

# La importancia de los orígenes del cambio constitucional

Nicolás Figueroa García-Herreros  
New School for Social Research (EE. UU.)

DOI: [dx.doi.org/10.7440/colombiant81.2014.11](https://doi.org/10.7440/colombiant81.2014.11)

Negretto, Gabriel L. *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 2013.

Gabriel Negretto, profesor de Estudios Políticos en el CIDE de México, publicó en 2013 el libro *Making Constitutions: Presidents, Parties, and Institutional Choice in Latin America* con la editorial de la Universidad de Cambridge. En este libro, Negretto nos ofrece una teoría para el análisis sistemático de los orígenes del cambio constitucional. Como se verá, Negretto abre una línea de investigación de gran pertinencia para aquellos interesados en comprender las particularidades de las instituciones políticas en América Latina.

En la primera parte del libro, Negretto muestra cuáles son las tendencias y las particularidades del cambio constitucional en América Latina y elabora una teoría en dos niveles (en adelante, teoría dual) que busca responder a las limitaciones propias de la ciencia política contemporánea frente al estudio de las instituciones políticas. Según esta teoría, la adopción de nuevas estructuras constitucionales está determinada por el funcionamiento pasado del régimen constitucional y por los intereses partidistas y el poder relativo de los actores políticos reformistas en el momento del cambio. Para demostrar el poder explicativo de su teoría, Negretto acude a dos métodos de análisis empírico que, aunque diferentes, son complementarios. Negretto cierra la primera parte del libro con un análisis estadístico dirigido a demostrar la forma como los intereses partidistas y el poder relativo de los actores políticos involucrados en procesos de cambio constitucional impactan las decisiones sobre la adopción de nuevas instituciones políticas.

Sin embargo, la teoría dual de Negretto va más allá de este análisis tradicional sobre la distribución del poder político y su impacto en momentos de

cambio. En la segunda parte del libro, Negretto desarrolla tres estudios de caso con el apoyo de herramientas cualitativas: Argentina, Colombia y Ecuador, los cuales son usados por el autor para ilustrar la forma en la cual los eventos que dan lugar a los procesos de cambio constitucional y los niveles de incertidumbre electoral de los actores políticos reformistas terminan por atenuar el impacto de consideraciones puramente distributivas, e incrementan la importancia de los objetivos de carácter cooperativo.

Con la intención de hacer esta reseña lo más breve posible, daré prioridad a los aspectos del libro que considero de mayor pertinencia y me limitaré a ilustrar el poder explicativo de la teoría de Negretto a partir del análisis que el autor hace del caso colombiano. Aun así, los casos de Argentina y Ecuador son igualmente interesantes. Esta reseña es tan sólo una invitación para que el lector se acerque a esta importante contribución a la ciencia política y juzgue por su cuenta el potencial de la teoría desarrollada por Negretto.

Son dos las razones por las cuales la ciencia política contemporánea se ha mostrado inadecuada para un estudio de las estructuras constitucionales, especialmente para el caso de América Latina. Por un lado, se ha dado mayor importancia al estudio de los efectos de largo plazo producidos por la elección de determinadas instituciones políticas que al análisis de las razones por las cuales fueron adoptadas dichas instituciones, y de los contextos en los cuales fueron tomadas tales decisiones. Por otro lado, en aquellos casos en los que se ha buscado tratar con mayor detenimiento el problema de los orígenes del cambio constitucional, esto se ha hecho desde perspectivas de análisis unidimensionales incapaces de apreciar en su totalidad la complejidad de estos procesos de cambio. Negretto, por su parte, desarrolla una teoría dual del cambio constitucional que busca responder a estas limitaciones de la ciencia política contemporánea.

Para el autor, el énfasis sobre los efectos de largo plazo del cambio constitucional impide entender el papel que desempeñan las instituciones políticas en los países de América Latina. En esta región las instituciones cambian constantemente, por lo que el estudio de sus efectos a largo plazo es imposible. La inestabilidad de las instituciones políticas de la región lleva al autor a rechazar la estricta distinción entre los orígenes de las instituciones y su desarrollo, y a adoptar una aproximación más fluida y dinámica para su

estudio. Por otra parte, Negretto asume una perspectiva de análisis que acepta la complejidad del cambio institucional y el carácter mixto de las constituciones. Las constituciones no son simplemente el conjunto de normas básicas que hacen posible la cooperación social (teorías cooperativas) ni tampoco instrumentos en la lucha por el poder entre partidos y facciones políticas (teorías distributivas). El estudio del cambio constitucional en América Latina requiere una teoría capaz de tener en cuenta el problema de los orígenes y de integrar los aspectos cooperativos y distributivos propios de cualquier estructura constitucional.

