo, los intereses que perseguían los dos principales líderes de la alianza en la búsqueda de la presidencia en 2014, generaron una tensión política interna entre sus agrupaciones que acabó a finales de 2011 con la ruptura de la misma y la destitución del cargo de Varela. En la lógica por garantizar su supervivencia en el mandato, el principal temor del líder del CD era que, una vez finalizado el periodo de gobierno, quedara debilitado y fuera del juego político.

Por su parte, el vicepresidente se encontraba a la espera de su turno para ocupar la principal posición de poder y, por lo tanto, su grupo no estuvo dispuesto a ceder en la reforma para la reelección inmediata. El choque de intereses descrito generó que los miembros de las agrupaciones políticas, con representación legislativa, vieran con recelo el proyecto de ley planteado por el CD y, rápidamente, en apenas dos días, decidieran archivarlo, con una votación en la Comisión de Gobierno de seis votos en contra y una abstención.

Un año después del fracaso de esta lucha, Martinelli firmó una declaración en la que manifestó que no procuraría más su reelección. Pero durante todo su gobierno no logró dar por cerrada la especulación sobre su posible intento por la vía del Poder Judicial, como hicieron en su momento Costa Rica y Nicaragua, puesto que en 2012 convocó una comisión especial de juristas con la labor de iniciar un proceso para definir reformas en la Constitución Política. Finalmente, el presidente desistió de continuar con estas estrategias y optó por enviar un delfín político como representante de su partido a las pasadas elecciones de 2014, elección que perdió.

A modo de síntesis, el cuadro 1 reúne los resultados y características de los procesos descritos. En ella puede notarse la relación del líder político

CUADRO 1. Los procesos de reforma en América Central

Caso	Líder impulsor	Retorno al poder o presidente en ejercicio	Tipo de partido político	Personalización del partido	Éxito o fracaso en el resultado	Año de decisión	Órgano decisivo	Tipo de reelección presidencial anterior al proceso	Tipo de reelección resultante
Costa Rica	Óscar Arias	Retorno	Institucionalizado	No personalizado	Éxito	Abril 2003	Interpretación Corte	Prohibida	Intervalo
Honduras	José Manuel Zelaya	Presidente	Institucionalizado	No personalizado	Fracaso	Junio 2009	Consulta Popular (interrumpida)	Prohibida	Prohibida
Nicaragua	Daniel Ortega	Retorno y presidente	Institucionalizado	Personalizado	Éxito	Octubre 2009	Interpretación Corte	Intervalo	Ilimitada
Panamá	Ricardo Martinelli	Presidente	No institucionalizado	Personalizado	Fracaso	Enero 2011	Asamblea Nacional	Intervalo	Intervalo

Fuente: Elaboración propia.

con su partido, su papel de impulsor, ya sea en el ejercicio de la presidencia o intentando retornar a ella, la predominancia de los órganos decisores extraparlamentarios y la ausencia del tipo más extendido en las reformas del resto de América Latina, que es la reelección inmediata o continua. En los casos en estudio, este tipo no ha tenido éxito en los intentos de reforma, como muestra el intento del presidente Martinelli en Panamá.

### Análisis comparado de los casos

Los procesos que se incluyen en el análisis fueron aquellos que se iniciaron a partir del principio del siglo xxi, entre éstos se cuentan los seguidos por Óscar Arias en Costa Rica (2003),<sup>20</sup> Daniel Ortega en Nicaragua (2009), José Manuel Zelaya en Honduras (2009) y Ricardo Martinelli en Panamá (2011). De estos intentos se derivan los casos de estudio con los que se busca establecer las pautas que marcaron el éxito en las reformas de América Central. Como se verá en el desarrollo de los procesos no todos los intentos de reforma llegaron a buen puerto, algunos fracasaron y esto acabó con los planes inmediatos de reelección de sus presidentes, como ocurrió en Honduras y Panamá.

En este sentido, la pregunta que guía el análisis es: ¿por qué en unos casos los presidentes que intentan modificar el *statu quo* de la reelección presidencial —con el fin de hacerla más permisiva— consiguen sacar adelante la reforma y en otros no?

