

LA REFORMA POLÍTICA EN AMÉRICA LATINA. REGLAS ELECTORALES Y DISTRIBUCIÓN DE PODER ENTRE PRESIDENTE Y CONGRESO*

GABRIEL L. NEGRETTO**

En los últimos 30 años, 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 son el sistema electoral y la organización de partidos. Este fenómeno no ha recibido aún la atención que merece en la ciencia política comparada. El cambio frecuente de instituciones políticas pone en entredicho la supuesta estabilidad que éstas tienen como reglas que estructuran el juego político y hace evidente la necesidad de explicar los procesos que les dan origen.

Un paso previo para avanzar en la investigación sobre el origen de las instituciones políticas es establecer cuál es la frecuencia y el contenido de los cambios institucionales que ocurren tanto en el tiempo como entre países. Puede que la reforma de instituciones políticas sea un evento poco común. O puede que estas reformas ocurran con relativa frecuencia pero sin afectar reglas centrales del régimen político. También es importante determinar si los cambios institucionales son erráticos o siguen un cierto patrón. La existencia de tendencias de reforma genera preguntas de investigación acerca de porqué los procesos de cambio institucional difieren o convergen espacial y temporalmente.

Con el objetivo de contribuir a esta línea de investigación, el presente artículo analiza, en perspectiva histórica comparada, la extensión, contenido y dirección de las reformas políticas realizadas entre 1978 y 2008 en América Latina. Para los efectos de este trabajo, el concepto de reforma política se limita a los cambios institucionales ocurridos en el sistema electoral y en la distribución de poderes entre Ejecutivo y Legislativo, dos dimensiones clave en el estudio comparado de regímenes políticos. Se reportan las principales tendencias de reforma en estas dimensiones comparando los cambios ocurridos en las últimas tres décadas con los procesos

* Agradezco los comentarios de Josep Colomer, Aníbal Pérez-Liñan y un revisor anónimo de *Desarrollo Económico* a una versión anterior de este artículo.

** Gabriel Negretto es profesor de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica, México, D.F. gabriel.negretto@cide.edu

de reforma institucional que tuvieron lugar desde comienzos del siglo veinte. Como derivación de este análisis, el trabajo concluye con una discusión acerca de los orígenes políticos del cambio institucional en América Latina.

Este trabajo demuestra que existen varias tendencias de reforma institucional desde 1978 y que éstas representan principios de diseño contrapuestos. En materia electoral, se observa una tendencia a adoptar reglas electorales incluyentes para Presidente y diputados. Estas reformas promueven el ejercicio compartido y consensual del poder. Sin embargo, otras reformas electorales, como la mayor permisividad de las reglas de reelección presidencial, facilitan la concentración de poder en un individuo o un partido y limitan el pluralismo político. En cuanto a la distribución de facultades entre ramas de gobierno, un grupo de reformas se orienta a atenuar ciertos poderes del Presidente, como los que se refieren al control sobre el gabinete y al nombramiento de funcionarios políticos, administrativos o judiciales. Al mismo tiempo, sin embargo, otros cambios constitucionales tienden a fortalecer el poder presidencial, en particular las facultades del Ejecutivo para inducir o implementar cambios legislativos.

Desde un punto de vista normativo, no resulta evidente si estas reformas invariablemente fortalecen o debilitan el desempeño y la calidad de un régimen democrático. La adopción de reglas electorales pluralistas puede robustecer la legitimidad de las decisiones colectivas al incrementar el número de perspectivas e intereses que obtienen representación en el proceso decisorio. No obstante, al mismo tiempo algunas de estas reglas pueden conducir a una excesiva fragmentación partidaria que afecte negativamente la efectividad de gobierno. El fortalecimiento de los poderes legislativos del Presidente puede deteriorar la deliberación pública en el proceso legislativo e incrementar los conflictos entre ramas de gobierno. Por otra parte, sin embargo, puede facilitar la provisión de políticas públicas allí donde el Congreso carece de la capacidad o los incentivos para hacerlo.

Más allá de esta discusión, la pregunta relevante para los estudios institucionales comparados es qué explica la adopción de un diseño híbrido como el que observamos recientemente en varios países de la región. Mi propuesta es que este diseño responde a la diversidad de objetivos y de intereses estratégicos de los actores que han participado en las coaliciones de reforma. Los reformadores han buscado tanto resolver disfuncionalidades del régimen político como redistribuir poder, en algunos casos con más énfasis en un objetivo que en otro. La adopción de reglas más inclusivas para elegir Presidente, por ejemplo, ha resultado tanto de los efectos indeseables que pueden tener las elecciones presidenciales por mayoría relativa, como de los intereses de partidos o coaliciones electoralmente débiles o declinantes. El fortalecimiento de los poderes legislativos de los presidentes ha resultado tanto de una preocupación compartida por dotar a los gobiernos de instrumentos efectivos de legislación en contextos de crisis, como de los intereses de los partidos con mayor capacidad de controlar la presidencia. La personalización del voto ha sido sobre todo un intento de los políticos por mejorar los canales de participación ante críticas ciudadanas al monopolio partidario de la representación. Por último, la adopción de reglas permisivas de reelección presidencial ha tenido un propósito claramente redistributivo en contextos donde el presidente en ejercicio goza de fuerte apoyo popular.

Por otra parte, el contenido híbrido de las reformas refleja la diversa naturaleza y composición de las coaliciones de reforma. La gran mayoría de los cambios institucionales que han tenido lugar desde 1978 en América Latina fueron aprobados por coaliciones que incluyen al menos dos partidos con intereses potencialmente opuestos. Los partidos de oposición, sobre todo si son electoralmente débiles, tenderán a demandar reglas pluralistas de elección y mayores límites al poder presidencial. El partido del presidente, por el contrario, es probable que demande reglas electorales más restrictivas y mayores atribuciones presidenciales, sobre todo para cambiar legislación en contextos donde el sistema de partidos se halla fragmentado y los partidos son poco cohesivos. El contenido exacto de la transacción dependerá del poder de negociación relativo de las partes. Sin embargo, en ningún caso es razonable esperar que de dicha transacción deriven reformas institucionales que representen principios de diseño internamente consistentes.

El cambio institucional en América Latina

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 período¹. El caso extremo es Ecuador que en ese lapso acumuló tres distintas constituciones. Asimismo, 17 constituciones han sufrido un promedio de 8 reformas, tanto posteriores como anteriores a 1978.

El activismo constitucional no es nuevo en América Latina. Desde la independencia, fueron sancionadas en la región un total de 192 constituciones, de las cuales 102 corresponden al siglo veinte. Esto da un promedio de 10,1 constituciones por país desde las primeras décadas del siglo diecinueve y de 5,7 constituciones si sólo tomamos en cuenta el siglo veinte. Para tener una idea de la extensión de este fenómeno, basta comparar la frecuencia del reemplazo de constituciones en América Latina con el de otras regiones del mundo. En Europa Occidental, por ejemplo, se ha sancionado un promedio de 3,2 constituciones por país de 1789 a 2008.

La comparación pareciera menos dramática si tomamos en consideración reformas o enmiendas constitucionales. Para el año 2001, por ejemplo, la constitución de Noruega acumulaba más de 200 reformas y la de Austria más de 400 (Rasch y Congleton, 2006: 332). Sin embargo, es preciso tener en cuenta que existe en general una correlación positiva entre duración de la constitución y reformas constitucionales (Lutz, 1995). A mayor duración de una constitución, existe mayor probabilidad de que sea reformada para adaptarse a distintos contextos políticos, sociales o económicos. Por esta razón, dado que el promedio de vida de una constitución en América Latina es menor que en Europa Occidental, no es de extrañar que en algunos países latinoamericanos el número de reformas constitucionales sea relativamente menor que el de algunos países europeos.

Por otra parte, la frecuencia de los cambios institucionales no da por sí sola una idea de su importancia desde el punto de vista del impacto sobre el funcionamiento del sistema político. En el contexto de las democracias avanzadas del mundo, son

¹ Bolivia sanciona una nueva constitución en 2009.

TABLA 1
Reemplazos y reformas constitucionales en América Latina, 1978-2008

País	Número de constituciones desde la Independencia	Constituciones vigentes desde 1978	Nueva Constitución	Reformas*
Argentina	3	1853 1994	Si	0 0
Bolivia	16	1967		4
Brasil	7	1988	Si	16
Chile	7	1925 1980	Si	0 9
Colombia	7	1886 1991	Si	4 11
Costa Rica	12	1949		15
Ecuador	18	1978 1998 2008	Si Si Si	4 0 0
El Salvador	15	1983	Si	6
Guatemala	7	1985	Si	1
Honduras	14	1982	Si	21
México	6	1917		26
Nicaragua	12	1987	Si	3
Panamá	4	1972		5
Paraguay	6	1992	Si	0
Perú	13	1979 1993	Si Si	0 5
Rep. Dominicana	13	1966		2
Uruguay	6	1967		4
Venezuela	26	1961 1999	Si	4 0
Total	192	25	15	140
Promedio p/país	10,7	1,4	0,83	8,7

* Reformas contabilizadas por año en que se realizaron enmiendas

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

relativamente pocas en el tiempo las reformas institucionales que afectan piezas clave del sistema político, tales como el sistema para elegir ejecutivos y legisladores o la distribución de poderes entre ramas de gobierno. De acuerdo con Katz (2005: 58), por ejemplo, sólo 14 reformas electorales han reemplazado la fórmula bajo la cual se elige al Presidente o a la cámara baja del parlamento en los países que se han mantenido democráticos desde 1950. Y es de notar que una reforma electoral, a

TABLA 2
Contenido y frecuencia de reformas políticas, 1978-2008

Dimensión de Reforma	Número de Reformas	Número de Países
Fórmula de Elección de Presidente	13	11
Término de Mandato Presidencial	11	10
Reelección Presidencial	16	10
Sistema de Elección de Diputados*	32	14
Ciclos Electorales	10	7
Poderes de Gobierno del Presidente	10	9
Poderes Legislativos del Presidente	18	13

Fuente: Negretto (2009c).