Negretto busca explicar las tendencias del cambio constitucional en América Latina durante gran parte del siglo XX y los primeros años del siglo XXI. Con este propósito, fija su atención sobre las reformas a las reglas electorales y a las reglas que determinan la distribución de poderes entre presidentes y cuerpos legislativos. Según el análisis del autor, los regímenes presidenciales de América Latina presentan tendencias contradictorias en la reforma a este tipo de reglas. En el caso de las reglas electorales, Negretto encuentra que las reformas a las reglas para la elección de presidentes y miembros de la rama legislativa han tendido a incrementar la inclusión, el pluralismo y la competencia. Sin embargo, también encuentra que las reformas recientes a las reglas sobre la reelección presidencial se han hecho con espíritu permisivo, lo cual reduce la competencia electoral, pues se limita la rotación de partidos e individuos en el ejercicio del poder presidencial. Las tendencias de reforma en el caso de las reglas sobre la distribución de poderes entre el Ejecutivo y el Legislativo han sido también contradictorias. Aunque es evidente la tendencia hacia la reducción de los poderes de gobierno del Ejecutivo, podemos ver que sus poderes legislativos han sido incrementados.

Estas tendencias contradictorias, según Negretto, evidencian el carácter híbrido de los diseños constitucionales en América Latina. Las constituciones no siguen de forma necesaria un principio único. Los actores políticos con poder de reforma pueden perseguir objetivos diferentes. Por ejemplo, dadas las tendencias contradictorias señaladas arriba, podemos pensar que estos actores políticos pueden buscar al mismo tiempo incrementar la representatividad política y establecer las bases para un gobierno efectivo. Es en este punto donde Negretto encuentra el problema central de los estudios sobre el cambio constitucional: ¿cómo

podemos explicar la escogencia de esta particular combinación de instituciones? La ciencia política necesita de una teoría que pueda explicar al mismo tiempo las tendencias generales de reforma y las variaciones particulares de cada caso. Para ello debemos ser capaces de comprender las razones por las cuales los actores políticos dan inicio a procesos de cambio constitucional y escogen una serie de instituciones, y no otras (40-42). La teoría dual de Negretto busca responder a estas necesidades.

Según esta teoría, la adopción de un determinado conjunto de normas constitucionales durante un momento de cambio está hasta cierto punto determinada por el funcionamiento de las estructuras constitucionales preexistentes y por las expectativas electorales y el poder relativo de los actores políticos reformistas. Las constituciones funcionan al mismo tiempo como estructuras cooperativas y como estructuras para la distribución del poder. Por esta razón, los actores políticos que protagonizan momentos de cambio tienen un interés compartido en el funcionamiento eficiente de las constituciones y un interés partidista en los beneficios políticos que ciertas reglas constitucionales pueden proveer. Pero estos intereses no son necesariamente contradictorios (52). Aunque los intereses partidistas de los actores políticos envueltos en esta clase de procesos de cambio siempre van a tener un papel importante, éstos se verán limitados por los intereses cooperativos que se derivan de los situaciones históricas que dan lugar a la necesidad de cambio y/o de la existencia de una relación de poder entre partidos que haga necesario el compromiso entre las partes.

Como bien lo indica Negretto, los incentivos para reformar o reemplazar en su totalidad una constitución están estrechamente relacionados con los factores que disminuyen el valor de las estructuras constitucionales existentes. Hay tres tipos de eventos que suelen dar lugar a procesos de cambio constitucional: transformaciones políticas al nivel del estado o del régimen; cambios en el balance de poder entre actores políticos y crisis institucionales generadas por el inadecuado funcionamiento de la constitución existente (45-46). La historia de América Latina nos muestra que estos tres tipos de eventos son recurrentes. Sin embargo, los cambios de régimen han dejado de ser representativos durante las últimas décadas del siglo XX y los inicios del siglo XXI. Últimamente, los cambios constitucionales se han dado principalmente por la alteración del balance de poder entre actores políticos y por

el surgimiento de crisis de funcionamiento de las estructuras constitucionales. Estos eventos son cruciales para entender la orientación que tomarán las reformas, pero aun así, la decisión final sobre cuáles instituciones adoptar no se encuentra determinada por ellos. Otros factores entran en juego una vez ha sido tomada la decisión de emprender una reforma, entre ellos los niveles de incertidumbre electoral existentes en el momento y la relación de fuerzas entre los diferentes actores políticos.

