

Reelección presidencial y retroceso democrático en América Latina

Presidential Reelection and Democratic Regression in Latin America

Mario Alejandro Torrico Terán*

Recibido: 21 de junio de 2022

Aceptado: 4 de diciembre de 2023

RESUMEN

La reelección presidencial ha sido históricamente polémica en América Latina. En la década de 1980 y a inicios de la de 1990 la regla predominante era que los presidentes solo podían optar por la reelección alterna. Sin embargo, desde mediados de los años noventa se sucedieron cambios constitucionales en algunos países para posibilitar la reelección inmediata e, incluso, una indefinida. Por otro lado, en los últimos quince años se observa un retroceso democrático en la región. ¿Hay relación entre ambos fenómenos? Analizando el periodo 1989-2020, este trabajo encuentra que la reelección inmediata y la indefinida siempre favorecen el retroceso democrático. En cambio, la reelección alterna es favorable al avance de la democracia y la prohibición de esta no muestra relación significativa. Esto da evidencia a favor de quienes advierten los riesgos de la perpetuación en el poder. También se encuentra que la calidad de las instituciones previene los retrocesos democráticos, pero tener ese tipo de instituciones toma tiempo. Estos hallazgos muestran que las constituciones políticas de los países deberían contemplar únicamente la reelección alterna y la no reelección. El cambio podría hacerse en corto plazo.

ABSTRACT

Presidential reelection has historically been controversial in Latin America. In the 1980s and early 1990s, the predominant rule was that presidents could only opt for alternate reelection. However, since the mid-1990s, constitutional changes have taken place in some countries to make immediate and even indefinite reelection possible. On the other hand, in the last fifteen years, there has been a democratic decline in the region. Is there a relationship between both phenomena? Analyzing the period from 1989 to 2020, this work finds that immediate and indefinite reelection always favor democratic regression. On the other hand, alternate reelection is beneficial to the advancement of democracy and its prohibition does not show a significant relationship. This provides evidence in favor of those who warn of the risks of perpetuation in power. It is also found that the quality of institutions prevents democratic backsliding, but building such institutions takes time. These findings show that the political constitutions of the countries should only contemplate alternate reelection and non-reelection. The change could be made in the short term.

* Flasco, México. Correo electrónico: <mario.torrico@flasco.edu.mx>.

Palabras clave: América Latina; reelección; presidentes; democracia; instituciones políticas.

Keywords: Latin America; reelection; presidents; democracy; political institutions.

Introducción

Desde el siglo XIX la reelección presidencial ha sido polémica y fuente de conflicto en las naciones latinoamericanas. Las constituciones de los países han sido modificadas una y otra vez para prohibir o permitir nuevos periodos de gobierno de los presidentes en funciones. Los argumentos en contra de esa figura señalan los riesgos de la perpetuación del gobernante, de la concentración de autoridad, de la personalización del régimen político y del probable abuso de poder. Los argumentos a favor mencionan que se debe respetar la voluntad de los electores, que la reelección proporcionaría estabilidad política y que serviría de incentivo para un buen desempeño de quien gobierna. Estas discusiones incluso fueron parte de los debates que sostuvieron los fundadores de los Estados Unidos. James Madison desconfiaba de ella y Alexander Hamilton la defendía (Serrafero, 1994, 2011; Carey, 2003; Corrales y Penfold, 2014). El temor al caudillismo se impuso —en buena medida por las consecuencias negativas que dejó— y durante la mayor parte del siglo XX prevaleció la no reelección presidencial inmediata. De esta manera, cuando se produjo la transición democrática de los años ochenta y noventa, esta era la norma común en América Latina. Solo en República Dominicana se permitía la reelección inmediata —podía ser por una o más veces, herencia de la era de Trujillo—, en cinco países estaba completamente prohibida y en doce se admitía la reelección alterna (transcurrido al menos un periodo presidencial).

Esa situación comenzó a cambiar en 1993. Alberto Fujimori en Perú modificó la constitución e introdujo la figura de la reelección presidencial, que le permitió un segundo periodo de gobierno en 1995 y, posteriormente, en el año 2000, a través de una ley aprobada por su bancada mayoritaria en el Congreso, forzó una nueva reelección. Poco después, en 1995 en Argentina, Carlos Menem también consiguió modificar la constitución que le permitiría reelegirse. De la misma forma, Fernando Henrique Cardoso lo lograría al reformar la constitución brasileña en 1997 y reelegirse el año siguiente. A esos afanes reformadores reeleccionistas le seguirían después Chávez en Venezuela, Uribe en Colombia, Correa en Ecuador y Evo Morales en Bolivia; el panorama al respecto en la región cambió. A fines de la década de 2010, ocho países permitían la reelección inmediata por una o más veces, seis la reelección alterna y solo cuatro la prohibían completamente. ¿Cuáles han sido los efectos del cambio de esa regla sobre la democracia? Esta pregunta aún no ha sido respondida. Los estudios que abordan el tema son principalmente teóricos y descriptivos, y aquellos que buscan algún tipo de explicación suelen colocar a la reelección como variable dependiente.

La democracia en América Latina ha enfrentado retos importantes en los últimos treinta años. La consolidación democrática no fue la siguiente etapa de la transición; el descontento de la gente con los regímenes por resultados inferiores a las expectativas y la sucesión de escándalos de corrupción en los países llevaron a crisis de representación expresadas en amplia desconfianza a partidos y gobernantes, y en episodios masivos de protesta. Las crisis políticas —y, en ocasiones, la violencia en las calles— ocasionaron la caída de más de veinte presidentes, ya sea por renuncia anticipada o por juicio político. Sin embargo, aún en esas condiciones adversas, la democracia se mostró más resistente y flexible de lo pensado y, vía negociaciones y sucesiones constitucionales, prevaleció en la gran mayoría de los casos. Incluso pudieron llegar al poder líderes muy críticos con los sistemas políticos de sus países, lo que fue visto como un buen síntoma del régimen. Así lo reflejan los indicadores de las bases de datos más utilizadas en las investigaciones politológicas. El promedio regional de las mediciones de democracia alcanzó sus valores máximos históricos en 2005 para *Freedom House* y para *Varieties of Democracy*, y en 2006 para *Polity 5*. A pesar de ello, en la última década se aprecia un deterioro en esas mediciones, y existe consenso de que Venezuela y Nicaragua ya no son democracias y han instalado regímenes autoritarios. ¿Existe relación entre el retroceso democrático y que la reelección presidencial inmediata e indefinida se hayan propagado por la región? Esa es la pregunta que se responderá en este trabajo.

La reelección en la teoría democrática y en los estudios politológicos

La posibilidad de reelección del Ejecutivo no forma parte de las definiciones que ofrecen los teóricos de la democracia. Robert Dahl —uno de los autores más citados— formula un conjunto de aspectos que deben garantizarse para la existencia de una democracia, y que tienen que ver principalmente con los procesos electorales para designar autoridades y representantes en condiciones equilibradas de competencia política,¹ que permitan, como señala Przeworski (1995), que los resultados de las elecciones sean, de antemano, inciertos. Este planteamiento minimalista de la democracia tiene la ventaja de poderse operacionalizar fácilmente y medir comparativamente en todo el mundo. Sin embargo, se le ha criticado por estar excesivamente centrado en el componente electoral de las democracias y caer en el elitismo (Manin, 2006). No obstante, existe un buen grado de acuerdo en la literatura sobre que, sin elecciones imparciales en que la amplia mayoría de los ciudadanos pueda

¹ Son las siguientes: libertad de asociación, libertad de expresión, libertad de voto, elegibilidad para el servicio público, derecho de los líderes políticos a competir por apoyo, diversidad de fuentes de información, elecciones libres e imparciales, e instituciones que garanticen que la política del gobierno dependa de los votos (Dahl, 1989).

participar libremente, no es posible una democracia (Przeworski, Alvarez, Cheibub y Limongi, 2000). Otra tradición de teóricos que se remonta a hace más de doscientos años, tiene una especial preocupación por el posible abuso de poder de los gobernantes y, para prevenirlo, plantea la necesidad de la división de poderes y la existencia de pesos y contrapesos políticos. “La ambición debe ponerse en juego para contrarrestar a la ambición”, señalaba Madison en 1788 (Hamilton *et al.*, 1957). Para esta perspectiva son rasgos definitorios de la democracia los límites que se imponen a los gobiernos para impedir que las mayorías opriman a las minorías o la pérdida de libertades individuales, por lo que asumen particular importancia la rendición de cuentas horizontal y el estado de derecho (Coppedge *et al.*, 2011). Esa postura de democracia que es conocida como “liberal”, suele ser la privilegiada en las mediciones de *Freedom House* y *Polity 5* y también predomina en la ciencia política.

El planteamiento liberal de democracia desconfía de la concentración de poder. Los pesos y contrapesos y la división de poderes harían menos probable que ello ocurra, al igual que la alternancia en los puestos de autoridad política. Si bien dicha alternancia no sería parte constitutiva de una definición de democracia, la posibilidad de que la observemos tiene que ver con que el ámbito electoral funcione adecuadamente, lo que es difícil que suceda si quien gobierna ha acumulado demasiado poder (ello indica que la dimensión liberal y la electoral de democracia están conectadas). Como señala Przeworski (2010), “a nadie le gusta ser gobernado, pero si hemos de ser gobernados, por lo menos podemos mostrar periódicamente nuestro disgusto expulsando del gobierno a los tramposos”. Entonces, los autores de esta tradición valoran positivamente la alternancia política en los países, con independencia de quienes sean los que ocupen los cargos sujetos a elección popular. El temor a la amenaza sobre la libertad del poder concentrado del Ejecutivo ha influido en el diseño de reglas que limitan o prohíben la reelección, en especial en sistemas presidenciales. Al respecto, se suele destacar el mérito de George Washington de rechazar presentarse para un tercer mandato, iniciando una tradición en Estados Unidos de gobernar máximo por dos periodos consecutivos, misma que al haber sido ignorada por Franklin D. Roosevelt a mediados del siglo xx, dio origen a la décimo segunda enmienda a la constitución de ese país (Maltz, 2007). Sin embargo, esas preocupaciones de los teóricos contrastan con que los politólogos no han estudiado en términos comparados los efectos sobre la democracia de la regla de reelección (Stone, 2019). Al ser América Latina la región del mundo con mayor concentración de regímenes presidenciales, la importancia de efectuar ese análisis es clara.

