

PARADOJAS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA

Gabriel L. Negretto

Gabriel Negretto es Profesor Asociado en la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de la Ciudad de México y especialista en temas de diseño y cambio institucional en América Latina. Se halla en estos momentos completando el libro Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America.

Un argumento muy difundido en la Ciencia Política es que el cambio de instituciones es poco frecuente e incremental. En tanto los cambios de reglas son costosos y generan incertidumbre, los actores políticos prefieren mantener las instituciones existentes o, de reformarlas, realizar cambios menores y de detalle. Este razonamiento es particularmente apropiado cuando se trata de reglas constitucionales, cuya reforma requiere por lo general la formación de amplias coaliciones y los efectos de las nuevas reglas son muchas veces impredecibles. Sin embargo, esta hipótesis no se verifica en contextos políticos y sociales cambiantes.

De 1978 a 2008, todos los países de América Latina han reemplazado o reformado, muchas veces en forma drástica, sus constituciones. Lo mismo ha ocurrido con leyes secundarias que regulan aspectos fundamentales del régimen político, como es el sistema electoral. El propósito de este ensayo es analizar el contenido y dirección de las reformas constitucionales realizadas durante las últimas tres décadas, sus posibles efectos sobre la calidad de la democracia en la región, y el impacto del cambio frecuente de reglas sobre el valor de las constituciones como normas fundamentales del régimen político.

Las reformas constitucionales en América Latina presentan varias paradojas y contradicciones. Desde el punto de vista de su contenido, muchos cambios buscan fortalecer la ciudadanía y promover el ejercicio

compartido y consensual del poder. Tal es el caso de la expansión de los derechos individuales y colectivos, la adopción de reglas electorales pluralistas, y el intento de atenuar los poderes de gobierno de los presidentes. Al mismo tiempo, sin embargo, existen cambios que buscan centralizar el poder, como es el aumento de los poderes legislativos de los presidentes y las normas que facilitan la reelección presidencial. Por último, hay reformas orientadas a disminuir el poder de las dirigencias partidarias, como la personalización del voto, cuyo efecto sobre la calidad de la representación democrática es incierto.

Desde el punto de vista del constitucionalismo, resulta beneficioso adaptar las constituciones teniendo en cuenta la experiencia pasada y el surgimiento de nuevos contextos políticos y sociales. Esto incrementa la probabilidad de éxito de las nuevas democracias y la estabilidad de sus instituciones. Sin embargo, la amplitud y la frecuencia de los cambios constitucionales en América Latina, en muchos casos al servicio de intereses políticos de corto plazo, pueden disminuir la autoridad de las constituciones y reforzar la cultura de débil apego a la ley que caracteriza a muchas sociedades en la región.

Causas del Cambio Constitucional

Como puede observarse en la Tabla 1, de 1978 a 2008 se han sancionado 15 nuevas constituciones en América Latina. Excepto Bolivia, Costa Rica, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay, todos los países de la región crearon al menos una nueva constitución durante ese período. El caso extremo es Ecuador, que al año 2008 cuenta ya tres distintas constituciones. Por otra parte, un total de 17 constituciones, tanto posteriores como anteriores a 1978, han sufrido reformas, a un promedio de 8 por constitución. Se pueden distinguir tres eventos que han inducido a la creación y reforma de constituciones: cambios a nivel del régimen político, crisis políticas, y cambios en las preferencias o distribución de poder entre los principales actores políticos.

Al igual que en otros períodos históricos, cambios políticos profundos, como por ejemplo el paso de un régimen autoritario a uno democrático, han dado lugar a la creación de nuevas constituciones en América Latina durante las últimas tres décadas. Esto ocurrió en Brasil en 1988, en Ecuador en 1978, en Perú en 1979, en Honduras en 1982, en El Salvador en 1983, en Guatemala en 1985, y en Paraguay en 1992. En estos países se optó por crear una nueva constitución debido a que el régimen autoritario saliente había reemplazado la constitución democrática anterior, el país carecía de experiencia democrática previa, o bien la última constitución democrática había caído en desprestigio. En ausencia de estas condiciones, otros países simplemente optaron por restaurar la constitución existente durante el último régimen democrático.

TABLA 1 — REEMPLAZOS Y REFORMAS CONSTITUCIONALES EN AMÉRICA LATINA, 1978-2008

PAÍS	CONSTITUCIONES VIGENTES	NUEVA CONSTITUCIÓN	REFORMAS*
ARGENTINA	1853		0
	1994	Sí	0
BOLIVIA	1967		4
BRASIL	1988	Sí	16
CHILE	1925		0
	1980	Sí	9
COLOMBIA	1886		4
	1991	Sí	11
COSTA RICA	1949		15
ECUADOR	1978	Sí	4
	1998	Sí	0
	2008	Sí	0
EL SALVADOR	1983	Sí	6
GUATEMALA	1985	Sí	1
HONDURAS	1982	Sí	21
MÉXICO	1917		26
NICARAGUA	1987	Sí	3
PANAMÁ	1972		5
PARAGUAY	1992	Sí	0
PERÚ	1979	Sí	0
	1993	Sí	5
REP. DOMINICANA	1966		2
URUGUAY	1967		4
VENEZUELA	1961		4
	1999	Sí	0
TOTAL	25	15	140
PROMEDIO P/PAÍS	1,4	0,83	7,7

* Reformas contabilizadas por año en que se realizaron enmiendas.

