

GABRIEL L. NEGRETTO

La política del cambio constitucional en América Latina



CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS
FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

I. CAMBIO CONSTITUCIONAL Y PATRONES DE DISEÑO

DESDE 1978, en coincidencia con la expansión de la democracia electoral en América Latina, los países de la región buscaron adaptar sus constituciones al nuevo entorno político y social. En algunos países, la transición de un gobierno autoritario a uno democrático llevó a la creación de una nueva constitución. En otros, el marco constitucional adoptado al inicio de la transición fue la constitución vigente previa a la caída de la democracia o una redactada bajo el régimen autoritario. Sin embargo, en casi todos los casos la estructura constitucional inicial fue remplazada o sometida a revisiones subsiguientes, en particular durante los años noventa.

El propósito de este capítulo es analizar la frecuencia y profundidad del cambio constitucional en América Latina, así como las tendencias de reforma que han surgido a lo largo del tiempo en la selección de normas que regulan las elecciones y la distribución de poderes entre presidentes y asambleas legislativas. Me concentro en estas reglas porque tienen consecuencias importantes para el desempeño de las democracias presidenciales. Las reglas electorales y de toma de decisiones determinan el grado de competencia partidista en las elecciones de presidente y Congreso, el apoyo legislativo de los presidentes, el nivel de cooperación o conflicto entre las ramas de gobierno, y la capacidad de los representantes para proveer las políticas públicas y las reformas legislativas que exigen los votantes. Más aún, estas reglas tienen claras consecuencias distributivas para los actores políticos, de modo que ofrecen una excelente perspectiva desde la cual examinar la interacción entre objetivos cooperativos y partidistas en el diseño constitucional.

El capítulo comienza analizando el concepto de cambio constitucional y evaluando su importancia en América Latina. Una segunda sección discute las transformaciones que sufrieron las reglas electorales y de toma de decisiones desde una perspectiva histórica. Más adelante se muestra que durante el siglo xx los regímenes presidenciales en América Latina pasaron de un diseño basado en reglas electorales restrictivas y presidentes con poderes de agenda débiles a un modelo de reglas electorales incluyentes y presidentes con fuertes poderes para promover cambios en la legislación. El análisis también muestra que otras reformas en las reglas electorales y de toma de decisiones resultan inconsistentes con estas tendencias. El capítulo concluye examinando los temas que una teoría del cambio y los orígenes constitucionales debería abordar al explicar estas decisiones de diseño.

Los debates más importantes en la agenda de investigación sobre las instituciones en las ciencias sociales giran en torno al problema del cambio institucional y su antítesis conceptual, la estabilidad institucional. La afirmación de que las instituciones son relevantes para la vida política y social no se sostendría si no se diera por sentado que éstas son estables, al menos en el sentido mínimo de que no cambian endógenamente con cada modificación en las preferencias de quienes están obligados por sus reglas. Sin embargo, este supuesto ha obstaculizado una comprensión adecuada del cambio constitucional desde una perspectiva comparada.¹

Los análisis institucionales de carácter histórico sostienen que la vida de las instituciones después de su creación se caracteriza por un proceso de retroalimentación positiva que con el tiempo genera costos crecientes de remplazo.² Más aún, quienes participan de esta perspectiva aseguran que la idea de inercia puede aplicarse a cualquier tipo de institución. Sin embargo, diversos estudios empíricos desmienten esta afirmación al demostrar que muchas instituciones, en particular instituciones políticas formales como las reglas electorales, los poderes legislativos, las estructuras de descentralización, las formas de organización judicial, e incluso constituciones enteras, sufren cambios sustantivos con frecuencia.³

Las teorías de la elección racional, en particular aquellas que enfatizan las consecuencias distributivas de los arreglos institucionales, tienen un mayor potencial para explicar el cambio institucional. Naturalmente, si la creación y el mantenimiento de las instituciones reproducen la distribución existente de recursos de poder entre actores egoístas, las instituciones deberían permanecer estables cuando cambian los intereses o recursos de dichos actores. Sin embargo, esta perspectiva debe enfrentar el reto de explicar por qué algunas instituciones sobreviven a cambios en el entorno y modificaciones en la distribución de poder entre actores políticos, y otras no. Incluso en contextos políticos inestables es posible observar distintas frecuencias

¹ En cuanto a las implicaciones del supuesto de la estabilidad institucional, véase Steven Levitsky y María Victoria Murillo, "Variation in Institutional Strength", *Annual Review of Political Science* 12 (2009), pp. 115-133.

² James Mahoney, "Path Dependence in Historical Sociology", *Theory and Society* 29 (2000), pp. 507-548, y Paul Pierson, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton, 2004, pp. 20-22.

³ Gerard Alexander, "Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation", *Journal of Theoretical Politics* 13, 3 (2001), pp. 249-270; Gabriel L. Negretto, *The Durability of Constitutions in Changing Environments: A Study on Constitutional Stability in Latin America*, documento de trabajo bajo del Kellogg Institute Working Paper núm. 350, 2008, y Zachary Elkins, Tom Ginsburg y James M. Melton, *The Endurance of National Constitutions*, Cambridge University Press, Nueva York, 2009.

⁴ Avner Greif y David Laitin, "A Theory of Endogenous Institutional Change", *American Political Science Review* 94, 4 (2000), pp. 911-927.

cias de cambio institucional. Esto sugiere que ciertos aspectos del diseño de las instituciones o de su interacción con un entorno en particular explican sus variadas tasas de supervivencia.

En gran medida, el problema para entender el cambio institucional desde una perspectiva comparada radica en la ambigüedad del concepto. El cambio institucional puede significar el completo desplazamiento de formas institucionales preexistentes o su adaptación a contextos cambiantes. A su vez, la adaptación puede llevarse a cabo mediante la introducción de alteraciones formales, la reinterpretación novedosa de viejas reglas, o el desarrollo de reglas y prácticas informales que transforman el significado de las instituciones existentes.⁵ Aunado a esto, resulta incierto cómo se debe evaluar la magnitud de un cambio institucional. No es obvio cuándo una revisión formal debería considerarse un caso significativo de transformación institucional. Es posible reformar las instituciones sin alterar realmente su contenido.⁶ Las nuevas reglas pueden reproducir en esencia las anteriores, o bien introducir cambios marginales que no alteren los efectos observados bajo las reglas preexistentes.

El estudio del cambio constitucional es un excelente punto de partida para abordar el problema general del cambio en las instituciones políticas formales. Las constituciones pueden alterarse a lo largo del tiempo recurriendo a diversos medios. Uno de ellos lo constituyen las alteraciones textuales, ya sea en forma de enmiendas o de un remplazo total. Una constitución también puede modificarse sin cambios textuales, en general mediante la interpretación de una corte constitucional. De manera menos visible, las constituciones pueden transformarse por medio de decisiones legislativas y ejecutivas, o bien a través de prácticas informales de los actores políticos.⁷

Me concentraré en los remplazos y enmiendas constitucionales, que son las únicas formas de transformación constitucional que pueden observarse de manera directa y compararse en un número de casos relativamente alto. Desde una perspectiva legal, la distinción importante entre estos dos meca-

tical Science Review 98, 4 (2004), pp. 633-652, y Adam Przeworski, "Institutions Matter?", *Government and Opposition* 39, 4 (2004), pp. 527-540.

⁵ En cuanto a los distintos modos de cambio institucional, véase James Mahoney y Kathleen Thelen, "A Theory of Gradual Institutional Change", en James Mahoney y Kathleen Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, Nueva York, 2010, pp. 18-22.

⁶ Los sociólogos han explorado este fenómeno como parte del estudio de las organizaciones. Paul DiMaggio y W. Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review* 48, 2 (1983), pp. 147-160.

⁷ Bruce Ackerman, *We The People*, Harvard University Press, Cambridge, 1991, pp. 34-57; Sanford Levinson, "How Many Times Has the United States Constitution Been Amended?", en Sanford Levinson (ed.), *Responding to Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional Amendment*, Princeton University Press, Princeton, 1995, pp. 13-36; Donald Lutz, *Principles of Constitutional Design*, Cambridge University Press, Nueva York, 2006, pp. 153-157.

Los debates más importantes en la agenda de investigación sobre las instituciones en las ciencias sociales giran en torno al problema del cambio institucional y su antítesis conceptual, la estabilidad institucional. La afirmación de que las instituciones son relevantes para la vida política y social no se sostendría si no se diera por sentado que éstas son estables, al menos en el sentido mínimo de que no cambian endógenamente con cada modificación en las preferencias de quienes están obligados por sus reglas. Sin embargo, este supuesto ha obstaculizado una comprensión adecuada del cambio constitucional desde una perspectiva comparada.¹

Los análisis institucionales de carácter histórico sostienen que la vida de las instituciones después de su creación se caracteriza por un proceso de retroalimentación positiva que con el tiempo genera costos crecientes de remplazo.² Más aún, quienes participan de esta perspectiva aseguran que la idea de inercia puede aplicarse a cualquier tipo de institución. Sin embargo, diversos estudios empíricos desmienten esta afirmación al demostrar que muchas instituciones, en particular instituciones políticas formales como las reglas electorales, los poderes legislativos, las estructuras de descentralización, las formas de organización judicial, e incluso constituciones enteras, sufren cambios sustantivos con frecuencia.³

Las teorías de la elección racional, en particular aquellas que enfatizan las consecuencias distributivas de los arreglos institucionales, tienen un mayor potencial para explicar el cambio institucional. Naturalmente, si la creación y el mantenimiento de las instituciones reproducen la distribución existente de recursos de poder entre actores egoístas, las instituciones no deberían permanecer estables cuando cambian los intereses o recursos de dichos actores. Sin embargo, esta perspectiva debe enfrentar el reto de explicar por qué algunas instituciones sobreviven a cambios en el entorno y modificaciones en la distribución de poder entre actores políticos, y otras no.⁴ Incluso en contextos políticos inestables es posible observar distintas frecuencias

¹ En cuanto a las implicaciones del supuesto de la estabilidad institucional, véase Steven Levitsky y María Victoria Murillo, "Variation in Institutional Strength", *Annual Review of Political Science* 12 (2009), pp. 115-133.

² James Mahoney, "Path Dependence in Historical Sociology", *Theory and Society* 29, 4 (2000), pp. 507-548, y Paul Pierson, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*, Princeton University Press, Princeton, 2004, pp. 20-22.

³ Gerard Alexander, "Institutions, Path Dependence, and Democratic Consolidation", *Journal of Theoretical Politics* 13, 3 (2001), pp. 249-270; Gabriel L. Negretto, *The Durability of Constitutions in Changing Environments: A Study on Constitutional Stability in Latin America*, documento de trabajo del Kellogg Institute Working Paper núm. 350, 2008, y Zachary Elkins, Tom Ginsburg y James Melton, *The Endurance of National Constitutions*, Cambridge University Press, 2009.

⁴ Avner Greif y David Laitin, "A Theory of

cias de cambio institucional. Esto sugiere que ciertos aspectos del diseño de las instituciones o de su interacción con un entorno en particular explican sus variadas tasas de supervivencia.

En gran medida, el problema para entender el cambio institucional desde una perspectiva comparada radica en la ambigüedad del concepto. El cambio institucional puede significar el completo desplazamiento de formas institucionales preexistentes o su adaptación a contextos cambiantes. A su vez, la adaptación puede llevarse a cabo mediante la introducción de alteraciones formales, la reinterpretación novedosa de viejas reglas, o el desarrollo de reglas y prácticas informales que transforman el significado de las instituciones existentes.⁵ Aunado a esto, resulta incierto cómo se debe evaluar la magnitud de un cambio institucional. No es obvio cuándo una revisión formal debería considerarse un caso significativo de transformación institucional. Es posible reformar las instituciones sin alterar realmente su contenido.⁶ Las nuevas reglas pueden reproducir en esencia las anteriores, o bien introducir cambios marginales que no alteren los efectos observados bajo las reglas preexistentes.

El estudio del cambio constitucional es un excelente punto de partida para abordar el problema general del cambio en las instituciones políticas formales. Las constituciones pueden alterarse a lo largo del tiempo recurriendo a diversos medios. Uno de ellos lo constituyen las alteraciones textuales, ya sea en forma de enmiendas o de un remplazo total. Una constitución también puede modificarse sin cambios textuales, en general mediante la interpretación de una corte constitucional. De manera menos visible, las constituciones pueden transformarse por medio de decisiones legislativas y ejecutivas, o bien a través de prácticas informales de los actores políticos.⁷

Me concentraré en los remplazos y enmiendas constitucionales, que son las únicas formas de transformación constitucional que pueden observarse de manera directa y compararse en un número de casos relativamente alto. Desde una perspectiva legal, la distinción importante entre estos dos meca-

tical Science Review 98, 4 (2004), pp. 633-652, y Adam Przeworski, "Institutions Matter?", *Government and Opposition* 39, 4 (2004), pp. 527-540.