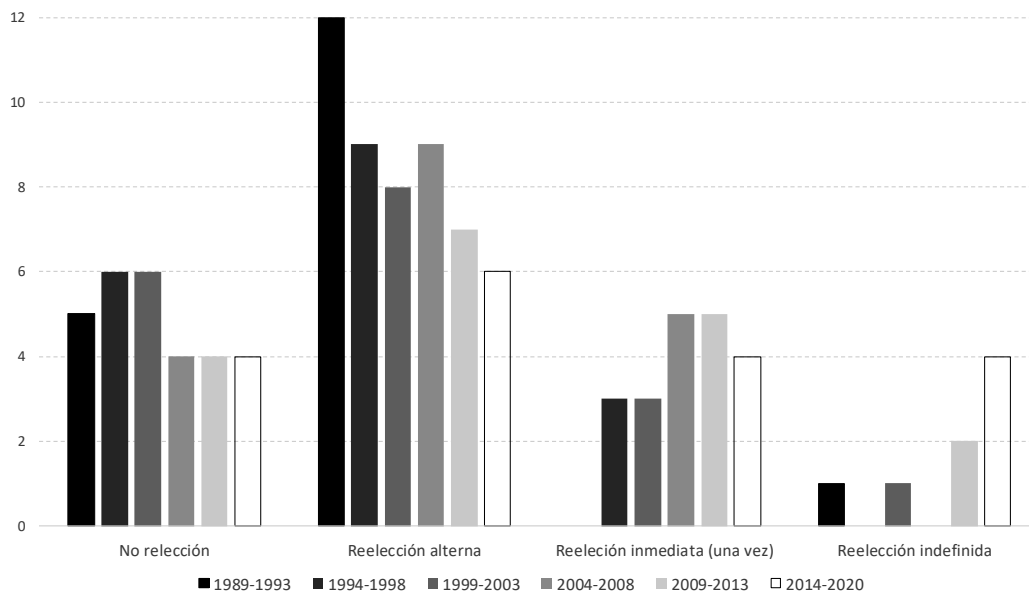
La reelección presidencial en América Latina

La imposibilidad de los que los presidentes se reelijan de forma inmediata era uno de los rasgos característicos de los presidencialismos en la región a inicios de los noventa. En un estudio ya clásico, Linz (1994) consideraba esta regla perjudicial ya que impone al sistema político la necesidad de producir un líder capaz y popular cada cuatro años, a la vez que desecha el capital político que el presidente saliente ha acumulado durante toda su trayectoria. Esta disposición, además, impone un sentido de urgencia que puede llevarle a impulsar iniciativas mal concebidas, improvisadas, a gastar dinero torpemente o a polarizar el país para que sus planes se concreten. Si bien la no reelección tenía justificación en los temores a la personalización del poder que dejaron los caudillos en nuestra historia, imponía una rigidez al sistema que, según dicho autor, es resuelto por el parlamentarismo, en el que el primer ministro puede esperar a que su partido o coalición gane las próximas elecciones y está abierta la posibilidad de cambiar de gobierno en cualquier momento. Es sabido que Linz abogó por la sustitución de los presidencialismos latinoamericanos por regímenes de tipo parlamentario.

La sucesión de reformas constitucionales dirigidas a permitir la reelección inmediata de presidentes ha recibido atención en las investigaciones politológicas sobre la región, que identifican dos periodos al respecto. En el primero se incluyen los cambios impulsados por presidentes que aplicaron en sus países medidas económicas neoliberales en los noventa (Fujimori, Menem y Cardoso), y en el segundo los que llevaron a cabo gobernantes pertenecientes al llamado “giro a la izquierda” en la primera década de este siglo (Chávez, Correa, Morales y Ortega) (Serrafero, 2011; Treminio, 2013). En los últimos años la ola reeleccionista ha alcanzado a países que no solo la prohibían, sino que establecían duras sanciones a quienes siquiera la proponían (Honduras), aunque también ha habido casos de inestabilidad en dicha regla. Así, Colombia prohibió la reelección presidencial inmediata una década después de aprobarla, y República Dominicana cambió cuatro veces lo que al respecto establecía la Constitución debido a las ambiciones y temores de sus líderes políticos en las últimas dos décadas. A continuación, se detalla qué disposición existía en los países sobre la reelección presidencial a partir de 1989.

Gráfica 1

Disposición constitucional sobre reelección presidencial en América Latina (1989-2020)



Fuente: elaboración propia.

La gráfica muestra que a fines de los años ochenta y principios de los noventa la gran mayoría de los países latinoamericanos solo permitía la reelección alterna después de transcurridos uno o dos periodos presidenciales. Cinco países la prohibían expresamente y solo uno consideraba la reelección indefinida (República Dominicana). Claramente la norma predominante era que el presidente en funciones no podía aspirar a reelegirse de forma inmediata. Según la literatura especializada, ese diseño buscaba la alternancia en el poder y minimizar la posibilidad de volver a caer en el caudillismo y en el abuso de poder desde la presidencia (Serrafero, 1994, 2011; Treminio, 2013; Negretto, 2013; Corrales y Penfold, 2014). Así, la alternancia era valorada positivamente en las nuevas democracias de la región. Desde mediados de los noventa fue cayendo el número de países con reelección alterna y subiendo los que cambiaron la constitución para permitir la reelección inmediata por una vez. Ya en este siglo también aumentaron los que hicieron posible la reelección presidencial indefinida (Venezuela, Bolivia, Nicaragua y Ecuador). Así, en 2020 el panorama en América Latina era mucho más balanceado entre las diversas posibilidades de reelección. Según Serrafero (2011), la reelección inmediata y la reelección indefinida acentúan el carácter mayoritario de la democracia (en los términos de Lijphart, 2000), lo que significa que en varios países se comenzó a valorar más la idea de que la mayoría debe prevalecer que la de la alternancia.

Los cambios constitucionales para favorecer la reelección inmediata o la reelección indefinida generaron estudios que indagaron sus causas. Dos hallazgos son recurrentes al respecto: 1) la alta popularidad de los presidentes les lleva a buscar cambiar la constitución para poder reelegirse y seguir gobernando, 2) para tener éxito en ese intento es primordial que el presidente tenga control sobre su partido o que este sea de reciente creación (en el último caso, el partido sería solo el medio por el cual accedió a la presidencia y difícilmente tiene vida política propia con independencia de su líder); lo que significa que en la medida en que el partido oficialista es antiguo y está institucionalizado, es menos probable que se produzca una modificación que favorezca la reelección (dentro del partido habría otros líderes interesados en contender por la presidencia) (Negretto, 2013; Treminio, 2013, 2015; Kouba, 2016).² En relación a los efectos de dichos cambios constitucionales, solo se ha señalado que la reelección inmediata y la indefinida aumentan notablemente las probabilidades de triunfo del presidente en funciones. De los diecinueve presidentes que buscaron reelegirse en América Latina desde los años ochenta, diecisiete lo lograron. Solo Daniel Ortega en Nicaragua en 1992 e Hipólito Mejía en República Dominicana en 2004 fracasaron en ese intento (Corrales y Penfold, 2014). Przeworski (2010) ha encontrado que ese resultado se replica en todos los presidencialismos a nivel mundial. Además, cuando el presidente en funciones compite nuevamente, suele ganar las elecciones con un margen más amplio de lo usual: en promedio 11.2 puntos porcentuales adicionales. Esa distancia respecto a su competidor más cercano se suele incrementar en la medida en que las instituciones democráticas son más débiles (Penfold, Corrales y Hernández, 2014; Corrales, 2016).

El estudio de otro tipo de efectos de la regla sobre reelección presidencial aún está pendiente. Si bien abundan los planteamientos teóricos al respecto, a final de cuentas la pregunta sobre las virtudes o perversiones de la reelección del presidente requiere una respuesta empírica. En general, es más común observar en la literatura el señalamiento de que la no reelección inmediata evita la personalización y concentración del poder en el presidente, lo que previene el abuso y la amenaza a los otros poderes del Estado, en especial en una región caracterizada por la debilidad institucional. En ese sentido, la reelección inmediata, y aún más la indefinida, desequilibra el sistema de pesos y contrapesos en favor del presidente y debilita a la propia democracia (Serrafero, 1994, 2011; Zovatto, 2010; Del Campo y Laiz, 2010; Negretto, 2013; Treminio, 2013, 2015; Corrales y Penfold, 2014; Penfold, Corrales y Hernández, 2014; Kouba, 2016). En cambio, los argumentos que favorecen la reelección presidencial señalan que alinearía los incentivos del presidente con los intereses de los electores, lo que mejoraría la rendición de cuentas y la responsividad democrática, además de que permitiría al Ejecutivo sostener apoyo legislativo para aprobar sus políticas. Todo ello

² Sorprendentemente, tener control mayoritario del congreso no es necesario para que un presidente popular cambie la constitución para reelegirse.

beneficiaría a la democracia (Carey, 2003). ¿Por qué tendría efectos tan importantes la reelección del presidente y no así la de otras autoridades y representantes? Treminio (2015) nos da una excelente respuesta: porque en los presidencialismos “el presidente es el actor político con mayor poder debido a su habilidad política para asignar favores y ejercer influencia sobre las oportunidades en la carrera de los otros actores que pueden ponerle obstáculos, tales como los legisladores y los jueces” (Treminio, 2015: 543).

Las motivaciones para cambiar la constitución con el fin de permitir la reelección inmediata o indefinida suelen estar fundadas en que la continuidad en el poder es necesaria para garantizar el proyecto político presidencial, bien sea para preservar reformas económicas de gran magnitud (como las que impulsaron Menem, Fujimori y Cardoso) o para culminar el reemplazo de las antiguas élites y la tarea de inclusión política (que eran parte de los objetivos de Chávez, Correa, Evo Morales y Ortega). Pero más allá de los motivos esgrimidos por los actores políticos, es importante llenar el vacío en la literatura politológica en torno a los efectos sobre la democracia de las distintas posibilidades de reelección presidencial. En 2003, John Carey señalaba que aún teníamos poca experiencia en América Latina con las reelecciones, lo que hacía difícil evaluar con evidencia la validez de los argumentos del párrafo anterior. Esa situación ha cambiado, ya que, como se observa en la gráfica 1, se han producido muchos cambios constitucionales al respecto y ya no existe uniformidad, sino variación en dicha regla.