Cabe resaltar que los países seleccionados presentan un sistema político presidencial en el que la reforma a los límites del mandato —siempre y cuando impliquen una mayor permisividad— es considerada como una condición necesaria para la supervivencia política de los líderes en el cargo. Al definir al presidente y ex presidente como el actor individual que persigue el cambio, se reconoce la centralidad que amerita como figura clave en la investigación politológica, un rol que recientemente ha ido recobrando pero que, durante años, estuvo relegado.<sup>21</sup>

<sup>20</sup> Si bien en Costa Rica Óscar Arias recurrió en al menos tres ocasiones a una instancia decisoria para la modificación constitucional, en este trabajo se tomarán todas como parte de un mismo proceso que culminó con el cambio de la norma en 2003.

<sup>21</sup> Autores como Samuels y Shugart (2006 y 2011) rescatan, desde la teoría neomadisoniana, el papel central de los presidentes en los sistemas presidenciales, y critican su omisión por el excesivo énfasis en el estudio de los partidos políticos, una práctica derivada de los estudios de los sistemas parlamentarios.

Para el análisis de los casos se sigue una metodología cualitativa de casos similares y se establecen los siguientes factores como condiciones causales del éxito: popularidad del líder, control partidista, minoría en el parlamento y rigidez o flexibilidad en los procedimientos de reforma constitucional. Para la relación causal se sigue la metodología de análisis cualitativo comparado con fsQCA, en la cual se establecen categorías dicotómicas para cada condición explicativa y el resultado respectivo.<sup>22</sup>

## La popularidad

La popularidad muestra una capacidad instituyente de los liderazgos que se encuentra sustentada en la imagen pública, una diferencia con los enfoques más institucionales, puesto que implica criterios de selección opuestos a los que regían la vida política en la época en que, para acceder a la función pública, había que “hacer carrera” dentro los partidos. Los líderes populares pueden, en el contacto “directo” con la ciudadanía, constituir un lazo representativo que subordina a la estructura partidaria (Cheresky, 2006, p. 22). La supervivencia política, desde esta lógica, puede depender de la relación con los ciudadanos, basada en el respaldo popular desarrollado durante la gestión política.

Para la medición de esta variable se utilizan cuatro indicadores: el porcentaje de aprobación de la gestión presidencial (superior a 40%), el porcentaje de apoyo con respecto a sus antecesores inmediatos (distancia mayor de 10%), el porcentaje de confianza expresado por los ciudadanos al presidente (mayor de 50%) y el umbral superior a la mayoría de los votos (50%) en sus primeros comicios en primera vuelta. Los tres primeros indicadores se toman de las bases de datos del Proyecto de Opinión Pública LAPOP de la Universidad de Vanderbilt y el segundo se extrae de los datos oficiales de los resultados electorales para cada país y de la base de datos de las Américas de la Universidad de Georgetown.

<sup>22</sup> El análisis de Crisp-Sets con QCA fue la primera técnica propuesta por Ragin (1987) para el tratamiento de casos analizados con álgebra booleana. Utiliza códigos binarios ([0] y [1]) en la clasificación de los datos, los cuales son sintetizados por medio de operaciones lógicas simples para la obtención de una propuesta causal que reduzca la complejidad de las configuraciones reflejadas en cada uno de los casos y la combinación de las variables independientes en relación con la dependiente (Rihoux y De Meur, 2009, p. 33).

**CUADRO 2.** Indicadores de popularidad

Presidente	País	Aprobación del líder (%)	Aprobación antecesor (%)	Confianza en el líder (%)	Resultados electorales (%)
Óscar Arias (1987)	Costa Rica	69.38	43.8	63.8	53.09
Óscar Arias (2003)*	Costa Rica	86.90	30.92	–	–
Ricardo Martinelli (2010)	Panamá	43.99	17.29	64.3	60.00
Daniel Ortega (2008)	Nicaragua	22.01	26.76	27.6	38.07
Manuel Zelaya (2008)	Honduras	17.69	21.58	22.82	50.00

Fuente: Elaboración propia a partir de la base de datos de la Encuesta de Opinión Pública de América Latina, de la Universidad de Vanderbilt (LAPOP). \*Se toman datos de encuestas de opinión de Unimer para 2003 para el caso de Óscar Arias.