*Incluye reformas constitucionales y reformas a leyes secundarias.

diferencia de una reforma constitucional, no siempre requiere de mayorías calificadas para su adopción.

Si bien existen nuevas constituciones que reproducen el contenido de las precedentes y reformas constitucionales que sólo cambian aspectos de detalle, el proceso de reforma institucional en América Latina es importante no sólo desde el punto de vista cuantitativo sino también cualitativo. La Tabla 2 muestra el número de reformas políticas que tuvieron lugar en América Latina desde 1978 a 2008 en cuanto a fórmula para elegir Presidente, término del mandato presidencial, reelección presidencial, sistema para la elección de diputados, ciclos electorales y distribución de poderes de gobierno y legislativos entre Presidente y Congreso.

Como puede verse, las constituciones y las leyes electorales de la mayoría de los países de la región experimentaron reformas en cada una de estas reglas, y en algunos casos más de una reforma. Las reglas cuya reforma se resume en este cuadro no agota, por supuesto, el panorama de cambios institucionales ocurridos. No se toman en cuenta reformas introducidas en materia de derechos individuales y colectivos, en relación con la organización y poderes de la Justicia, o en materia de descentralización. Pero dan una idea de la importancia del proceso de reforma política desde el punto de vista sustantivo. Basta recordar aquí que son justamente las reglas que rigen la elección de Presidente y legisladores y la distribución de poderes entre Ejecutivo y Legislativo, los dos ejes clásicos que los estudios institucionales han utilizado para comparar variaciones entre regímenes políticos y hacer predicciones acerca de su posible desempeño (Lijphart, 1999; Powell, 2001; Tsebelis, 2002).

Tendencias de reforma política

Si tomamos en cuenta las nuevas constituciones y las reformas constitucionales 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 que la variedad de reglas entre países coexiste con ciertas tendencias generales de reforma en la región.

Reglas Electorales

Reglas incluyentes para elegir Presidente y Diputados

Uno de los efectos más importantes de un sistema electoral es determinar el número de candidatos y partidos que pueden competir con éxito en una elección (Duverger, 1963; Riker, 1986; Cox, 1997). En un sistema presidencial, este efecto depende de la fórmula para elegir Presidente, de los ciclos electorales y del sistema para elegir legisladores; éste, a su vez, se compone de la fórmula, la magnitud de distrito, el tamaño de la asamblea y la existencia o no de un umbral legal para obtener representación. La principal tendencia de reforma electoral de los últimos 30 años es el establecimiento de reglas que facilitan una competencia electoral multipartidista. Estos cambios se visualizan, en primer lugar, en materia de fórmulas para elegir Presidente.

Las fórmulas para elegir Presidente se distinguen por la existencia o no de un umbral mínimo de votos necesario para ganar la elección. La mayoría relativa carece de umbral mínimo pues llega al cargo el candidato que más votos obtenga, sin importar el porcentaje. Esta es la regla más restrictiva sobre la competencia electoral pues tiende a concentrar 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 presentación 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 (Shugart y Carey, 1992; Jones, 1995). La mayoría relativa calificada (es decir, mayoría relativa con un umbral mínimo de votos) 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 (Negretto, 2007).

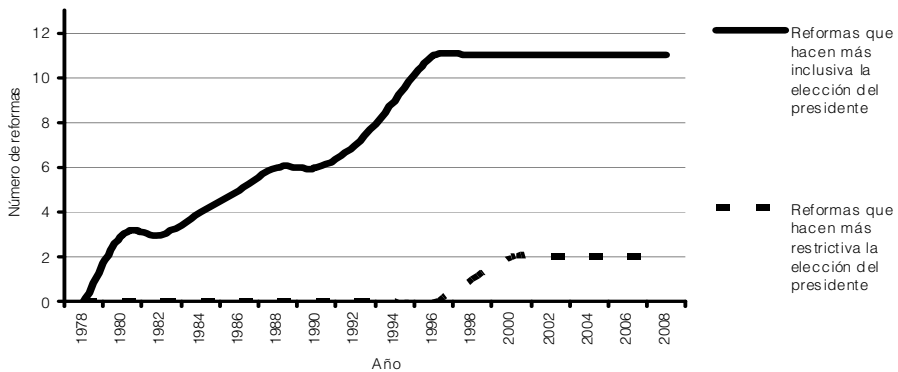
Algunos países tuvieron fórmulas distintas a la mayoría relativa en el pasado. Tal fue el caso de Perú y de Costa Rica, que experimentaron con fórmulas de mayoría relativa calificada, o de Bolivia y Guatemala, que eligieron Presidente por mayoría absoluta con segunda vuelta en el Congreso. Sin embargo, la fórmula de mayoría relativa fue predominante en América Latina hasta 1978, particularmente durante las décadas de los años 50 y 60².

A partir de 1978, la mayor parte de las constituciones en América Latina han reemplazado la fórmula de mayoría relativa para elegir Presidente por fórmulas de mayoría absoluta o de mayoría relativa calificada. La tendencia de reforma es, por tanto, hacia reglas más incluyentes de elección presidencial. El Gráfico 1 compara el número de reformas que han hecho más incluyente la elección presidencial y el número de reformas que la han hecho más restrictiva.

Si tomamos en cuenta la fórmula para elegir Presidente usada en la última elección competitiva registrada antes de 1978 y contamos las reformas ocurridas desde

² En esta y en las siguientes secciones, todas las referencias a cambios institucionales anteriores a 1978 están tomadas de Negretto, Gabriel, *Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America* (2010).

GRÁFICO 1
Reformas a la fórmula para la elección de Presidente por año, 1978-2008



Fuente: Negretto (2006, 2009b).

entonces hasta 2008, se verifican 13 cambios de fórmula. Ocho de las trece reformas (Argentina 1994, Brasil 1988, Colombia 1991, Ecuador 1979, Nicaragua 1995, Perú 1979, República Dominicana 1994, Uruguay 1996) cambiaron de fórmulas de mayoría relativa a mayoría absoluta o mayoría relativa calificada³. 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 de Presidente, 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.

Como consecuencia de estas reformas, la fórmula de mayoría relativa para elegir Presidente ha caído en relativo desuso. Para el año 2008, sólo 5 países en la región eligen al Presidente mediante 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.

Una característica central del sistema para elegir legisladores es el grado de proporcionalidad que permite, al convertirse los votos emitidos en bancas a distribuir entre partidos. Esta conversión depende en primer lugar de la fórmula electoral que se utiliza. Comparadas con cualquier fórmula de representación proporcional, todas las fórmulas de mayoría, sea relativa o absoluta y aplicada en distritos uninominales o plurinominales, tienden a subrepresentar a las minorías y sobrerrepresentar a los partidos mayoritarios.

En el sistema para elegir diputados, se registra desde las primeras décadas del siglo veinte una clara tendencia, similar a la que se dio en Europa continental durante el mismo período, a reemplazar fórmulas de mayoría relativa o absoluta por fórmulas

³ Antes de 1994 Argentina tenía un mecanismo de elección indirecta por medio de un Colegio Electoral, pero funcionaba en la práctica como un sistema de mayoría relativa desde el punto de vista de los votos populares necesarios para ganar la elección. Ver Gabriel Negretto, "Argentina: Compromising on a Qualified Plurality System". en Josep Colomer (ed.), *Handbook of Electoral System Choice* (New York: Palgrave, 2004a), pp 110-120.

de representación proporcional. Estos cambios se inician en Costa Rica en 1913; siguen Uruguay en 1917, República Dominicana en 1924 y Chile en 1925. Para fines de los años 70, precisamente antes de que comenzara la expansión de elecciones democráticas en América Latina, 15 de los 18 países de la región habían ya reemplazado fórmulas de mayoría relativa o mayoría absoluta para elegir diputados por variantes de representación proporcional.

La tendencia a hacer más proporcional la fórmula para elegir diputados continúa después de 1978. A través de sucesivas reformas entre 1977 y 1986, México reemplaza la fórmula de mayoría relativa por un sistema mixto de mayoría y representación proporcional. Entretanto, Nicaragua en 1984 y Paraguay en 1992 adoptan por primera vez un sistema de representación proporcional en reemplazo de un sistema mayoritario. Como resultado de estos cambios, en el año 2008 ya ningún país en América Latina tenía un sistema puramente mayoritario para la elección de diputados. En todas las democracias de la región se eligen diputados por regla de proporcionalidad (Negretto, 2009b).

