

Presentación¹

Las constituciones y el constitucionalismo vuelven a ser el foco de atención en las ciencias sociales, especialmente en América Latina. Algunos estudios recientes nos ayudan a comprender mejor la naturaleza de las constituciones, su evolución e importancia². De alguna manera, el desarrollo de esta literatura es sorprendente ya que las constituciones fueron una vez asociadas con el «viejo» institucionalismo (es decir, el objeto contra el que el «nuevo» institucionalismo buscaba diferenciarse). El interés en las constituciones de hoy, sin embargo, está motivado por las preocupaciones contemporáneas urgentes en lugar de la construcción de modelos abstractos o de un institucionalismo descriptivo.

Defino constituciones como la distribución de los roles y de las agencias, su competencia y jurisdicción, incluidos los poderes del Estado (legislativo, ejecutivo y judicial), y sostengo que surgen como soluciones a los problemas relacionados con la coordinación de la acción colectiva a través de textos escritos³. Una distinción útil para pensar acerca de las constituciones en este sentido es la sutil diferencia entre reglas constitutivas y reguladoras. Esta distinción está vinculada a la tensión entre lo abstracto y lo concreto, lo general y lo particular, lo cual es fundamental para la teorización sobre las constituciones.

A menudo, cuando pensamos en las reglas, nos interesamos en aquellas «declaraciones normativas» (*ought statements*) escritas o no escritas que regulan el comportamiento y proporcionar incentivos (recompensas) y desincentivos (castigos) para las alternativas en los cursos de acción. Es decir, normas reguladoras que ordenan o prohíben las acciones bajo la pena de sanciones. En ese sentido, las constituciones a veces son definidas como reglas porque moldean el comportamiento y por lo tanto los resultados sociales a través de incentivos y restricciones⁴. Esta es una manera potencialmente poderosa para analizar y explicar muchas situaciones sociales, sin embargo tiene importantes limitaciones como tomar a las reglas por sentadas y centrarse en el comportamiento como producto de incentivos en lugar de ver la conducción de roles, así como tomar los intereses por sentados y centrarse en la lógica estratégica que conduce el cambio institucional.

Los artículos de este número de *Politai* escritos por Josep Colomer y Luis Mas son ejemplos de la búsqueda de explicaciones a través del análisis de los efectos de las normas reglamentarias. Colomer analiza diferentes reglas electorales -reglas de mayoría frente a los sistemas plurales- en términos de su propensión a producir ganadores Condorcet. Estos hallazgos tienen implicaciones importantes para las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo. Mas, por otro lado, está interesado en explicar cómo la regla de la no reelección en un sistema como el peruano, con organizaciones partidarias débiles y candidatos fuertes, puede crear incentivos para que los presidentes descuiden los intereses de sus partidos en las elecciones. Santiago Basabe Serrano

1 Versión original en inglés. Traducido por Paolo Sosa

2 Ver Drake, Paul. *Between Tyranny and Anarchy: A History of Democracy in Latin America, 1800-2006* (Stanford University Press, 2009); Sobrevilla Perea, Natalia. *The caudillo of the Andes: Andrés de Santa Cruz* (Cambridge University Press, 2011); Gargarella, Roberto. *Latin American Constitutionalism 1810-2010: The Engine Room of The Constitution* (Oxford University Press, 2013); Valdés Ugalde, Francisco. *La Regla Ausente: Democracia y conflicto constitucional en México* (Gedisa-FLACSO, 2010); Levitt, Barry *Power in the Balance: Presidents, Parties and Legislatures in Peru and Beyond* (University of Notre Dame, 2012); Bernal, Angélica María, «The Meaning and Perils of Presidential Refounding in Latin America» *Constellations*, forthcoming.

3 Cameron, Maxwell A. *Strong Constitutions: Social-Cognitive Origins of the Separation of Powers*. (Oxford University Press, 2013).

4 Przeworski, Adam. *Democracy and the Limits of Self-Government* (New York: Cambridge University Press, 2010).

tiene un enfoque ligeramente diferente en su trabajo sobre la politización de las instituciones judiciales en América Latina. Él autor está menos interesado en las consecuencias del diseño electoral en el comportamiento de los políticos y más en cómo los políticos, entendidos como actores estratégicos, diseñan reglas judiciales para promover sus intereses (en concreto, para llegar a los jueces a mantener a sus agendas políticas). Estas son contribuciones importantes que se insertan en la discusión sobre el papel crucial de las instituciones en la conformación de las decisiones estratégicas de los políticos, y viceversa.