Fuente: Elaboración propia basada en *Constituciones Hispanoamericanas* (<http://www.cervantesvirtual.com/porta/constituciones/>), *Political Database of the Americas* (<http://www.georgetown.edu/pdba>) y diversas fuentes locales.

También se han precipitado reemplazos y reformas constitucionales ante crisis políticas que hicieron inviable o inconveniente mantener las instituciones vigentes. La decisión de reemplazar o reformar la constitución en estos casos fue precedida por un conflicto político extremo o por

una percepción de crisis compartida por la clase política, los medios de comunicación, y la opinión pública. Existen varios ejemplos recientes de este fenómeno en América Latina, como las constituciones de Colombia de 1991 y de Ecuador de 1998, y las reformas constitucionales de 1995 en Bolivia y Nicaragua, de 1993 en Guatemala, y de 2000 en Perú.

Por último, muchos cambios constitucionales se han hecho con propósitos puramente partidistas, para redistribuir poder o mejorar la imagen de un gobierno ante la opinión pública. A veces un presidente o un partido introducen reformas a la constitución vigente porque tienen la capacidad de hacerlo y perciben que existe un conjunto alternativo de reglas que les permitiría obtener una ventaja electoral o incrementar su poder de decisión e influencia en el futuro. Tal fue el caso de los cambios constitucionales que tuvieron lugar en Argentina en 1994, en Chile en 1989, en Ecuador en 2008, en República Dominicana en 1994, en Perú en 1993, en Uruguay en 1996, y en Venezuela en 1999. Otras veces se han hecho cambios cuando existe una crítica de la ciudadanía al funcionamiento del régimen democrático y los partidos perciben que una reforma constitucional pudiera apaciguar dicha crítica y mejorar su imagen ante el electorado. Varias de las reformas constitucionales por consulta popular que tuvieron lugar en Ecuador, como las de 1994 y 1997, encuadran en esta categoría.

Los eventos que motivan el reemplazo o la reforma de constituciones tienen impacto sobre el contenido de los cambios. Las constituciones de transición a la democracia suelen incluir amplias declaraciones de derechos y garantías denegados o limitados durante períodos autoritarios. Las constituciones de crisis buscan superar las deficiencias institucionales que llevaron a la crisis. Por ejemplo, los constituyentes de 1991 en Colombia fortalecieron los derechos individuales, crearon canales de participación ciudadana e incrementaron la independencia y poderes de la justicia, por entender que la exclusión social, la apatía política y la debilidad de la justicia causaron el fracaso del Estado en contener la violencia en ese país. Las reformas que buscan imponer una ventaja partidista típicamente introducen nuevas reglas electorales o cambian las reglas de decisión. Las que pretenden fortalecer la imagen del gobierno ante el electorado suelen crear normas de “ética” en la administración pública, la actividad partidaria, o en los congresos. Desde luego, todas estas categorías se entrecruzan en la realidad y los constituyentes suelen perseguir más de un objetivo a la vez en los distintos cambios de reglas.

Tendencias de Reforma

Si tomamos en cuenta las nuevas constituciones y las reformas más importantes, podemos observar una gran variedad en los cambios de reglas por país. Esta variedad es aún mayor si incluimos en el análisis

reformas complementarias en leyes secundarias, como las que afectan el funcionamiento del sistema electoral. No obstante esta complejidad, es posible observar ciertas tendencias de reforma. Me concentraré en el sentido de los cambios ocurridos en tres áreas de diseño constitucional: derechos y garantías, reglas electorales, y distribución de poderes entre ramas de gobierno.

Fortalecimiento de los Derechos Ciudadanos. Desde los orígenes del constitucionalismo latinoamericano, en las primeras décadas del siglo XIX, las constituciones de la región incluyeron cartas de derechos. Sin embargo, se establecían a menudo límites, implícitos o explícitos, al ejercicio universal de los derechos por razones de clase, religión, e incluso origen étnico, así como restricciones importantes en caso de emergencias políticas. En el siglo XX, los límites al ejercicio universal de los derechos individuales fueron desapareciendo y muchas constituciones en América Latina fueron pioneras en materia de creación de nuevos derechos, como los llamados derechos sociales.

En las últimas tres décadas se observa una notable expansión en materia de derechos y garantías individuales, sin duda como reacción a un pasado autoritario en el que frecuentemente se dieron violaciones masivas a los derechos humanos básicos. Aparecieron así nuevos derechos tendientes a proteger la privacidad y la identidad de las personas, derechos del consumidor, derecho a la información, y protecciones contra la discriminación por razones de raza, género o religión. Se expandieron también las acciones judiciales tendientes a prevenir la violación de derechos individuales, como la acción de amparo, y acciones para la protección inmediata de derechos, como el *mandado de segurança* de la constitución brasileña de 1988 y la *acción de tutela* de la constitución colombiana de 1991. Con pocas excepciones, las nuevas constituciones y reformas han mantenido o aumentado el reconocimiento de derechos sociales. Se puede observar también en las nuevas constituciones de varios países, como Bolivia, Colombia, Ecuador, Guatemala, Paraguay, y Venezuela, derechos de tipo comunitario, como son los derechos políticos, territoriales y culturales de las comunidades indígenas.