Los estudios cualitativos desarrollados en la segunda parte del libro, entre los cuales encontramos los casos de Argentina, Colombia y Ecuador, muestran la utilidad de la teoría dual propuesta por Negretto para comprender las decisiones que toman los actores políticos relevantes en procesos de cambio constitucional. El análisis que el autor hace del caso colombiano resulta particularmente interesante, pues no sólo ilustra muy bien el alcance de la teoría de Negretto, también nos permite comprender bajo qué tipo de condiciones se hace posible llevar a cabo procesos de cambio que profundicen el carácter democrático de nuestras estructuras políticas.

A diferencia de Argentina, donde las reformas constitucionales más significativas han tenido lugar con la intención de consolidar el poder de un partido político dominante (1949) o como una estrategia para redistribuir el poder entre los principales partidos políticos (1994), el proceso de cambio constitucional que llevó a la adopción de la Constitución de 1991 en Colombia es descrito por Negretto como una respuesta a una crisis general de funcionamiento del Estado. Las reformas analizadas por Negretto para el caso de Argentina estuvieron motivadas por el deseo de los actores políticos de reacomodar la relación de poder entre los partidos y fueron adelantadas en contextos de baja incertidumbre electoral frente a los resultados de las elecciones futuras, por lo que pueden ser suficientemente explicadas a partir de los intereses partidistas y del poder relativo de los actores políticos involucrados en el proceso de reforma. Estos procesos de reforma no se originaron como respuesta a una crisis que llevara a los agentes reformistas a poner mayor énfasis en la creación de estructuras cooperativas. Por lo tanto, el único factor que podría llevar a atenuar los intereses partidistas de los actores políticos con poder de reforma tendría que buscarse en el poder relativo de cada uno de los partidos, en la necesidad de negociar para poder sacar adelante las reformas.

Sin embargo, cuando un partido logra hacerse dominante, como sucedió en Argentina en 1949, o en Venezuela a finales de los noventa, sus intereses partidistas terminan por controlar el proceso de cambio, dando lugar a estructuras constitucionales excluyentes y que incrementan el poder del Ejecutivo. El caso de Colombia, como veremos, es radicalmente distinto.

Negretto argumenta que el proceso de cambio constitucional colombiano tuvo lugar como respuesta a una crisis profunda de funcionamiento de las estructuras constitucionales del momento. Al mismo tiempo, este proceso se dio bajo altos niveles de incertidumbre electoral. A partir de la teoría dual de Negretto podemos decir que en este tipo de situaciones los actores políticos involucrados en el proceso de cambio probablemente pondrán un mayor énfasis a consideraciones de eficiencia y cooperación, y, así mismo, moderarán sus intereses partidistas de corto plazo (166). Son varios los factores que contribuyeron a que la Asamblea Constituyente diera gran importancia a la consideración de intereses cooperativos, lo cual hizo posible la adopción de una nueva estructura constitucional bastante más incluyente, pluralista y democrática que la anterior. La Asamblea se vio llamada, bajo fuerte presión por parte de la opinión pública y la población en general, a dar respuesta a los problemas crónicos de la democracia colombiana.

Entre los principales problemas que se buscaba resolver por medio de este proceso de cambio constitucional estaba la crisis de la democracia representativa y el desprestigio de los partidos tradicionales. El carácter excluyente de la política colombiana, que se vio reforzado por las estructuras constitucionales heredadas del Frente Nacional, era visto como una de las principales causas de la violencia política que afectaba al país. Por otro lado, era necesario acabar con la tendencia del Ejecutivo a gobernar por medio de sus poderes de emergencia, y dar al Congreso un papel más importante en la resolución de los problemas del país. Para esto, se hacía necesario reformar el Congreso buscando atenuar la influencia del clientelismo y abrir paso a la posibilidad de un poder legislativo más comprometido con los problemas nacionales. En pocas palabras, era necesario emprender una reforma importante de las reglas electorales y de las reglas sobre la distribución de poderes entre las diferentes ramas del poder público.

Esta crisis contribuyó a que el presidente Gaviria tomara la iniciativa en el proceso de cambio y buscara la suscripción de un acuerdo entre los