## La minoría en el parlamento

Sobresale entre las características de los presidencialismos que el Poder Ejecutivo no depende para su formación de una mayoría en el Parlamento. Este atributo ha llevado al planteamiento, en la literatura, de la hipótesis de que existe una correlación entre la composición de los parlamentos y la capacidad del presidente para sacar adelante sus políticas (García Montero, 2009, p. 65). Así, ante la ausencia de mayorías suficientes, el gobierno se encontrará con dificultades para poder aprobar sus propuestas de política, debido a que se esperaría, que quienes apoyaran su agenda en el Parlamento fueran los legisladores de su mismo partido político.<sup>23</sup>

Sin embargo, en la realidad también puede encontrarse que los presidentes, cuando carecen de mayorías, suelen buscar estrategias para superar estos potenciales escenarios de bloqueo, como es la formación de coaliciones para gobernar.<sup>24</sup> Las coaliciones aumentan el control del número de escaños por parte del gobierno. Su formación puede generar beneficios tanto para los socios como para el Ejecutivo, aunque conlleva el riesgo de que se incremente el número de actores para la toma de decisiones dificultando el control del presidente sobre todas las agrupaciones, lo que hace

<sup>23</sup> Para algunos autores como Mainwaring y Shugart (1997), en los escenarios en donde no se da una cooperación entre el presidente y el Parlamento se producirán estancamientos o embotillamientos legislativos e incluso podría producirse la caída del presidente.

<sup>24</sup> Se definen las coaliciones siguiendo a Strøm (1990), que las entiende como un conjunto de partidos políticos que acuerdan perseguir metas comunes, reúnen recursos para concretarlas y distribuyen los beneficios del cumplimiento de esas metas.

**CUADRO 3.** Porcentaje de legisladores controlados por el líder reformista

País	Periodo	Legisladores partido del presidente (porcentaje)
Costa Rica	2002-2006	31.57
Honduras	2005-2009	48.43
Nicaragua	2006-2010	41.30
Panamá*	2009-2013	59.15

*Fuente:* Elaboración propia con base en los datos de los organismos electorales nacionales de cada país. \*Este es el porcentaje de diputados ganados en la alianza, pero de éstos sólo 22 (30.98%) eran del Partido Cambio Democrático de Martinelli.

que las coaliciones no siempre funcionen y su duración en el tiempo sea variable y dependiente de diversos factores.

En este caso el planteamiento es el contrario. Se considera que los parlamentos son hostiles a la reforma que permite la reelección presidencial en su primer intento, pues amenaza los intereses de actores que son también perseguidores del cargo (Strøm, 1990). En este sentido, se plantea que encontrarse en minoría facilita que el presidente evada el espacio legislativo y active otra instancia con capacidad de decisión. Si tiene mayoría, en cambio, no encontrará una justificación política adecuada para no recurrir a la aprobación parlamentaria.

Los líderes, en ese escenario, deberían ganar el apoyo de los legisladores para políticas consideradas como “innovadoras” y para ello se requieren significativos pagos indirectos o directos que terminan en el establecimiento de relaciones de patronazgo, beneficios particulares o proyectos locales para las regiones de los legisladores que se alinean al proyecto del Ejecutivo (Geddes, 1994, p. 133). Si se considera que el número de votos requeridos es significativamente alto, puede preverse la dificultad de contar con los recursos para formar un cartel mayoritario en favor de la norma propuesta.<sup>25</sup>

El umbral de mayoría se ha establecido en 45 por ciento siguiendo el límite propuesto por Jones (1995); por debajo de este límite se estaría en situación de minoría. El cuadro 3 muestra la situación en que se encontraban

<sup>25</sup> En consonancia con Geddes (1993, p. 5) se considera que quienes realizan los cambios institucionales son individuos que persiguen su propio interés individual y esos intereses están enfocados en la promoción de sus carreras políticas, por lo cual, según sean esos “intereses” habrá una predisposición en favor de unos arreglos institucionales u otros.

los partidos de los cuatro impulsores de la reforma, en relación con su representación parlamentaria, durante el periodo en que se decidió la modificación de la cláusula sobre la reelección presidencial.

Como se desprende, únicamente dos presidentes contaban con mayoría legislativa en el periodo de la decisión reformista. Los otros dos se encontraban en situación de minoría. El último escenario es el que se establece como favorecedor del éxito, tal como se ha justificado antes.