⁵ En cuanto a los distintos modos de cambio institucional, véase James Mahoney y Kathleen Thelen, "A Theory of Gradual Institutional Change", en James Mahoney y Kathleen Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change. Ambiguity, Agency, and Power*, Cambridge University Press, Nueva York, 2010, pp. 18-22.

⁶ Los sociólogos han explorado este fenómeno como parte del estudio de las organizaciones. Paul DiMaggio y W. Powell, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review* 48, 2 (1983), pp. 147-160.

⁷ Bruce Ackerman, *We The People*, Harvard University Press, Cambridge, 1991, pp. 34-57; Sanford Levinson, "How Many Times Has the United States Constitution Been Amended?", en Sanford Levinson (ed.), *Responding to Imperfection: The Theory and Practice of Constitutional Amendment*, Princeton University Press, Princeton, 1995, pp. 13-36; Donald Lutz, *Principles of Constitutional Design*, Cambridge University Press, Nueva York, 2006, pp. 153-157.

nismos de adaptación es que mientras los remplazos implican la ruptura de la legalidad constitucional, las enmiendas preservan la continuidad de la constitución existente. Otras diferencias formales son menos significativas. Las nuevas constituciones suelen ser adoptadas por una asamblea constituyente elegida por el pueblo, mientras que las enmiendas tienden a ser sancionadas por asambleas legislativas ordinarias que operan de acuerdo con procedimientos especiales.⁸ Sin embargo, una nueva constitución puede ser adoptada por un congreso ordinario, mientras que una revisión parcial podría requerir la elección de una asamblea constituyente.⁹ Desde el punto de vista que adopta este libro, que es explicar el contenido de los cambios constitucionales, existe una similitud fundamental entre los remplazos y las enmiendas: ambos modifican la constitución mediante cambios textuales o alteraciones formales que en ocasiones son comparables en alcance e importancia.¹⁰

Desde un punto de vista tanto legal como político, el remplazo de una constitución es el episodio más significativo de cambio constitucional. Sancionar una nueva constitución implica activar el poder constituyente del pueblo, el cual interrumpe la vida de la constitución existente y conduce, en la práctica, a su derogación. Por esta razón, el frecuente remplazo de las constituciones puede poner en entredicho los fundamentos legales del régimen político y la autoridad de la carta magna en tanto ley suprema. Las nuevas constituciones también son casos importantes de cambio constitucional porque casi siempre originan innovaciones institucionales importantes.¹¹ A dife-

⁸ A lo largo de este libro utilizaré el término *asamblea constituyente* para referirme a asambleas elegidas con el único propósito de redactar una nueva constitución. Esto equivale conceptualmente al modo en que los constitucionalistas estadounidenses utilizan el término *convención constitucional*. Reservo el término *congreso constituyente* para referirme a las asambleas legislativas ordinarias que sancionan nuevas constituciones.

⁹ Por ejemplo, la primera legislatura electa al inicio de una transición a la democracia suele ser encargada de redactar una nueva constitución para luego continuar funcionando como legislatura ordinaria. Dentro de un orden democrático ya constituido, el procedimiento de enmienda de algunas constituciones permite que éstas sean reformadas de manera general o total, lo cual en la práctica también habilita a la legislatura ordinaria para sancionar una nueva constitución. Tal es el caso de las constituciones en Uruguay, que tradicionalmente han permitido que el Congreso sancione una revisión total de la carta magna, con una aprobación sufragánea en un referendo popular. Por otro lado, algunas constituciones, como la de 1853 en Argentina, requieren la elección de una convención constituyente incluso si fuera para enmendar un solo artículo.

¹⁰ Por esta razón, utilizaré a menudo el término *cambio* o *reforma* constitucional de manera indistinta para referirme a alteraciones formales en el texto de la carta magna introducidas ya sea mediante remplazos o enmiendas. Sin embargo, como mencionaré más adelante, sólo las enmiendas que conllevan innovaciones institucionales importantes son comparables a las nuevas constituciones. Los constitucionalistas tienden a marcar una distinción más estricta entre las nuevas constituciones y las enmiendas, incluso las importantes.

¹¹ Recurriendo a un índice de contenido para comparar la similitud entre constituciones tanto antes como después de que éstas sufrieran remplazos y enmiendas, Elkins *et al.* muestran que,

rencia de las enmiendas, que suelen ser adecuadas para revisar detalles de procedimiento o cuestiones de política legislativa contenidas en las cláusulas constitucionales, las nuevas constituciones tienden a ser sancionadas para introducir alteraciones en la estructura básica del Estado.

Dada la naturaleza disruptiva del remplazo de una constitución, la teoría constitucional sugiere que éste debería ser un acontecimiento excepcional. Supuestamente, las constituciones se establecen mediante la decisión soberana del pueblo, y ello debería ocurrir sólo en momentos extraordinarios, como en una revolución o en medio de una crisis política importante.¹² La creación de nuevas constituciones en el contexto de democracias establecidas y de larga duración parece confirmar este supuesto. Por ejemplo, la Constitución actual de los Estados Unidos data de 1789, año en que fue formalmente ratificada. En algunos países de Europa occidental, como Francia, España, Portugal y Grecia, los remplazos constitucionales han sido más frecuentes, pero muchos otros países dentro de esa misma región, como Noruega, los Países Bajos y Bélgica, conservan constituciones sancionadas en el siglo XIX. En promedio, los países de Europa occidental adoptaron 3.2 constituciones entre 1789 y 2001, lo cual arroja un promedio de vida de 76.6 años.¹³

Las constituciones han sido menos duraderas en otras regiones del mundo, incluyendo América Latina, donde la democracia se ha establecido en forma reciente o se ha restaurado luego de un interludio autoritario. Como lo muestra el cuadro 1.1, en esta región se ha sancionado un total de 194 constituciones desde la independencia, de las cuales 103 estuvieron vigentes entre 1900 y 2008.¹⁴ Esto representa un promedio de 10.7 constituciones por país desde las primeras décadas del siglo XIX, y un promedio de 5.7 constituciones por país entre 1900 y 2008. El promedio de vida de las constituciones sancionadas desde la independencia fue de 16.5 años, y el de aquellas que estuvieron vigentes desde 1900 hasta 2008, de 23.3 años.

en la mayoría de los países, el remplazo constitucional trae consigo cambios más significativos que las enmiendas. Véase Zachary Elkins *et al.*, *op. cit.*, pp. 56-59.

¹² Bruce Ackerman, *The Future of Liberal Revolution*, Yale University Press, New Haven, 1992 [edición en español: *El futuro de la Revolución Liberal*, trad. de Jorge Malem, Ariel, Barcelona, 1995].

¹³ Véase A. P. Blaustein y G. H. Flanz, *Constitutions of the Countries of the World*, Oceana Publications, Dobbs Ferry, Nueva York, 2008 (actualizaciones anuales).

¹⁴ Para efectos de este análisis, una constitución se considera como nueva cuando, sin importar el procedimiento que se haya seguido para su adopción, sus redactores la presentaron como tal habitualmente mencionando al final de su texto que se abroga la constitución previa y todas sus enmiendas. En casos dudosos consulté fuentes locales, y cuando éstas diferían, identifiqué como constituciones nuevas aquellas que fueron sancionadas por una asamblea especialmente elegida para redactar una constitución. Las constituciones que fueron reinstauradas luego de ser abrogadas también se consideraron como nuevas.

CUADRO 1.1. Cambio constitucional en América Latina

País	Constituciones desde la independencia	Constituciones vigentes entre 1900 y 2008	Constituciones vigentes entre 1978 y 2008	Enmiendas aprobadas entre 1978 y 2008 ^a
Argentina	4	4	1	0
Bolivia	16	6	0	4
Brasil	7	6	1	16
Chile	7	3	1	9
Colombia	7	2	1	15
Costa Rica	12	4	0	15
Ecuador	19	9	3	4
El Salvador	15	7	1	6
Guatemala	7	5	1	1
Honduras	14	8	1	21
México	6	2	0	26
Nicaragua	12	8	1	3
Panamá	4	4	0	5
Paraguay	6	4	1	0
Perú	13	5	2	5
República Dominicana	13	4	0	2
Uruguay	6	6	0	4
Venezuela	26	16	1	4
Total	194	103	15	4
Media	10.7	5.7	0.83	140
				7.7

^a Esta columna se refiere al número de enmiendas adoptadas sólo entre 1978 y 2008.

FUENTE: Latin American Constitutional Database (<http://www.la-constitutionalchange.cide.edu/>), *Constituciones Hispanoamericanas* (<http://www.cervantesvirtual.com/portal/constituciones/>), Political Database of the Americas (<http://pdba.georgetown.edu>) y fuentes específicas de cada país.

Como resultado de la duración excepcional de las nuevas democracias latinoamericanas, la frecuencia de remplazo de las constituciones disminuyó un poco entre 1978 y 2008. Aun así, se sancionó un promedio de casi una nueva constitución por país durante este periodo. Ésta es una frecuencia de remplazo relativamente alta, en particular si se considera que no todos los países de la región establecieron nuevas constituciones al inaugurar la democracia, que algunos regímenes democráticos (Costa Rica, Colombia y Venezuela) ya estaban establecidos para 1978 y que la mayoría de las demo-

CUADRO 1.2. *Enmiendas constitucionales en Europa occidental y América Latina, 1789-2001*

Región	Constituciones	Número promedio de constituciones	Enmiendas ^c	Número promedio de enmiendas ^c	Frecuencia promedio de enmiendas ^d
Europa occidental ^a	51	3.2	240	15	0.29
América Latina ^b	193	10.7	141	7.8	0.28

^a 16 países.

^b 18 países.

^c Enmiendas a las constituciones vigentes en 2001.

^d Enmiendas a las constituciones vigentes en 2001 por años de vida de la constitución.

FUENTE: Misma que cuadro 1.1 para América Latina; A. P. Blaustein y G. H. Flanz, *op. cit.*, y Zachary Elkins *et al.*, *op. cit.*, para Europa occidental.

cracias han sido estables desde entonces. Para 2009, todos los países latinoamericanos, salvo Costa Rica, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay, habían adoptado una nueva Constitución, y algunos, como Ecuador, lo habían hecho en más de una ocasión.¹⁵

Comparar el alcance del cambio constitucional mediante enmiendas es una labor más ardua. En primer lugar, el número de enmiendas constitucionales tiende a incrementarse con el tiempo entre más prolongada sea la vida de la constitución. Obviamente, si la constitución se reemplaza con frecuencia, es imposible que se acumulen enmiendas.¹⁶ Por otro lado, si bien algunas enmiendas son tan significativas como las nuevas constituciones desde el punto de vista de la innovación constitucional, muchas son meramente técnicas e intrascendentes para el funcionamiento del régimen político. De allí que un análisis de contenido resulte crucial para evaluar el alcance del cambio constitucional en términos de enmiendas.

Una comparación entre Europa occidental y América Latina es relevante para discutir estos puntos. Como puede observarse en el cuadro 1.2, el número promedio de enmiendas por constitución es mayor en Europa occidental

¹⁵ Bolivia sancionó una nueva Constitución en 2009.

¹⁶ Al mismo tiempo, dado que las constituciones sólo perduran cuando se adaptan a circunstancias cambiantes, las enmiendas podrían ser esenciales para evitar su reemplazo frecuente. Sobre este tema, véanse Donald Lutz, "Toward a Theory of Constitutional Amendment", en Sanford Levinson (ed.), *Responding to Imperfection*, *op. cit.*, pp. 237-274; Gabriel L. Negretto, *op. cit.*, y "Replacing and Amending Constitutions. The Logic of Constitutional Change in Latin America", *Law & Society Review* 46, 4 (2012), pp. 749-779, y Zachary Elkins *et al.*, *op. cit.*

que en América Latina.¹⁷ Una razón para ello es que las constituciones tienden a durar más en la primera región que en la segunda. Sin embargo, la frecuencia promedio de las enmiendas, es decir, el número de enmiendas dividido entre los años de vigencia de una constitución es relativamente similar. Esto indica que las constituciones son enmendadas con tanta frecuencia en Europa occidental como en América Latina, una vez que se controla por la duración de la constitución. No obstante, ello no quiere decir que las constituciones de Europa occidental sufran revisiones radicales mediante enmiendas de manera tan frecuente como ocurre en América Latina.

Aún falta elaborar análisis comparativos sistemáticos sobre el contenido y la importancia de las enmiendas constitucionales entre regiones. Sin embargo, la evidencia existente sugiere que en las democracias establecidas rara vez se implementan enmiendas constitucionales de amplio alcance. De acuerdo con Katz,¹⁸ sólo ha habido 14 cambios importantes en la fórmula electoral para elegir presidentes y legisladores en todos los países que mantuvieron regímenes democráticos ininterrumpidos entre 1950 y 2001. En Europa occidental, la Constitución austriaca (sancionada en 1920) ha acumulado el mayor número de enmiendas. Al examinar el contenido de estas reformas, Lorenz¹⁹ informa que la Constitución austriaca presenta 21 enmiendas entre 1993 y 2002. Sin embargo, ninguna de ellas altera aspectos centrales del régimen político. Si bien 20 de las 21 enmiendas implican cambios en la jurisdicción, responsabilidades o reglas de procedimiento de las principales instituciones políticas, ninguna de ellas comprende reformas fundamentales en las reglas de elección o decisión de dichas instituciones.