Desde luego, la proporcionalidad puede ser más o menos atenuada dependiendo de factores que van más allá de la oposición entre fórmulas de mayoría y fórmulas de representación proporcional. En primer lugar, no todas las fórmulas de representación proporcional son iguales. Como es sabido, tanto las fórmulas llamadas del divisor como las del cociente contienen variantes que favorecen a los partidos más grandes y variantes que favorecen a los partidos más pequeños (Gallagher, 2005). La proporcionalidad del sistema electoral también varía con la magnitud del distrito, aumentando cuando aumentan las bancas a cubrir por distrito y disminuyendo cuando el número de bancas disminuye. La proporcionalidad depende asimismo del tamaño relativo del Congreso y de la existencia o no de umbrales legales a la representación (Lijphart, 1994).

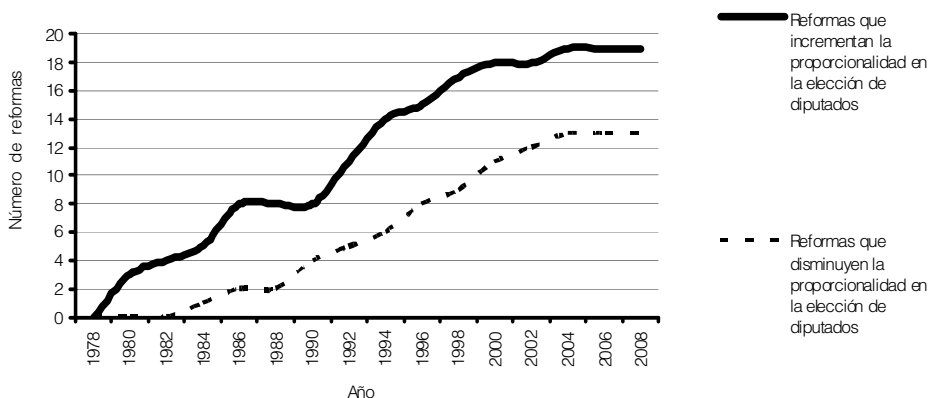
La proporcionalidad de los sistemas electorales mixtos, que combinan elecciones por representación proporcional con lista de partido en distritos plurinominales y elecciones por mayoría relativa en distritos uninominales, también varía de acuerdo con distintos factores. Los dos más importantes son la proporción de legisladores que se eligen por uno y otro principio y la existencia o no de un mecanismo compensatorio entre los dos niveles de elección (Farrell, 2001: 112-115).

Sin embargo, aun tomando en cuenta todos estos componentes es posible observar durante las últimas décadas una opción generalizada a favor de sistemas electorales más proporcionales y por tanto más incluyentes para elegir diputados. El Gráfico 2 muestra visualmente el número de reformas que hicieron la elección de diputados más proporcional comparada con el número de reformas electorales que disminuyeron la proporcionalidad.

Teniendo en cuenta tanto reformas constitucionales como reformas a leyes de elecciones, se registraron 32 reformas importantes al sistema de elección de diputados entre 1978 y 2008⁴. La mayoría de éstas (19) aumentan la proporcionalidad del

⁴ Se considera 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. Este criterio de contabilizar reformas es más estricto que el que propone Lijphart (1994: 12), quien sugiere que un cambio del 20 por ciento en la magnitud promedio del distrito o en el tamaño de la legislatura es suficiente para identificar cambios electorales importantes.

GRÁFICO 2
Reformas al sistema de elección de diputados por año, 1978-2008



Fuente: Negretto (2009b, 2010)

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 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 legal para obtener representación⁵.

En suma, al analizar las fórmulas de elección presidencial o los distintos componentes del sistema para elegir a los miembros de la cámara baja o única del Congreso, se observa que las reformas electorales de los últimos 30 años se orientan a hacer más incluyente la competencia partidaria y la representación. Este panorama no cambia si tomamos en cuenta los ciclos electorales.

La mayoría de los países de América Latina (12) tienen hoy elecciones de Congreso concurrentes con la elección presidencial⁶. Sin embargo, la simultaneidad de los ciclos electorales sólo ejerce un efecto restrictivo sobre la competencia partidaria (en este caso, sobre la competencia por bancas legislativas) cuando se combina con fórmulas de mayoría relativa para elegir Presidente (Golder, 2006). Como hemos visto, la gran mayoría de los países de la región eligen Presidente por fórmulas distintas de la mayoría relativa. Y de hecho, de los 5 países que aún mantienen la fórmula de mayoría relativa, sólo tres (Honduras, Panamá y Paraguay) tienen ciclos electorales

⁵ A los efectos de determinar la mayor o menor proporcionalidad del sistema en cuanto a las fórmulas, éstas fueron ordenadas de menor a mayor proporcionalidad de la siguiente manera: divisor Imperiali, cuota Imperiali, divisor D'Hondt, cuota Droop, divisor Saint League Modificado, cuota Hare y divisor Saint League (Gallagher, 2005). La magnitud promedio de distrito resulta de dividir el número total de legisladores a elegir por el número total de distritos en los que se eligen.

⁶ No existe, sin embargo, una clara tendencia de reforma sobre estas reglas en décadas recientes. De las 10 reformas que se dieron en materia de ciclos electorales desde 1978 a 2008, 5 han incrementado y 5 han disminuido la simultaneidad de las elecciones de Presidente y Congreso.

concurrentes. Esto quiere decir que en la amplia mayoría de países el nivel de proporcionalidad que establece el sistema para elegir diputados no es neutralizado por el efecto de “arrastre” que podría tener la elección de Presidente.

Personalización del voto

Otros aspectos importantes de un sistema electoral refieren al grado de participación que tienen los votantes en el proceso de selección de candidatos a puestos de elección popular y al carácter personalizado o partidario del voto. Estas variables dependen de la existencia de internas partidarias para la selección de candidatos y, específicamente para el caso de candidatos a puestos legislativos, de la existencia de votaciones uninominales o de la estructura de la papeleta de votación. Estos factores afectan los niveles de competencia interna al partido, la orientación local o nacional de las políticas que promueven los legisladores en el Congreso y el grado de vinculación personal entre representantes y representados (Carey y Shugart, 1995; Shugart, 2005).

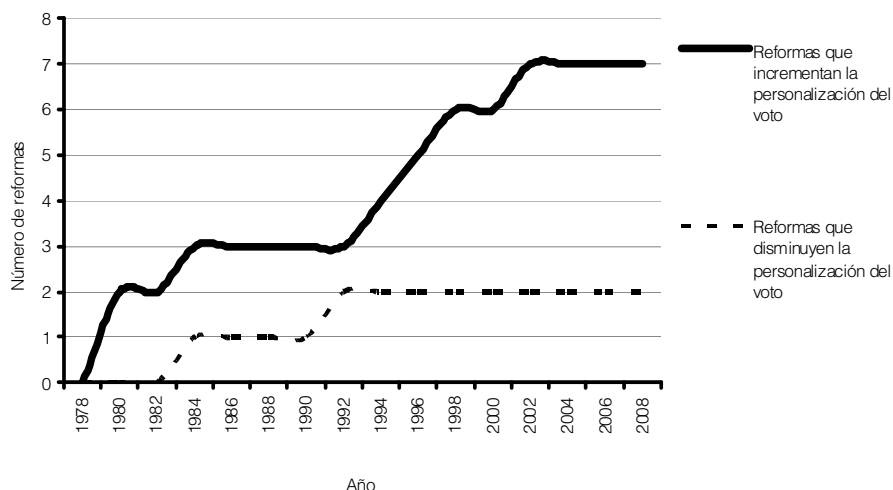
Muchos partidos en los últimos 30 años han reformado sus mecanismos internos para elegir candidatos a Presidente, en general adoptando distinto tipo de internas (Freidenberg, 2005). Sin embargo, dado que estas reformas normalmente quedan al arbitrio de cada partido y no son permanentes en el tiempo, me concentraré en las reformas que afectan la personalización del voto por candidatos a puestos legislativos. Estas reformas alteran la legislación electoral y permiten por tanto un análisis comparado entre países.

Cuando los procesos de nominación de candidatos son monopolizados por las autoridades del partido y los legisladores se eligen en listas cerradas y bloqueadas, la influencia de los votantes en la selección de candidatos es mínima y el elector sólo puede emitir un voto de tipo partidario. En el extremo opuesto, cuando las listas son abiertas y el orden de las candidaturas depende exclusivamente de las preferencias de los votantes, el elector emite un voto personalizado⁷. En una posición intermedia se encuentran los sistemas de listas cerradas en los que los partidos tienen procedimientos internos participativos de nominación y los sistemas de listas flexibles en los que las autoridades partidarias determinan el orden de las candidaturas, pero los votantes pueden alterar dicho orden, emitiendo un voto de preferencia por uno o más candidatos (Shugart, 2005).