El estado de la democracia en América Latina

Desde 2015, en los estudios de ciencia política llamó la atención que en la mayor parte del mundo los progresos democráticos no sólo se habían estancado, sino que empezaban a evidenciarse retrocesos en los que se observaba dos novedades: 1) eran graduales y no abruptos como en el pasado y 2) eran impulsados intencionalmente por los gobernantes en turno. Este fenómeno fue nombrado en inglés como *democratic backsliding*, que alude a un deslizamiento hacia atrás, un retroceso paulatino de la democracia. Los autores que lo analizan destacan que los tradicionales golpes de estado de décadas pasadas son cada vez menos frecuentes y que la erosión de las normas, instituciones y organizaciones democráticas es incremental y dirigida por líderes autocráticos que llegaron al poder a través de elecciones libres y competitivas (Bermeo, 2016; Mechkova, Lührmann y Lindberget, 2017; Waldner y Lust, 2018; Meyerrose, 2020; Haggard y Kaufman, 2021). Si bien la solidez de las instituciones en países con democracias consolidadas previno deslizamientos hacia atrás que impliquen su caída a alguna forma de autocracia, la tensión y el conflicto que generaron sus gobernan-

tes puso al sistema político bajo mucho estrés.³ En naciones con democracias frágiles, en especial en Europa del Este, Asia y América Latina, este proceso habría provocado que algunos países sufran retrocesos hacia regímenes autoritarios.⁴ La literatura que lo plantea es cercana a la que más de una década previamente señaló que la consolidación democrática no llegaba a muchos países debido a que en ellos convivían la elección regular de autoridades y la existencia formal de instituciones democráticas, con la manipulación electoral y la violación sistemática de los límites constitucionales por parte de los gobernantes. Menciona, además, que esa situación no era temporal y podía mantenerse durante décadas. A falta de conceptos en la literatura previa para caracterizar ese tipo de régimen, emergieron términos como “democracia iliberal” (Zakaria, 1997), “autoritarismo competitivo” (Levitsky y Way, 2002, 2010) y “autoritarismo electoral” (Schedler, 2013, 2015, 2016). Los términos mencionados aluden a situaciones similares: contextos en que los gobernantes y representantes políticos son electos en procesos electorales en los que participa la oposición (o las oposiciones) pero en condiciones de amplia desventaja por el abuso en el uso de recursos públicos por parte del oficialismo, por la manipulación de las reglas que realizan los órganos electorales en beneficio de los candidatos oficialistas, por las grandes dificultades (o imposibilidad) de los candidatos opositores de ingresar a algunas áreas del país debido a que sectores afines al gobierno lo prohíben, etc., es decir, situaciones en que las condiciones de la competencia política son tan inequitativas que el gobierno no tiene necesidad de efectuar un fraude a gran escala ni de violar masivamente las libertades civiles para asegurarse el triunfo.

A las características anteriores se agrega que los gobernantes no eliminan los contrapesos constitucionales formales, sin embargo, manipulan las instituciones y órganos encargados de establecer límites al ejercicio del poder, en especial a las legislaturas, al poder judicial, a los gobiernos subnacionales y a órganos autónomos como el Banco Central (limitando sus atribuciones formales, reduciéndoles presupuesto, amenazando legalmente o sometiendo a sus integrantes a juicios que tienen motivaciones políticas, nombrando a partidarios incondicionales en puestos clave, etc.). Entonces, lo que caracteriza a los países en los que imperan democracias iliberales, autoritarismos competitivos o autoritarismos electorales, es la coexistencia de las instituciones formales de la democracia liberal con su manipulación severa y sistemática por parte del gobierno para evitar que funcionen eficazmente, con el

³ El caso de la presidencia de Donald Trump en Estados Unidos es el ejemplo más citado.

⁴ Aun con muchas deficiencias, las democracias frágiles (conocidas también como democracias electorales) cuentan con elecciones medianamente competitivas en las que el resultado es incierto. En ellas el Ejecutivo no ha concentrado el poder de forma tal que amenace la independencia de poderes y el desempeño de órganos públicos de control. Ello permite un grado no despreciable de disfrute de derechos. Cuando sufren un retroceso hacia regímenes autoritarios dejan de existir elecciones competitivas, el resultado electoral es conocido de antemano, los otros poderes del Estado están controlados por el Ejecutivo y ya no existe ninguna garantía al respeto de derechos individuales.

fin de conservar y centralizar el poder indefinidamente. Según Schedler (2016), no se trata de democracias deficientes, sino de regímenes que violan requisitos mínimos democráticos, que tienen que ver con la incertidumbre de los resultados electorales y políticos. Las democracias deficientes, aquellas en las que hay déficits en el funcionamiento de los contrapesos políticos, en la integridad burocrática y en la imparcialidad del sistema judicial, pero en que las elecciones son en buena medida libres y justas, son denominadas “democracias electorales”.⁵

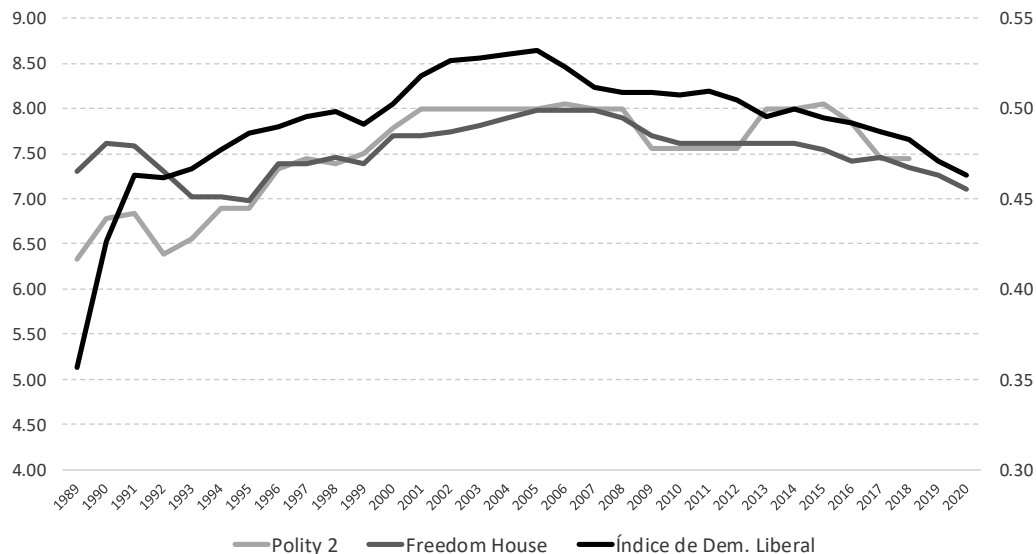
Ambas literaturas se pueden conectar señalando que previamente a la instalación de un autoritarismo competitivo o electoral (o democracia iliberal) podría observarse un proceso de retroceso gradual de la democracia. Por ejemplo, el régimen político de Venezuela, que para Levitsky y Way (2010) es un autoritarismo competitivo y para Schedler (2015) es un autoritarismo electoral, sufrió un paulatino retroceso democrático desde que Chávez llegó a la presidencia en 1998.⁶ Sin embargo, habría que considerar la posibilidad de que no todos los retrocesos llevan a algún tipo de autoritarismo, aunque sí al deterioro de la democracia. En la siguiente gráfica se observa la trayectoria del régimen político en América Latina entre 1989 y 2020, según las mediciones más usadas en los estudios politológicos: *Polity 5*, *Freedom House* y *Varieties of Democracy* (V-Dem).⁷ El eje izquierdo mide a las dos primeras y el derecho a la última. Las tres líneas de tendencia que se observan son medias en cada año de todos los países latinoamericanos.

⁵ El espectro de regímenes políticos lo completan, en la propuesta de ese autor, los autoritarismos cerrados (en los que no hay elecciones multipartidistas ni instituciones de contrapeso) y las democracias liberales (en las que las elecciones son libres y justas y los controles al poder son efectivos).

⁶ Actualmente hay quienes sostienen que, desde el segundo gobierno de Maduro, Venezuela ya es un autoritarismo cerrado. Véase Torrealba (2021).

⁷ *Polity 5* (Marshall, 2020), en su indicador *polity 2*, califica a los regímenes en una escala de -10 a 10, donde los valores mayores corresponden a situaciones más democráticas. *Freedom House* tiene una escala de 1 a 7, donde las democracias más avanzadas obtienen el valor de 1 (a los que llaman países libres) y los autoritarismos más cerrados el 7 (llamados países no libres). En la gráfica 1 esa escala se invirtió y se recalculó en una escala de 1 a 10 con fines de simplificación visual. *Varieties of Democracy* (Coppedge, 2021) tiene diversos indicadores, de los que se escogió el Índice de Democracia Liberal, que es el más empleado en los estudios de *democratic backsliding*, y que mide tanto la dimensión liberal de democracia (que tiene que ver con rendición de cuentas horizontal y estado de derecho) como la electoral (que concierne a las condiciones de la competencia política).

Gráfica 2
 Democracia en América Latina 1989-2020



Fuente: elaboración propia con datos de Polity 5, Freedom House y Varieties of democracy.

A partir de 1989 las tres mediciones consideradas muestran un mejoramiento de las condiciones democráticas en toda América Latina, que alcanza su cúspide entre 2005 y 2006. Desde entonces, comenzó un declive gradual de la democracia y en 2020 se evidencia que el retroceso fue, en promedio, de más de veinte años. Esta mirada regional oculta algunas diferencias entre países. Las gráficas que se exponen a continuación permiten observar que en todos los casos en que ha habido retroceso democrático en los últimos veinte años, este ha sido gradual.⁸ Destacan los casos de Brasil, Bolivia, Honduras, Nicaragua y Venezuela en donde la democracia se ha erosionado de forma importante, en especial en las últimas dos naciones, en las cuales los valores obtenidos a partir de 2013 ya no son compatibles con un régimen democrático.⁹ En el último lustro también ha habido retrocesos en Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala y México, pero que no han sido tan importantes como los registrados en el grupo de países mencionados previamente. En Panamá, Paraguay y Perú, la democracia se mantiene estable, pero dejaron de ocurrir avances hace varios años. Por

⁸ Lo que indica que incluso los pocos episodios de golpe de estado de este siglo fueron precedidos por un deterioro previo, como en el caso de Honduras en 2010. En cambio, el autogolpe ejecutado por Fujimori en Perú a inicios de los años noventa sí provocó una caída abrupta en la medición del IDL.

⁹ Los valores del IDL para Venezuela y Nicaragua están dos desviaciones estándar por debajo del promedio latinoamericano.