En forma menos sistemática, pero creciente, se han ampliado los derechos políticos de los ciudadanos. Fruto de la crisis de representación que aqueja a muchos países de la región, las nuevas constituciones y reformas han buscado fortalecer la democracia participativa, creando derechos de participación política distintos del voto, como la iniciativa legislativa, el referéndum legislativo, el referéndum constitucional, y, en forma menos frecuente, la revocatoria de mandato.¹

A diferencia de la expansión de los derechos y garantías individuales, y del reconocimiento de derechos colectivos, que fortalecen la autonomía individual y expanden la ciudadanía, el impacto de los nuevos derechos de participación política es más ambiguo. En muchos casos, las restricciones

impuestas al ejercicio de derechos como la iniciativa legislativa popular hacen muy difícil su puesta en práctica. Otros instrumentos de democracia participativa, como son los referendos constitucionales y legislativos, pueden funcionar y han funcionado en los hechos como instrumentos de pugna entre poderes o como mecanismos de movilización popular para plebiscitar políticas y planes de reforma favorables al gobierno. Con todo, en la medida en que los nuevos canales de participación pueden tener efectos impredecibles, a veces desfavorables para los intereses del gobierno de turno, es posible contarlos como un elemento de posible contención a la centralización del poder.

Adopción de Reglas Electorales Incluyentes. A pesar de la variación y contrastes entre países, otra tendencia de las reformas constitucionales de los últimos 30 años es la opción de los constituyentes a favor de reglas electorales que en vez de forzar la concentración del voto en las candidaturas de uno o dos partidos facilitan una competencia electoral multipartidista. Estos cambios se visualizan claramente en materia de fórmulas para elegir presidente.

La fórmula de mayoría relativa fue predominante en América Latina antes de 1978. Desde entonces, sin embargo, sólo 5 países en la región eligen al presidente por esa fórmula (Honduras, México, Panamá, Paraguay, y Venezuela). De los 13 países restantes, 9 utilizan la fórmula de mayoría absoluta, y 4 la de mayoría relativa calificada (es decir, mayoría relativa con un umbral mínimo de votos).

La mayoría relativa para elegir presidente, donde obtiene la presidencia el candidato que más votos obtenga, es la fórmula más restrictiva sobre la competencia electoral pues concentra el voto popular en uno o dos candidatos principales. La mayoría absoluta, al requerir que un candidato obtenga más del 50 por ciento de los votos para ganar la elección, establece un umbral difícil de alcanzar y por tanto favorece la aparición de candidatos de pequeños partidos que pugnan por pasar a una segunda vuelta, o bien negociar sus votos a favor de uno de los dos contendientes principales. La mayoría relativa calificada exige umbrales menores al 50 por ciento de los votos para ganar, usualmente entre el 30 y el 45 por ciento. Si bien es una regla más restrictiva que la mayoría absoluta, provee más incentivos que la mayoría relativa para la competencia entre múltiples candidatos.

Si tomamos en cuenta la fórmula para elegir presidente usada en la última elección registrada antes del año 1978 y contamos las reformas ocurridas desde entonces hasta 2008, se registraron 13 cambios de fórmula. Estos cambios se orientan claramente a hacer más inclusivo el sistema electoral. Ocho de las trece reformas (Argentina 1994, Brasil 1988, Colombia 1991, Ecuador 1978, Nicaragua 1995, Perú 1979, República Dominicana 1994, Uruguay 1996) cambiaron de fórmulas de mayoría relativa a mayoría absoluta o mayoría relativa calificada.²

En otras 3 reformas, como la de Chile de 1989, El Salvador de 1983, y Guatemala de 1985, la fórmula de mayoría absoluta ya existía para la elección presidencial, pero se sustituyó la segunda vuelta en el Congreso por una segunda vuelta en el electorado. Sólo en dos casos, Ecuador en 1998 y Nicaragua en 2000, la fórmula se tornó más restrictiva, al disminuir el umbral de votos requeridos para ganar la elección presidencial en primera vuelta.

La variación es más marcada y la tendencia menos clara en materia de sistemas para elegir diputados.³ Sin embargo, también aquí es posible visualizar una opción mayoritaria de los constituyentes a favor de reglas inclusivas. En primer lugar, ninguna constitución adopta reglas puramente mayoritarias, sea de mayoría relativa o absoluta, para la elección de diputados. En todas las democracias de la región se eligen diputados por regla de proporcionalidad. Desde luego, la proporcionalidad puede ser más o menos atenuada dependiendo de factores distintos a la fórmula, como la magnitud del distrito, el tamaño de la legislatura, o el umbral legal de representación. Sin embargo, aún tomando en cuenta estos elementos es posible observar una opción mayoritaria a favor de sistemas electorales más proporcionales y por tanto más inclusivos.

Tomando en cuenta tanto reformas constitucionales como reformas a leyes de elecciones, se pueden contar 32 reformas electorales importantes al sistema de elección de diputados entre 1978 y 2008.⁴ La mayoría de estas (19) aumentan la proporcionalidad del sistema electoral, sea por adoptar una fórmula que mejora la posición de los partidos pequeños, porque se aumenta la magnitud promedio de los distritos —usualmente como resultado de aumentar el tamaño del congreso— o porque se elimina un umbral legal preexistente para obtener representación. Las restantes reformas (13) se han movido en una dirección opuesta, sea por adoptar fórmulas que favorecen a los partidos más grandes, porque se disminuye la magnitud promedio del distrito, o porque se crea un umbral para obtener representación. La Tabla 2 resume las reformas electorales realizadas tanto en materia de elección presidencial como de diputados.