El grado de personalización del voto también depende del número de legisladores que pueden ser elegidos en distritos uninominales. De hecho, uno de los atractivos de los sistemas mixtos que combinan la elección por listas en distritos plurinominales con la elección individualizada de candidatos en distritos uninominales obedece en gran medida a la idea de crear vínculos más personales entre votantes y representantes (Shugart y Wattenberg, 2001). En este sentido, se contaría como

⁷ También se personaliza el voto cuando las listas son cerradas, pero distintas facciones encabezadas por un líder partidario pueden competir por medio de listas múltiples de partido. El sistema de listas múltiples de partido se ha usado tradicionalmente en Colombia (hasta la reforma de 2003) y en Uruguay. Sin embargo, la personalización del voto en Colombia fue mayor que en Uruguay en función de la fragmentación excesiva del número de listas que generaba la fórmula de cuota Hare y mayores restos y la falta de agregación de los votos por lista a nivel del partido (Shugart, Moreno y Fajardo 2006).

GRÁFICO 3
Reformas al carácter partidario del voto por año, 1978- 2008



Fuente: Negretto (2009b, 2010).

una reforma hacia una mayor personalización del voto, la adopción de un sistema mixto en países donde anteriormente sólo se votaba por listas de partido confeccionadas bajo el control centralizado de sus líderes.

Una 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 personalización del voto. Esta tendencia no es nueva. Ya en procesos de reforma institucional anteriores a la última ola de democratización se habían adoptado sistemas de votación que permitían la participación de los votantes en la selección de candidatos. No obstante, estas reformas se dieron sólo en una minoría de países. A finales de la década del sesenta, por ejemplo, sólo 4 países adoptaron e implementaron sistemas de votación personalizada en la elección de diputados: Brasil y Chile, que utilizaron listas abiertas; y Colombia y Uruguay, que utilizaron el sistema de listas múltiples por partido. La tendencia a la personalización del voto crece rápidamente luego de 1978, como puede visualizarse en el Gráfico 3.

Desde 1978 hasta 2008 se han adoptado 9 reformas en esta materia, la mayoría de las cuales (7) introduce un elemento de personalización previamente inexistente⁸. La mayor personalización del voto surgió de reformas de distinta naturaleza. En algunos casos (Bolivia en 1995 y Venezuela en 1993), la mayor personalización se produce por la introducción de votaciones nominales en sistemas que anteriormente sólo

⁸ Se considera cambio hacia una mayor personalización del voto toda reforma que implique pasar de un sistema de listas únicas de partido cerradas y bloqueadas, a cualquier alternativa que permita un voto personalizado, sean listas abiertas, listas flexibles; o bien un sistema que introduzca, junto a la votación por listas únicas de partido, una votación uninominal.

permitían a los votantes emitir un voto por listas cerradas de partido. En otros países (Perú en 1979, Ecuador en 1998 y Honduras en 2004) la personalización se dio por medio de la adopción de listas abiertas, y en otros (Panamá 1983 y República Dominicana 2001) por la inclusión de un voto preferencial en listas anteriormente cerradas y bloqueadas. En todas estas reformas, sin embargo, se busca disminuir el poder de las dirigencias partidarias en la selección de candidatos y crear un vínculo más personal entre representantes y representados.

Sólo Colombia en 2003 y México en 1986 se pueden contar como reformas hacia una menor personalización. En el primer caso, porque se impone a los partidos la adopción de una lista única por partido, eliminando un sistema de listas múltiples por partido sin acumulación de votos⁹. En el caso de México, se puede considerar como un paso hacia un voto más partidario la adopción y luego expansión del número de diputados por lista de partido en el contexto de un sistema que antes únicamente admitía votar por candidatos en distritos uninominales¹⁰.

Permisividad de las reglas de reelección presidencial

El término del mandato presidencial y la capacidad del Presidente de ser reelegido son variables importantes en el sistema electoral de un régimen presidencial. En primer lugar, determinan el nivel de alternancia de partidos e individuos en la presidencia. Por otra parte, estas reglas afectan el poder de negociación del Presidente con los legisladores de su propio partido y de la oposición. Manteniendo constantes otros factores, los presidentes que disfrutaron de términos más extensos de mandato y/o pueden ser reelegidos por uno o más términos, tienden a tener más influencia sobre los legisladores que aquellos que tienen períodos cortos de mandatos y no pueden ser reelegidos. Esto es así pues cuanto más extenso es el horizonte temporal del Presidente, mayor capacidad tiene de hacer promesas y amenazas creíbles en una negociación intertemporal.

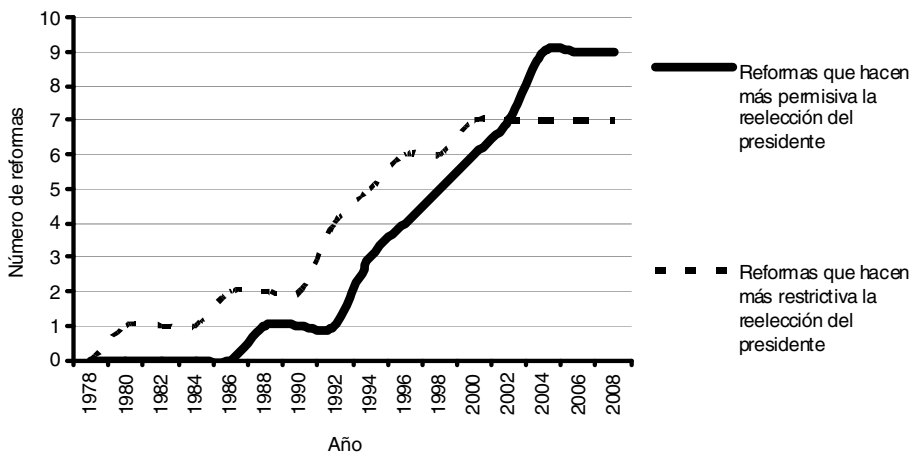
La variación de los términos del mandato presidencial durante el siglo veinte ha sido en general entre 4 y 6 años. Existe, sin embargo, una amplia gama de reglas que regulan los límites a la reelección presidencial. La más restrictiva es la que prohíbe al Presidente ser reelecto en forma absoluta y la más permisiva la que le permite ser reelecto sin límites en forma consecutiva. Reglas intermedias, en orden creciente de permisividad, son las que lo habilitan a la reelección después de dos períodos, después de un período, o bien en forma consecutiva, pero por una sola vez.

Tomando en cuenta las reformas que se dieron durante todo el siglo veinte en esta materia, es posible concluir que las reglas de reelección presidencial, junto con los términos de mandato de los presidentes, han sido históricamente las reglas constitucionales más inestables en América Latina. Sin embargo, dado el rango más limitado de variación de los términos de mandato, se observan cambios más bruscos en

⁹ Sin embargo, la reforma de 2003 en Colombia mantiene un importante grado de personalización en la medida en que permite a los partidos optar por presentar listas abiertas o cerradas. Y de hecho, la mayoría de los partidos utilizan listas abiertas desde 2006.

¹⁰ Desde luego, el carácter personalizado del voto era limitado en México cuando imperaba el sistema de distritos uninominales, y un partido hegemónico que controlaba la nominación de candidatos en forma centralizada. (Weldon 1997).

GRÁFICO 4
Reformas a la reelección presidencial por año, 1978-2008



Fuente: Negretto (2009b, 2010).

materia de reelección¹¹. Por ejemplo, el número de países cuyas constituciones permitían al Presidente una única reelección consecutiva o la reelección ilimitada disminuyó y creció sucesivamente entre 1900 y 1960, fruto de ciclos en los que a veces las reglas más permisivas eran seguidas por las reglas más restrictivas y viceversa.

Esa inestabilidad ha persistido durante las últimas tres décadas. De 1978 a 1993, por ejemplo, la mayor parte de las constituciones o reformas constitucionales mantuvieron reglas de reelección presidencial relativamente restrictivas, como la que permite la reelección sólo después de un período. En algunos casos, como la que Guatemala en 1985, Honduras en 1982 y Colombia en 1991, se proscribió la reelección de Presidente en forma absoluta. Desde 1993, sin embargo, se observa una tendencia contraria. El Gráfico 4 ilustra el número de reformas que se han producido en una y otra dirección.

De los 16 cambios producidos en las reglas de reelección, 9 las tornaron más permisivas y 7 más restrictivas. La reelección se hizo más permisiva en las reformas de 1994 en Argentina, 1995 en Ecuador, 1998 en Brasil, 2002 en República Dominicana y 2004 en Colombia; y las constituciones de Nicaragua de 1987, Perú de 1993, Venezuela de 1999 y Ecuador de 2008¹². En cambio, la reelección presidencial se hizo más restrictiva en las reformas de 1994 en República Dominicana, de 1995 en

¹¹ En materia de términos de mandato presidencial, se han registrado 11 reformas desde 1978, de las cuales 6 tienden a reducirlos. El rango de variación se ha acotado aún más puesto que las últimas reformas han eliminado mandatos superiores a 5 años. Para 2008, por ejemplo, todos los presidentes de América Latina se eligen por períodos de 4 o 5 años, con excepción de México y Venezuela, donde rigen (en el caso de Venezuela desde 1999) términos de 6 años.