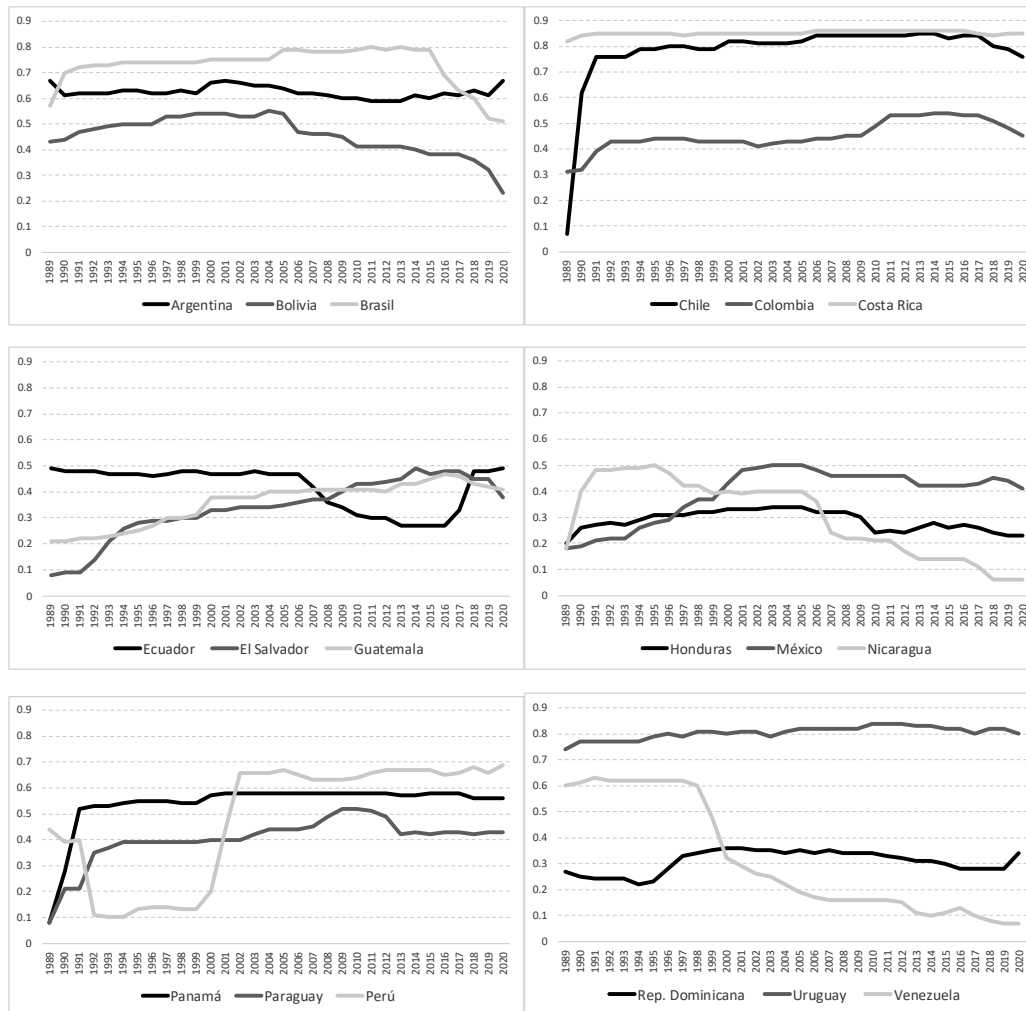
otro lado, Argentina, República Dominicana y Ecuador han experimentado mejoras pero que solo alcanzan a nivelar las caídas sufridas previamente (en el caso ecuatoriano la regresión fue muy fuerte durante las presidencias de Correa). En todos los países mencionados, salvo Chile, los valores del Índice de Democracia Liberal (IDL) reflejan que nuestras democracias tienen muchos déficits, y solo en Costa Rica y Uruguay se puede ver la existencia de democracias estables y de aceptable calidad.¹⁰

Los problemas persistentes de las democracias latinoamericanas (crisis de representación, desigualdad, corrupción, inseguridad ciudadana, estados de derecho débiles) provocaron que el debate sobre la consolidación democrática —parte del paradigma de la transición—¹¹ ceda el paso a la discusión sobre su calidad, entendiendo que ese atributo tiene que ver con la capacidad de entregar servicios públicos a todos los ciudadanos, de distribuir la riqueza y de generar cohesión social, lo cual se lograría a través del mejoramiento de la calidad institucional, en especial del fortalecimiento de los partidos políticos y los parlamentos, de garantizar que los árbitros electorales sean imparciales e independientes, de la seguridad jurídica, del acceso a la información pública, y de la transparencia y rendición de cuentas (Morlino, 2012, 2014). Sin embargo, esta literatura se ve actualmente rebasada por los hechos políticos de los últimos años, ya que daba por sentado que las elecciones en la región suelen ser transparentes, que las alternancias políticas ya no son problemáticas, y que la democracia como forma de gobierno aún goza de un importante apoyo entre la ciudadanía. Como se ha expuesto en párrafos anteriores, nada de esto puede darse por resuelto. Incluso a partir de 2018 los datos de Latinobarómetro muestran que, por primera vez desde que existen encuestas en la región, menos de 50 % de los entrevistados señala que “la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno”. Por tanto, en América Latina estamos ante un problema mucho más serio que la deficiente calidad de la democracia, es decir, el evidente retroceso democrático gradual en la mayoría de los países, la amenaza de que ello lleve a la instauración de regímenes autoritarios, y que los ciudadanos apoyen esos procesos de regresión y los proyectos políticos que los impulsan.

¹⁰ Para no saturar visualmente al lector, no se presentan gráficas individuales por país, sino que se las junta en grupos de tres siguiendo un criterio alfabético.

¹¹ El paradigma de la transición fue dominante en los estudios sobre democracia en la década de 1990. Asumía la existencia de tres fases en el camino hacia una democracia institucionalizada: 1) apertura del régimen autoritario, 2) quiebre del antiguo régimen y surgimiento de una nueva democracia, y 3) consolidación de la democracia; véase Carothers (2002).

Gráfica 3
 Democracia en América Latina 1989-2020, por países (orden alfabético)¹²



Fuente: elaboración propia.

¹² La comparación entre países emplea solamente el IDL de V-Dem. Esto se debe a tres motivos: 1) es el indicador que tiene más valores posibles entre los tres mencionados, lo que permite observar de mejor forma los cambios graduales en el régimen político; 2) su construcción toma en cuenta aspectos de las dimensiones electoral y liberal de las democracias, como la situación de las libertades civiles, del estado de derecho, si el poder judicial es independiente, si los pesos y contrapesos son efectivos, si las elecciones son limpias y si las organizaciones políticas y la sociedad civil pueden actuar libremente; y 3) como ya se mencionó, es el indicador más usado en los estudios politológicos sobre retroceso democrático en los últimos años.

Análisis y discusión

A partir de mediados de los años noventa en América Latina se han producido cambios constitucionales para permitir la reelección presidencial; estos se han intensificado en los últimos veinte años, ya sea en la modalidad inmediata por una sola vez o indefinida. De igual manera, desde 2005-2006, en la mayor parte de la región se vive un proceso de retroceso democrático gradual impulsado en varios casos desde gobiernos democráticamente electos. ¿Existe relación entre ambos fenómenos? El argumento de que un presidente “poderoso” pondría en riesgo la democracia es antiguo y fue empleado para justificar los límites a la reelección desde el siglo XIX. Al respecto, se suele señalar que la perpetuación en la presidencia de la autoridad política más importante de un país deriva inevitablemente en la concentración de poder, en la alteración de los equilibrios constitucionales diseñados por el sistema de contrapesos y en la violación de derechos de, inicialmente, sectores opositores y, luego, otros grupos de la población (Serrafero, 1994, 2011; Carey, 2003; Zovatto, 2010; Del Campo y Laiz, 2010; Corrales y Penfold, 2014; Penfold, Corrales y Hernández, 2014; Morlino, 2014; Kouba, 2016). Ese desenlace sucede incluso cuando se recurre a la reelección de forma instrumental para garantizar los avances de un proyecto político, ya que a la larga la permanencia en el poder se convierte en un fin en sí mismo y la necesidad de mantener los avances logrados es simple justificación. Negretto (2013) señala de manera contundente que ningún país latinoamericano que sea democrático ha adoptado la reelección presidencial indefinida.

Shugart y Carey (1992) mostraron hace treinta años que en los países en que los presidentes tienen mayores atribuciones constitucionales hay mayor riesgo de quiebre democrático, pero en su estudio los quiebres se dan por la llegada violenta de gobiernos no electos. Dichos autores no consideraron la posibilidad de retroceso gradual o de que sean los propios gobernantes surgidos en elecciones competitivas quienes impulsen el deterioro de la democracia, porque el fenómeno conocido como *democratic backsliding* no existía cuando realizaron su investigación. Aunque fueron cautos en realizar afirmaciones categóricas (su número de casos no lo permitía), su hallazgo despertó dudas sobre la conveniencia de tener presidencias muy poderosas. Si bien este fue el primer trabajo empírico que puso a prueba los argumentos sobre si el poder de los presidentes puede amenazar a la democracia, a la fecha no existen estudios que, con evidencia, indaguen si existe relación entre las posibilidades que otorgan las constituciones respecto a la reelección presidencial y la suerte de las democracias. El análisis empírico que se realizará a continuación permitirá saber si son válidos los argumentos teóricos que señalan que la reelección inmediata y la indefinida llevan al deterioro democrático a través de la concentración de poder en el presidente, o, en caso contrario, si hay respaldo para los planteamientos de que esos tipos de reelección constituyen incentivos para un buen desempeño de las autoridades y benefician a la democracia.

Para medir la democracia se empleará el IDI de V-Dem porque ofrece una medición que incluye sus dimensiones electoral y liberal, y por las ventajas señaladas en la nota al pie 12. Será nuestra variable dependiente. Las variables que miden las opciones que otorgan las constituciones en relación a la reelección presidencial han sido construidas a partir de la revisión directa de los textos constitucionales vigentes en cada año desde 1989. Se consideran las cuatro alternativas que se observan en la gráfica 1: no reelección, reelección alterna, reelección inmediata por una vez y reelección indefinida (se construirá una variable dicotómica con valores 0 y 1 para cada tipo de reelección).¹³ Interesa conocer cómo el tipo de reelección influye en el avance o retroceso de las democracias latinoamericanas. Además, con base en lo anterior, se ha construido un indicador agregado que concentra la información de todas las opciones de reelección, y que asume valores entre 1 y 4 en función de cuán permisiva es la constitución de cada país para que los presidentes se reelijan.¹⁴ Las variables de control son las siguientes:

- 1) *Corrupción*: será el *proxy* de calidad institucional, que ha sido señalada como un factor que pudiera contener el retroceso democrático, pero en general hay acuerdo que en América Latina impera la debilidad institucional (Negretto, 2013; Treminio, 2013; Morlino, 2014; Haggard y Kaufman, 2021). Amplia corrupción es indicador de opacidad en el sector público y de instituciones que funcionan con fines particularistas. Al respecto, Attila (2011) encontró que instituciones públicas de calidad están asociadas con niveles bajos de corrupción. Para medir “Corrupción” se empleará el indicador de V-Dem que mide los intercambios corruptos en el sector público.¹⁵ Es una variable continua en la que los valores menores indican mayor corrupción. Se asume que la corrupción será baja donde existe alta calidad institucional, y viceversa.
- 2) *PIB per cápita*: desde hace más de sesenta años se plantea que desarrollo económico y democracia van de la mano (Lipset, 1960; Boix y Stokes, 2003). La medición empleará el indicador que controla por paridad del poder adquisitivo de los indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial (World Bank, 2021), a precios constantes de 2017 (en miles de dólares).
- 3) *Crecimiento anual del PIB*: Pérez Liñán (2016) y Luna y Vergara (2016) han planteado que altas tasas de crecimiento económico aumentan la capacidad de los gobiernos

¹³ No reelección: 1= no existe ningún tipo de reelección, 0=las demás opciones. Reelección alterna: 1= solo existe la posibilidad de reelección alterna, 0= las demás opciones. Reelección inmediata: 1= solo existe la posibilidad de reelección inmediata por una vez, 0= las demás opciones. Reelección indefinida: 1= el presidente puede reelegirse consecutivamente varias veces, 0= las demás opciones.