En contraste, si bien en general ha habido menos enmiendas constitucionales en América Latina, a menudo se han utilizado para introducir cambios fundamentales en las reglas electorales básicas y en la asignación de poderes entre las autoridades del Estado. Como puede observarse en el cuadro 1.1, entre 1978 y 2008 ha habido 140 enmiendas a las constituciones vigentes en los países latinoamericanos, con un promedio de casi ocho por país. De estas enmiendas, un total de 34 alteraron aspectos centrales del sistema para elegir presidentes y legisladores, la distribución de poderes entre

¹⁷ Las enmiendas se cuentan utilizando un año completo como unidad temporal de análisis. Ello significa que cuando se aprueban distintas reformas por enmienda en el mismo año, éstas cuentan como una misma enmienda. Gabriel L. Negretto, "Replacing and amending...", *op. cit.*, pp. 765-766, ofrece un análisis sobre cómo contar las enmiendas constitucionales para fines de análisis comparativos.

¹⁸ Richard S. Katz, "Why Are There So Many (or So Few) Electoral Reforms?", en Michael Gallagher y Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford, Inglaterra, 2005, p. 58.

¹⁹ Astrid Lorenz, *Verfassungsänderungen in etablierten Demokratien, Motivlagen und Aushandlungsmuster*, Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden, 2008, p. 22.

presidente y Congreso, o ambos aspectos.²⁰ Además, al menos 11 enmiendas introdujeron cambios significativos en la independencia y los poderes de las cortes constitucionales.²¹ Esto no incluye el considerable número de enmiendas que alteraron la regulación de derechos civiles y políticos, o bien la organización y los poderes de los organismos de control.

En la siguiente sección, adopto una perspectiva sustantiva sobre el cambio constitucional al abordar las transformaciones en el área de reglas electorales y distribución de poderes entre presidente y Congreso en América Latina. En este análisis no distingo entre nuevas constituciones y enmiendas. En el caso de las reglas electorales, también considero algunas reformas a las leyes ordinarias. Muchas constituciones en la región regulan el sistema para elegir legisladores, incluso en gran detalle. Sin embargo, otras tantas no incluyen estas disposiciones, en cuyo caso se requiere incluir leyes ordinarias para comparar adecuadamente las reformas electorales importantes entre países.

EL CAMBIO EN LOS DISEÑOS CONSTITUCIONALES EN AMÉRICA LATINA

El contenido de las nuevas constituciones y enmiendas importantes sancionadas en América Latina desde 1900 revela una variación sustancial de diseño entre los distintos países. La variación aumenta si se consideran las reformas institucionales implementadas en el nivel de las leyes ordinarias, que también afectan el desempeño del régimen constitucional. Sin embargo, dentro de esta diversidad pueden discernirse varias tendencias en la orientación general de las reformas.

A continuación reviso las tendencias de diseño que se han observado en el área de reglas electorales y toma de decisiones en los regímenes presidenciales de América Latina entre 1900 y 2008.²² Ciertamente es que estas reglas no son las únicas características de diseño constitucional relevantes para com-

²⁰ Gabriel L. Negretto, "La reforma electoral en América Latina. Entre el interés partidario y las demandas ciudadanas", en Arturo Fontaine, Cristian Larroulet, Jorge Navarrete e Ignacio Walter (eds.), *Reforma del sistema electoral chileno*, INEUD, Santiago de Chile, 2009, pp. 63-103, y "Paradojas de la reforma constitucional en América Latina", *Journal of Democracy en Español* 1, 1 (2009), pp. 38-54.

²¹ Julio Ríos-Figueroa, "Institutions for Constitutional Justice in Latin America", en Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa (eds.), *Courts in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, 2011, pp. 27-54 [edición en español: "Instituciones para la justicia constitucional en América Latina", en Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa (eds.), *Tribunales constitucionales en América Latina*, trad. de Yolanda Lamothe Hernández, Poder Judicial de la Federación, México, 2010].

²² Para un buen panorama y análisis de las recientes reformas constitucionales en América Latina, véanse también Jonathan Hartlyn y Juan Pablo Luna, *Constitutional Reform in Latin America. Intentions and Outcomes*, ponencia presentada en la 2007 Latin American Studies

prender el funcionamiento de una democracia representativa. Sin embargo, constituyen los aspectos básicos de las constituciones que los estudiosos de las instituciones políticas han identificado tradicionalmente cuando comparan la naturaleza, el desempeño y la calidad de los regímenes políticos en el mundo.²³ Las reglas electorales y de toma de decisiones son también las dos dimensiones de diseño que los expertos en regímenes presidenciales han utilizado para explicar la forma en que dichos regímenes funcionan.²⁴ Por último, estas reglas resultan importantes en un estudio sobre los orígenes del diseño constitucional porque afectan tanto el desempeño del régimen constitucional como la capacidad de los políticos para ganar elecciones e influir en las decisiones políticas importantes. La evaluación de estos efectos independientes y, en ocasiones, contradictorios podría ser parte de los cálculos de los políticos cuando deben decidir qué instituciones seleccionar en un proceso de reforma.

El punto de partida de las transformaciones constitucionales que ocurrieron en América Latina durante más de un siglo fue el diseño constitucional que surgió en la región después de la segunda mitad del siglo XIX.²⁵ Este diseño se inspiró a grandes rasgos en el sistema de separación de poderes de la Constitución de los Estados Unidos. A pesar de las notables diferencias en el área de poderes ejecutivos y en la división de jurisdicciones entre gobiernos nacionales y locales, las constituciones latinoamericanas compartieron en su mayoría algunas características esenciales con el modelo estadounidense hasta fines del siglo XIX.²⁶ Como en el caso del régimen constitucional creado

Association Meeting, Montreal, 5-8 de septiembre de 2007, y Daniel Zovatto y Jesús Orozco Henríquez (eds.), *Reforma política y electoral en América Latina, 1978-2007*, UNAM, México, 2008.

²³ Arend Lijphart, *Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*, Yale University Press, New Haven, 1999 [edición en español: *Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, trad. de Carme Castellnou, Planeta, 2012]; G. Bingham Jr. Powell, *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*, Yale University Press, New Haven, 2000, y George Tsebelis, *Veto Players: How Political Institutions Work*, Princeton University Press, Princeton, 2002 [edición en español: *Jugadores con veto: cómo funcionan las instituciones políticas*, trad. de José Manuel Salazar, FCE, México, 2006].

²⁴ Matthew Soberg Shugart y John M. Carey, *President and Assemblies: Constitutional Design and Electoral Dynamics*, Cambridge University Press, Cambridge, Estados Unidos, 1992.

²⁵ Sobre la evolución de los diseños constitucionales en América Latina durante el siglo XIX, véanse José Antonio Aguilar-Rivera, *En pos de la quimera. El experimento constitucional atlántico*, FCE/CIDE, México, 2000; Gabriel L. Negretto y José Antonio Aguilar-Rivera, "Rethinking the Legacy of the Liberal State in Latin America: The Cases of Argentina (1853-1912) and Mexico (1857-1910)", *Journal of Latin American Studies* 32 (2000), pp. 361-397, y Roberto Gargarella, "The Constitution of Inequality. Constitutionalism in the Americas, 1776-1860", *International Journal of Constitutional Law* 3, 1 (2004), pp. 1-23.

²⁶ Sobre las similitudes y diferencias entre los sistemas presidenciales estadounidense y latinoamericanos, véanse Gabriel L. Negretto, "Diseño constitucional y separación de poderes en América Latina", *Revista Mexicana de Sociología* 1 (2003), pp. 41-76, y "Shifting Constitutional Designs in Latin America: A Two-Level Explanation", *Texas Law Review* 89, 7 (2011), pp. 1777-1805.

en Filadelfia, los presidentes y legisladores de la región eran elegidos mediante fórmulas electorales restrictivas —en general de mayoría relativa— que limitaban el número de candidatos y partidos viables que competían en las elecciones.²⁷ También existían similitudes en el ámbito de la distribución de poderes. Al igual que el presidente estadounidense, los ejecutivos latinoamericanos tenían un grado relativamente alto de autonomía en la conducción del gobierno, un amplio poder para impedir cambios legislativos y poco o ningún poder para promover reformas a la legislación vigente. Como veremos más adelante, los constituyentes latinoamericanos se alejaron de este diseño durante el siglo XX, de manera gradual en las primeras décadas y con mayor rapidez después de 1978.

Las reglas electorales

A diferencia de un régimen parlamentario, en el que la elección de los miembros del parlamento determina tanto la composición de la asamblea como la formación del gobierno, en un régimen presidencial estos resultados dependen de las elecciones separadas de presidente y miembros del Congreso. De este modo, las reglas que rigen las elecciones presidenciales y legislativas afectan el apoyo legislativo a la agenda de gobierno, la rotación en el cargo presidencial, los incentivos para la formación de coaliciones y el grado de participación y representación de los votantes en las elecciones. A continuación me concentro en algunas tendencias de diseño centrales en la reforma de estas reglas.

Reglas pluralistas para la elección de diputados y presidentes

La hipótesis más aceptada sobre el efecto de las reglas electorales en los sistemas partidarios es que la regla de mayoría relativa en distritos uninominales induce a la creación y conservación de sistemas bipartidistas, mientras que las fórmulas de mayoría absoluta y de representación proporcional (RP)

y José Antonio Cheibub, Zachary Elkins y Tom Ginsburg, "Is there a Latin American Model of Constitutional Design?", *Texas Law Review* 89, 7 (2011), pp. 1707-1739.

²⁷ El pluralismo representativo implícito en el sistema de elecciones separadas en la Constitución de los Estados Unidos se vio restringido por el uso de fórmulas de mayoría relativa en las elecciones de presidente y Congreso. A principios del siglo XIX, la mayoría de los estados elegía a los representantes de la cámara baja en distritos plurinominales mediante la regla de mayoría relativa y, con el tiempo, los distritos uninominales se convirtieron en la norma. El pluralismo también se vio restringido en la selección estatal de electores para presidente y en la elección indirecta de senadores, dado que en el nivel estatal se utilizaban reglas electorales similares. Véase Josep M. Colomer, "The Strategy and History of Electoral System Choice", en Josep M. Colomer (ed.), *Handbook of Electoral System Choice*, Palgrave/Macmillan, Nueva York, 2004, pp. 81-92.

imponen menos restricciones al número de partidos que pueden competir y ganar cargos en las elecciones.²⁸ Desde esta perspectiva, parece claro que las reformas electorales en América Latina desde 1978 representan un cambio de reglas más restrictivas a menos restrictivas en cuanto al número de partidos que tiene la capacidad de competir electoralmente y ganar posiciones representativas.²⁹

Desde las primeras décadas del siglo xx ha surgido una clara tendencia a remplazar las fórmulas de mayoría absoluta o relativa con fórmulas de *RP* para las elecciones legislativas en América Latina.³⁰ Esta tendencia inició en Costa Rica en 1913, y siguió en Uruguay en 1917, República Dominicana en 1924 y Chile en 1925.³¹ Para 1977, justo antes de la expansión de la democracia electoral en América Latina, 15 de 18 países habían adoptado variantes de fórmulas de *RP*. Los pocos países que no habían adoptado la *RP* previamente, lo han hecho desde ese entonces.³² Entre 1977 y 1986,

²⁸ Maurice Duverger, *Political Parties: Their Organization and Activity in the Modern State*, Wiley, Nueva York, 1963; William Riker, "Duverger's Law Revisited", en Bernard Grofman y Arend Lijphart (eds.), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agathon Press, Nueva York, 1986, pp. 19-42, y Gary Cox, *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge University Press, Nueva York, 1997 [edición en español: *La coordinación estratégica de los sistemas electorales del mundo: Hacer que los votos cuenten*, trad. de Gabriela Ventureira, Gedisa, Barcelona, 2004].