¹² También se hizo más permisiva la reelección en Costa Rica desde 2003 (se pasa de la proscripción absoluta a la reelección después de dos períodos), pero esto fue fruto de una interpretación de la Corte Constitucional y no de una enmienda.

Nicaragua y de 2000 en Perú; y las constituciones de 1979 en Ecuador, de 1985 en Guatemala, de 1991 en Colombia y de 1992 en Paraguay.

Si bien la tendencia hacia una mayor permisividad de la reelección presidencial pareciera incipiente y no tan marcada, es preciso observar la recurrencia con la que se suscitan presiones en distintos países para hacer posible la continuidad de los presidentes, en general para pasar de una prohibición de reelección o de una reelección alterna a una única reelección inmediata. En los últimos dos años, por ejemplo, ha aumentado el número de constituciones que hacen más permisiva la reelección presidencial. En 2009 el presidente de Venezuela logró aprobar una enmienda que le permite ser reelecto indefinidamente (la primera regla de reelección de este tipo desde 1978), y en Bolivia se adoptó una nueva constitución que habilita la reelección presidencial por una sola vez¹³.

Distribución de Poderes

Atenuación de los poderes de gobierno del Presidente

El poder presidencial es un fenómeno multidimensional, pues refiere a las atribuciones del Presidente en sus distintas funciones como jefe de partido, jefe de Estado, jefe del gobierno y legislador. En la distribución de facultades que establece la constitución, las principales dimensiones del Poder Ejecutivo son las que se refieren a la capacidad del Presidente de nombrar y remover ministros y otros altos funcionarios y la capacidad de participar y tener influencia en el proceso de sanción de leyes¹⁴. La primera dimensión abarca los poderes de gobierno, la segunda los poderes legislativos del Presidente.

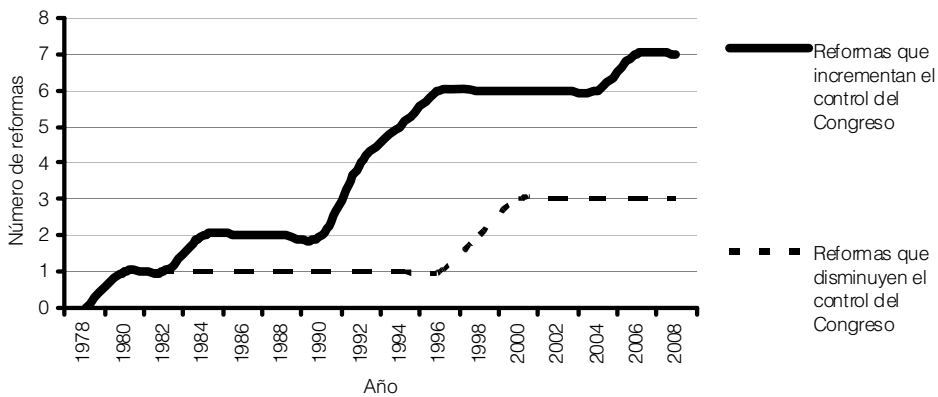
Desde los años 80 se debatió extensamente en América Latina, en particular en el ámbito académico pero también en el político, la posibilidad de sustituir el tradicional diseño de separación de poderes del régimen presidencial por uno que incluyera elementos de tipo parlamentario, como la responsabilidad 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 a un Presidente electo, que mantendría poderes legislativos considera-

¹³ Más recientemente, un fallo de la Corte Suprema de Nicaragua podría habilitar al Presidente de ese país a reelegirse por una sola vez en forma consecutiva a pesar de que esta posibilidad está vedada desde la reforma de 1995.

¹⁴ Las atribuciones del Presidente como jefe de partido dependen sólo en parte de la constitución, pues están determinadas indirectamente por las leyes electorales y de organización de partidos.

GRÁFICO 5
Reformas a los poderes de gobierno del Presidente por año, 1978-2008



Fuente: Negretto (2009c, 2010).

bles, 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. 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. En forma más radical, otros cambios, como la constitución de Colombia de 1991 o la de Argentina de 1994, le otorgaron al Congreso la facultad de destituir ministros¹⁵.

Estos cambios constitucionales se suman a otras constituciones y reformas adoptadas desde 1978 que mantuvieron poderes preexistentes del Congreso para controlar políticamente a los ministros. Este ha sido el caso de la constitución de Ecuador de 1978 y de Perú de 1979 y la reforma constitucional de 1996 en Uruguay, que mantuvieron el poder del Congreso de censurar y destituir a ministros de gabinete. En Bolivia, por otra parte, las distintas enmiendas que se hicieron a la constitución de 1967 mantuvieron el procedimiento de censura no vinculante de ministros que existía desde el siglo diecinueve.

Sólo unos pocos países en la región tenían constituciones que autorizaban al Congreso a ejercer algún tipo de control político sobre el gabinete durante las

¹⁵ En el caso de Argentina, la facultad no abarca estrictamente a ministros sino a un funcionario sin cartera ministerial específica, como es el jefe de gabinete.

primeras décadas del siglo veinte. Hacia 1940, por ejemplo, tenían mecanismos de censura vinculante Ecuador, Perú y Uruguay, en tanto que Bolivia tenía un sistema de interpelación con censura, pero sin obligar a la renuncia del ministro. El número de constituciones que adoptan alguno de estos mecanismos aumenta en los años 50, para luego permanecer estable. Es a partir de la década de los 80 que se incrementa el número de reformas que fortalecen el control del Congreso sobre el gobierno.

El Gráfico 5 nos permite ver con mayor claridad el sentido de las reformas que se dieron en esta materia desde 1978. De un total de 10 reformas, en 7 casos (Argentina 1994, Colombia 1991, Chile 2005, Ecuador 1978, El Salvador 1983, Nicaragua 1995 y Paraguay 1992) se incrementó el poder de control del Congreso sobre el gabinete¹⁶. Sólo en 3 casos (Ecuador 1998, Perú 1993 y Venezuela 1999) dicho control disminuyó. Como consecuencia de estas reformas y de las constituciones que mantuvieron mecanismos preexistentes, para 2008 son 13 los países cuyas constituciones proveen al Congreso de control político sobre el gabinete.

En la misma dirección, es posible observar una tendencia a introducir mayores límites y controles en materia de poderes de nombramiento por parte del Presidente. 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 para nombrar autoridades ejecutivas locales o regionales se ha visto disminuido desde 1978. Por ejemplo, la reforma de 1995 en Bolivia, la 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 presidencial para nombrar jueces de la Corte Suprema o Corte constitucional con el fin de fortalecer la independencia judicial¹⁷. Por ejemplo, luego de las reformas de 1994 en Argentina y México se requiere que los nombramientos de jueces de la Corte Suprema sean ratificados por dos terceras partes –en lugar de mayoría simple– de los miembros del senado. Según la constitución colombiana de 1991, el Presidente carece de exclusividad para nominar magistrados a la Corte, poder que ahora comparte con otros órganos. Reformas similares han ocurrido en relación con el nombramiento presidencial de procurador general, fiscales, organismos de control de la administración y directorios del banco central.

¹⁶ Se considera incremento de control legislativo: el establecimiento de un procedimiento de censura de ministros cuando éste no existía, hacer la censura vinculante si antes no lo era y disminuir los requisitos de procedencia de este mecanismo (por ejemplo, el umbral de votos requeridos para iniciar o votar la censura). Sólo se incluyen los mecanismos de interpelación tradicionales (la capacidad del Congreso de citar a miembros del gabinete para informar sobre algún aspecto particular de las políticas bajo su dirección) en caso de que se hayan establecido por primera vez. Esto sólo cuenta para reformas como la de 2005 en Chile, que otorgó al Congreso la facultad, antes inexistente, de interpelar en forma personal a los ministros del gabinete.

¹⁷ 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.

Fortalecimiento de los poderes legislativos del Presidente

La atenuación de algunos de los poderes que tradicionalmente se han concentrado en el Ejecutivo, sugiere 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 la que se refiere a la elaboración de políticas legislativas.

Algunos países que han revisado sus constituciones desde 1978, como Brasil en 1988, Nicaragua en 1987 y Paraguay en 1992, redujeron los poderes legislativos que los presidentes tenían bajo la constitución autoritaria vigente al momento de iniciarse la transición a la democracia¹⁸. Sin embargo, la mayor parte de los cambios constitucionales ocurridos desde 1978 han mantenido amplios poderes legislativos en manos de los presidentes, o bien los han incrementado.

Si bien hay reformas que alteran los poderes de veto de los presidentes, los cambios constitucionales más importantes y numerosos se han dado en materia de poderes legislativos proactivos o de agenda. Estos poderes son los que permiten al Presidente limitar las alternativas de legislación sobre las que pueden optar los legisladores, el tiempo en que éstos deben decidir o ambas cosas (Carey y Shugart, 1998; Negretto, 2004b). Los poderes de agenda más importantes del Presidente son cinco: la iniciativa exclusiva de ley sobre asuntos financieros y económicos que por su naturaleza corresponde regular al Congreso, límites a la capacidad de los legisladores para enmendar el proyecto de presupuesto remitido por el Ejecutivo, el poder de enviar leyes para tratamiento urgente en el Congreso, el poder explícito o implícito de emitir decretos de contenido legislativo y el poder de someter a referendo popular la aprobación de leyes.