¹⁴ El indicador se denomina *Todas las reelecciones* y sus valores son: 1=No existe ningún tipo de reelección; 2=solo existe reelección alterna; 3=solo existe reelección inmediata por una vez; 4=el presidente puede reelegirse consecutivamente varias veces.

¹⁵ En la base de datos de V-Dem aparece como “v2excrpts” (Public sector corrupt exchanges).

para socavar la autonomía de las instituciones. La fuente también serán los indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial.

- 4) *Inflación*: se ha señalado que las crisis hiperinflacionarias podrían llevar al aumento de los poderes presidenciales (Negretto, 2013). También se recurrirá a los indicadores de desarrollo mundial del Banco Mundial (en miles de unidades porcentuales).
- 5) *Índice de Gini*: Kouba (2016) señala que en sociedades más desiguales conservar el poder es fundamental para que los miembros del gobierno mantengan sus ingresos y activos económicos, lo que podría llevarles a buscar perpetuarse a toda costa, en especial cuando se involucraron en corrupción y hay riesgo de que sean encarcelados. Los datos se obtendrán de *The Standardized World Income Inequality Database* (Solt, 2020).
- 6) *Apoyo a la democracia*: Freidenberg y Saavedra (2020) y Haggard y Kaufman (2021) plantean que la desconfianza de la gente en las instituciones políticas puede llevarles a buscar respuesta en liderazgos fuertes con poco compromiso democrático. Las encuestas de Latinobarómetro (1996-2020) serán la fuente de los datos.

El análisis estadístico empleará modelos de regresión lineal múltiple con errores estándar robustos y efectos fijos por países. La unidad de observación será país-año en el periodo 1989-2020. La especificación del modelo completo a estimar es la siguiente:

$$Y_i = \beta_0 + \beta_1 X_{1i} + \beta_2 X_{2i} + \beta_3 X_{3i-1} + \beta_4 X_{4i-1} + \beta_5 X_{5i} + \beta_6 X_{6i} + \beta_7 X_{7i-1} + \varepsilon$$

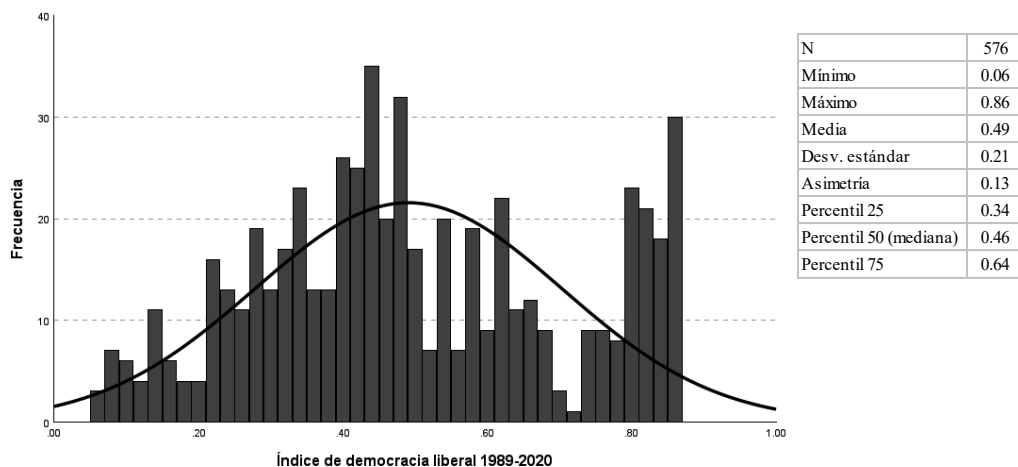
Donde Y_i es el IDL en el año i , X_{1i} es el tipo de reelección que permite un país en el año i , X_{2i} es el nivel de corrupción en el año i , X_{3i-1} es crecimiento anual del PIB en el año anterior a i , X_{4i-1} es la tasa de inflación anual en el año anterior a i , X_{5i} es el PIB per cápita en dólares constantes de 2017 manteniendo la paridad del poder adquisitivo en el año i , X_{6i} es el índice de Gini en el año i , X_{7i-1} es el Apoyo a la Democracia en el año anterior a i , y ε es el término de error.¹⁶

La hipótesis que se plantea en este trabajo es que las opciones de reelección presidencial más restrictivas (no reelección y reelección alterna) tienen relación positiva con el índice de democracia liberal y que las más permisivas (reelección inmediata e indefinida) tienen relación negativa con el mismo. Esto significa que cuando los presidentes pueden prolongar su estancia en el poder por uno o más periodos, aumentan las probabilidades de retroceso democrático. Es importante tomar en cuenta que la relación que se plantea es probabilística, es decir, que no siempre la democracia va a retroceder cuando una constitución política permite la reelección presidencial, o que la ausencia de reelección inmediata o indefinida va a liberar de amenazas al régimen democrático. Sin embargo, se sostiene que en la mayoría de los casos

¹⁶ Se asume que el efecto de las variables que presentan datos del año anterior a i no es inmediato. Ese suele ser el caso de las de desempeño económico.

la relación planteada en la hipótesis va a ser la que se observe. Ahora bien, es posible pensar que entre ambos fenómenos puede existir endogeneidad o causalidad circular, esto es, que el retroceso democrático lleve a cambios en las reglas que norman la posibilidad de reelección presidencial para permitir que el gobernante en turno se quede en el poder. Con el fin de evitar la endogeneidad, en el Apéndice 1 se replican los modelos estadísticos que se presentan en este apartado, pero incluyendo solamente los años en que hubo elección presidencial y además rezagando la variable dependiente en un año. Ello minimiza la posibilidad de causalidad inversa, ya que el resultado nos dirá cómo afecta la regla de reelección del presidente a la democracia un año después de que se hayan realizado los comicios presidenciales.

Gráfica 4
 Descriptivos del IDL en América Latina



Fuente: elaboración propia con datos de Coppedge (2021).

Antes de pasar al análisis inferencial, es relevante describir la distribución del IDL de V-Dem, que es la variable dependiente de este trabajo. Como se observa en la gráfica 4, se trata de una variable continua con valores posibles entre 0 y 1, donde 1 corresponde a una situación de máxima integridad e imparcialidad de las elecciones, y también de estado de derecho y efectivo funcionamiento de los pesos y contrapesos políticos. La situación opuesta es 0. Entre 1989 y 2020 los países de América Latina registraron valores en casi todo el rango teóricamente posible de dicho indicador. La distribución no es normal, puesto que hay varios casos que se concentran en valores superiores a 0.64, que corresponde al percentil 75, algo que es esperable dado que muchos de los países son democracias. Hecha esa descripción de la variable dependiente, a continuación se presentan tres modelos de regresión por

cada tipo de reelección presidencial posible —doce modelos en total— y tres más para el indicador agregado *Todas las reelecciones*. En el primero se muestra la relación simple entre el IDL y la forma de reelección abordada. En el segundo se añaden todas las variables de control excepto la de *Apoyo a la democracia*, debido a que su medición inicia en 1996 y reduce el número de observaciones. En el tercero se añade esta última y se muestra el modelo de análisis estadístico completo.

Tabla 1
 IDL y No reelección

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
No reelección	-0.0040 (0.0136)	0.0215 (0.0343)	0.0067 (0.0346)
Corrupción		0.2030** (0.0798)	0.1410* (0.0706)
Crecimiento del PIB		-0.0007 (0.0008)	0.0009 (0.0009)
Inflación		-0.0070 (0.0058)	0.7651 (0.7106)
PIB per cápita		0.0096** (0.0039)	0.0065 (0.0046)
Índice de Gini		0.0063 (0.0066)	0.0063 (0.0058)
Apoyo a la democracia			-0.0012 (0.0008)
Constante	0.4936*** (0.0036)	-0.2508 (0.3857)	-0.0370 (0.3883)
R ² (between)	0.0546	0.7831	0.7814
N	573	515	346

* Significativo al 90%
 ** Significativo al 95%
 *** Significativo al 99%

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2
 IDL y Reelección alterna

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Reelección alterna	0.1182** (0.0473)	0.1048** (0.0369)	0.1443*** (0.0407)
Corrupción		0.1775*** (0.0599)	0.1279** (0.0513)
Crecimiento del PIB		-0.0007 (0.0008)	0.0009 (0.0008)
Inflación		-0.0231*** (0.0050)	-0.0739 (0.7229)
PIB per cápita		0.0060 (0.0038)	-0.0005 (0.0033)
Índice de Gini		-0.0002 (0.0059)	-0.0020 (0.0045)
Apoyo a la democracia			-0.0004 (0.0004)
Constante	0.4370*** (0.0222)	0.1020 (0.3244)	0.3638 (0.2888)
R ² (between)	0.119	0.739	0.622
N	573	515	346

* Significativo al 90%
 ** Significativo al 95%
 *** Significativo al 99%

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3
 IDL y Reelección inmediata por una vez

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Reelección inmediata	-0.1192** (0.0497)	-0.1082** (0.0472)	-0.1207**
Corrupción		0.1760*** (0.0581)	0.1296** (0.0535)
Crecimiento del PIB		-0.0007 (0.0008)	0.0010 (0.0009)
Inflación		-0.0225*** (0.0061)	-0.1214 (0.7605)
PIB per cápita		0.0084** (0.0036)	0.0036 (0.0037)
Índice de Gini		0.0013 (0.0053)	0.0010 (0.0044)
Apoyo a la democracia			-0.0007 (0.0004)
Constante	0.5239*** (0.0131)	0.0770 (0.3033)	0.2830 (0.3078)
R ² (between)	0.012	0.747	0.692
N	573	515	346

* Significativo al 90%

** Significativo al 95%

*** Significativo al 99%

Fuente: elaboración propia.