TABLA 2 — REFORMAS ELECTORALES EN AMÉRICA LATINA, 1978-2008

SISTEMA ELECTORAL	REFORMAS	MÁS INCLUSIVO	MENOS INCLUSIVO
Presidente	13	11 (.85)	2 (.15)
Diputados	32	19 (.59)	13 (.41)

Fuente: Elaboración propia basada en Negretto (2006; 2009b).

Para una visión muy difundida en la Ciencia Política, el tener reglas electorales inclusivas empeora el desempeño de un régimen político, sobre todo si como ocurre en América Latina el régimen es de tipo presidencial. Supuestamente, la división de poderes hace difícil la coordinación entre presidente y congreso para elaborar políticas públicas y tomar decisiones políticas cuando la legislatura está compuesta por varios partidos y el partido del presidente carece de mayoría. Esta visión, sin embargo, es discutible.

En primer lugar, no queda claro que el multipartidismo sea exclusivamente fruto de las reglas electorales, sino que frecuentemente son los partidos los que crean reglas electorales acordes a una dinámica preexistente. Por ejemplo, la adopción de fórmulas de mayoría absoluta para elegir presidente fue hecha por coaliciones multipartidistas que buscaban preservar un pluralismo partidario preexistente o por partidos tradicionales declinantes que buscaban dispersar el poder electoral de nuevas fuerzas.⁵ En segundo lugar, muchos trabajos empíricos recientes demuestran que el multipartidismo no es en sí mismo un factor que disminuya la provisión de políticas públicas o comprometa la estabilidad política de una democracia presidencial.⁶ Por el contrario, es posible argumentar que en sociedades plurales, como son la mayor parte de las que existen en América Latina, un sistema multipartidista permite tomar decisiones políticas más representativas y generar por tanto mayor apoyo entre la población.

Personalización del Voto. Otra característica saliente de los recientes cambios institucionales en América Latina es la tendencia a incrementar la influencia de los votantes sobre la selección de representantes por medio de distintas variantes de voto preferencial. Estas reformas, al igual que las que permiten la elección de candidatos independientes, reducen el tamaño de los congresos, o imponen normas de ética en las actividades parlamentarias, han surgido en muchos países como respuesta de la clase política ante el descrédito creciente de los partidos y los congresos ante los ciudadanos.

Una de las críticas ciudadanas más frecuentes en contextos de crisis de representación es que las cúpulas partidarias monopolizan la selección de candidatos que compiten por posiciones legislativas. Este monopolio se considera a menudo una fuente de corrupción, pues desvincula a los legisladores de los votantes, convirtiéndolos en delegados de los dirigentes del partido más que en representantes de los ciudadanos. Una de las instituciones aparentemente responsable de ese divorcio son los sistemas que sólo permiten a los electores votar por listas cerradas de múltiples candidatos, a quienes solo pueden aceptar o rechazar.

Para superar esta crítica y mejorar su imagen ante la opinión pública, los partidos en varios países han impulsado reformas que introducen mecanismos de voto personalizado, sea creando o aumentando el número

de distritos en los que se elige un solo candidato, o permitiendo que en los distritos donde se elige más de un candidato los votantes puedan expresar sus preferencias en forma individualizada, como ocurre en el caso de las listas flexibles (donde existe un orden de candidatos pero ese orden se puede alterar por medio del voto individualizado) y las listas abiertas (donde no existe orden entre los candidatos).

De 1978 a 2008 es posible contar 9 reformas que afectan el carácter partidario o personalizado del voto. Como se observa en la Tabla 3, la mayoría de ellas (7) fueron hacia una mayor personalización del voto. En estos casos, la mayor personalización del voto se produce por la introducción de votaciones nominales (Bolivia 1995 y Venezuela 1993), de listas abiertas (Perú 1979, Ecuador 1998, y Honduras 2004), o por la inclusión de un voto preferencial en listas anteriormente cerradas y bloqueadas (Panamá 1983, y República Dominicana 2001).

TABLA 3 — PERSONALIZACIÓN DEL VOTO EN AMÉRICA LATINA, 1978-2008

SISTEMA ELECTORAL	REFORMAS	MAYOR PERSONALIZACIÓN	MENOR PERSONALIZACIÓN
Diputados	9	7 (.80)	2 (.20)

Fuente: Elaboración propia basada en Negretto (2009b).

El impacto de estas reformas es incierto. En principio, una vinculación más estrecha entre candidatos y votantes podría facilitar la rendición de cuentas de los representantes. Sin embargo, en el contexto de países con altos niveles de pobreza y desigualdad y con partidos de escasa consistencia ideológica, la personalización del voto puede aumentar el riesgo de cooptación clientelista del voto por parte de los candidatos. También puede contribuir a agravar aún más la crisis de representación al debilitar a los partidos y disminuir los incentivos de los legisladores para la provisión de políticas públicas. El impacto puede variar de acuerdo al tamaño y magnitud de los distritos, los procesos de selección de candidatos al interior de los partidos, y el valor de las etiquetas partidarias como indicadores de programas de gobierno, entre otros factores. Pero los riesgos mencionados son patentes en los casos de personalización más extrema del voto, como ocurre con la introducción de listas abiertas.