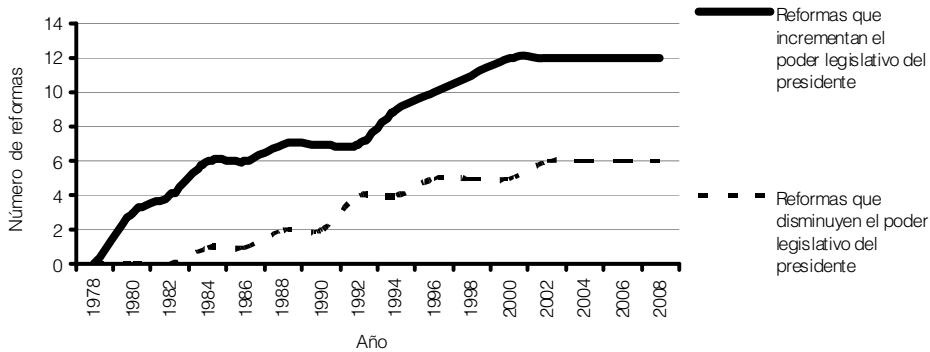
La tendencia de reformas en esta materia es de más largo plazo y más marcada que en otras áreas de diseño. Es gradual pero constante el fortalecimiento de los poderes legislativos del Presidente desde comienzos del siglo veinte. En el año 1930, sólo las constituciones de tres países –Chile de 1925, Colombia de 1886 y Uruguay de 1917– le otorgaban algún poder de agenda. El número de países cuyas constituciones incluían estos poderes ascendía a 7 en 1940 y a 10 en 1960.

Entre 1978 y 2008 esta tendencia se consolida. Las constituciones de Perú de 1979 y de Ecuador de 1998 reforzaron los poderes de los presidentes sobre la elaboración del presupuesto 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 al Presidente el poder de invocar urgencia en el tratamiento de leyes con el fin de que fueran 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 los últimos años es el número creciente de constituciones que otorgaron al Presidente la capacidad explícita de emitir decretos con fuerza de

¹⁸ No obstante ello, todas estas constituciones preservaron en parte algunas de las prerrogativas legislativas que tenía el Presidente bajo la constitución autoritaria.

GRÁFICO 6
Reformas a los poderes de gobierno del Presidente por año, 1978-2008



Fuente: Negretto (2009a, 2010).

ley en situaciones de urgencia¹⁹. Tal es el caso de las constituciones de Brasil (1988), Colombia (1991), Perú (1993) y Argentina (1994). El Gráfico 6 muestra el número de reformas que han incrementado los poderes legislativos de los presidentes de 1978 a 2008, comparada con las reformas que los han disminuido.

Del total de 18 reformas que modificaron la distribución de poderes legislativos entre Presidente y Congreso, 12 fortalecieron al Presidente y sólo 6 disminuyeron sus poderes²⁰. Como resultado de estos cambios, hacia el año 2008 sólo las constituciones de cuatro países en América Latina –Costa Rica, República Dominicana, México y Nicaragua (luego de la reforma constitucional de 1995)– no le otorgan al Presidente ningún poder legislativo proactivo importante.

Un diseño contradictorio

Si tomamos en conjunto las tendencias de reforma descritas en las secciones precedentes, podremos observar que éstas representan principios aparentemente contradictorios en cuanto a la manera de organizar institucionalmente una democracia. Esto es así puesto que reformas que promueven el pluralismo representativo y los mecanismos consensuales de decisión coexisten, incluso dentro de una misma dimensión de diseño, con reformas que restringen la competencia partidaria y promueven la concentración de poder en la rama ejecutiva de gobierno.

¹⁹ Algunas constituciones, como la de Perú de 1979, admiten en forma implícita la capacidad del Presidente de dictar medidas legislativas en circunstancias urgentes. Por ejemplo, el artículo 211, fracción 20 de esa constitución autorizaba al Presidente a dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera, cuando así lo requiere el interés nacional y con cargo de dar cuenta al Congreso. Fue sobre esta base legal que Fujimori dictó numerosos decretos con fuerza de ley antes de que la constitución de 1993 le diese un reconocimiento explícito a esta facultad.

²⁰ En sólo dos reformas el incremento de poder legislativo del Presidente se debió a un fortalecimiento exclusivo del poder de veto sin involucrar poderes de agenda: El Salvador 1983 y Uruguay 1996.

En materia electoral, tanto el sistema para elegir Presidente como el sistema para elegir legisladores se han tornado más incluyentes y pluralistas durante los últimos 30 años. Con fórmulas distintas de la mayoría relativa para elegir Presidente, un mayor número de candidatos puede competir en una elección, e indirectamente un mayor número de partidos tiende a competir y obtener representación en el Congreso. Este pluralismo en elecciones legislativas se ve a su vez reforzado en virtud de que la regla de proporcionalidad sigue prevaleciendo en la elección de diputados.

El carácter incluyente del sistema electoral hace que potencialmente mejore la representación, sobre todo en sociedades complejas y plurales donde es preciso canalizar la diversidad de intereses sociales en un sistema multipartidista. Sin embargo, otras tendencias en materia de reforma electoral, como la mayor permisividad de las reglas de reelección presidencial, tienen un sentido opuesto. La posibilidad de que un Presidente extienda su mandato restringe la rotación en los cargos y la alternancia de partidos en el gobierno, poniendo así límites al pluralismo político.

En cuanto a la distribución de poderes institucionales entre Presidente y Congreso, hemos visto que existe una tendencia creciente en los últimos 30 años a fortalecer la capacidad de control político del Congreso sobre los gabinetes y a limitar los poderes de nombramiento del Ejecutivo. Ciertamente, no todas estas reformas tienen el potencial de alterar fundamentalmente la centralización del poder en manos del Presidente. Por ejemplo, las mayorías exigidas y otras trabas institucionales hacen difícil implementar los nuevos mecanismos de control parlamentario sobre ministros. De todas maneras, el intento reciente de moderar los poderes de gobierno y de nombramiento de los presidentes es un paso a favor de la desconcentración de facultades en el Ejecutivo. Por otro lado, sin embargo, existe una tendencia constante de reformas que buscan fortalecer los poderes legislativos del Presidente, sobre todo sus poderes proactivos. En forma contraria a la limitación de los poderes de gobierno del Presidente, estas reformas tienden a la centralización y a la concentración del poder.

Desde el punto de vista de la "ingeniería constitucional", no resulta claro cuál es el efecto de este diseño institucional híbrido y potencialmente contradictorio sobre el desempeño y la calidad de las democracias presidenciales en América Latina. Un sistema electoral más inclusivo tiene la capacidad de mejorar la representación y proveer al Presidente de incentivos para formar coaliciones y negociar legislación con partidos de oposición. Sin embargo, una fragmentación excesiva del sistema de partidos puede debilitar las capacidades de gobierno sin necesariamente mejorar la representación, sobre todo cuando los partidos tienen débiles vínculos programáticos con el electorado. Un Ejecutivo dotado de fuertes poderes legislativos podría incrementar los niveles de conflicto entre ramas de gobierno al verse menos necesitado de recurrir a coaliciones para legislar o a hacer concesiones en materia de política legislativa. Al mismo tiempo, sin embargo, si los poderes legislativos del Presidente no son extremos, éstos podrían contribuir a proveer políticas públicas allí donde los legisladores no tienen el interés o la capacidad de hacerlo. Todo diseño institucional debe juzgarse en función de una compleja interacción entre una diversidad de reglas formales, prácticas políticas informales, y factores no institucionales que hacen difícil una apreciación general desde un punto de vista puramente normativo.

Origen político del cambio institucional

Dejando de lado la perspectiva del observador externo, es relevante preguntarse porqué razones podría haberse adoptado un cierto diseño institucional desde el punto de vista de los actores que participaron en su creación. Considero que el diseño constitucional híbrido que observamos en América Latina durante los últimos treinta años responde a la diversidad de objetivos que motivaron las reformas institucionales y a la heterogeneidad de intereses de los actores que han formado parte de las coaliciones de reforma²¹.

Las teorías dominantes en materia de diseño institucional postulan que los políticos persiguen objetivos o bien cooperativos o bien distributivos en la selección de instituciones. Sin embargo, estas teorías sólo capturan una dimensión del cambio institucional. Así como en una misma institución pueden coexistir una dimensión eficiente y otra redistributiva, los políticos persiguen resultados de diversa naturaleza en el cambio institucional. Por un lado, quieren instituciones que les permitan gobernar en forma efectiva y mantener el apoyo de los ciudadanos. Por otro lado, desean instituciones que les permitan obtener ventajas en la competencia política e influencia en el proceso de decisiones. Ambos objetivos están presentes en la selección de instituciones, aunque usualmente operan en distintos niveles. El propósito de obtener instituciones eficientes que permitan mejorar el desempeño del régimen político, opera en el nivel más abstracto de los principios organizativos de un sistema constitucional. Este nivel determina la orientación general de una reforma y el rango de alternativas que pueden ser consideradas. El propósito de obtener instituciones que brinden ventajas distributivas actúa en el ámbito más concreto de las alternativas específicas de diseño que se debaten y negocian dentro de un determinado menú de opciones.