### Control partidista

La clasificación se guía por la revisión cualitativa de los casos, en donde se examina el estilo de liderazgo y las relaciones del presidente con su partido y la institucionalidad y se acompaña de algunos indicadores *proxy* tomados de las encuestas a élites parlamentarias del Proyecto de Élites Parlamentarias de la Universidad de Salamanca.

La hipótesis que sostiene esta variable es que un fuerte control del partido ejercido por la figura del líder reformista viabiliza el éxito de la reforma. La presencia de presidentes con gran concentración de poder en su partido podría anular el ejercicio de control de otras ramas de poder dentro de su agrupación y con ello otorgarle amplios márgenes de maniobra para su ac-

**CUADRO 4.** Percepción del poder del líder reformista entre los legisladores

El líder del partido es demasiado poderoso				
País	N	Media partido de gobierno/coalición	Media oposición	Desviación estándar
Panamá	64	3.88	3.33	0.12
En qué medida toma en cuenta al gobierno para la toma de decisiones legislativas				
Costa Rica	57	3.48	3.44	0.683
Honduras	91	2.98	2.10	1.099
Nicaragua	69	3.46	1.95	1.105

*Fuente:* Elaboración propia a partir de los datos del Proyecto de Élites Parlamentarias (PELA) de la Universidad de Salamanca. La primera variable se extrae de la pregunta: “Está de acuerdo con la afirmación “El líder del partido es demasiado poderoso?” Los valores son 1 (mín) y 5 (máx), 1= muy en desacuerdo y 5= muy de acuerdo. La segunda variable se extrae de la pregunta “¿Hasta qué punto toma en cuenta al gobierno cuando toma decisiones políticas?” Los valores son 1 (mín) y 4 (máx), donde 1 = nada y 4= mucho.

cionar político. Esta variable, guía al presidente hacia cualquiera de las vías estratégicas en donde su control le permita convencer o persuadir a los actores con capacidad de decisión.

Los indicadores que se utilizan en la medición de esta variable, como la percepción de los diputados sobre el poder del líder partidista y la influencia que ejerce el gobierno en la toma de decisiones de los diputados para los demás casos.

En este caso se consideran líderes que controlan el partido a Ricardo Martinelli y a Daniel Ortega. El caso de Costa Rica representa una media menor al tomar en consideración que el oficialismo es el partido opositor al líder impulsor del cambio, Óscar Arias, y que él mismo se encontraba en ese contexto disputando el liderazgo con otros tres precandidatos de la agrupación liberacionista, lo que hace necesario clasificarlo como un líder que no mantenía el control partidista.

### **Rigidez y flexibilidad en los procedimientos de aprobación constitucional**

Se entiende por rigidez constitucional la dificultad para reformar la Constitución (Melton, 2012). Las reformas constitucionales de tipo parcial, a diferencia de los procesos ordinarios de elaboración de políticas públicas, suelen conllevar procedimientos más rigurosos en cuanto al número de votaciones y tipos de mayoría requeridos para aprobar la enmienda. Dichos requisitos varían entre los países, que pueden establecer criterios más o menos rígidos, en términos comparativos, para sacar adelante estas reformas; dichos requisitos se encuentran especificados en las propias constituciones políticas que suelen prever sus mecanismos de cambio.

Para Lijphart (1999), la rigidez de la Constitución se establecen de acuerdo con las provisiones establecidas en la misma para aprobar la nueva norma; para los casos en estudio, éstos son los valores asignados siguiendo el cálculo de Lijphart (1999) en la escala de rigidez constitucional.

De modo que dos de los casos se clasifican como flexibles (Nicaragua y Panamá) y dos como rígidos (Costa Rica y Honduras) de acuerdo con sus provisiones de enmienda. El caso de Honduras para el tema específico de la reelección, al contar con una norma pétrea y la sanción doble a su intento de reforma, se ha establecido como de máxima rigidez.

Una vez asignados los valores que permiten la clasificación dicotómica de los casos se pueden analizar las condiciones que causan el éxito en el

**CUADRO 5.** Rígidez constitucional, según modelo de Lijphart

País/Constitución	Reformas mayores	Reformas menores	Escala rígidez
Costa Rica (1949)	3	3	Rígida
Honduras (1982)	4	4	*Rígidez Máxima
Nicaragua (1987)	2	2	Flexible
Panamá (1972)	1	1	Flexible

*Fuente:* Elaboración con base en la revisión de las constituciones y el propio cálculo de los valores. \*Se ha decidido darle a Honduras el valor máximo por tener una cláusula de impedimento para la reforma de aspectos constitucionales, tales como el periodo de gobierno del presidente, lo cual la hace ser extremadamente rígida.