Atenuación del Poder Presidencial. Desde la década de los 80, se debatió extensamente en América Latina, principalmente en el ámbito académico pero también en el político, la posibilidad de sustituir el tradicional diseño de separación de poderes del régimen presidencial

por uno que incluyera elementos de tipo parlamentario, como la responsabilidad política del jefe de gobierno ante el congreso. La idea central era evitar la dinámica de conflicto institucional y parálisis legislativa que podía afectar a los presidentes minoritarios en situaciones de crisis. A poco de iniciada la ola de democratización en la región, también se discutieron en muchos países las deficiencias asociadas a la excesiva concentración de poderes en el ejecutivo, y se propusieron distintas reformas orientadas a fortalecer al congreso, la justicia, las autoridades locales, y las agencias de control independientes del ejecutivo.

Las propuestas de “parlamentarización” que llegaron a ser seriamente consideradas, como las que se plantearon en Brasil y Argentina a mediados de los años 80, no buscaban eliminar la figura presidencial, ni siquiera debilitarla. Más bien se quería preservar un presidente electo, que mantendría poderes legislativos considerables, y crear a la par un cargo de primer ministro o jefe de gobierno, sujeto a responsabilidad parlamentaria. No obstante su carácter moderado, ningún país terminó adoptando estas propuestas.

Sin embargo, varias reformas constitucionales incorporaron instituciones híbridas, que sin alterar la lógica del régimen presidencial fortalecieron el poder de control del congreso sobre los ministros de gabinete. Por ejemplo, al mismo tiempo que muchas constituciones y reformas mantuvieron poderes preexistentes del congreso para controlar políticamente a los ministros, como la constitución de Ecuador de 1978 y de Perú de 1979, la reforma constitucional de 1995 en Bolivia, y la reforma constitucional de 1996 en Uruguay, otras los expandieron. La constitución de El Salvador de 1983, la reforma constitucional de 1995 en Nicaragua, y la constitución de Paraguay de 1992, le otorgaron al congreso el poder no sólo de citar ministros para recabar información sobre asuntos específicos, sino también de formularles observaciones tendientes a rectificar las políticas que se implementan bajo su jurisdicción. La reforma constitucional de 2005 en Chile otorgó al congreso la facultad, antes inexistente, de interpelar en forma personal a los ministros de gabinete.⁷ En forma más radical, otros cambios, como la constitución de Colombia de 1991, o la constitución de Argentina de 1994, le otorgaron al congreso la facultad de destituir ministros. Como se muestra en la Tabla 4, de 10 reformas en esta materia, sólo 3 (Ecuador 1998, Perú 1993, y Venezuela 1999) disminuyeron el poder de control del congreso sobre el gabinete.⁸

En un mismo sentido, es posible observar una tendencia a introducir mayores límites y controles en materia de poderes de nombramiento de los presidentes. Sea como efecto derivado de procesos de democratización que restauraron la celebración de elecciones locales, o como parte de procesos de descentralización política, el poder de los presidentes de nombrar autoridades ejecutivas locales o regionales se ha visto disminuido desde 1978. Por ejemplo, la reforma de 1995 en Bolivia, la

TABLA 4 — PODERES DE GOBIERNO DE LOS PRESIDENTES EN AMÉRICA LATINA, 1978-2008

PODERES	REFORMAS	INCREMENTAN CONTROL DEL CONGRESO	DISMINUYEN CONTROL DEL CONGRESO
Control de Ministros	10	7 (.70)	3 (.30)

Fuente: Elaboración propia basada en Negretto (2009a).

reforma de 1986 en Colombia, y la constitución ecuatoriana de 1998 establecieron o extendieron elecciones populares de alcalde. Entretanto, las constituciones de Colombia de 1991 y de Paraguay de 1992, y las reformas constitucionales de 2002 en Perú, y de 1989 en Venezuela, introdujeron en esos países la elección popular directa de gobernadores o autoridades ejecutivas regionales.

Varias nuevas constituciones y reformas han restringido también el poder de los presidentes de nombrar jueces a la corte suprema o corte constitucional con el fin de fortalecer la independencia judicial.⁹ Por ejemplo, luego de las reformas de 1994 en Argentina y México, se requiere que los presidentes ratifiquen sus nombramientos para jueces de la corte suprema por dos terceras partes, en vez de una mayoría simple, de los miembros del senado. Luego de la constitución de 1991, el presidente en Colombia carece de exclusividad sobre el poder de nominación de magistrados de la corte, que ahora comparte con otros órganos. Reformas similares han ocurrido en relación al poder de nombramiento de los presidentes sobre el procurador general, fiscales, organismos de control de la administración, y directorios del banco central.

Ciertamente, no todas estas reformas tienen el potencial de alterar fundamentalmente la centralización del poder en manos de los presidentes. Por ejemplo, las mayorías exigidas y otras trabas institucionales hacen difícil implementar los nuevos mecanismos de control parlamentario sobre ministros. Por otra parte, los presidentes disponen de vastos recursos materiales e institucionales para influenciar a los legisladores e inducir decisiones conformes a sus preferencias. De todas maneras, el intento reciente de moderar los poderes de gobierno y nombramiento de los presidentes es un paso a favor de procesos de decisión más acordes a los principios de un régimen democrático pluralista. Se rompe así con la tendencia histórica en América Latina, de inspiración “bolivariana”, de promover la gobernabilidad reforzando los poderes del presidente.