Toda propuesta de reforma se funda en una percepción compartida por los actores políticos de alguna disfuncionalidad en los resultados obtenidos con las instituciones precedentes. De otra manera, no se podría justificar siquiera la idea de reformar. Sin embargo, aunque se comparta la percepción de disfuncionalidad en el desempeño de las instituciones, nunca hay una sola alternativa para resolverla. Esto hace posible que quienes participan en una reforma tengan oportunidad de apoyar aquellas alternativas que más les convienen desde el punto de vista de sus intereses personales y partidarios y utilizar su poder relativo para lograr que sus preferencias se vean plasmadas en el resultado final. Algunos ejemplos de reformas recientes en América Latina sirven para ilustrar el argumento.

La propuesta de cambiar de un sistema de mayoría relativa a otro de umbral mínimo de votos para elegir Presidente se ha fundado en los resultados indeseables a que puede llevar una elección presidencial por mayoría relativa (por ejemplo, elegir Presidente con bajo apoyo popular) cuando la competencia se fragmenta (Shugart, 2007; Negretto, 2007). Pero aunque acepten ese diagnóstico, es probable que los reformadores difieran en las alternativas que apoyan. Mientras los partidos electoralmente débiles han tendido a favorecer la fórmula de mayoría absoluta, los

²¹ Para un análisis en detalle del origen de los diseños constitucionales, ver Negretto, Gabriel, *Making Constitutions* (2010).

partidos electoralmente fuertes han favorecido fórmulas intermedias, como las de mayoría relativa calificada (Negretto, 2009b). La idea de incorporar mecanismos de control legislativo sobre los gabinetes surgió de la crítica al desempeño histórico del presidencialismo (Negretto, 2009c). Sin embargo, quienes con más frecuencia han apoyado estas reformas son miembros de partidos de oposición. La propuesta general de fortalecer los poderes legislativos del Presidente surgió de la necesidad de otorgar a los gobiernos instrumentos efectivos de legislación en contextos de crisis y de falta de incentivos o capacidad de los congresos para proveer reformas legislativas que demanda la ciudadanía. Al mismo tiempo, han sido los partidos con más posibilidad de controlar la presidencia quienes han tendido a apoyar las alternativas más extremas de fortalecimiento presidencial.

El origen de la reforma es un factor fundamental para determinar el peso relativo de los objetivos cooperativos o distributivos en la selección y diseño de instituciones. Cuando las reformas responden primordialmente a cambios en el balance de poder político, sea por el ascenso o declive electoral de un partido o coalición, la preocupación por el desempeño institucional tiende a ser secundaria en la decisión sobre distintas alternativas. En cambio, cuando la reforma se origina en una crisis institucional, sea de gobernabilidad o de representación, la consecución de ventajas partidarias en la selección de alternativas puede verse moderada en pos de obtener una mejora eficiente en el desempeño institucional. Esta diversidad de origen explica algunos de los cambios institucionales que observamos en América Latina durante las últimas tres décadas.

Ciertas reformas han sido claramente redistributivas. Tal el caso de la adopción de fórmulas electorales inclusivas por parte de partidos o coaliciones electoralmente declinantes para evitar el triunfo de un partido opositor en ascenso electoral. El establecimiento de fórmulas de mayoría absoluta para elegir presidente en Uruguay en 1996 y República Dominicana en 1994 ilustra perfectamente esa lógica (Negretto, 2009b). También pertenece a esta categoría la introducción de reglas más permisivas de reelección presidencial bajo el influjo de presidentes en ejercicio que gozaban de amplio apoyo popular. Así fueron todas las reformas recientes que eliminaron la restricción de reelección presidencial inmediata. Por otro lado, hay reformas que respondieron en forma directa a una crisis de desempeño institucional. La adopción de mecanismos de voto personalizado ha surgido como respuesta de la clase política ante el descrédito creciente de los partidos y los congresos ante los ciudadanos. Dado el temor a ser sancionados electoralmente, estas reformas fueron aceptadas incluso por partidos centralizados, cuyos líderes preferían mantener un sistema de voto partidario. Las reformas electorales de 1995 en Bolivia, de 1993 en Venezuela y de 1997 en Ecuador son un buen ejemplo de estos procesos (Negretto, 2009b).

A la pluralidad de objetivos y orígenes de las reformas, se suma un segundo factor que permite explicar las tendencias contradictorias de diseño que se observan en la región: la heterogeneidad de intereses de los actores que han formado parte de las coaliciones de reforma²². Antes de 1978, un 57 por ciento de las asambleas electas popularmente que reemplazaron o reformaron la constitución en aspectos centrales del sistema electoral o de la distribución de poderes estuvieron bajo el

²² En el análisis que sigue sólo se toman en cuenta las asambleas o congresos constituyentes compuestos por partidos electos.

control de un solo partido, prácticamente siempre el partido del Presidente o el partido que esperaba controlar la presidencia en una próxima elección. En contraposición, esta situación sólo se dio en un 15,7 por ciento de las asambleas del mismo tipo que tuvieron lugar entre 1978 y 2008. Esto quiere decir que en más del 80 por ciento de los casos más recientes las coaliciones de reforma incluyeron al menos dos partidos (Negretto, 2010). La lógica de decisión de un partido dominante y de una coalición de partidos es marcadamente distinta (Negretto, 2006, 2009a).

En los casos en que un actor domina el proceso, éste puede imponer decisiones y seleccionar las instituciones que mejor reflejen sus intereses. El diseño es en esta situación consistente y generalmente se orienta a concentrar poder electoral en un partido. Este ha sido el caso, por ejemplo, de reformas como las de Perú en 1993, Venezuela en 1999, o Ecuador en 2008, todas las cuales extendieron los términos de mandato del Presidente o hicieron más permisiva su reelección, fortaleciendo también el poder presidencial en diversas áreas.

En cambio, cuando más de un actor es necesario para aprobar la reforma, ésta sólo puede lograrse por consenso o por negociación. El consenso se daría si todos los actores comparten una misma expectativa respecto de sus posiciones futuras o enfrentan un mismo horizonte de incertidumbre. Aquí el diseño sería internamente consistente y es probable que busque compartir poder entre los miembros de la coalición, como ocurrió en la asamblea constituyente colombiana de 1991, donde el poder de los distintos partidos se hallaba altamente fragmentado y todos compartían un mismo horizonte de incertidumbre electoral. La negociación es en cambio imprescindible cuando los miembros de la coalición tienen intereses estratégicos distintos, fruto de distintas expectativas a futuro. En esta situación, el diseño institucional tendrá un carácter híbrido, reflejando tanto principios de poder compartido como de poder concentrado, tal como ocurrió en el proceso constituyente de Argentina de 1994, realizado bajo el influjo del partido gobernante y del principal partido de oposición.

La gran mayoría de las reformas institucionales que han ocurrido en América Latina desde 1978 han sido aprobadas por coaliciones integradas por actores con intereses estratégicos opuestos, como son los partidos que controlan o esperan controlar la presidencia y los partidos que son o esperan ser oposición. En este contexto, es probable que, dentro de la orientación general de la reforma, los partidos que se hallan en la oposición y no esperan controlar la presidencia en el futuro próximo tiendan a favorecer reglas electorales que promuevan el pluralismo político y la rotación en los cargos, así como una distribución de poderes que promueva una mayor participación del Congreso en materia de gobierno y legislación. Por otra parte, es probable que el partido de gobierno apoye formulas más restrictivas de elección presidencial, reglas más permisivas para la reelección del Presidente y menores controles sobre los poderes de gobierno del Ejecutivo. Al mismo tiempo, sobre todo en un contexto en el que el sistema de partidos está fragmentado y los partidos son poco cohesivos, es probable que el partido de gobierno apoye un fortalecimiento de los poderes legislativos del Presidente. En última instancia, cuánto obtenga la oposición y el partido de gobierno dependerá del poder de negociación relativo de las partes. En todo caso, es seguro que el resultado de la negociación constitucional

representará principios de diseño contrapuestos, tal como nos muestran las tendencias de reforma que analizamos en la primera parte de este artículo.

Conclusión

La visión más aceptada en ciencias sociales acerca de las instituciones es que éstas son reglas que estructuran la vida social y política. Esto supone que dichas reglas son suficientemente estables e independientes de los procesos que contribuyen a explicar. Este puede ser el caso de las instituciones políticas de muchas democracias avanzadas, donde las constituciones e incluso los sistemas electorales tienden a permanecer en el tiempo. Sin embargo, la idea de que las instituciones sólo importan como variables independientes puede ser cuestionable en un contexto donde instituciones centrales del sistema político se ven sujetas a cambios frecuentes y profundos.