principales partidos políticos del momento sobre los objetivos que debería perseguir la Asamblea y la forma en la que debería hacerlo. Este espíritu de cooperación se vio reforzado por los sorprendentes resultados electorales en las votaciones para elegir los miembros de la Asamblea. La regla electoral escogida para estas elecciones se fundó en el principio de la representación proporcional, lo que hizo posible que la Asamblea se conformara de manera incluyente y pluralista. Al mismo tiempo, partidos políticos emergentes obtuvieron muy buenos resultados y se dio participación a las minorías políticas del país, entre ellas representantes de algunos grupos guerrilleros recientemente desmovilizados. Ningún partido logró alcanzar mayorías que le permitieran imponer sus deseos en la Asamblea, lo que los obligó a negociar. Por último, esta disposición al compromiso se vio reforzada por la incertidumbre electoral generada por el inesperado éxito de los partidos políticos emergentes. Frente a la duda respecto a qué sector político resultaría vencedor en las elecciones venideras al Congreso, y con unas elecciones presidenciales lejanas en el tiempo, los partidos representados en la Asamblea recibieron un incentivo para escoger reglas electorales y de distribución de poderes que fueran aceptables para todos. Y aunque primó un espíritu de consenso y cooperación, no todo fue decidido bajo esta lógica. También hubo espacio para consideraciones puramente partidistas en lo que concierne a reformas específicas. Sin embargo, el caso de Colombia se ajusta muy bien a las situaciones bajo las cuales, según la teoría dual de Negretto, los intereses distributivos de los actores políticos se ven atenuados, y abrir así una oportunidad para la adopción de estructuras constitucionales propicias para una democracia más incluyente.

Ahora, la experiencia exitosa del proceso de cambio constitucional colombiano descrita por Negretto, difícilmente puede ser vista como algo replicable en el futuro, tanto en Colombia como en otros países. Muchos de los factores que hicieron posible el proceso colombiano no dependen de la buena voluntad de actores políticos reformistas, sino que están condicionados por la trayectoria histórica y las particularidades políticas de los momentos de cambio constitucional. Pero la teoría dual de Negretto puede resultar útil para políticos reformistas comprometidos con la profundización de la democracia como una herramienta que permite diagnosticar si las condiciones políticas están dadas para una reforma que avance en esta dirección, o si, por

el contrario, todo está servido para que un partido dominante se consolide en el poder. Al mismo tiempo, la teoría dual de Negretto nos permite entender mejor la naturaleza híbrida de las estructuras constitucionales que encontramos actualmente en la región y nos pone en buen camino para evaluar el potencial que tienen estas estructuras para la profundización de la democracia. Por estas razones, el libro de Negretto es de gran valor para el estudio del cambio constitucional en América Latina.

Quizás la teoría que Negretto propone para el estudio del cambio constitucional podría verse complementada si se amplía el número de los actores políticos relevantes para el análisis. Negretto limita su atención a tres actores políticos que él considera los más importantes: presidentes, legisladores y delegados a las asambleas constituyentes (57). Sin embargo, deberían ser tenidos en cuenta otros actores y variantes para entender de mejor manera las razones por las cuales los actores políticos analizados por Negretto escogen ciertos medios y contenidos para el cambio constitucional. En este sentido, sería importante considerar tanto el papel desempeñado por las cortes como las limitaciones que impone la legalidad existente al proceso de cambio. Las altas cortes de América Latina han venido desempeñando papeles relevantes en los procesos recientes de cambio constitucional, y su intervención ha sido determinante para entender los niveles de libertad o restricción dentro de los cuales operan los actores políticos principales. Las variantes puramente políticas tenidas en cuenta por Negretto para explicar la forma en la cual los intereses cooperativos y distributivos encuentran expresión durante momentos de cambio podrían complementarse con otras de tipo legal.

Podríamos pensar en el impacto que tienen las normas que regulan el cambio constitucional —y las interpretaciones que de ellas hacen las altas cortes— sobre los cálculos de los actores políticos reformistas. Por mencionar tan sólo un caso, es innegable que hoy en día cualquier proceso de cambio constitucional que se quiera adelantar en Colombia tiene que tener en cuenta la jurisprudencia desarrollada por la Corte Constitucional sobre la sustitución de la Constitución. ¿Cómo explicar la intervención de las cortes dentro de estos procesos? ¿Aplican las mismas consideraciones usadas para entender las actuaciones de presidentes, legisladores y delegados al análisis de las actuaciones de los jueces constitucionales? ¿Cómo explicar el impacto,



si lo tiene, de la legalidad existente sobre la determinación de las opciones disponibles para la reforma? Estas preguntas podrían guiar futuros intentos de profundizar en la línea de estudio abierta por Negretto. De cualquier forma, este libro debe ser tenido en cuenta por aquellos interesados en el desarrollo de una ciencia política preocupada por los problemas específicos de América Latina.



**Nicolás Figueroa García-Herreros** es estudiante de doctorado en Sociología en The New School for Social Research (EE. UU.). Actualmente es profesor de cátedra de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes. Entre sus últimas publicaciones están: “Counter-Hegemonic Constitutionalism: The Case of Colombia”. *Constellations. An International Journal of Critical and Democratic Theory* 19 (2), 2012; y “El debate sobre la reelección presidencial”. En *20 años de la Constitución colombiana: logros, retrocesos y agenda pendiente*, ed. Stefan Jost. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer, 2012.  
Correo electrónico: [figun142@newschool.edu](mailto:figun142@newschool.edu)