Tabla 4
 IDL y Reelección indefinida

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Reelección indefinida	-0.1972*** (0.0536)	-0.1562*** (0.0376)	-0.1387***
Corrupción		0.1738*** (0.0566)	0.1304**
Crecimiento del PIB		-0.0003 (0.0008)	0.0011 (0.0009)
Inflación		-0.0058 (0.0058)	0.4875 (0.7510)
PIB per cápita		0.0063** (0.0030)	0.0046 (0.0038)
Índice de Gini		-0.0002 (0.0061)	0.0006 (0.0053)
Apoyo a la democracia			-0.0007 (0.0007)
Constante	0.5087*** (0.0043)	0.1607 (0.3378)	0.2509 (0.3494)
R ² (between)	0.213	0.803	0.818
N	573	515	346

* Significativo al 90%

** Significativo al 95%

*** Significativo al 99%

Fuente: elaboración propia.

Tabla 5
 IDL y Todas las reelecciones

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Todas las reelecciones	-0.0442*** (0.0150)	-0.0395*** (0.0146)	-0.0391**
Corrupción		0.1682*** (0.0514)	0.1275** (0.0468)
Crecimiento del PIB		-0.0005 (0.0008)	0.0011 (0.0009)
Inflación		-0.0173*** (0.0042)	-0.0295 (0.7569)
PIB per cápita		0.0081** (0.0033)	0.0045 (0.0038)
Índice de Gini		0.0001 (0.0052)	0.0003 (0.0047)
Apoyo a la democracia			-0.0007 (0.0004)
Constante	0.5997*** (0.0365)	0.2173 (0.3024)	0.3653 (0.3310)
R ² (between)	0.009	0.733	0.702
N	573	515	346

* Significativo al 90%
 ** Significativo al 95%
 *** Significativo al 99%

Fuente: elaboración propia.

En la tabla 1 se observa que la no reelección presidencial no tiene relación significativa con el mejoramiento o empeoramiento de las condiciones democráticas en ninguno de los tres modelos de regresión. Ello significa que la prohibición constitucional de cualquier tipo de reelección no contribuye a la democratización, aunque tampoco la perjudica. De las variables de control, solo “Corrupción” muestra consistencia en su relación con el IDL, y el sentido de la misma confirma que menores niveles en esa variable —que corresponden con alta calidad institucional— favorecen a la democracia. El nivel de desarrollo, medido por

el PIB per cápita, también tiene relevancia en uno de los modelos, lo que brinda respaldo a teorías que tienen más de medio siglo discutiéndose (aunque en el modelo 3, que reduce el número de observaciones, pierde significancia). Los resultados de la tabla 2 son muy interesantes, ya que muestran que la reelección alterna sí influye en el avance de la democracia. La relación entre ambas variables es significativa en los tres modelos, lo que indica que el hallazgo es consistente. Nuevamente se revela que bajos niveles de corrupción —o buena calidad de las instituciones— benefician a la democratización. En el modelo 2 de esa tabla, se observa que una elevada inflación es nociva para la democracia, resultado que no se ratifica en el modelo 3, debido a que las crisis hiperinflacionarias de la mayoría de los países latinoamericanos se produjeron antes de 1996. De todas formas, el hallazgo deja la advertencia de no subestimar el posible efecto democrático adverso de las crisis económicas caracterizadas por un aumento general de precios (el coeficiente obtenido indica que dos dígitos de inflación ya son problemáticos) y la necesidad de controlarlas en corto plazo. Recordemos que en 2021 y 2022 la inflación caracterizó el desempeño económico en varios países en un contexto de pospandemia.

Las tablas 3 y 4 muestran que la reelección inmediata y la indefinida son siempre perjudiciales para la democracia. La relación negativa y significativa entre esas variables y el IDL en los tres modelos de cada tabla indica que esas opciones que dan varios países en sus constituciones debería evitarse en la región, en especial la última, a juzgar por sus coeficientes que son mayores (lo que indica un perjuicio mayor). También se observa nuevamente que bajos niveles de corrupción son siempre benéficos para el avance democrático, lo que vuelve a demostrar que las democracias requieren alta calidad de sus instituciones. El hallazgo de la tabla 2 se repite en la 3, en el sentido de que una alta inflación tiene efectos democráticos negativos. Por último, al igual que en la tabla 1, estos resultados brindan apoyo al planteamiento de que el desarrollo económico (medido por el PIB per cápita) tiene relación positiva con la democracia. Nótese que los modelos que incluyen a las variables de control en las cuatro tablas tienen un alto nivel de ajuste, que indica que la variable dependiente está siendo bien explicada por las independientes.

El conjunto de hallazgos mencionados se confirman en la tabla 5, lo que indica que las relaciones encontradas son altamente consistentes. La variable “Todas las reelecciones” es significativa y con signo negativo en los tres modelos, lo que significa que en la medida que la regla de reelección presidencial se vuelve más permisiva, la democracia tenderá a deteriorarse. Por ejemplo, pasar de reelección alterna a inmediata por una vez contribuye en promedio a reducir el índice de democracia liberal en más de un tercio de punto. Por otro lado, la tabla 5 vuelve a mostrar que la alta calidad institucional contribuye positivamente a la democracia. De hecho, el indicador “Corrupción” con que se la mide y las distintas opciones existentes sobre reelección presidencial son las variables que muestran resultados más consistentes en los 15 modelos de regresión exhibidos. Para comprobar que las opera-

ciones estadísticas llevadas a cabo son adecuadas, en el Apéndice 2 se muestran las gráficas de dispersión de residuos de los modelos 2 y 3 de la tabla 5. Se han elegido esos modelos porque en ellos se incluyen todas las opciones de reelección posible y todas las variables de control. En las gráficas del Apéndice 2 se observa que los residuos son homocedásticos, no autocorrelacionados y tienen media cero, lo que se refleja en que su línea de ajuste es completamente horizontal y en que éstos no están concentrados en algún área de la gráfica (lo que se conoce como esfericidad de los residuos). Según la teoría estadística, lo anterior revela una adecuada selección de los modelos de regresión empleados (Montero, 2016).

Los resultados que se observan en las cinco tablas del Apéndice 1 confirman el sentido de la relación causal planteada en este trabajo: las reglas de reelección presidencial influyen en la democracia. Lo obtenido en las tablas 1 a 5 fue ratificado en dicho apéndice a pesar de que el número de casos en cada modelo se redujo a menos de la cuarta parte.¹⁷ De tal forma, la no reelección no afecta a la democracia ni positiva ni negativamente, la reelección alterna contribuye al avance democrático, la reelección inmediata por una vez y la indefinida tienen relación con el retroceso de la democracia, y en la medida en que estas reglas se hacen más permisivas para que el presidente se reelija se produce una regresión democrática.

Todos estos resultados brindan evidencia de que la reelección inmediata y la reelección indefinida del presidente representan una amenaza para las democracias latinoamericanas. Así, los argumentos en contra de esas opciones políticas esgrimidos desde el siglo XIX y que se basaban en el temor a la perpetuación en la presidencia, al caudillismo y a la concentración de poder, tienen finalmente respaldo empírico. La importancia de este hallazgo radica en que surge de un análisis comparado que incluye a los dieciocho países de la región durante un periodo de más de treinta años (anteriormente, la experiencia a partir de casos concretos era la única fuente de información). El planteamiento de que la reelección inmediata o la indefinida proporcionaría incentivos para un buen desempeño de los gobernantes no solo no se sostiene empíricamente, sino que resulta peligroso para nuestras frágiles democracias, lo cual significa que los cambios constitucionales ocurridos desde la década de 1990 e impulsados con especial énfasis en los últimos quince años para facilitar la continuidad de quienes se encontraban gobernando, han contribuido de forma importante al retroceso democrático descrito en el apartado anterior. De igual manera, encuentran respaldo los señalamientos de que la alternancia de presidentes reduce la posibilidad de abuso de poder, ya que la tabla 2 ha mostrado que la reelección alterna es la única forma de reelección presidencial que contribuye al avance de la democracia y la tabla 1 que la no reelección no resulta perjudicial. Es deseable que las constituciones latinoamericanas vuelvan a valorar positivamente la alternancia y privilegien la figura de la reelección alterna, ya que ella

¹⁷ Solo en uno de los quince modelos de regresión del apéndice la variable independiente deja de ser significativa, aunque se mantiene el signo de la relación estadística (modelo 3, tabla 9). Ello se debe a la disminución de casos.

no retira al presidente saliente de la vida política, no desperdicia el capital político que posee, ni la experiencia acumulada (algo que lamentaba Linz en 1994).

Otro hallazgo de importancia es que la calidad institucional sí favorece al avance de la democracia. De hecho, el retroceso democrático de los últimos años no solo fue posible por la prolongación en el poder de algunos presidentes en virtud de las reglas de reelección, sino también porque la mayor parte de la región carece de instituciones sólidas que prevengan ese desenlace. En todos los modelos de regresión en que aparece, la variable “Corrupción” (proxy de calidad institucional) es significativa en su relación con el IDL (lo que también se replica en el Apéndice 1). En consecuencia, la necesidad de fortalecer las instituciones señalada por Morlino (2012) y Morlino (2014) es una agenda pendiente en nuestros países. Así, el fortalecimiento institucional (de partidos, órganos legislativos, órganos electorales, tribunales de justicia, etc.) y la imposibilidad de que los presidentes se reelijan de forma consecutiva e indefinida son medidas que se complementarían de buena forma para, al menos, prevenir deslizamientos hacia atrás de las democracias latinoamericanas. Pero dado que la tarea de construcción de instituciones de calidad toma no solo varios años, sino incluso décadas, resulta imperativo que las constituciones solo permitan que los presidentes puedan aspirar a reelegirse de forma alterna o que incluso esté cerrada esa opción. Es una acción que puede realizarse en corto plazo, aunque para ello se necesitan acuerdos políticos entre fuerzas oficialistas y opositoras, y que en el momento de la negociación no exista ningún líder político extremadamente popular que vea convenientes las reglas de reelección inmediata e indefinida para sus planes futuros.