Otra forma de pensar las reglas es como rasgos constitutivos de la vida social. Las reglas del ajedrez, por ejemplo, no son normas que crean recompensas e incentivos, sino que son reglas que crean el juego en sí mismo. Sin una comprensión de las reglas no se puede jugar. Las constituciones pueden ser vistas, entonces, como las reglas del ajedrez pues crean las instituciones, los roles y las oficinas. Las constituciones permiten las acciones y decisiones en la política, el desarrollo de cosas que de otro modo serían imposibles. Tal vez lo más importante en esta perspectiva sea permitir que las legislaturas puedan legislar efectivamente, que los tribunales puedan juzgar, que el Ejecutivo pueda implementar las políticas de gobierno, etc. Las constituciones crean instituciones para servir a sus oficios.

Una forma en que las constituciones efectivamente *constituyen* funciones es mediante la definición de la ciudadanía. En ese sentido, el trabajo de Alicia del Águila sobre las constituciones del Siglo XIX muestra cómo, con variaciones importantes entre los casos, los requisitos de alfabetización a menudo excluyeron a la población indígena de la plena ciudadanía política en Bolivia, Ecuador y Perú. Estas normas contribuyeron al carácter oligárquico de los Estados latinoamericanos decimonónicos. Los cambios en las reglas constitutivas, como la extensión de los votos de los analfabetos en el Perú, o la extensión del voto a la población afro descendiente en los Estados Unidos, son a menudo acontecimientos trascendentales en la evolución de las democracias constitucionales. A veces estos cambios se producen por medio de las decisiones judiciales, a veces por enmiendas constitucionales, y otras veces por reformas constitucionales.

En los últimos años, la idea de *poder constituyente* ha ganado terreno en América Latina. Se trata de una idea muy atractiva. Si la democracia significa el gobierno del pueblo, ¿las personas no deberían tener el poder soberano para cambiar las reglas por las cuales son gobernadas? La Asamblea Constituyente que produjo la Constitución de 2009 en Bolivia, y que es discutida en el artículo de Diego Ayo, ofrece un ejemplo del ejercicio del poder constituyente. En ella se reconoce la diversidad etno-lingüística y cultural del país, al mismo tiempo que crea nuevas autonomías indígenas y define las instituciones del Estado plurinacional boliviano. La idea es hacer frente a los viejos patrones de discriminación y exclusión que no fueron superados en el momento de la fundación de Bolivia.

Precisamente esta referencia a momentos fundacionales defectuosos o no democráticos reaparece en la entrevista con Manuel Antonio Garretón, quien analiza la demanda de los movimientos sociales en la refundación democrática de Chile. Garretón critica a la Constitución autoritaria de 1980 (que, a pesar de las modificaciones de las disposiciones más notoriamente anti-democráticas, conserva elementos como el sistema binominal que impide el cambio político). Esta constitución chilena fue diseñada para proteger la orientación pro-mercado (o neoliberal) modelo adoptado por la dictadura. Esto pone de relieve otra de las características clave de las reglas constitutivas: limitan el espacio político mediante la adopción de ciertos temas de la agenda. Esta es precisamente la razón por la que el cambio constitucional y los nuevos modelos del constitucionalismo son actualmente objeto de debate en muchos países de América Latina.

Por estos motivos, la colección de artículos de este número de *Politai* (junto con los otros trabajos que he citado), debe generar un debate productivo sobre las constituciones en la ciencia política latinoamericana contemporánea. En el desarrollo de este debate, el énfasis en el carácter

constitutivo de las constituciones será útil como un recordatorio de que el desempeño de las funciones y oficinas dentro de un sistema político está ligado a las competencias y jurisdicción que les sean asignadas por la constitución. Las constituciones establecen las reglas que definen los movimientos permitidos en el juego de la política. Del mismo modo, tales normas son también hechos que dan forma a cómo los políticos se comportan en realidad y, por supuesto, la brecha entre los principios inherentes en las constituciones y el comportamiento real de los políticos es a menudo lo que más nos interesa.

Maxwell A. Cameron
University of British Columbia