**CUADRO 6.** Tabla de verdad

Casos	Resultado	Popularidad (V1)	Minoría (V2)	Rígidez (V3)	Control (V4)
CRI2003	1	1	1	1	0
Nic2009	1	0	1	0	1
Hon2009	0	0	0	1	0
Pan2011	0	1	0	0	1

*Fuente:* Elaboración propia con base en la clasificación de las variables.

**CUADRO 7.** Configuraciones causales

Configuración	V1	V2	V3	V4	Casos (Y=0, Y=1)	N	Consistencia	X → Y
1	1	1	1	0	CRI 2003	1	1.00	V
3	1	0	0	1	Pan2011	1	0.00	F
5	0	1	0	1	Nic2009	1	1.00	V
6	0	0	1	0	Hon2009	1	0.00	F

*Fuente:* Elaboración propia.

resultado de la reforma. Para ello, se han sintetizado las configuraciones obtenidas mediante la construcción de la tabla de verdad.

Con el objetivo de seguir el protocolo de análisis de *crisp sets*, en el cuadro 7 se determinan las relaciones causales verdaderas y falsas según la consistencia de los casos y de ahí se procede a la minimización conducente a los trayectos del éxito de la reforma.

Se deriva de estas configuraciones que los caminos al éxito en las reformas de América Central están marcados por dos trayectos decisarios:

1. popularidad\*MINORIA\*CONTROL\*rigidez
2. POPULARIDAD\*MINORIA\*RIGIDEZ\*control<sup>26</sup>

En el primer caso la ausencia de popularidad y de rigidez en los procedimientos de enmienda, así como la situación de minoría en el Parlamento y el ejercicio del control en el partido determinan este trayecto. En el segundo resultado la presencia de popularidad, la situación de minoría y la propia rigidez de la constitución, a pesar de la ausencia de control partidista, serían las condiciones suficientes para alcanzar el éxito. Como se observa en las configuraciones, los casos que se ven representados son los de Nicaragua y Costa Rica.

### Reflexiones finales

Es preciso señalar que el impulso continuista suele venir de la mano de presidentes de notable carisma, aunque con muy variado repertorio político e ideológico, de ahí que resulta difícil hacer una lectura general de los contextos en que se desarrollaron los procesos de reforma. Sin embargo, es posible afirmar que los programas de cambio de esta norma en unos casos sirven de fuente de inspiración para otros, al hacer visible el despliegue de las estrategias institucionales de cambio —aun en escenarios políticos e institucionales muy distintos.

En la configuración de las estrategias juegan un destacado rol los marcos constitucionales que hoy en día permiten casi de forma generalizada que referendos y cortes constitucionales funcionen como arenas con capacidad de decisión en materia de enmienda constitucional, compitiendo con los parlamentos, que parecerían ser los órganos por excelencia para cumplir con tal misión.

Esto resulta interesante, pues en la mayoría de los episodios se siguió una trayectoria fuera de la arena legislativa. En dos casos se acudió a la Corte Constitucional, en uno se buscó la vía de la consulta popular y únicamente en uno de los procesos la decisión final provino del Poder Legislativo, en el que se obtuvo como resultado el rápido fracaso en el seno de la comisión legislativa que inició el trámite.

<sup>26</sup> En ambos casos la solución compleja tiene una cobertura única y de fila de 0.50 y una consistencia de 1.00.

Por otra parte, la evidencia muestra que los recursos personalistas invocados para modificar la norma, como el control partidista o la popularidad, se convierten en la solución más propicia para emprender el proceso cuando el presidente enfrenta una mayoría hostil en el parlamento, pero son difíciles de movilizar cuando el presidente controla el Legislativo y este órgano se convierte en la ruta para emprender el proceso. Desde esta perspectiva, los líderes de partidos más personalistas jugarían con ventaja con respecto a los líderes de partidos programáticos, que suelen competir por el control político con otros actores dentro de su agrupación, como es el caso de Zelaya en Honduras y de Arias en Costa Rica.