Expansión del Poder Presidencial. Miradas en conjunto con la adopción de reglas electorales inclusivas, la atenuación de algunos de los poderes que tradicionalmente se han concentrado en el ejecutivo, sugiere el surgimiento de un diseño constitucional que busca dispersar el poder

y crear procesos de decisión de tipo consensual. Esta tendencia, sin embargo, no aplica por igual a otras áreas de distribución de poderes, como es la elaboración de políticas legislativas.

Unos pocos países que han revisado sus constituciones desde 1978, como Brasil en 1988, Nicaragua en 1995, y Paraguay en 1992, han reducido algunos de los poderes legislativos que los presidentes tenían bajo la constitución autoritaria vigente al momento de iniciarse la transición a la democracia.¹⁰ Sin embargo, la mayor parte de los cambios constitucionales ocurridos desde 1978, o bien han mantenido amplios poderes legislativos en manos de los presidentes, o bien los han incrementado, sobre todo en lo que hace a la capacidad del ejecutivo de promover cambios en la legislación. La Tabla 5 resume el número y dirección de las reformas ocurridas en esta materia.

TABLA 5 — PODERES LEGISLATIVOS DE LOS PRESIDENTES EN AMÉRICA LATINA, 1978-2008

PODERES	REFORMAS	INCREMENTAN PODERES	DISMINUYEN PODERES
Veto/Agenda	18	12 (.67)	6 (.33)

Fuente: Elaboración propia basada en Negretto (2009a).

Las constituciones de Perú de 1979, y de Ecuador de 1998 reforzaron los poderes de los presidentes sobre la elaboración de presupuestos al introducir límites a la capacidad de los legisladores de incrementar el nivel total de gasto autorizado por el ejecutivo. Las constituciones de Ecuador de 1978, de Perú de 1979, de Brasil de 1988 y de Paraguay de 1992, otorgaron a los presidentes el poder de invocar urgencia en el tratamiento de leyes con el fin de que las mismas sean votadas dentro de un tiempo límite. En algunos casos (Ecuador, Paraguay, y Uruguay) la constitución incluso establece que el proyecto de ley del ejecutivo se transforma en ley en caso de que el congreso no decida su aprobación, modificación, o rechazo dentro del plazo establecido. Por supuesto, el ejemplo más claro del fortalecimiento de los poderes legislativos de los presidentes en años recientes es el número creciente de constituciones que otorgaron al presidente la capacidad de emitir decretos con fuerza de ley en situaciones de urgencia. Tal es el caso de la constitución de Brasil de 1988, la de Colombia de 1991, la de Perú de 1993, y la constitución de Argentina de 1994.

La tendencia al reforzamiento de los poderes legislativos de los presidentes no es nueva, pues es posible observarla a lo largo de todo el siglo XX.¹¹ Puede llamar quizás la atención que dicha tendencia no se revirtiera durante los últimos 30 años, en los que, como señaló

anteriormente, muchos cambios institucionales se orientaron a poner límites a los poderes presidenciales y a restablecer el equilibrio de poderes. Pero ocurre que los factores que han llevado históricamente a fortalecer los poderes legislativos de los presidentes no han desaparecido.

Algunas de las razones estructurales que generan permanentes demandas por parte de presidentes en ejercicio y partidos con aspiraciones presidenciales para fortalecer las capacidades legislativas del ejecutivo son la debilidad institucional de los congresos y la falta de incentivos de los legisladores para proveer políticas públicas. A esto se suma la recurrencia cíclica de crisis económicas, en contextos partidarios fragmentados y con partidos de baja cohesión interna.

Tener presidentes con fuertes poderes legislativos pareciera un diseño institucional coherente ante la persistencia de congresos y partidos débiles y legisladores poco interesados en políticas públicas y reformas institucionales de largo alcance. Sin embargo, ese mismo diseño perpetúa el mal que busca combatir, consolidando congresos poco capacitados y responsables. Por otra parte, la concentración de poder legislativo en manos de los presidentes degrada el proceso de deliberación democrática, que debe ser pública e involucrar la mayor cantidad de intereses posibles. Asimismo, también genera corrupción al facilitar la influencia de intereses económicos poderosos en la toma de decisiones.

Por último, si bien ningún presidente ha logrado de 1978 a 2008 la reelección indefinida, es preciso observar la recurrencia con la que se suscitan presiones para flexibilizar la reelección presidencial, sea pasando de una reelección alterna a una única reelección inmediata o pasando de una prohibición de reelección a alguna de las anteriores modalidades. Como puede observarse en la Tabla 6, de 16 cambios producidos en las reglas de reelección, 9 la han hecho menos restrictiva y 7 más restrictiva.¹²

TABLA 6 — RESTRICCIONES A LA REELECCIÓN PRESIDENCIAL EN AMÉRICA LATINA, 1978-2008

REGLA	REFORMAS	MENOR RESTRICCIÓN	MAYOR RESTRICCIÓN
Reelección	16	9 (.56)	7 (.44)

Fuente: Elaboración propia basada en *Constituciones Hispanoamericanas* (<http://www.cervantes.com>), *Political Database of the Americas* (<http://www.georgetown.edu/pdba>), y diversas fuentes locales.

La reelección se hizo menos restrictiva en la reforma de 1994 en Argentina, la reforma de 1998 en Brasil, la reforma de 2005 en Colombia, la interpretación de la corte constitucional de Costa Rica en 2003, la

reforma de 1995 en Ecuador, la constitución de Nicaragua de 1987, la constitución peruana de 1993, la reforma de 2002 en República Dominicana, y la constitución venezolana de 1999. La reelección se hizo en cambio más restrictiva en la reforma de 1994 en República Dominicana, la constitución colombiana de 1991, la reforma de 2000 en Perú, la constitución ecuatoriana de 1979, la constitución guatemalteca de 1985, la constitución paraguaya de 1992, y la reforma de 1995 en Nicaragua.