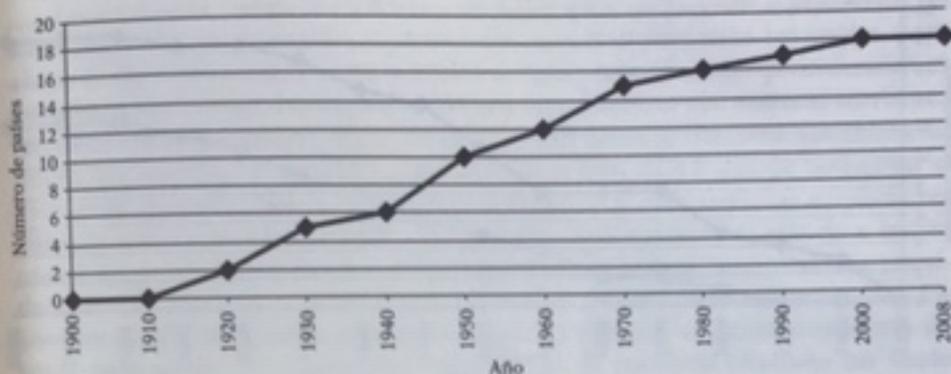
²⁹ Sobre la evolución de los sistemas de elección del Congreso en el continente americano, véanse Josep M. Colomer, "The Strategy...", *op. cit.*; Laura Wills-Otero y Aníbal Pérez-Liñán, "La evolución de los sistemas electorales en América", *Colección 16* (Universidad de Pittsburg, 2005), pp. 47-82, y Gabriel L. Negretto, "La reforma electoral...", *op. cit.*

³⁰ La regla de mayoría relativa se utilizaba para elegir representantes en distritos uni- o plurinominales. En este último caso, durante las primeras décadas del siglo xx varios países combinaron la elección por mayoría relativa con el sistema de voto limitado y el de "lista incompleta". Con el sistema de voto limitado, los electores en un distrito plurinominal votaban por menos candidatos que los escaños por asignar. El sistema de lista incompleta funcionaba de forma sinominal obtenía menos escaños (por ejemplo, dos terceras partes) que el número total de escaños por asignar. Aunque los resultados electorales eran desproporcionados, se suponía que en ausencia de los mismos. Véase Laura Wills-Otero y Aníbal Pérez-Liñán, *op. cit.*, pp. 56-58.

³¹ De acuerdo con Laura Wills-Otero y Aníbal Pérez-Liñán, *op. cit.*, Cuba fue el primer país en adoptar la *RP* en el continente americano, en 1908.

³² En su mayoría, los países latinoamericanos han adoptado las fórmulas de *RP* D'Hondt y Hare. La primera pertenece a los métodos del divisor y consiste en dividir los votos de cada partido de manera sucesiva entre 1, 2, 3, ..., *n* para luego asignar los escaños a los cocientes más altos a los partidos grandes. La fórmula D'Hondt se cuenta entre las que más factos a los cuales se utiliza una cuota electoral para distribuir los escaños. Es posible utilizar distintas cuotas y la cuota Hare se obtiene dividiendo el número total de votos emitidos entre los escaños que deben llenarse en el distrito electoral. Dado que este sistema deja algunos escaños sin distribuir, debe establecerse un método para asignarlos. Este sistema deja algunos escaños sin

GRÁFICA 1.1. Países con sistemas de RP o mixtos para elegir diputados por década, 1900-2008



FUENTE: Misma que cuadro 1.1 y fuentes locales por país.

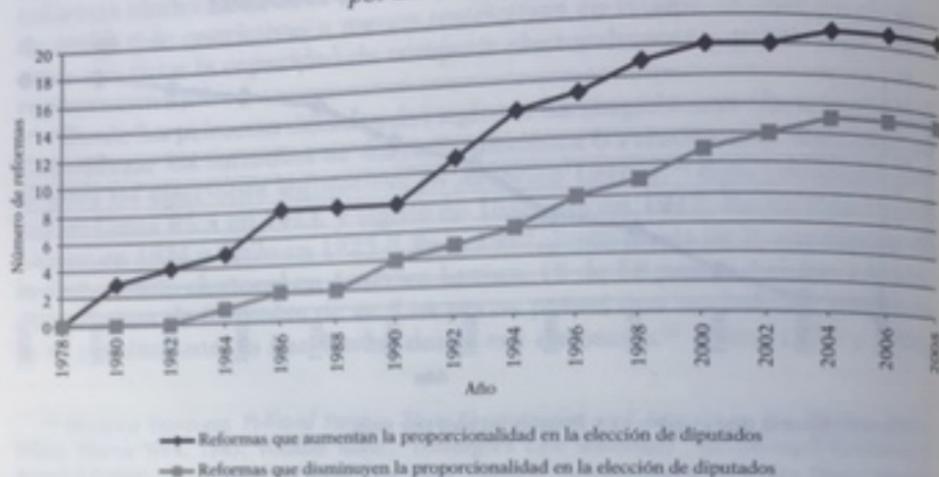
México sustituyó la elección de diputados por mayoría relativa por un sistema mixto que combina elecciones por representación proporcional en distritos plurinominales con elecciones por mayoría relativa en distritos uninominales. Por su parte, Nicaragua y Paraguay adoptaron la RP por primera vez en 1984 y 1992, respectivamente. Como resultado de estas reformas, para 2008 ningún país latinoamericano elegía diputados mediante un sistema puramente mayoritario. La gráfica 1.1 ilustra el número de países cuyas constituciones o leyes electorales habían provisto una fórmula electoral de RP o mixta para elegir diputados a fines de cada década entre 1900 y 2008.

Desde luego, la proporcionalidad no depende sólo de la fórmula; varía también de acuerdo con el método de asignación de escaños, la magnitud del distrito, el tamaño de la asamblea y los umbrales legales.³³ Los sistemas mixtos también pueden tener un mayor o menor grado de proporcionalidad dependiendo del porcentaje del total de escaños que se asignan mediante mayoría relativa y de si los escaños de RP se utilizan para compensar el efecto

bral mínimo de votos se considera entre los que más favorecen a los partidos pequeños. Sobre las distintas fórmulas y características de los sistemas electorales para elegir diputados en América Latina, véase Gabriel L. Negretto, "La reforma electoral...", *op. cit.*

³³ Arend Lijphart, *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford University Press, Nueva York, 1994, pp. 10-14 [edición en español: *Sistemas electorales y sistemas de partidos: un estudio de veintisiete democracias, 1945-1990*, trad. de Fernández Jiménez Sánchez, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995], y Michael Gallagher y Paul Mitchell, "Introduction to Electoral Systems", en Michael Gallagher y Paul Mitchell (eds.), *op. cit.*, pp. 5-17.

GRÁFICA 1.2. Reformas al sistema para elegir diputados por año, 1978-2008



FUENTE: Autor, basado en Gabriel L. Negretto, "Shifting Constitutional Designs...", *op. cit.*

concentrador de las elecciones en distritos uninominales.³⁴ Sin embargo, aun considerando todos estos elementos, es posible observar que la elección de diputados se ha vuelto más proporcional con el tiempo. La gráfica 1.2 muestra el número de reformas que han aumentado o disminuido la proporcionalidad del sistema para elegir diputados entre 1978 y 2008.³⁵

Si se cuentan tanto las reformas constitucionales como las reformas a las leyes electorales ordinarias, ha habido 32 reformas electorales importantes en el sistema para elegir diputados en América Latina entre 1978 y 2008.³⁶ De estas reformas, 19 aumentan la proporcionalidad como resultado de la adopción de una fórmula electoral más incluyente, un incremento en la magnitud promedio de los distritos o la eliminación de un umbral legal preexistente. Las reformas restantes (13) han avanzado en dirección opuesta, ya sea

³⁴ Matthew Soberg Shugart y Martin P. Wattenberg (eds.), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford University Press, Oxford, Inglaterra, 2001, pp. 13-17.

³⁵ Sobre las reformas electorales recientes que afectan la proporcionalidad de las elecciones legislativas, véase también Karen Remmer, "The Politics of Institutional Change: Electoral Reform in Latin America, 1978-2002", *Party Politics* 14, 1 (2008), pp. 5-30.

³⁶ Estas reformas sólo incluyen cambios en la fórmula electoral para elegir diputados, cambios de al menos 25% en la magnitud promedio de los distritos o en el tamaño de la cámara baja o única del Congreso, así como cambios en el umbral legal. Este criterio para determinar la relevancia de las reformas electorales sigue a Arend Lijphart, *Electoral Systems...*, *op. cit.*, pp. 13-14, aunque con un umbral más exigente (25% en lugar de 20%) para considerar las reformas en cuanto a la magnitud promedio de los distritos o al tamaño de la asamblea.

porque han incluido fórmulas que favorecen a los partidos más grandes, reducido la magnitud promedio de los distritos, o bien instituido un umbral legal para acceder a la distribución de escaños.³⁷

La tendencia hacia un sistema electoral más incluyente y pluralista resulta aún más pronunciada en reformas que han afectado las reglas para elegir al Ejecutivo en décadas recientes. Dado que el cargo presidencial es unipersonal y los presidentes se eligen en una elección que toma al territorio nacional como un único distrito, todas las fórmulas de elección presidencial tienen un carácter mayoritario. No obstante, este efecto puede aumentar o disminuir dependiendo de la fórmula específica. Con la regla de mayoría relativa la concentración del voto en dos principales opciones tiende a incrementarse, pues fuerza a los partidos pequeños a apoyar a candidatos presidenciales de partidos o coaliciones con mayor caudal electoral potencial. La concentración del voto es menor cuando se requiere un umbral mínimo de votos para ganar. En particular, un umbral de mayoría absoluta no suele obligar a partidos pequeños con ideologías distintas ni a candidatos con apoyo popular a formar coaliciones electorales en la primera vuelta.³⁸ De este modo, el cambio de fórmulas de mayoría relativa a fórmulas de umbral mínimo tiende a aumentar el número de candidatos que compiten por la presidencia.³⁹

En el pasado, algunos países adoptaron fórmulas de umbral mínimo para elegir a sus presidentes. Perú y Costa Rica experimentaron con fórmulas de mayoría relativa calificada (es decir, fórmulas con un umbral mínimo menor a la mayoría absoluta) desde la década de los treinta, mientras que Bolivia, El Salvador y Guatemala eligieron a sus presidentes mediante una mayoría absoluta con posible segunda vuelta en el Congreso durante gran parte del siglo xx.⁴⁰ Sin embargo, las fórmulas de mayoría relativa predominaron en América Latina antes de la última ola de democrati-

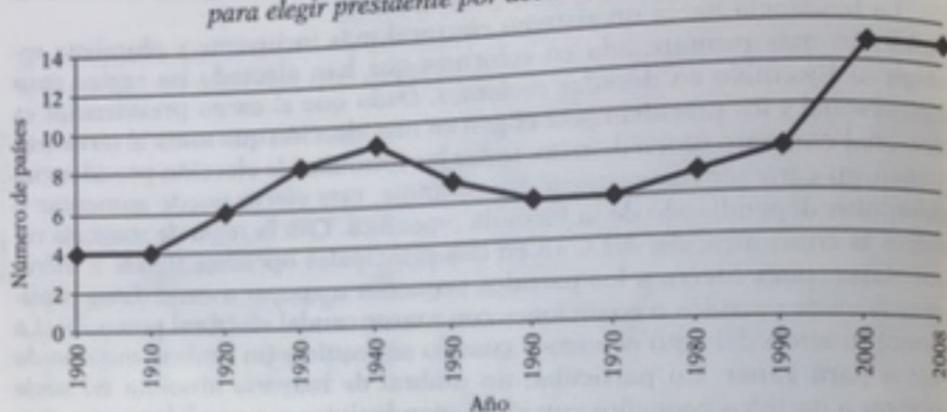
³⁷ Las fórmulas se ordenaron de menor a mayor grado de proporcionalidad como sigue: divisor Imperiali, cuota Imperiali, divisor D'Hondt, cuota Droop, divisor Saint League modificado, cuota Hare y divisor Saint League. Véase Michael Gallagher, "Appendix B: Indices of Fragmentation and Disproportionality", en Michael Gallagher y Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, op. cit., pp. 598-606.

³⁸ Para efectos de este libro, considero equivalentes la regla de mayoría absoluta con elección por segunda vuelta en el Congreso y la regla de mayoría absoluta con segunda vuelta en el electorado. Esto se debe a que los incentivos electorales que ofrecen para que los partidos presenten candidatos presidenciales en la primera vuelta son similares.

³⁹ Mark Jones, *Electoral Laws and the Survival of Presidential Democracies*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 1995; Gabriel L. Negretto, "Propuesta para una reforma electoral en México", *Política y Gobierno* XIV, 1 (2007), pp. 215-227, y Matthew Soberg Shugart, "Mayoría relativa vs. segunda vuelta: la elección presidencial mexicana de 2006 en perspectiva comparada", *Política y Gobierno* XIV, 1 (2007), pp. 200-215.

⁴⁰ En este tipo de sistema, ante la ausencia de un ganador en la elección directa, la selección del Congreso podía incluir a dos o más de los candidatos más votados.