Al observar el resultado del análisis cualitativo comparado, en una primera mirada la condición de minoría en el Parlamento parece contraintuitiva y contraria a la teoría sobre parlamentos. No obstante, esta solución, lejos de inducir a la confusión, ofrece un panorama interesante de las vías que facilitaron el éxito en las reformas analizadas. Esta situación refleja la marcada tendencia a evadir el espacio deliberativo del Parlamento y a recurrir a otras arenas decisorias en donde los recursos de poder del presidente resultaban más potentes para el éxito de su propuesta. También en el propio desarrollo de cada episodio, se puede apreciar un escenario dinámico de búsqueda de alternativas para decidir sobre la estrategia de la reforma.

Es posible que los presidentes se enfrenten a un efecto de selección en las vías de modificación normativa. Así, si el presidente tiene mayoría, no podría buscar caminos alternativos sin que esto signifique alienar a sus aliados parlamentarios pero, una vez que ha elegido ir por la vía legislativa, los aliados pueden dividirse de cualquier modo. Lo que implica aseverar que los mecanismos efectivos de cambio sólo están fácilmente disponibles para los presidentes que luchan contra las élites parlamentarias.

Este escenario de variación deja ver que la propuesta de una reforma a la cláusula de la reelección es, en sí misma, generadora o destructora de mayorías en el Legislativo; al menos en el primer intento, es de esperar que si el presidente saca adelante la reforma y, además se reelegie, tendrá suficientes incentivos para, en una segunda ocasión, conducir el proceso por la vía legislativa. Pero, en el contexto en el que se desarrollaron las decisiones, este factor fue altamente volátil y no garantizó el éxito. No obstante, las provisiones constitucionales que en la actualidad incorporan las cartas magnas, pueden poner a disposición de los líderes otras vías que desbloqueen el freno que implica la negativa de los diputados o simplemente los evadan para garantizarse un camino más certero al éxito.

Estos resultados invitan a probar los mismos factores para un número mayor de países presidencialistas y probar el comportamiento de las configuraciones obtenidas en otros contextos políticos. De esta manera, se podría avanzar en la explicación y la construcción teórica de un fenómeno que hasta ahora ha sido relegado a un plano normativo en el análisis politológico. <sup>16</sup>

## Referencias bibliográficas

Ajenjo Fresno, N. (2007), “Honduras: nuevo gobierno liberal con la misma agenda política”, *Revista de Ciencia Política*, 27 (esp.), pp.165-181.

Alcántara Sáez, M. (2004), *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa y organización de los partidos latinoamericanos*, Barcelona, ICPS.

Bacchetta, Víctor L. (1986), “El desmoronamiento político de un ejército. La Guardia Nacional somocista”, *Nueva Sociedad*, 81, pp. 19-35.

Bosch, A., A. Díaz y C. Riba (1999), “Las funciones de popularidad. Estado de la cuestión y principales debates”, *Revista Española de Ciencia Política*, 85, pp. 171-197.

Brewer Carías, A. (2009), “Reforma constitucional, Asamblea Nacional Constituyente y control judicial contencioso administrativo. El caso de Honduras (2009) y el antecedente venezolano (1999)”, *Estudios Constitucionales*, 7(2), pp. 317-353.

Bueno de Mesquita, B., S. Alastair, R.M. Siverson y J.D. Morrow (2003), *The Logic of Political Survival*, Cambridge, The MIT Press.

Buquet, D. (2007), “Entre la legitimidad y la eficacia: Reformas en los sistemas de elección presidencial en América Latina”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 16(1), pp. 35-49.

Calvo, E. (2007), “The Responsive Legislature: Public Opinion and Law Making in a Highly Discipline Legislature”, *British Journal of Political Science*, 2(37), pp. 263-280.

Carey, J.M. (2003a), “Presidencialismo e Instituciones Representativas”, en J. Domínguez y M. Shifter, *Construcción de gobernabilidad democrática en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica.

\_\_\_\_\_. (2003b), “The Reelection Debate in Latin America”, *Latin American Politics and Society*, 45(1), pp. 119-133.

Cheibub, J.A. (2007), *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Cheibub, J.A., Z. Elkins, y T. Ginsburg (2011), “Latin American Presiden-

tialism in Comparative and Historical Perspectives”, *Texas Law Review*, 89(1), pp. 1707-1939.