El efecto posible de las reglas de reelección presidencial depende de varios factores, como el término del mandato y el tipo de regla. Seis de los nueve cambios a favor de menores restricciones a la reelección presidencial lo fueron para introducir una reelección inmediata. La reelección del presidente por una vez, sobre todo cuando el mandato es relativamente corto, puede premiar la eficiencia de una administración y consolidar una labor de gobierno en contextos de crisis. Pero sus efectos pueden ser perniciosos cuando ocurre en contextos de debilidad institucional. En estas circunstancias, la reelección presidencial limita la alternancia en el poder, provee de incentivos a la corrupción e incrementa el personalismo en la política. En cualquier caso, es una tendencia contraria a la desconcentración del poder en manos del presidente.

Inestabilidad Constitucional y Constitucionalismo

Con independencia del contenido concreto de los cambios institucionales que se producen luego de una reforma constitucional, es preciso reflexionar sobre el impacto que tiene en sí mismo el cambio constante de reglas. Es claro que en contextos políticos, sociales, y económicos inestables, la rigidez constitucional absoluta no es la respuesta más recomendable para promover el respeto a las constituciones. La no adaptación de la constitución a contextos cambiantes puede generar un efecto precisamente contrario, como el desuso o la violación de sus normas, que aumenta el desprestigio de la constitución ante las elites políticas y los ciudadanos.

Sin embargo, existen distintas formas de adaptar una constitución a nuevas realidades. La adaptación puede darse por medio de enmiendas constitucionales más o menos amplias sancionadas por el congreso, interpretaciones emitidas por cortes autorizadas a juzgar sobre la constitucionalidad de las leyes, o por el reemplazo de la constitución, votado en una asamblea constituyente. De todos estos mecanismos de adaptación constitucional, la frecuencia de enmiendas ambiciosas y de asambleas constituyentes tiene un posible efecto negativo sobre el valor y autoridad de las constituciones.

Los principales problemas que aquejan a los ciudadanos en las democracias de América Latina, como la pobreza, la desigualdad social, la falta de crecimiento económico, la inseguridad pública, y la corrupción, tienen origen en políticas públicas inadecuadas o en fallas estructurales

del Estado. Y mejorar las políticas públicas o capacitar al Estado no siempre se logra, al menos no directamente, con normas constitucionales o regulaciones electorales.¹³ Por esta razón, la frecuente realización de reformas ambiciosas y la recreación constante de momentos “fundacionales”, generan expectativas que es muy probable que sean frustradas, consolidando la creencia social de que las constituciones son irrelevantes para la vida de los ciudadanos.

Por otra parte, también importa el propósito explícito o implícito de las reformas constitucionales. Una visión muy difundida en América Latina, sobre todo entre juristas, es que la elaboración de constituciones es un asunto técnico, que debería ser dejado en manos de expertos desinteresados. Sin embargo la adopción y cambio de constituciones es un acto eminentemente político en el que los intereses y las pasiones ocupan un lugar fundamental. Como lo señalé anteriormente, las reformas pueden responder a cambios políticos profundos, a crisis políticas, o a intereses partidarios de corto plazo. Los intereses partidarios siempre tienen un lugar predominante en la selección de instituciones. El problema es cuando en forma visible lo único que buscan los políticos con una reforma es beneficiar electoralmente a un individuo o un partido, incrementar poder, o elevar su nivel de aprobación en el electorado. Esto tiene un efecto potencialmente negativo sobre la autoridad de las constituciones. La imagen que se proyecta aquí ante los ciudadanos es que éstas funcionan en los hechos como meros instrumentos al servicio del poder de turno.

El Incierto Rumbo del Constitucionalismo Latinoamericano

Si pensamos en el largo pasado de dictaduras civiles o militares, y de innumerables transiciones frustradas a la democracia en América Latina, no sorprende la cantidad y profundidad de las reformas constitucionales que han tenido lugar en la región desde 1978. Muchas reglas del sistema político requerían adaptación para corregir instituciones deficientes y fortalecer los nuevos regímenes democráticos. La experiencia acumulada en democracia durante las últimas tres décadas también hizo necesario adaptar las instituciones existentes a nuevos contextos políticos, sociales, y económicos.

Ciertamente la calidad de la democracia depende no sólo de sus instituciones, sino de su desempeño concreto en materia de respeto a las libertades civiles, equidad de los procesos electorales, o límites al poder gubernamental. Pero en la medida en que todos los gobiernos modernos —principalmente si son democráticos— necesitan apoyarse en algún tipo de legalidad constitucional para legitimar sus acciones, no es irrelevante el contenido concreto de las normas constitucionales.

Éstas pueden facilitar o por el contrario dificultar un ejercicio del poder acorde a criterios normativos deseables.