Conclusiones

El análisis estadístico realizado responde de forma clara la pregunta formulada en la introducción: sí existe relación entre el retroceso democrático producido en América Latina en los últimos quince años y que la reelección presidencial y la indefinida se hayan propagado en la región. Ambos tipos de reelección son nocivas para la democracia, lo que brinda respaldo empírico a formulaciones teóricas que tienen más de 200 años. Quienes hacían explícitos sus temores al abuso de poder por la perpetuación de gobernantes, al caudillismo y a la personalización del régimen político, tenían razón. El retroceso en algunos países, promovido desde el gobierno por autoridades electas en elecciones competitivas, ha derivado en la caída de la democracia y la instalación de autoritarismos, lo que muestra que ambas formas de reelección no solo suponen una tensión democrática, sino una verdadera amenaza. La alta calidad institucional puede prevenir tal desenlace, pero en una región caracterizada por la debilidad de sus instituciones no puede asumirse que ellas serán un obstáculo eficaz para líderes muy populares pero sin compromiso democrático. No obstante, no todas las

formas de reelección resultan perjudiciales. Se ha encontrado que la reelección alterna favorece el avance de la democracia, lo que brinda respaldo a planteamientos clásicos de la ciencia política de que la alternancia en el poder es una de las características centrales de las democracias (Powell, 1982; Dahl, 1989; Przeworski, Alvarez, Cheibub y Limongi, 2000). Incluso el análisis ha arrojado que la prohibición de que los presidentes puedan reelegirse de forma inmediata y alterna no perjudica a la democracia. La posibilidad de que la reelección presidencial sería benéfica por los incentivos a un buen desempeño para los gobernantes y por el derecho que los electores tienen de elegir a quien sea que consideren idóneo había sido un argumento muy defendido desde los debates de los fundadores de Estados Unidos.

Con los hallazgos mencionados, la discusión sobre los peligros o las bondades de la reelección presidencial en América Latina queda resuelto, y se evidencia la imperiosa necesidad de que las constituciones políticas de nuestros países solo contemplen como opciones la no reelección o la reelección alterna, privilegiando en lo posible la última. Ese camino en sentido inverso, para limitar la prolongación en el poder, ya ha sido emprendido antes. En 2015, el presidente Santos, de Colombia, que había sido reelecto un año antes, impulsó una iniciativa para que el congreso vuelva a prohibir la reelección. El motivo fue el temor al regreso al poder de Álvaro Uribe. En Ecuador, a través de un referéndum promovido por el presidente Lenín Moreno, se aprobó eliminar la reelección indefinida. Lo que se buscaba era impedir que Correa vuelva a la presidencia. En Perú, tras la huida de Fujimori por la crisis política que provocó su segunda reelección en 2000, se aprobó anular las reelecciones inmediata e indefinida y permitir nuevamente solo la alterna tras un periodo constitucional. Todo ello revela que, en los hechos, ese tipo de cambios constitucionales están motivados, principalmente, por cálculos políticos estratégicos que obedecen al contexto inmediato de los actores políticos, lo que significa que solo serán promovidos si benefician a las que conjuntamente son las principales fuerzas políticas.¹⁸ Si se deja pasar un momento favorable en que se puede negociar un acuerdo al respecto, es posible que el descontento de la gente con la democracia lleve a la presidencia a un líder muy popular que pondría en peligro la imperfecta democracia existente.

La hipótesis planteada de que las opciones de reelección presidencial más restrictivas (no reelección y reelección alterna) favorecen a la democracia y que las más permisivas (reelección inmediata e indefinida) suponen un peligro, ha sido confirmada casi en su totalidad. Solamente no se ha confirmado que la *no reelección presidencial* tiene relación positiva con el índice de democracia liberal (aunque no es democráticamente nociva). Todas las demás opciones de reelección muestran las relaciones esperadas en la hipótesis, y estas son altamente consistentes. A futuro es deseable que las investigaciones sobre este tema incorporen otros factores de análisis para ampliar lo que sabemos. Por ejemplo, ¿en qué medida

¹⁸ Dosek (2018) llega a una conclusión similar.

el federalismo o la descentralización pueden contener la concentración de poder de líderes que se perpetuaron en la presidencia? ¿En parlamentarismos con instituciones débiles la permanencia de los gobernantes es igualmente problemática? De igual forma, con base en los resultados de los modelos estadísticos de que la calidad de las instituciones favorece el avance de la democracia, podrían emprenderse trabajos que analicen en detalle qué instituciones son más importantes para ello. Los estudios sobre instituciones políticas en América Latina se han multiplicado en los últimos veinte años y son una base sólida de partida. Los hallazgos que se alcancen serían insumos importantes para un diseño institucional más informado de nuestras democracias, teniendo como objetivo evitar futuros deslizamientos hacia atrás y consolidar los avances progresivos que se vayan logrando.

Sobre el autor

MARIO ALEJANDRO TORRICO TERÁN es doctor en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política por la Flacso-México. Actualmente se desempeña como profesor-investigador de la misma institución, y es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I. Sus líneas de investigación son Instituciones Políticas, Política Comparada y Economía Política. Entre sus publicaciones más recientes se encuentran: *Ciclo político de derecha en América Latina* (2021) Ciudad de México: Flacso; “Desarrollo en América Latina a inicios del siglo XXI” (2021) en María Luisa González Marín y Patricia Rodríguez López, *Presupuestos de género, reproducción social y mercado laboral femenino*. Ciudad de México: UNAM; (con Diego Solís) “Voto ideológico, ¿por qué los latinoamericanos votan por la izquierda o la derecha?” (2020) *Foro Internacional*, 60(1).

Referencias bibliográficas

- Attila, Joseph G. (2011) *Corruption and quality of public institutions: evidence from Generalized Method of Moment* [en línea]. Working Paper fhalshs-00556802f. CERDI, Etudes et Documents. Disponible en: <<https://hal.archives-ouvertes.fr/halshs-00556802>>
- Bermeo, Nancy (2016) “On Democratic Backsliding” *Journal of Democracy*, 27(1): 5-19.
- Boix, Carles y Susan Stokes (2003) “Endogenous Democratization” *World Politics*, 55: 517-549.
- Carey, John M. (2003) “The Reelection Debate in Latin America” *Latin American Politics and Society*, 45(1): 119-133.
- Carothers, Thomas (2002) “The End of the Transition Paradigm” *Journal of Democracy*, 13(1): 5-21.
- Coppedge, Michael *et al.* (2011) “Conceptualizing and Measuring Democracy: A New Approach” *Perspectives on Politics*, 9(2): 247-267.
- Coppedge, Michael (2021) *V-Dem Dataset v11*. Varieties of Democracy (V-Dem) Project. <https://doi.org/10.23696/vdemds21>
- Corrales, Javier (2016) “Can Anyone Stop the President? Power Asymmetries and Term Limits in Latin America, 1984-2016” *Latin American Politics and Society*, 58(2): 3-25.
- Corrales, Javier y Michael Penfold (2014) “Manipulating Term Limits in Latin America” *Journal of Democracy*, 25(4): 157-168.
- Dahl, Robert A. (1989) *La Poliarquía. Participación y oposición*. Tecnos.
- Del Campo, María Esther y Consuelo Laiz (2010) “El debate sobre la rendición de cuentas en las democracias: una propuesta de análisis” en Ruiz-Huerta, Jesús y Manuel Villoria (coords.) *Gobernanza democrática y fiscalidad*. Tecnos, pp: 56-86.

- Dosek, Tomás (2018) “Reformas de reelección presidencial en América Latina en 2015: Estrategias e intereses electorales de las élites políticas” *Revista Derecho Electoral*, 25: 57-82.
- Freedom House (s.f.) *Freedom in the World Data and Resources*. Disponible en <<https://freedomhouse.org/report/freedom-world>> [Consultado el 20 de junio de 2022].
- Freidenberg, Flavia y Camilo Saavedra (2020) “La democracia en América Latina” *Revista Derecho Electoral*, 30: 1-42.
- Haggard, Stephan y Robert Kaufman (2021) *Backsliding. Democratic Regress in the Contemporary World*. Cambridge University Press.
- Hamilton, Alexander *et al.* (1957) *El Federalista*. FCE.
- Kouba, Karel (2016) “Party Institutionalization and the Removal of Presidential Term Limits in Latin America” *Revista de Ciencia Política*, 36(2): 433-457.
- Latinobarómetro (s.f.) *Banco de datos en línea*. Disponible en: <<https://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>> [Consultado el 20 de junio de 2022].
- Levitsky, Steven y Lucan Way (2002) “The Rise of Competitive Authoritarianism” *Journal of Democracy*, 13(2): 51-65.
- Levitsky, Steven y Lucan Way (2010) *Competitive authoritarianism: Hybrid regimes after the cold war*. Cambridge University Press.
- Lijphart, Arend (2000) *Modelos de democracia. Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Ariel.
- Linz, Juan (1994) “Democracia presidencial o parlamentaria ¿Qué diferencia implica?” en Linz, Juan y Arturo Valenzuela (comps.) *La crisis del presidencialismo*. Alianza, pp. 25-143.
- Lipset, Seymour Martin (1960) *El hombre político, las bases sociales de la política*. Eudeba.
- Luna, Juan Pablo y Alberto Vergara (2016) “Delegative Democracy Revisited: Latin America’s Problems of Success” *Journal of Democracy*, 27(3): 158-165.
- Maltz, Gideon (2007) “The case for presidential term limits” *Journal of Democracy*, 18(1): 128-142.
- Manin, Bernard (2006) *Los principios del gobierno representativo*. Alianza.
- Marshall, Monty G. (2020) *Polity 5. Political Regime Characteristics and Transitions, 1800-2018 Dataset* [en línea]. Polity Project, Center for Systemic Peace. Disponible en: <<http://www.systemicpeace.org/inscrdata.html>> [Consultado el 20 de junio de 2022].
- Mechkova, Valeriya; Lührmann, Anna y Staffan I. Lindberg (2017) “How Much Democratic Backsliding?” *Journal of Democracy*, 28(4): 162-169.
- Meyerrose, Anna M. (2020) “The Unintended Consequences of Democracy Promotion: International Organizations and Democratic Backsliding” *Comparative Political Studies*, 53(10-11): 1547-1581.
- Montero, Roberto (2016) *Modelos de regresión lineal múltiple*. Universidad de Granada.
- Morlino, Leonardo (2012) “Observando las diferentes calidades de la democracia” *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 1(1): 9-38.