Cheresky, Isidoro (2006), “Elecciones en América Latina. Poder presidencial y liderazgo político bajo la presión de la movilización de la opinión pública y la ciudadanía”, *Nueva Sociedad*, 206.

Close, D. (2012), “Las reelecciones de Óscar Arias, Alan García y Daniel Ortega (2006). Tres comebacks políticos excepcionales”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 21(2), pp. 55-76.

Corrales, J. (2008), “Latin Americas’ Neocaudillism: Ex-Presidents and Newcomers Running for President... and Winning”, *Latin American Politics and Society*, 50(3), pp. 1-35.

Collier, D. (2011), “Understanding Process Tracing”, *Political Science and Politics*, 44(4), pp. 823-830.

Elkins, Z., T. Ginsburg y J. Melton (2009), *Endurance National Constitutions*, Cambridge, Cambridge University Press.

Ennser-Jedenastin, L. y W.C. Müller (2011), “Intra-party Democracy, Political Performance, and Survival of Party Leaders: Austria 1945-2011”, Documento de trabajo, University of Vienna, Department of Government.

Esgueva Gómez, A. (2005), “Contexto histórico de las constituciones y sus reformas en Nicaragua”, *Revista de Derecho*, 10, pp. 93-116

Gandásegui, M.A. (2010), “Panamá 2009: Elecciones, crisis mundial y movimientos sociales”, *Revista de Ciencia Política*, 30(2), pp. 419-437.

García Díez, F. (2001), “Reformas electorales y sistemas de partidos parlamentarios en América Central”, *América Latina Hoy*, 27, pp. 37-65

García Montero, M. (2009), *Presidentes y parlamentos ¿Quién controla la actividad legislativa en América Latina?*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas (cis).

Gargarella, R. (2010), “El nuevo constitucionalismo latinoamericano. Algunas reflexiones preliminares”, *Crítica y Emancipación*, 3, pp. 11-44.

\_\_\_\_\_ (2012), *200 años de Constitucionalismo en América Latina*, Buenos Aires.

Geddes, B. (1993), “The Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America”, Working Paper, Center for Institutional Reform and Informal Sector, University of Maryland.

\_\_\_\_\_ (1994), *Politician’s Dilemma. Building the State Capacity in Latin America*, California, University of California Press.

Jones, M.P. (1995), *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, Indiana, University of Notre Dame Press.

Le Duc, L. (2002), "Referendums and Initiatives: The Politics of Direct Democracy", en L. Le Duc, R. Niemi y P. Norris, *Comparing Democracies 2. New Challenges in the Study of Elections and Voting*, Newbury Park, Sage.

Levitsky, S. y M.V. Murillo (2009), "Variation in Institutional Strength", *Annual Review of Political Science*, 12, pp. 115-133.

Linz, J.J. (1987), *La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza.

\_\_\_\_ (1990), "The Perils of Presidentialism", *Journal of Democracy*, 1(1), pp. 51-69.

Lijphart, A. (1999), *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale, Yale University Press.

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

Martí i Puig, S. (2008), "El regreso de Ortega: los primeros pasos de su segunda administración", *Revista de Ciencia Política*, 28(1), pp. 287-303.

\_\_\_\_ (2009), "Nicaragua 2008: polarización y pactos", *Revista de Ciencia Política*, 29(2), pp. 515-531.

\_\_\_\_ (2010), "The Adaption of FSLN: Daniel Ortega's Leadership and Democracy in Nicaragua", *Latin America Politics and Society*, 52(4), pp. 79-106.

\_\_\_\_ (2013), "La consolidación de un régimen híbrido", *Revista de Ciencia Política*, 33(1), pp. 269-286.

Martínez Barahona, E. (2010), "Las Cortes Supremas como mecanismos de distribución de poder: el caso de la reelección presidencial en Costa Rica y Nicaragua", *Revista de Ciencia Política*, 30(3), pp. 723-750.

Martínez Barahona, E. y A. Brenes (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, pp. 109-136.

McConnell, S.A. (2010), "The Return of Continuismo?" *Current History Journal*, 109(724), pp. 74-80.

Melton, J. (2012), "Constitutional Amendment Procedures: A Summary and Critique of Existing Measures", presentación en Luiss Guido Carli University.