Como reacción al pasado autoritario, los constituyentes de la región han buscado reforzar los derechos individuales y colectivos, crear nuevas garantías, y establecer canales institucionales de participación ciudadana. También han iniciado procesos de descentralización política en respuesta a las demandas de actores locales. La aparición de nuevos partidos y la fragmentación de sistemas de partidos anteriormente dominantes o bipartidistas ha generado un contexto propicio para establecer reglas de poder compartido. Entre estas reglas se pueden mencionar sistemas electorales inclusivos y pluralistas, medidas tendientes a fortalecer la independencia y poderes de los jueces, la creación de nuevas agencias de control, y la disminución de los poderes de gobierno y nombramiento de los presidentes. Todas estas reformas tienden a profundizar el proceso de democratización en la región en tanto que promueven el pluralismo político e incrementan los controles al ejercicio del poder.

Sin embargo, otras reformas pueden producir efectos contraproducentes para la calidad de la democracia en la región. Las frecuentes crisis económicas en contextos políticos de alta fragmentación han llevado a los constituyentes a mantener presidentes con amplios poderes en materia legislativa, o a otorgarles más poderes, disminuyendo así la participación del congreso en la elaboración de políticas públicas. La persistencia de crisis políticas y económicas y el surgimiento de partidos personalistas generan presiones constantes para flexibilizar las normas de reelección presidencial, limitando la rotación en los cargos y la alternancia en el poder. La crisis de representación que sufren muchos de los países de la región ha generado como respuesta de los políticos la personalización del voto, que puede debilitar más a los partidos, reducir los incentivos de los legisladores para proveer políticas públicas de gran escala, y engendrar clientelismo.

La frecuencia de los cambios constitucionales, muchas veces fundamentales, invita también a reflexionar sobre su impacto en la cultura legal de América Latina. No es recomendable sacralizar las constituciones, sobre todo en contextos políticos y sociales cambiantes, donde se requiere una periódica adaptación de sus normas. Sin embargo, las reformas ambiciosas y las promesas revolucionarias de refundación del Estado generan expectativas desmedidas de cambios sociales, políticos, o económicos, que es probable que no se cumplan en la realidad. Por otra parte, la manipulación constante de las reglas del sistema político para beneficiar a un líder o a un partido consolida ante los ciudadanos la idea de que las constituciones son meros instrumentos de poder al servicio de intereses políticos de corto plazo. Todo esto no hace sino disminuir la autoridad de las constituciones y reforzar la cultura de débil apego a la ley que caracteriza a muchas sociedades en América Latina.

NOTAS

1. Sólo la constitución de Venezuela de 1999 y la constitución de Ecuador de 2008 contemplan la revocatoria de mandato del ejecutivo a nivel nacional

2. Antes de 1994 Argentina tenía un sistema de colegio electoral, pero funcionaba en los hechos como mayoría relativa. Ver Gabriel Negretto, "Argentina: Compromising on a Qualified Plurality System", en Josep Colomer (ed.), *Handbook of Electoral System Choice* (New York: Palgrave, 2004), pp 110-120.

3. Ver Gabriel Negretto, "La Reforma Electoral en América Latina: Entre el Interés Partidario y las Demandas Ciudadanas", en Arturo Fontaine, Cristian Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walker (eds.), *Reforma del Sistema Electoral Chileno* (Santiago de Chile: PNUD-CIEPLAN-CEP, 2009b), 63-103.

4. Se cuenta como reforma todo cambio en la fórmula para elegir diputados, cambios de al menos un 25 por ciento en la magnitud promedio de distrito o en el tamaño de la legislatura, y cambios en el umbral legal para elegir diputados.

5. Ver Gabriel Negretto, "Choosing How to Choose Presidents; Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America", *Journal of Politics* 68 (2006): 421-433; y Gabriel Negretto, "Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America", *British Journal of Political Science*, 39 (2009a): 117-139.

6. Ver José Antonio Cheibub, *Presidentialism, Parliamentarism, and Democracy* (New York: Cambridge University Press, 2007).

7. Anteriormente la Cámara de Diputados podía formular observaciones a los ministros, pero que se tramitaban por escrito al Presidente de la República.

8. La constitución de Ecuador de 2008 otorga al presidente la capacidad de disolver la asamblea legislativa cuando ésta se arrogue competencias que no le corresponden o en situaciones de emergencia. Aunque este procedimiento no se halla vinculado a un proceso de censura parlamentaria (eliminado en 1998), pudiera contarse también como una disminución (indirecta) del control del congreso sobre el gobierno.

9. Aunque no se revisan en este ensayo las reformas específicas ocurridas en materia de justicia, es preciso notar que existe también una tendencia a incrementar el poder de control de los jueces sobre la constitucionalidad de los actos de gobierno y de las leyes. Ver Patricio Navia y Julio Ríos-Figueroa, "The Constitutional Adjudication Mosaic of Latin America", *Comparative Political Studies* 38 (2005): 189-217.

10. No obstante ello, constituciones como las de Brasil y Paraguay preservaron en parte algunas de las prerrogativas legislativas que tenía el presidente bajo la constitución autoritaria.

11. Gabriel Negretto, "Political Parties and Institutional Design", 118-120.

12. Antes de terminar este trabajo, el presidente de Venezuela logró aprobar una enmienda que le posibilita reelegirse indefinidamente y se adoptó una nueva constitución en Bolivia que permite al presidente reelegirse por una sola vez. Es probable ver más de estos cambios en el futuro inmediato, dadas las presiones que existen en otros países para flexibilizar la reelección presidencial.

13. Por ejemplo, introducir cambios al aparato administrativo del Estado, fuente de muchos de los problemas que afectan el desempeño de las democracias en la región, no requiere normalmente reformas a la constitución.