- Morlino, Leonardo (2014) *La calidad de las democracias en América Latina. Informe para IDEA Internacional*. IDEA Internacional.
- Negretto, Gabriel L. (2013) *Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. Cambridge University Press.
- Penfold, Michael; Corrales, Javier y Gonzalo Hernández (2014) “Los Invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina” *Revista de Ciencia Política*, 34(3): 537-559.
- Pérez-Liñán, Aníbal (2016) “Democracia, Radicalización, y Agencia Política en América Latina” *Revista Debates*, 10(1): 11-30.
- Powell, Bingham G. (1982) *Contemporary Democracies. Participation, Stability, and Violence*. Harvard University Press.
- Przeworski, Adam (1995) *Democracia y mercado*. Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam; Alvarez, Michael; Cheibub, Jose Antonio y Fernando Limongi (2000) *Democracy and Development. Political Institutions and Well-Being in the World, 1950–1990*. Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam (2010) *Democracy and the limits of self-government*. Cambridge University Press.
- Schedler, Andreas (2013) *The Politics of Uncertainty*. Oxford University Press.
- Schedler, Andreas (2015) “Electoral Authoritarianism” en Scott, Robert A. y Marlis C. Buchmann (eds.) *Emerging Trends in the Social and Behavioral Sciences*. John Wiley & Sons.
- Schedler, Andreas (2016) *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*. FCE.
- Serrafero, Mario (1994) “Liderazgo y Reelección Presidencial en la Argentina” *Desarrollo Económico*, 33(132): 565-586.
- Serrafero, Mario (2011) “La reelección presidencial indefinida en América Latina” *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, 54: 225-259.
- Shugart, Matthew Soberg y John M. Carey (1992) *Presidents and assemblies: constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge University Press
- Solt, Frederick (2020) “Measuring Income Inequality Across Countries and Over Time: The Standardized World Income Inequality Database” *Social Science Quarterly*, 101(3): 1183-1199.
- Stone, Peter (2019) “Theorizing Presidential Rotation” en Baturo, Alexander y Robert Elgie (eds.) *The Politics of Presidential Term Limits*. Oxford University Press, pp. 19-36.
- Torrealba, Carlos (2021) “¿Venezuela gira a la derecha? De autoritarismo competitivo a autoritarismo a secas y de sobrerregulación a ajuste económico (2015-2020)” en Torrico, Mario (coord.) *Ciclo político de derecha en América Latina*. Flacso, pp. 77-106.
- Treminio, Ilka (2013) “Las reformas a la reelección presidencial en América Latina” *Estudios Sociológicos*, 31(91): 59-85.

- Treminio, Ilka (2015) “Llegaron para quedarse... Los procesos de reforma a la reelección presidencial en América Latina” *Revista de Ciencia Política*, 35(3): 537-558.
- Waldner, David y Ellen Lust (2018) “Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding” *Annual Review of Political Science*, 21: 93-113.
- World Bank (2021) *World Development Indicators* [en línea]. Disponible en: <<https://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>> [Consultado el 20 de junio de 2022].
- Zakaria, Fareed (1997) “The Rise of Illiberal Democracy” *Foreign Affairs*, 76(6): 22-43.
- Zovatto, Daniel (2010) “La reforma político-electoral en América Latina 1978-2009. Evolución, situación actual, tendencias y efectos” *Revista Justicia Electoral*, 1(6): 115-171.

Apéndice 1

Modelos estadísticos solamente en años de elecciones presidenciales y variables dependientes rezagadas un año

Tabla 6
IDL y No reelección

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
No reelección	-0.0071 (0.0152)	0.0149 (0.0258)	-0.0197
Corrupción		0.2030*** (0.0618)	0.1533** (0.0525)
Crecimiento del PIB		-0.0035 (0.0024)	-0.0004 (0.0023)
Inflación		-0.0165** (0.0073)	2.1134*** (0.7079)
PIB per cápita		0.0070** (0.0027)	0.0051 (0.0035)
Índice de Gini		0.0099* (0.0054)	0.0120* (0.0058)
Apoyo a la democracia			0.0004 (0.0008)
Constante	0.5004*** (0.0039)	-0.3720 (0.3097)	-0.3916 (0.3669)
R ² (between)	0.0450	0.7774	0.7797
N	130	122	81

* Significativo al 90%
 ** Significativo al 95%
 *** Significativo al 99%

Fuente: elaboración propia.

Tabla 7
IDL y Reelección alterna

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Reelección alterna	0.1107** (0.0402)	0.1044** (0.0389)	0.0767*** (0.0234)
Corrupción		0.1774*** (0.0450)	0.1376*** (0.0451)
Crecimiento del PIB		-0.0043* (0.0023)	-0.3789 (2.1858)
Inflación		-0.0317*** (0.0068)	1.5363* (0.8176)
PIB per cápita		0.0032 (0.0037)	0.0020 (0.0029)
Índice de Gini		0.0028 (0.0051)	0.0066 (0.0045)
Apoyo a la democracia			0.0009 (0.0007)
Constante	0.4491*** (0.0179)	0.0095 (0.2866)	-0.1351 (0.2915)
R ² (between)	0.1218	0.7128	0.7599
N	130	122	81

* Significativo al 90%
 ** Significativo al 95%
 *** Significativo al 99%

Fuente: elaboración propia.

Tabla 8.
 IDL y Reelección inmediata por una vez

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Reelección inmediata	-0.1093** (0.0432) (0.0418)	-0.1014** (0.0259)	-0.0460*
Corrupción		0.1779*** (0.0443) (0.0471)	0.1423***
Crecimiento del PIB		-0.0036 (0.0022) (0.0023)	0.0001
Inflación		-0.0294*** (0.0078) (0.6637)	1.4779**
PIB per cápita		0.0057* (0.0028) (0.0033)	0.0044
Índice de Gini		0.0049 (0.0044) (0.0045)	0.0095*
Apoyo a la democracia			0.0005 (0.0008)
Constante	0.5305*** (0.0126) (0.2608)	-0.0427 (0.2878)	-0.2380
R ² (between)	0.0204	0.7345	0.7826
N	130	122	81

* Significativo al 90%
 ** Significativo al 95%
 *** Significativo al 99%

Fuente: elaboración propia.

Tabla 9
IDL y Reelección indefinida

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Reelección indefinida	-0.1668*** (0.0500)	-0.1175*** (0.0560)	-0.0881
Corrupción		0.1796*** (0.0438)	0.1480*** (0.0449)
Crecimiento del PIB		-0.0052* (0.0027)	-0.0005 (0.0023)
Inflación		-0.0205** (0.0086)	1.5531* (0.8087)
PIB per cápita		0.0044* (0.0024)	0.0041 (0.0030)
Índice de Gini		0.0052 (0.0045)	0.0086* (0.0049)
Apoyo a la democracia			0.0005 (0.0006)
Constante	0.5113*** (0.0038)	-0.0622 (0.2557)	-0.2102 (0.3243)
R ² (between)	0.2732	0.7913	0.8016
N	130	122	81

* Significativo al 90%
 ** Significativo al 95%
 *** Significativo al 99%

Fuente: elaboración propia.

Tabla 10
 IDL y Todas las reelecciones

	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Todas las reelecciones	-0.0395*** (0.0126) (0.0110)	-0.0341*** (0.0087)	-0.0174*
Corrupción		0.1673*** (0.0371) (0.0437)	0.1392***
Crecimiento del PIB		-0.0035 (0.0023) (0.0023)	0.0005
Inflación		-0.0255*** (0.0068) (0.6278)	1.3228*
PIB per cápita		0.0053** 0.0044 (0.0024) (0.0030)	
Índice de Gini		0.0036 (0.0037) (0.0039)	0.0085**
Apoyo a la democracia			0.0004 (0.0007)
Constante	0.5983*** (0.0318) (0.2348)	0.0942 (0.2573)	-0.1568
R ² (between)	0.0233	0.7311	0.7782
N	130	122	81

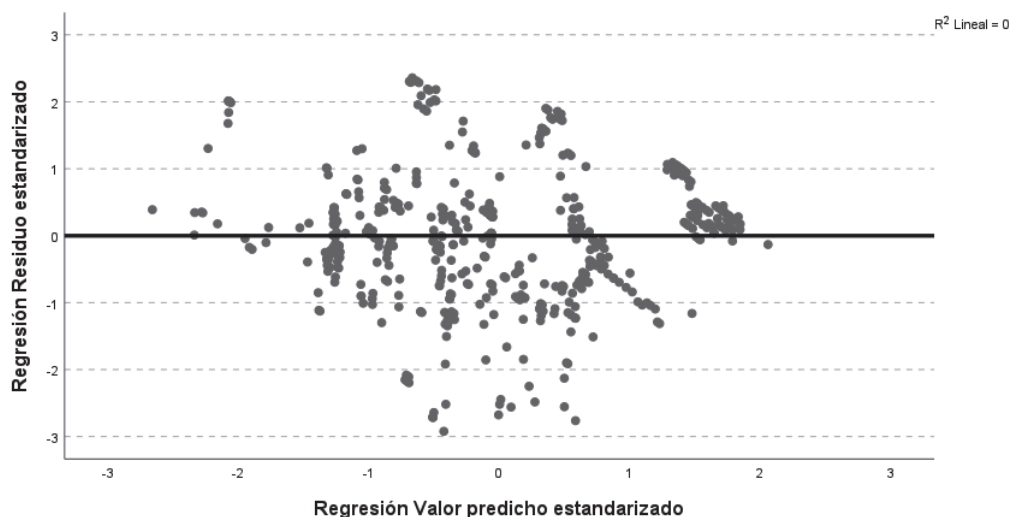
* Significativo al 90%
 ** Significativo al 95%
 *** Significativo al 99%

Fuente: elaboración propia.

Apéndice 2

Gráfica 5

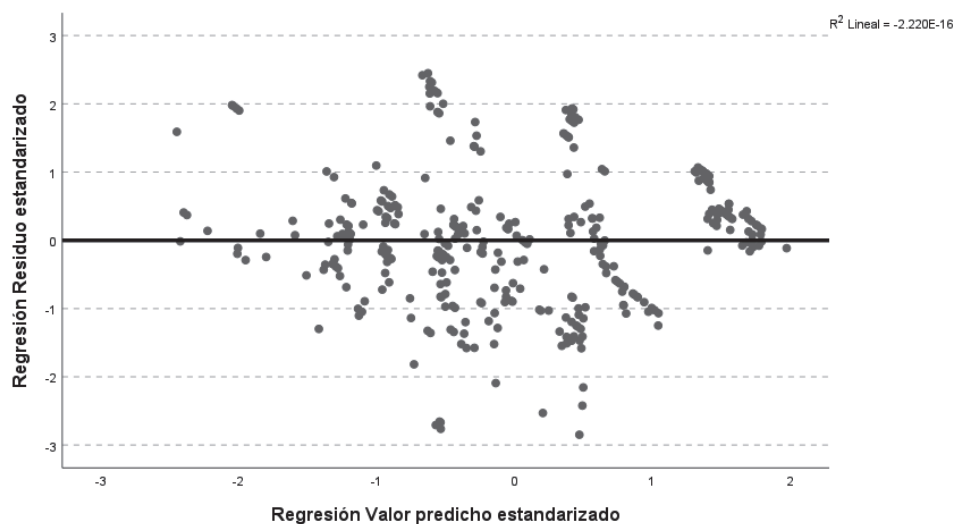
Dispersión de residuos, modelo 2 de tabla 5



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 6

Dispersión de residuos, modelo 3 de tabla 5



Fuente: elaboración propia.