GRÁFICA 1.3. Países con fórmulas de umbral mínimo para elegir presidente por década, 1900-2008



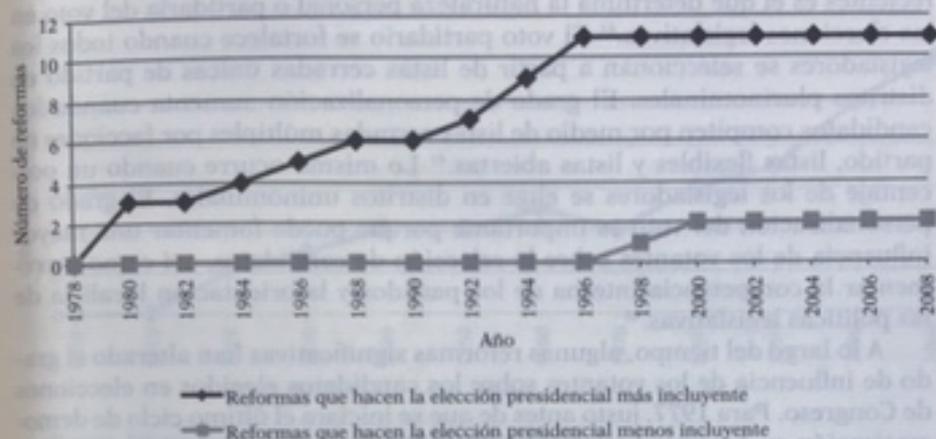
FUENTE: Misma que cuadro L1 y fuentes locales por país.

zación, en particular durante los años cincuenta y sesenta. La gráfica 1.3 muestra el número de países cuyas constituciones consideraban fórmulas de umbral mínimo para la elección de presidente al final de cada década entre 1900 y 2008.

Estas tendencias de reforma se han visto revertidas desde 1978. Utilizando la última elección presidencial competitiva anterior a 1978 como punto de referencia, se han efectuado 13 cambios en la fórmula de elección presidencial entre 1978 y 2008. Ocho de estas reformas remplazaron la mayoría relativa por elecciones con un umbral mínimo de votos, ya fuera mayoría absoluta o mayoría relativa calificada.⁴¹ En tres casos ya existían elecciones presidenciales directas con un umbral de mayoría absoluta, pero el involucramiento del Congreso para decidir los resultados en caso de que nadie superara el umbral fue sustituido por una segunda ronda de votación popular. Sólo en dos casos las reglas electorales se hicieron relativamente más restrictivas: Ecuador en 1998, que adoptó elecciones presidenciales por mayoría relativa calificada tras haber utilizado mayoría absoluta con posible segunda vuelta desde 1979, y Nicaragua en 2000, que disminuyó el umbral de votos para ganar la elección presidencial de 45 a 40%. Como resultado de estas reformas, para 2008 sólo cinco países —Honduras, México, Panamá, Paraguay

⁴¹ Estas reformas incluyen la de Argentina en 1994, que antes de cambiar a una mayoría relativa calificada tenía un sistema de colegio electoral que en la práctica funcionaba como una mayoría relativa. Véase Gabriel L. Negretto, "Compromising on a Qualified Plurality System", en Josep M. Colomer (ed.), *The Handbook...*, op. cit., pp. 110-120.

GRÁFICA 1.4. Reformas a la fórmula para elegir presidente por año, 1978-2008



FUENTE: AUTOR, basado en Gabriel L. Negretto, "Shifting Constitutional Designs...", *op. cit.*

y Venezuela— utilizaban la regla de mayoría relativa para elegir a sus presidentes. La gráfica 1.4 compara el número de reformas que han aumentado y disminuido el grado de inclusión de las fórmulas de elección presidencial durante este periodo.

Para recapitular, las reformas electorales durante los últimos 30 años han buscado hacer más incluyentes la competencia partidaria y la representación ciudadana, ya sea que analicemos los distintos componentes del sistema para elegir diputados o las fórmulas de elección presidencial. Esta conclusión se sostiene si consideramos los ciclos electorales. En 2008, 12 países tenían elecciones concurrentes para presidente y Congreso.⁴² Sin embargo, las elecciones concurrentes sólo tienden a disminuir el número de partidos que compiten en las elecciones legislativas cuando los presidentes se eligen por mayoría relativa.⁴³ Sólo tres países —Honduras, Panamá y Paraguay— tienen esta combinación, lo cual significa que en la mayoría de los casos la proporcionalidad del sistema para elegir diputados no se ve neutralizada por el efecto "de arrastre" de la elección presidencial.

⁴² De 10 reformas en esta área entre 1978 y 2008, cinco han aumentado y cinco disminuido la cercanía de las elecciones de presidente y Congreso.

⁴³ Matt Golder, "Presidential Coattails and Legislative Fragmentation", *American Journal of Political Science* 50, 1 (2006), pp. 40-44.

Sistemas de votación personalizada

Otro grupo importante de reglas electorales que han sido revisadas en años recientes es el que determina la naturaleza personal o partidaria del voto en las elecciones legislativas.⁴⁴ El voto partidario se fortalece cuando todos los legisladores se seleccionan a partir de listas cerradas únicas de partido en distritos plurinominales. El grado de personalización aumenta cuando los candidatos compiten por medio de listas cerradas múltiples por facciones de partido, listas flexibles y listas abiertas.⁴⁵ Lo mismo ocurre cuando un porcentaje de los legisladores se elige en distritos uninominales. El grado de personalización del voto es importante porque puede fomentar una mayor influencia de los votantes sobre la selección de candidatos, así como incrementar la competencia interna de los partidos y la orientación localista de las políticas legislativas.⁴⁶

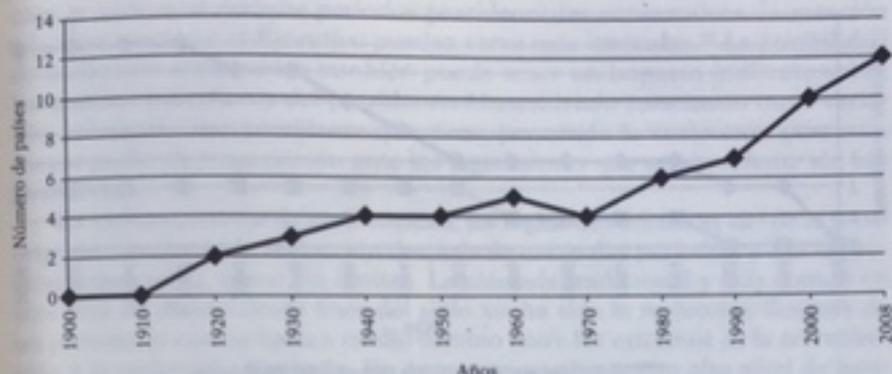
A lo largo del tiempo, algunas reformas significativas han alterado el grado de influencia de los votantes sobre los candidatos elegidos en elecciones de Congreso. Para 1977, justo antes de que se iniciara el último ciclo de democratización en América Latina, 14 países de la región utilizaban listas cerradas únicas para elegir a todos los miembros de la cámara baja o única del Congreso. Sólo dos países (Colombia y Uruguay) utilizaban listas cerradas múltiples, y otros dos (Chile y Brasil), listas abiertas. La gráfica 1.5 ilustra el número de países por década cuyas constituciones o leyes electorales permitían alguna forma de voto personalizado entre 1900 y 2008.

⁴⁴ La naturaleza partidaria o personal del voto también depende de los métodos de selección internos de candidatos para las elecciones tanto presidenciales como legislativas. Sin embargo, las reformas en estas áreas varían entre partidos y, por ende, no se prestan a un análisis comparativo entre países. Sobre los distintos mecanismos para seleccionar candidatos en América Latina y su variación entre partidos, véase Flavia Freidenberg, "Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina", *Polis* 1, 1 (2005), pp. 91-134.

⁴⁵ Las listas cerradas múltiples (utilizadas tradicionalmente en Uruguay y hasta 2003 en Colombia) permiten que las facciones de partido compitan entre sí bajo la misma etiqueta partidaria. Las listas flexibles ofrecen un orden de candidatos, pero los votantes tienen la opción de alterar ese orden utilizando un voto preferencial. Las listas abiertas sólo ofrecen los nombres de los candidatos, de modo que el resultado es determinado enteramente por los votantes. Véase Matthew Soberg Shugart, "Comparative Electoral Systems Research: The Maturation of the Field and New Challenges Ahead", en Michael Gallagher and Paul Mitchell (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, op. cit., pp. 41-44. En América Latina, tanto las listas abiertas como las flexibles se denominan "listas cerradas, no bloqueadas", mientras que el término "listas abiertas" se utiliza sólo cuando los votantes pueden seleccionar candidatos de distintas listas. Véase Dieter Nohlen, *Sistemas electorales y partidos políticos*, IFE, México, 1994, pp. 61-63.

⁴⁶ John Carey y Matthew S. Shugart, "Incentives to Cultivate a Personal Vote", *Electoral Studies* 14, 4 (1995), pp. 417-439, y Matthew Soberg Shugart, "Comparative Electoral Systems..." op. cit., pp. 46-49.

GRÁFICA 1.5. Países con sistemas de voto personalizado por década, 1900-2008



FUENTE: Misma que cuadro 1.1 y fuentes locales por país.

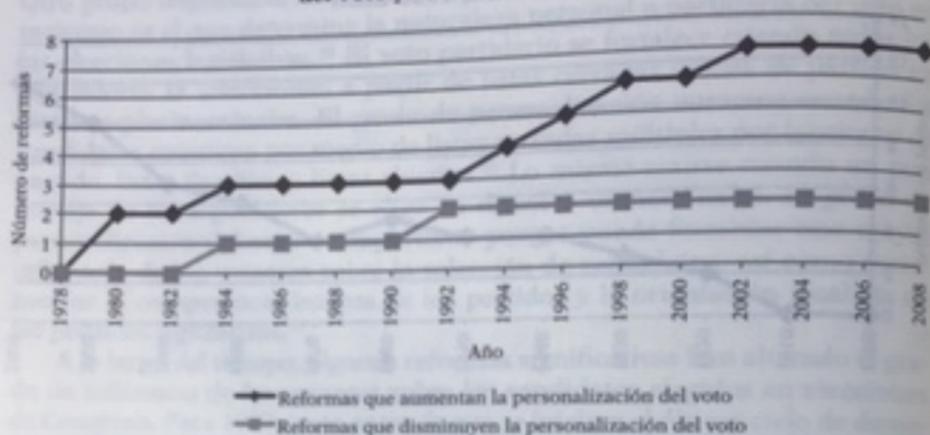
Entre 1978 y 2008 se observa la tendencia opuesta. Durante este periodo se llevaron a cabo nueve reformas en la región, de las cuales siete introdujeron cierto grado de voto personal que antes no existía.⁴⁷ En algunos casos, el grado de personalización aumentó mediante la combinación de distritos uninominales con votación por listas de partido, y en otros, mediante la adopción de listas abiertas o flexibles. Como resultado de estas reformas, para 2008 sólo seis países —Argentina, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Paraguay— elegían a todos los miembros de la cámara baja o única del Congreso mediante listas cerradas únicas. La gráfica 1.6 compara estas reformas.

Los únicos casos de reforma que puede considerarse que aumentaron el grado de votación partidaria son Colombia en 2003 y México en 1986. En Colombia, las listas múltiples sin agregación de votos a nivel de partido fueron remplazadas por listas únicas de partido.⁴⁸ En México, la reforma de 1986 amplió el número de diputados que podían elegirse a partir de listas de partido de 100 a 200. Dado que esos diputados solían elegirse en distritos

⁴⁷ Se considera que una reforma aumenta la votación personalizada si implica el paso de un sistema de listas cerradas únicas de partido a uno de listas cerradas múltiples, abiertas o flexibles, o bien si agrega un segundo nivel de votación en distritos uninominales allí donde los votantes sólo podían votar por listas de partido en distritos plurinominales.

⁴⁸ A pesar de ello, la reforma de 2003 conserva un grado importante de personalización en tanto que permite a los partidos elegir entre listas abiertas o cerradas; de hecho, desde 2006 la mayoría de los partidos ha optado por listas abiertas.

GRÁFICA 1.6. Reformas al carácter partidario del voto por año, 1978-2008



FUENTE: Autor, basado en Gabriel L. Negretto, "Shifting Constitutional Designs...", *op. cit.*

uninominales, la reforma podría considerarse como un paso hacia un voto de tipo más partidario.⁴⁹

Reglas de reelección presidencial más permisivas

La combinación de reglas electorales incluyentes, que consolidan sistemas multipartidistas, y mecanismos de votación personalizada, que alientan la competencia dentro de los partidos, apunta al surgimiento de sistemas electorales más plurales y competitivos. Estas reglas también fomentan formas consensuales de toma de decisiones al inducir procesos de negociación de políticas tanto entre partidos como dentro de ellos. Sin embargo, otras reformas electorales recientes parecen avanzar en dirección contraria. Tal es el caso de la regla de reelección presidencial.⁵⁰

Al igual que la duración del mandato presidencial, la regla de reelección del presidente afecta la rotación de individuos en el cargo del Ejecutivo, tanto dentro de los partidos como entre ellos. Si bien un presidente en ejer-

⁴⁹ No obstante, la personalización del voto en México fue limitada debido a la existencia en ese momento de un partido hegemónico que había centralizado el control sobre el nombramiento de los candidatos.

⁵⁰ Carey ofrece un análisis general de la reelección presidencial en América Latina. Véase John Carey, "The Reelection Debate in Latin America", *Latin American Politics and Society* 45, 1 (2003), pp. 119-133.

cicio puede perder una elección, varios estudios han documentado que los presidentes que se postulan para ser reelectos suelen tener una ventaja considerable sobre sus competidores.⁵¹ Por esta razón, cuando la regla de reelección presidencial permite periodos presidenciales consecutivos, la rotación y la alternancia en el Ejecutivo pueden verse más limitadas.⁵² La posibilidad de reelección consecutiva también puede tener un impacto indirecto sobre los poderes partidarios del presidente. Manteniendo constantes otras variables relevantes, un presidente que tiene permitida la reelección posee un mayor poder de negociación ante los legisladores que un presidente sin esa posibilidad.