Meza, V. (2012), "Honduras: crisis política y solución democrática", *Documentos de Análisis. Boletín Especial*, 97, pp. 3-33.

Meza, V., R. Romero, M. Gamero, L. Funes, L. Salomón y A. Murga (2010), *Golpe de Estado: Partidos, instituciones y cultura política*, Tegucigalpa, Christian Integral Development Organization in Honduras (CIDOH).

Negretto, G. (2006), "Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers and Presidential Elections in Latin America", *Journal of Politics*, 68(2), pp. 421-433.

\_\_\_\_\_. (2009), "Paradojas de la reforma constitucional en América Latina", *Journal of Democracy en Español*, 1(1), pp. 38-54.

\_\_\_\_\_. (2011), "Shifting Constitutional Design in Latin America. A Two Level Explanation", *Texas Law Journal*, 89(7), pp. 1777-1806.

Nohlen, D. (1991), "Presidencialismo, sistemas electorales y sistemas de partidos. Reflexiones exploratorias para América Latina", en D. Nohlen y M. Fernández, *Presidencialismo vs. parlamentarismo*, Caracas, Nueva Sociedad, pp. 51-70.

\_\_\_\_\_. (2005), *Elections in the Americas. A Database Handbook*, vols. I y II, Oxford, Oxford University Press.

Nolte, D. y A. Schiling-Vacaflor (2012), *New Constitutionalism in Latin America. Promises and Practices*, Londres, Ashgate.

Pérez Liñán, A. (2008), "Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: Perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales", *América Latina Hoy*, 49, pp. 105-126.

Pérez Liñán, A. y A. Castagnola (2009), "Presidential Control of Courts in Latin America: A Longterm View (1904-2006)", *Journal of Politics in Latin America*, 1(2), pp. 87-114.

Ragin, Charles C. (1987), *The Comparative Method. Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, California, University of California Press.

Rihoux, B. y G. De Meur (2009), "Crisp-Set Qualitative Comparative Analysis", en B. Rihoux y C. Ragin, *Configurational Compartives Methods. Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*, Newbury Park, Sage.

Samuels, D. y M. Shugart (2006), "Presidents, Prime Ministers, and Parties a Neo-Madisonian Theory of Party Organization and Behaviour", Meeting of the American Political Science Association, Filadelfia, pp. 2-36.

Samuels, D. y M. Shugart (2011), "Presidentes, partidos y relaciones ejecutivo-legislativo", en M. Alcántara Sáez y M. García Montero, *Algo más que presidentes. El papel del Poder Legislativo en América Latina*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad.

Sánchez Ancochea, D. y S. Martí Puig (eds.) (2014), *Handbook of Central American Governance*, Nueva York, Routledge.

Serrafero, M. (2009), "Reelección presidencial en América Latina: Evolución y situación actual", *Boletín de Política Comparada*, 2(2), pp. 24-43.

\_\_\_\_\_ (2011), “La reelección presidencial indefinida en América Latina”, *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, 54, pp. 225-259.

Strøm, K. (1990), “A Behavioral Theory of Competitive Political Parties”, *American Journal of Political Science*, 32(2), pp. 565-598.

Strøm, K. y W. Müller (1999), *Policy, Office or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge, Cambridge University Press.

Taylor-Robinson, M. (2009), “Honduras: Una mezcla de cambio y continuidad”, *Revista de Ciencia Política*, 29(2), pp. 471-489.

Taylor Robinson, M. y J.D. Ura (2012), “Public Opinion and Conflict in the Separation of Powers: Understanding the Honduras Coup of 2009”, *Journal of Theoretical Politics*, 25(1), pp. 1-23.

Tsebelis, G. (2006), *Jugadores con veto. Cómo funcionan las instituciones políticas*, México, Fondo de Cultura Económica.

Weyland, K. (2011), “Cambio institucional en América Latina: Modelos externos y consecuencias no previstas”, *América Latina Hoy*, 57, pp. 117-143.

Zelaya, R. M. (2010), *La reelección presidencial: Un estudio comparativo de casos en América Latina*, Managua, Instituto Republicano Internacional.

Zovatto, D. (2005), “La reforma político electoral en América Latina. Evolución, situación actual y tendencias 1978-2005”, *Elecciones*, 5, pp. 75-104.