Un paso previo para indagar el problema del origen de las instituciones políticas es determinar el contenido y dirección de los cambios institucionales tanto en el tiempo como entre países. Este ha sido el objetivo principal de este trabajo, utilizando los países de América Latina como campo de estudio. El principal resultado del análisis es que se observan en la región varias tendencias de reforma política durante los últimos 30 años y que éstas se mueven en direcciones opuestas en cuanto a los principios de diseño que encarnan.

Se observan tendencias de reforma como la adopción de reglas electorales incluyentes, la personalización de los sistemas de votación, una creciente permisividad en las reglas de reelección presidencial, una mayor limitación a los poderes de gobierno del Presidente y un fortalecimiento de sus poderes legislativos. Estas reformas combinan principios consensuales y principios mayoritarios de organización democrática no sólo entre dimensiones distintas, como son las reglas electorales y el sistema de distribución de poderes, sino también dentro de cada una de éstas dimensiones. Esto hace que el armazón institucional del régimen democrático sea no sólo híbrido sino potencialmente contradictorio.

Este diseño puede resultar paradójico desde el punto de vista de un observador externo. Sin embargo, es posible explicarlo si nos colocamos en la perspectiva de quienes participan en el diseño institucional. En general, es plausible pensar que los políticos tienen tanto un interés compartido en lograr un desempeño institucional eficiente como un interés excluyente en preservar su poder y satisfacer los intereses institucionales y electorales de sus partidos. Si esto es así, no hay razón alguna para esperar que las constituciones contengan un diseño coherente, sobre todo en contextos donde el desempeño institucional es deficiente, la distribución de poder partidario es cambiante, y las reformas que se adoptan frecuentemente resultan de un acuerdo entre una multiplicidad de actores con intereses contrapuestos.

BIBLIOGRAFÍA

- CAREY, John y Shugart, Mathew S. (1995): "Incentives to Cultivate a Personal Vote: A Rank Ordering of Electoral Formulas", *Electoral Studies* 14: 417-439.
- COX, Gary W. (1997): *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge, Cambridge University Press.
- DUVERGER, Maurice (1963): *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*. New York, Wiley.
- FARRELL, David M. (2001): *Electoral Systems. A Comparative Introduction*. New York, Palgrave.
- FREIDENBERG, Flavia (2005): "Mucho Ruido y Pocas Nueces. Organizaciones Partidistas y Democracia Interna en América Latina", *Polis* 1, 1: 91-134.
- GALLAGHER, Michael (2005): "Conclusion", en Michael GALLAGHER y Paul MITCHELL (comps.): *The Politics of Electoral Systems*. Oxford, Oxford University Press, pp. 535-78.
- GOLDER, Matt (2006): "Presidential Coattails and Legislative Fragmentation", *American Journal of Political Science*, 50, 34-48.
- JONES, Mark (1995a): *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*. Notre Dame, University of Notre Dame Press.
- KATZ, Richard S. (2005): "Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reforms?", en Michael GALLAGHER y Paul MITCHELL (comps.): *The Politics of Electoral Systems*. Oxford, Oxford University Press, pp. 57-76.
- LIJPHART, Arend (1994): *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*. Oxford, Oxford University Press.
- LIJPHART, Arend (1999): *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. Yale, New Haven, Yale University Press.
- LUTZ, Donald S. (1995): "Toward a Theory of Constitutional Amendment", en Sanford LEVINSON: *Responding to Imperfection. The Theory and Practice of Constitutional Amendment*. New Jersey, Princeton University Press.
- NEGRETTO, Gabriel (2004a): "Compromising on a Qualified Plurality System", en Josep COLOMER (ed.): *The Handbook of Electoral System Choice*, Palgrave, pp. 110-20.
- NEGRETTO, Gabriel (2004b): "Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina", *Comparative Political Studies*, vol. 37, junio 2004, pp. 531-62.
- NEGRETTO, Gabriel (2006): "Choosing How to Choose Presidents: Parties, Military Rulers, and Presidential Elections in Latin America", *The Journal of Politics*, vol. 68, N° 2, pp. 421-33.
- NEGRETTO, Gabriel (2007): "Propuesta para una Reforma Electoral en México", *Política y Gobierno*, vol. 14, N° 1, Primavera 2007, pp. 215-27.
- NEGRETTO, Gabriel (2009a): "Political Parties and Institutional Design: Explaining Constitutional Choice in Latin America", *British Journal of Political Science*.
- NEGRETTO, Gabriel (2009b): "La Reforma Electoral en América Latina: Entre el Interés Partidario y las Demandas Ciudadanas" en Sergio TORO e Ignacio WALKER (eds.): *Reforma del Sistema Electoral Chileno* (Santiago de Chile, PNUD-CIEPLAN-CEP, 2009b), 112-150.
- NEGRETTO, Gabriel (2009c): "Paradojas de la Reforma Constitucional en América Latina", *Journal of Democracy* en Español, vol. 1, N° 1, 2009, pp. 38-54.
- NEGRETTO, Gabriel (2010): "Making Constitutions. Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America". Manuscrito
- NOHLEN, Dieter (ed.) (2005): *Elections in the Americas. Data Handbook*, vols. 1 & 2. Oxford, Oxford University Press.
- POWELL, Jr., BINGHAM, G. (2000): *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven, Yale University Press.
- RASCH, Bjorn Erik y CONGLETON, Roger D. 2006. "Amendment Procedures and Constitutional Stability", en Roger D. CONGLETON y Birgitta SWEDENBORG (eds.): *Democratic Constitutional Design and Public Policy*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- RIKER, William (1986): "Duverger's Law Revisited" en *Electoral Laws and Their Political Consequences*, eds. Bernard GROFMAN y Arend LIJPHART. New York, Agathon Press, pp. 19-42.
- SHUGART, Matthew Soberg y TAAGEPERA, Rein (1989): *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- SHUGART, Matthew S. y CAREY, John M. (1992): *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge, Mass., Cambridge University Press.
- SHUGART, Matthew S. y CAREY, John M. (2001): "Extreme Electoral Systems and the Appeal of the Mixed-Member Alternative" en Matthew Soberg SHUGART y Martin P. WATTENBERG (comps.): *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford, Oxford University Press, pp. 25-51.
- SHUGART, Matthew Soberg (2005): "Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of the Field and New Challenges Ahead" en Michael GALLAGHER y Paul MITCHELL (comps.): *The Politics of Electoral Systems*. Oxford, Oxford University Press, pp. 25-55.
- SHUGART, Matthew Soberg, MORENO, Erika y FAJARDO, Luis E. (2006): "Deepening Democracy through Renovating Political Practices: The Struggle for Electoral Reform in Colombia" en Christopher WELNA y Gustavo GALLON, (eds.): *Peace, Democracy, and Human Rights in Colombia*. Notre Dame, Notre Dame University Press.
- SHUGART, Matthew Soberg (2007): "Mayoría relativa vs. segunda vuelta: la elección presidencial mexicana de 2006 en perspectiva comparada", *Política y Gobierno*, vol. 14, N° 1, Primavera 2007.
- TSEBELIS, George (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*. New Jersey, Princeton University Press.

RESUMEN

El cambio frecuente de instituciones políticas pone en entredicho la supuesta estabilidad que éstas tienen como reglas que estructuran el juego político y hace evidente la necesidad de explicar los procesos que les dan origen. Un paso previo para avanzar en esta investigación es establecer cuál es la frecuencia y el contenido de los cambios institucionales que ocurren tanto en el tiempo como entre países. El presente artículo analiza, en perspectiva histórica comparada, la extensión, contenido y dirección de las reformas políticas realizadas de 1978 a 2008 en América Latina en materia de reglas

electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso. Se muestra que existen varias tendencias de reforma desde 1978 y que las mismas representan principios de diseño opuestos en cuanto a la organización de un régimen democrático. Reformas que promueven el ejercicio compartido y consensual del poder coexisten, incluso dentro de una misma dimensión de diseño, con reformas que tienden a concentrar el poder y limitan el pluralismo político. El trabajo concluye con una discusión acerca de los factores que explican los orígenes de este diseño contradictorio.

SUMMARY

The frequent change of political institutions challenges the assumption that institutional rules structure political interactions and calls for an explanation of the origins of institutions. A preliminary step in this research agenda is to determine the frequency and content of the institutional changes that take place across countries and over time. This article analyzes in comparative historical perspective the extension, content, and direction of the political reforms that took place in Latin America from 1978 to 2008 in the area of electoral rules and distribution of

powers between president and assembly. It shows that there are several trends of institutional reform since 1978 and that these trends represent opposing principles on how to organize a democratic regime. Reforms which promote power-sharing and consensual forms of government have been adopted, even within the same dimension of design, along with others which concentrate power and place limits on political pluralism. The article concludes with a discussion on the factors which explain the origins of this inconsistent design.

REGISTRO BIBLIOGRÁFICO

NEGRETTO, Gabriel L.

"La Reforma Política en América Latina. Reglas electorales y distribución de poder entre Presidente y Congreso". *DESARROLLO ECONÓMICO – REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES* (Buenos Aires), vol. 50, Nº 198, julio-setiembre 2010 (pp. 197-221).

Descriptores: <Reforma política> <Instituciones políticas> <Reglas electorales> <Presidente-Congreso> <América Latina, 1978-2008>.