En orden creciente de permisividad, las reglas de reelección van de la proscripción absoluta a la reelección después de uno o dos periodos, y a la reelección consecutiva, con o sin límites. La cláusula tradicional y más común en esta área de diseño desde fines del siglo XIX ha sido la reelección después de un periodo, la cual se halla a medio camino entre los extremos de la no reelección y la reelección ilimitada. En contraste, se observa un alto nivel de inestabilidad cuando se adoptan reglas de reelección presidencial relativamente más permisivas. Por ejemplo, el número de países cuyas constituciones permitían la reelección consecutiva —una o ilimitadas— aumentó y disminuyó de manera sucesiva entre 1900 y 1960 como resultado de ciclos en los que reglas menos permisivas siguieron a reglas más permisivas y viceversa.⁵³ La gráfica 1.7 ilustra el número de países cuyas constituciones permitían la reelección consecutiva, ya fuera una sola o ilimitadas, al final de cada década entre 1900 y 2008.

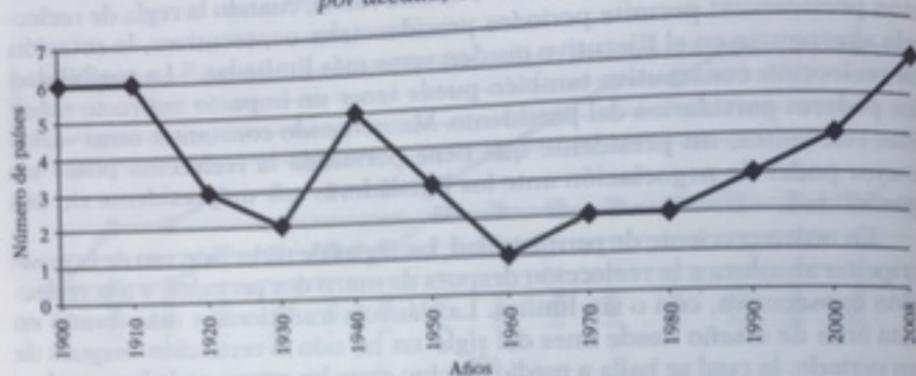
Una inestabilidad similar parece haber reinado desde 1978. En su mayoría, las nuevas constituciones y enmiendas sancionadas entre 1978 y 1993 mantuvieron o restauraron reglas de reelección presidencial relativamente

⁵¹ De acuerdo con David Mayhew, en los Estados Unidos los presidentes en funciones ganaron 68% de las elecciones presidenciales en que compitieron entre 1788 y 2004. Véase David Mayhew, "Incumbency Advantage in US Presidential Elections: The Historical Record", *Political Science Quarterly* 123, 2 (2008), pp. 201-228. Un fenómeno similar puede observarse en América Latina, donde los presidentes en ejercicio ganaron 79% de las elecciones en que participaron entre 1978 y 2008.

⁵² Por supuesto, la mera posibilidad de reelección no explica por qué los presidentes en funciones tienen una ventaja electoral. Entre las principales razones que se han planteado para ello se cuentan los mayores recursos o capacidades de los presidentes en ejercicio, así como la aversión al riesgo por parte de los votantes. Véase David Mayhew, *op. cit.*, pp. 214-219.

⁵³ Pueden observarse cambios similares en materia de duración del mandato presidencial. Sin embargo, la tendencia general en este ámbito ha sido hacia periodos presidenciales más breves. Con excepción de la Constitución chilena de 1980, ninguna constitución ha establecido un término de mandato presidencial mayor que seis años después de 1940. Más aún, los periodos presidenciales de seis años desaparecieron en todos los países después de 1980, con la excepción de México y Venezuela después de la Constitución de 1999. La gran mayoría de los periodos de mandato presidencial en las constituciones latinoamericanas contemporáneas oscila entre cuatro y cinco años.

GRÁFICA 1.7. Países con reelección presidencial consecutiva por década, 1900-2008



FUENTE: Autor, basado en Gabriel L. Negretto, "Paradojas de la reforma...", *op. cit.*

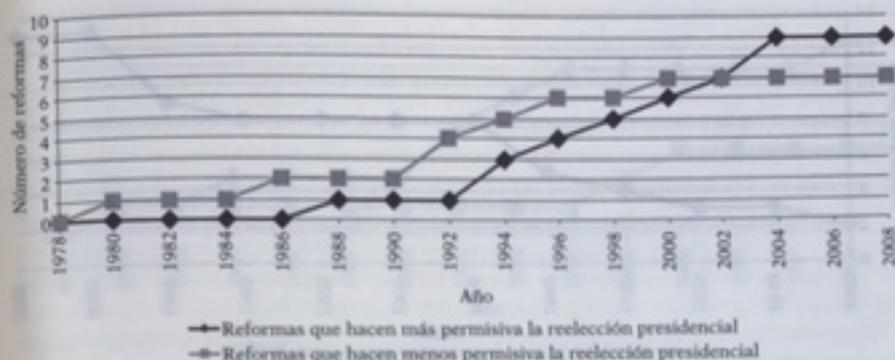
restrictivas, como la reelección después de un periodo. En varios casos, como el de Ecuador en 1978, Honduras en 1982, Guatemala en 1985, Colombia en 1991 y Paraguay en 1992, la reelección presidencial fue proscrita. Ello apunta a que dichos países optaron por una mayor rotación y un mayor pluralismo en el Ejecutivo. No obstante, desde 1993 esta tendencia se ha revertido. La gráfica 1.8 ilustra el número de reformas que aumentaron o disminuyeron el grado de permisividad en la reelección presidencial entre 1978 y 2008.

De 16 reformas a la regla de reelección presidencial, nueve la han hecho más permisiva y siete menos permisiva.⁵⁴ En la mayoría de los casos, la mayor permisividad en la reelección presidencial implicó el paso de la proscripción absoluta o reelección después de un periodo a una única reelección consecutiva. Si bien la transición hacia reglas más permisivas de reelección presidencial es reciente y poco pronunciada, es importante destacar la frecuencia con que los presidentes en funciones de distintos países ejercen presión para sancionar reformas que permitan la reelección consecutiva del Ejecutivo cuando ello no está permitido en la constitución existente. Dicha presión sugiere que la tendencia hacia reglas de reelección más permisivas continuará en el futuro próximo.⁵⁵

⁵⁴ Estas reformas no incluyen el caso de Costa Rica. En 2003, este país pasó de una proscripción absoluta a una regla de reelección presidencial después de dos periodos. Sin embargo, esta reforma fue resultado de una interpretación de la corte constitucional y no de una enmienda formal.

⁵⁵ La regla de reelección presidencial se volvió más permisiva en Venezuela y Bolivia en 2009 y, tras una controvertida resolución de la Corte Suprema de Nicaragua en 2009, el presidente Ortega pudo reelegirse en 2011 a pesar de que los periodos consecutivos estaban prohibidos desde la reforma de 1995.

GRÁFICA 1.8. *Reformas a las reglas de reelección presidencial por año, 1978-2008*



FUENTE: AUTOR, basado en Gabriel L. Negretto, "Shifting Constitutional Designs...", *op. cit.*

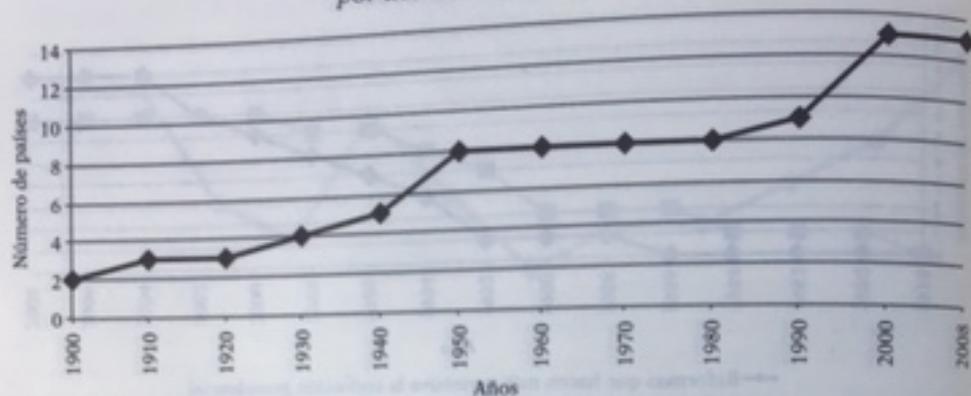
Como lo muestra este análisis, las reglas electorales han sido bastante inestables en América Latina. Sin embargo, dentro de esta inestabilidad general han ido surgiendo ciertos patrones. Las reformas en las fórmulas para elegir presidentes, el sistema para elegir diputados y el carácter partidario del voto han tendido a aumentar el grado de inclusión, pluralismo y competencia. No obstante, los cambios en otros aspectos del sistema electoral parecen contrarrestar estos principios de diseño. En particular, las reglas de reelección presidencial más permisivas podrían reducir la competencia electoral al limitar la rotación de individuos y partidos en el cargo del Ejecutivo.

LAS REGLAS DE TOMA DE DECISIONES

El poder presidencial es un concepto multidimensional, ya que engloba la autoridad del Ejecutivo en sus distintos papeles como jefe de partido, jefe de Estado, jefe de gobierno y legislador. Las dos principales dimensiones del poder presidencial reguladas por la constitución se vinculan, por un lado, con el poder de los presidentes para nombrar y remover a los ministros del gabinete, así como a los altos funcionarios administrativos y judiciales y, por el otro, con su autoridad para participar e influir en la elaboración de políticas legislativas. La primera dimensión se refiere a los poderes de gobierno, la segunda a los poderes legislativos.⁵⁶

⁵⁶ Los poderes que tienen los presidentes para suspender los derechos en situaciones de emergencia y los poderes que pueden tener en casos de conflicto entre las ramas de gobierno

GRÁFICA 1.9. Países con control del Congreso sobre el gabinete por década, 1900-2008



FUENTE: Misma que cuadro L1 y fuentes locales por país.

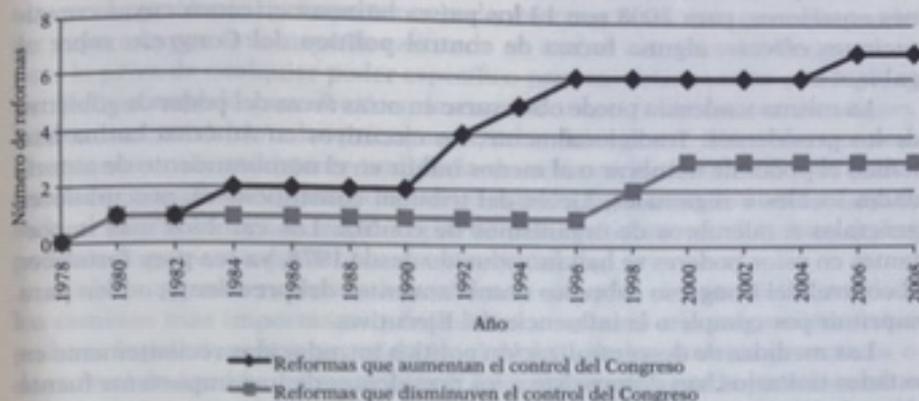
Mayores restricciones a los poderes de gobierno de los presidentes

En mayor medida que en el caso del modelo estadounidense de separación de poderes, los presidentes latinoamericanos han gozado tradicionalmente de un alto grado de independencia del Congreso en la formación, coordinación y cambio de gabinetes. Desde la década de 1850, ninguna constitución en la región ha requerido la intervención del Congreso o alguna de sus cámaras para ratificar el nombramiento de ministros del gabinete. Desde principios del siglo *XX*, un procedimiento llamado *interpelación parlamentaria* ha formado parte de la mayoría de las constituciones latinoamericanas. Sin embargo, este procedimiento no solía conllevar la posibilidad de hacer obligatoria la renuncia de los ministros; sólo otorgaba a los legisladores la autoridad para citar a los ministros del gabinete a una sesión del Congreso para que ofrecieran información sobre algún aspecto específico de las políticas a su cargo.

Con el tiempo, sin embargo, varias constituciones latinoamericanas impusieron mayores restricciones sobre los poderes de gobierno de los presidentes.⁵⁷ Las constituciones de Perú, Ecuador y Venezuela incluyeron disposiciones (en 1867, 1897 y 1901, respectivamente) que permitían al Congreso censurar a ministros del gabinete obligándolos a renunciar. Más adelante, Honduras en 1924, Uruguay en 1934, Guatemala en 1945, Panamá en 1946 y también podrían incluirse como parte de sus poderes no legislativos. El capítulo III ofrece un concepto más comprensivo de los poderes no legislativos de los presidentes.

⁵⁷ Stokes ofrece un panorama general de la experiencia histórica de los países latinoamericanos con instituciones parlamentarias o cuasi parlamentarias. Véase William S. Stokes, "Parliamentary Government in Latin America", *American Political Science Review* 39, 3 (1945), pp. 522-536.

GRÁFICA 1.10. *Reformas a los poderes de gobierno del presidente por año, 1978-2008*



FUENTE: AUTOR, basado en Gabriel L. Negretto, "Shifting Constitutional Designs...", *op. cit.*

Costa Rica en 1949 adoptaron disposiciones similares. Otras constituciones durante este periodo también otorgaron a las legislaturas el poder de censurar a los ministros del gabinete, aunque sin obligar al ministro a renunciar ni al presidente a aceptar la renuncia. La gráfica 1.9 ilustra el número de países cuyas constituciones autorizaban el control del Congreso sobre los gabinetes mediante mecanismos de censura a fines de cada década entre 1900 y 2008.

La tendencia hacia la imposición de mayores restricciones a los poderes de gobierno de los presidentes ha aumentado desde 1978. A fines de los años ochenta y principios de los noventa tuvieron lugar importantes debates en Brasil, Argentina y Bolivia en torno a las ventajas de cambiar de un régimen presidencial a uno mixto con un presidente elegido de manera independiente y un jefe de gobierno o primer ministro responsable ante la asamblea legislativa. Ningún país aprobó dicha reforma, pero varios cambios constitucionales recientes en América Latina han fortalecido los controles del Congreso sobre los gabinetes, a menudo con la intención de introducir características parlamentarias dentro de la estructura de un régimen presidencial. La gráfica 1.10 ilustra el número de reformas que han aumentado o disminuido el control del Congreso sobre los gabinetes entre 1978 y 2008.

El poder formal del Congreso sobre los gabinetes ha aumentado en siete de un total de 10 reformas en este ámbito.⁵⁸ Sólo en tres casos —Perú en 1993,

⁵⁸ Considero como reformas que aumentan el poder del Congreso (y por lo tanto disminuyen o moderan el poder presidencial) las siguientes: adoptar un mecanismo de censura cuando éste

Ecuador en 1998 y Venezuela en 1999— disminuyó el poder del Congreso sobre los gabinetes. Como consecuencia de estas reformas y de las constituciones que conservaron mecanismos similares heredados de constituciones anteriores, para 2008 son 13 los países latinoamericanos cuyas constituciones ofrecen alguna forma de control político del Congreso sobre el gabinete.

La misma tendencia puede observarse en otras áreas del poder de gobierno de los presidentes. Tradicionalmente, los ejecutivos en América Latina han tenido el poder de nombrar o al menos influir en el nombramiento de autoridades locales o regionales, jueces del tribunal constitucional, procuradores generales o miembros de organismos de control. Los cambios más importantes en estos poderes se han introducido desde 1978, ya sea para fortalecer el control del Congreso sobre los nombramientos del presidente, o bien para suprimir por completo la influencia del Ejecutivo.

Las medidas de descentralización política introducidas recientemente en estados unitarios han desprovisto a los presidentes de una importante fuente de poder institucional y de recursos derivados del patronazgo y el clientelismo de carácter local.⁵⁹ Tal fue el caso de la introducción de la elección popular de todos los alcaldes de ciudades en Bolivia en 1994 y la elección popular de gobernadores en Venezuela en 1989, Colombia en 1991 y Paraguay en 1992. Las reformas de descentralización política también han reducido los poderes de nombramiento de los presidentes en estados federales donde el alcalde de la ciudad capital era designado por el presidente, como en Argentina hasta la reforma de 1994 y en México hasta la reforma de 1996.

Los poderes de nombramiento del Ejecutivo también se han visto reducidos como resultado de las reformas que buscan fortalecer la independencia judicial.⁶⁰ Desde las reformas de 1994 en Argentina y México, por ejemplo, los presidentes han requerido del apoyo de una mayoría calificada del Senado —en lugar de la mayoría simple que se requería anteriormente— para nombrar a los jueces de la Corte Suprema. Varios países han sancionado reformas similares que reducen los poderes del Ejecutivo para nombrar al procurador general, al fiscal general y a directores de organismos de control administrativo como el contralor general.

no existía, hacer menos estrictos los requisitos para iniciar una moción de censura y darle a la censura un carácter vinculante cuando antes no lo tenía. Sólo consideré el mecanismo tradicional de interpelación cuando éste no existía antes de la reforma, lo cual ocurrió únicamente en Chile a partir de la enmienda de 2005.

⁵⁹ Merilee S. Grindle, *Audacious Reforms: Institutional Invention and Democracy in Latin America*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 2000; Alfred P. Montero y David J. Sarmuel (eds.), *Decentralization and Democracy in Latin America*, University of Notre Dame Press, Notre Dame, 2004, y Kathleen O'Neill, *Decentralizing the State: Elections, Parties, and Local Power in the Andes*, Cambridge University Press, Nueva York, 2005.

⁶⁰ Julio Ríos-Figueroa, "Institutions for Constitutional Justice...", *op. cit.*

Mayores poderes legislativos para el presidente

En términos de poderes legislativos, la Constitución de los Estados Unidos otorga al presidente un importante poder reactivo —un veto que sólo puede ser superado por una mayoría calificada en ambas cámaras del Congreso—, pero lo priva de cualquier poder específico para cambiar el *statu quo* legislativo.⁶¹ Este modelo prevaleció en la enorme mayoría de las constituciones latinoamericanas hasta las primeras décadas del siglo xx. Sin embargo, desde entonces una persistente tendencia de reforma ha fortalecido los poderes de los presidentes para promover el cambio legislativo, lo cual ha impulsado el diseño en una dirección opuesta a las reformas en el ámbito de los poderes de gobierno discutidas con anterioridad.

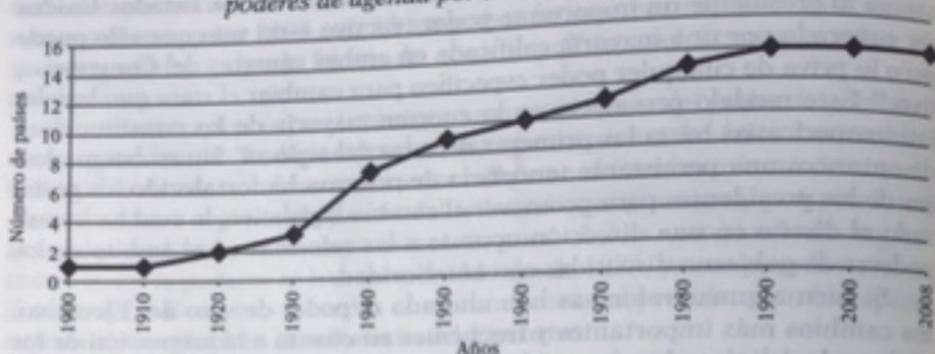
Si bien algunas reformas han alterado el poder de veto del Ejecutivo, los cambios más importantes y frecuentes en cuanto a la asignación de los poderes legislativos han ocurrido en el ámbito de los poderes proactivos o de control de agenda del presidente.⁶² Los poderes de agenda permiten a los presidentes restringir el conjunto de alternativas de política legislativa de entre las cuales pueden elegir los legisladores, el tiempo en el cual deben elegirlos, o bien ambas cosas.⁶³ A lo largo del siglo xx, los poderes de agenda de los ejecutivos han aumentado de manera consistente en cinco áreas. Los presidentes han adquirido 1) la autoridad exclusiva de presentar proyectos de ley en asuntos económicos y financieros importantes, así como

⁶¹ James Madison ofrece el clásico análisis del modelo de frenos y contrapesos adoptado por la Constitución estadounidense, el cual busca evitar los abusos del Congreso mediante el bicameralismo y el veto del Ejecutivo. Véase *Federalist Papers* 47 a 51, en James Madison, Alexander Hamilton y John Jay, *The Federalist Papers*, Penguin, Nueva York, 1987 [1788], pp. 302-322.

⁶² El veto tradicional (también llamado veto total) permite al presidente oponerse a un proyecto de ley en su totalidad, de modo que este último no puede aprobarse en su versión original a menos que los legisladores alcancen las mayorías necesarias —a menudo calificadas— para superar el veto. Desde el siglo xx, algunas constituciones latinoamericanas han permitido al presidente vetar sólo partes de un proyecto de ley. No obstante, este poder aumentó notablemente durante el siglo xx, cuando al presidente se le otorgó autoridad explícita no sólo para vetar porciones de un proyecto de ley sino también para promulgar la parte restante si el Congreso no alcanzaba las mayorías necesarias para invalidar el veto parcial. Las primeras constituciones en crear este poder de manera explícita fueron la argentina de 1949 y la uruguaya de 1967. Otra innovación latinoamericana que ha ampliado los poderes legislativos de los presidentes es la que Alemán y Tsebelis llaman en inglés *amendatory observations* (literalmente, "observaciones de enmienda"), que se refieren a la capacidad del Ejecutivo para introducir enmiendas en un proyecto de ley en caso de veto. Véase Eduardo Alemán y George Tsebelis, "The Origins of Conditional Agenda-Setting Power in Latin America", *Latin American Research Review* 40, 2 (2005), pp. 3-26. Este poder es de difícil codificación puesto que se halla en una zona gris entre el veto y los poderes de agenda propiamente dichos.

⁶³ John Carey y Matthew S. Shugart (eds.), *Executive Decree Authority*, Cambridge University Press, Nueva York, 1998, p. 6, y Gabriel L. Negretto, "Government Capacities and Policy Making by Decree in Latin America: The Cases of Brazil and Argentina", *Comparative Political Studies* 37, 5 (2004), pp. 531-562.

GRÁFICA 1.11. Países que han otorgado a sus presidentes poderes de agenda por década, 1900-2008



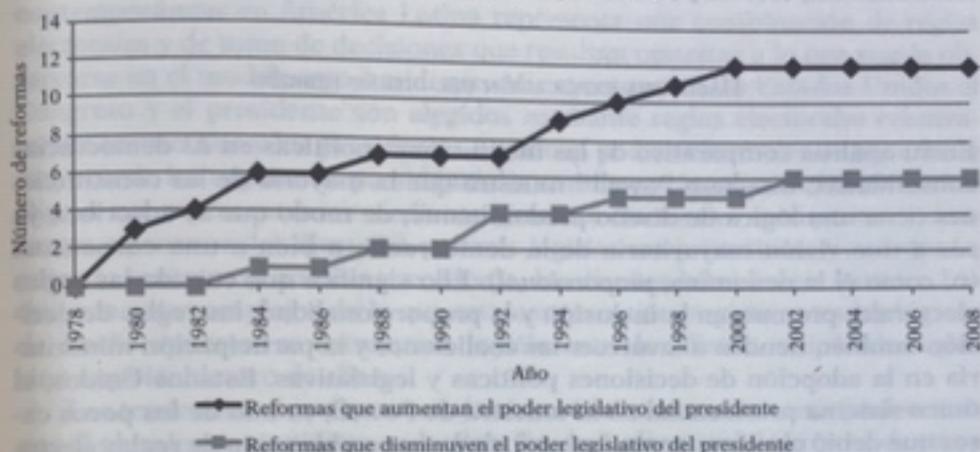
FUENTE: Misma que cuadro 1.1 y fuentes locales por país.

poder para 2) establecer el presupuesto, 3) introducir leyes que el Congreso debe votar dentro de un tiempo límite (las llamadas leyes de urgencia), 4) emitir decretos de contenido legislativo (típicamente bajo circunstancias de extrema urgencia que hacen imposible seguir los procedimientos legislativos ordinarios) y 5) someter a referendo popular la aprobación de proyectos de ley.

Salvo por Colombia, cuya Constitución de 1886 autorizaba al presidente a emitir decretos con fuerza de ley en casos de disturbios internos, ningún presidente latinoamericano tenía ninguno de los poderes de agenda mencionados al iniciar el siglo xx. Para 1930, las constituciones de Chile y Uruguay habían otorgado a los presidentes el poder de presentar leyes de urgencia, iniciativa exclusiva sobre leyes financieras y poderes presupuestales. El número de constituciones que conferían a los ejecutivos alguna forma de poder de agenda aumentó a siete para 1940, a 10 para 1960 y a 13 para 1980. La gráfica 1.11 muestra el número de países cuyas constituciones habían otorgado al presidente poderes de agenda para fines de cada década entre 1900 y 2008.

Si bien en el pasado muchas constituciones autoritarias contribuyeron a fortalecer los poderes legislativos del Ejecutivo durante periodos de dictadura civil o militar, el proceso más reciente de democratización en la región no ha revertido este legado. En su mayoría, los países que remplazaron o revisaron sus constituciones entre 1978 y 2008 conservaron en manos del presidente importantes poderes legislativos, o bien los incrementaron. Como se observa en la gráfica 1.12, de las 18 reformas que alteraron la distribución de los poderes legislativos entre presidentes y asambleas, 12 fortalecieron los poderes del presidente y sólo seis los debilitaron respecto del *statu quo*.

GRÁFICA 1.12. Reformas a los poderes legislativos del presidente por año, 1978-2008



FUENTE: AUTOR, basado en Gabriel L. Negretto, "Shifting Constitutional Designs...", *op. cit.*

Cabe destacar dos puntos en esta tendencia. En primer lugar, la mayoría de las reformas que redujeron los poderes legislativos que tenía anteriormente el Ejecutivo —Brasil en 1988 y 2001, Colombia en 1991, Nicaragua en 1987 y Paraguay en 1992— mantuvo en manos del presidente poderes legislativos que siguen siendo muy importantes en términos comparativos. En segundo lugar, el aumento relativo en los poderes legislativos del presidente se debió exclusivamente al fortalecimiento del poder de veto del Ejecutivo en sólo dos casos: El Salvador en 1983 y Uruguay en 1996. Los demás casos implicaron el fortalecimiento de al menos algunos de los poderes de agenda del presidente. Como resultado de estas reformas, en 2008 sólo cuatro países latinoamericanos —Costa Rica, República Dominicana, México y Nicaragua (tras la reforma de 1995)— aún tenían constituciones que no conferían a los presidentes ningún poder de agenda significativo.⁶⁴

De esta manera, como en el caso de las reglas electorales, la distribución de poderes entre presidentes y asambleas revela tanto inestabilidad como patrones de diseño que no siempre son mutuamente consistentes. Se han adoptado —a menudo en el mismo proceso de cambio constitucional— reformas que buscan fortalecer la capacidad del Congreso y del Poder Judicial

⁶⁴ Pocos meses antes de que este libro fuera enviado a prensa (agosto de 2012), se aprobó una enmienda constitucional en México que otorga al ejecutivo el poder de presentar proyectos de ley para tratamiento urgente en el Congreso. Esta reforma redujo aún más el número de presidentes sin poderes formales de agenda en América Latina.

para supervisar al Ejecutivo, junto con reformas que tienden a concentrar el poder en manos del presidente. ¿Cómo podemos explicar esta mezcla de instituciones con efectos potencialmente contradictorios?

HACIA UNA EXPLICACIÓN DEL DISEÑO HÍBRIDO

En su análisis comparativo de las instituciones políticas en 23 democracias consolidadas, Bingham Powell⁶⁵ muestra que la mayoría de las constituciones tiene una lógica de diseño predominante, de modo que se adscriben ya sea a una visión mayoritaria de la democracia, o bien a una consensual (o, como él la denomina, *proporcional*). Ello significa que cuando las reglas electorales promueven la inclusión y la proporcionalidad, las reglas de decisión también tienden a favorecer las coaliciones y la participación minoritaria en la adopción de decisiones políticas y legislativas. Estados Unidos, el único sistema presidencial en la muestra de Powell, es uno de los pocos casos que debió clasificar como "mixto", dada su combinación de reglas electorales relativamente restrictivas (elecciones separadas con fórmulas de mayoría relativa) con un sistema consensual de decisiones (separación de poderes).⁶⁶ De haber incluido más democracias presidenciales en su muestra, Powell habría encontrado que el carácter mixto de las constituciones presidenciales es, en su mayoría, aún más difícil de clasificar utilizando tipologías de diseño convencionales.

Las constituciones no tienen que seguir un principio único de diseño. Los reformadores podrían estar buscando un balance entre distintos objetivos, como hacer más incluyente la representación e incrementar la efectividad del gobierno. Más aún, las constituciones presidenciales pueden facilitar el uso de criterios de diseño institucional diversos, o incluso opuestos, a un grado que no es posible en regímenes constitucionales parlamentarios. Por ejemplo, la elección separada de presidentes y legisladores hace posible combinar un sistema electoral mayoritario para elegir presidente con uno proporcional para elegir legisladores. A su vez, el modelo de separación de poderes permite la asignación de atribuciones tanto excluyentes como concurrencias entre Ejecutivo y Legislativo. Sin embargo, si se considera el funcionamiento de la constitución en su totalidad, sería de esperarse cierta consistencia de principios, al menos dentro de ciertas dimensiones específicas de diseño. Desde una perspectiva tanto normativa como empírica, igual que una representación pluralista es incompatible con un control electoral ma-

⁶⁵ G. Bingham Jr. Powell, *Elections as Instruments...*, op. cit., pp. 38-39.

⁶⁶ Lijphart enfrentó una dificultad similar y clasificó el régimen presidencial estadounidense como un caso "intermedio" dentro del continuo mayoritario-consensual. Véase Arend Lijphart, *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*, Yale University Press, New Haven, 1984, pp. 32-33.

yoritario, la concentración del poder de toma de decisiones se contrapone con su dispersión.

En cierta forma, el diseño híbrido de las constituciones presidenciales contemporáneas en América Latina representa una combinación de reglas electorales y de toma de decisiones que resultan opuestas a lo que puede observarse en el modelo estadounidense. Mientras que en los Estados Unidos el Congreso y el presidente son elegidos mediante reglas electorales relativamente restrictivas y los presidentes no tienen poderes formales de agenda, la mayoría de los regímenes presidenciales contemporáneos en América Latina elige a sus representantes mediante sistemas electorales incluyentes y concentra en manos del Ejecutivo poderes legislativos proactivos. No obstante, como lo muestra el análisis precedente, los diseños híbridos en América Latina son más complejos de lo que esta comparación sugiere, pues las lógicas de diseño opuestas se entrelazan no sólo entre los distintos tipos de reglas sino también dentro de ellas.

Las tendencias de reforma en América Latina muestran una preferencia por el pluralismo partidista en la elección de reglas para elegir presidentes y congresos. La restauración o adopción de reglas de RP para elegir legisladores, así como la opción por reglas de umbral mínimo para elegir presidente, promueven y consolidan una competencia electoral multipartidista. Esta competencia tiende a producir presidentes minoritarios que a menudo se ven obligados a forjar coaliciones de gabinete o legislativas para compensar sus reducidos poderes partidarios en el Congreso. Esta tendencia es consistente con el creciente número de reformas que han adoptado sistemas de voto personalizado, los cuales podrían inducir procesos consensuales de toma de decisiones dentro de los partidos. En contraste, las reformas que hacen más permisivas las reglas de reelección presidencial, en especial cuando permiten la reelección consecutiva, podrían apuntar a una dirección opuesta. Estas reglas limitan potencialmente la rotación en el Ejecutivo y fortalecen el poder partidario de los presidentes.

También en la distribución de poderes entre presidentes y asambleas se observan tendencias de diseño contradictorias. Las nuevas constituciones y enmiendas constitucionales sancionadas en décadas recientes han impuesto mayores restricciones a los poderes de gobierno de los presidentes. Instituciones como la elección popular de ejecutivos locales, los límites a la influencia del presidente sobre el nombramiento de jueces y altos funcionarios de la administración, así como los controles de tipo parlamentario del Congreso sobre el gabinete buscan dispersar el poder y ampliar el espacio político de los partidos opositores. Al mismo tiempo, sin embargo, quienes diseñan las constituciones han tendido a mantener una distribución de poderes que otorga al presidente poderes legislativos importantes o que aumenta dichos poderes, en particular para iniciar y producir cambios en materia legislativa. Ello no sólo restringe la influencia del pluralismo partidista en la elabora-

ción de políticas legislativas, sino que también introduce un grado importante de concentración de poder en un proceso que en otros aspectos tiene características decididamente consensuales.

Este peculiar diseño llama a varias reflexiones. Resulta interesante destacar que desde 1978 los reformadores en América Latina adoptaron casi todas las instituciones que los expertos consideraban inadecuadas para consolidar una democracia presidencial, tales como reglas electorales permisivas, presidentes con amplias facultades legislativas o congresos con capacidad para interferir en las actividades de gobierno.⁶⁷ Podría pensarse que este diseño es una vertiente típicamente latinoamericana del régimen presidencial. Por ejemplo, algunos autores han argumentado que los regímenes presidenciales latinoamericanos son sistemas híbridos de transición que no encajan en la tipología clásica de regímenes presidenciales y parlamentarios.⁶⁸ Sin embargo, e independientemente de cómo se juzgue o clasifique el diseño de los regímenes presidenciales en América Latina, la pregunta fundamental para la política constitucional es cómo explicar la combinación particular de instituciones que los reformadores han seleccionado.

Diversos estudios sobre instituciones políticas en América Latina sugieren que algunas tendencias de reforma generales podrían haber surgido en respuesta a problemas de gobernanza que los regímenes democráticos han enfrentado a lo largo de su historia. Por ejemplo, inicialmente la idea de introducir la proporcionalidad en el sistema para elegir diputados pareció atractiva en varios países donde, en el pasado, la subrepresentación de la oposición bajo reglas electorales mayoritarias había generado violencia política e intervenciones militares.⁶⁹ En décadas más recientes, la propuesta de adoptar fórmulas de segunda vuelta para las elecciones presidenciales se incorporó a los debates sobre reforma electoral debido a los conflictos postelectorales y la inestabilidad política que solían resultar de la utilización de la regla de mayoría relativa en las competencias presidenciales entre más de dos candidatos con fuerte apoyo popular.⁷⁰ En el ámbito de la toma de decisiones, a principios de la década de 1980 muchos países examinaron propuestas de reforma para limitar los poderes de gobierno de los presidentes

⁶⁷ Véanse por ejemplo las recomendaciones de diseño que realizaban Shugart y Carey en su trabajo de 1992: Matthew Soberg Shugart y John M. Carey, *President and Assemblies...*, op. cit.

⁶⁸ Gary Cox y Scott Morgenstern, "Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Pro-active Presidents", en Scott Morgenstern y Benito Nacif (eds.), *Legislative Politics in Latin America*, Cambridge University Press, Nueva York, 2002, pp. 446-468, y José Antonio Cheibub et al., "Is there a Latin American Model...", op. cit.

⁶⁹ Véase Barbara Geddes, *Democratic Institutions as a Bargain Among Self-Interested Politicians*, ponencia presentada en la reunión de la American Political Science Association, San Francisco, 30 de agosto al 2 de septiembre de 1990.

⁷⁰ Matthew Soberg Shugart y Rein Taagepera, "Plurality versus Majority Election of Presidents. A Proposal for a 'Double Complement Rule'", *Comparative Political Studies* 27, 3 (1994), pp. 23-48.

como una forma de superar un pasado de inestabilidad política y conflictos entre las ramas de gobierno, a menudo asociados con un régimen presidencial que concentraba demasiado poder en el Ejecutivo.⁷¹ La estrategia de fortalecer los poderes legislativos proactivos de los presidentes surgió en momentos de crisis económica como alternativa de diseño para procurar gobiernos que tuvieran las herramientas legislativas necesarias para adoptar reformas económicas que los legisladores no tenían ni los incentivos ni la capacidad para proveer.⁷²

En otras palabras, los problemas de gobernanza comunes a las nuevas democracias en la mayoría de los países latinoamericanos podrían explicar la convergencia de ciertas formas de diseño a lo largo del tiempo. Más aún, la naturaleza diversa de dichos problemas podría explicar por qué las tendencias de reforma han avanzado en direcciones un tanto opuestas. Sin embargo, las distintas opciones posibles dentro de la orientación general de las reformas y las instituciones particulares adoptadas entre países revelan una variación sustancial. Si bien la mayoría de los países latinoamericanos ha abandonado las fórmulas de mayoría relativa para elegir presidente y adoptado la representación proporcional para elegir diputados, sigue habiendo importantes diferencias en el grado de inclusión de las reglas electorales aprobadas. Si bien la mayoría de los presidentes actuales tiene poderes legislativos proactivos, la lista de estos poderes varía notablemente entre países. Lo mismo ocurre con los poderes ampliados de las legislaturas para controlar a los gabinetes o intervenir en los nombramientos del Ejecutivo. Varios estudios empíricos sugieren que estas variaciones comparativas podrían vincularse con los intereses estratégicos de los actores que han influido en el cambio constitucional.

Lo que necesitamos es una teoría que explique tanto las tendencias generales de reforma como las variaciones comparativas entre países y que, además, eche luz sobre los distintos postulados que se plantean en la literatura en torno a los orígenes de los diseños constitucionales. Ello requiere examinar las razones que llevan a los actores políticos a iniciar un proceso de cambio constitucional y a optar por algunas instituciones y no otras. Éste es el objetivo principal del siguiente capítulo.

⁷¹ Carlos Nino, "Ideas and Attempts at Reforming the Presidentialist System of Government in Latin America", en Arend Lijphart (ed.), *Parliamentary Versus Presidential Government*, Oxford University Press, Nueva York, 1992, pp. 128-132.

⁷² Matthew Soberg Shugart y Stephen Haggard, "Institutions and Public Policy in Presidential Systems", en Stephan Haggard y Mathew McCubbins (eds.), *Presidents, Parliaments, and Policy*, Cambridge University Press, Nueva York, 2001, pp. 99-101.