

POPULISMO Y PODER CONSTITUYENTE EN AMÉRICA LATINA. ENTRE LA LEGITIMIDAD DEMOCRÁTICA Y LA EROSIÓN CONSTITUCIONAL

*Populism and Constituent Power in Latin America: Between Democratic
Legitimacy and Constitutional Erosion*

FRUELA RÍO SANTOS¹

Universidad de Oviedo

FRANCISCO JAVIER SANJUÁN ANDRÉS²

Universidad Miguel Hernández de Elche

RESUMEN

La relación entre populismo y poder constituyente en América Latina revela cómo la apelación al pueblo puede conjugar inclusión democrática y erosión constitucional. El estudio define el populismo como estilo político que opone pueblo y élite, y lo confronta con las exigencias del constitucionalismo democrático. Sobre esta base, examina la noción de populismo constitucional y analiza patrones de reforma —reelección presidencial, procesos refundacionales, subordinación de cortes, expansión retórica de derechos y uso plebiscitario de la participación— a

¹ Doctor por la Universidad Rey Juan Carlos.
Correo electrónico: fruelariosantos@gmail.com
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2928-070X>

² En la actualidad desarrolla su actividad como profesor e investigador en la Universidad Miguel Hernández, siendo profesor del Área de Derecho Constitucional del Departamento de Ciencia Jurídica. Sus principales líneas de investigación son: democracia, participación política, constitucionalismo histórico y derecho autonómico.
Correo electrónico: fsanjuan@umh.es
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3210-9778>

través de casos de izquierda y derecha, con el fin de esclarecer sus efectos sobre los equilibrios institucionales.

Palabras Clave: *Populismo; poder constituyente; constitucionalismo democrático; reformas constitucionales; América Latina.*

ABSTRACT

The relationship between populism and constituent power in Latin America shows how appeals to the people can combine democratic inclusion with constitutional erosion. Populism is understood as a political style opposing people and elites and is contrasted with the requirements of democratic constitutionalism. Building on this, the article develops the notion of constitutional populism and examines recurring patterns of reform — presidential re-election, refoundational processes, subordination of courts, rhetorical expansion of rights and plebiscitary uses of participation — across left-wing and right-wing cases in order to clarify their impact on institutional balances.

Key words: *Populism; constituent power; democratic constitutionalism; constitutional reforms; Latin America.*

Fecha de recepción: 10 de noviembre de 2025

Fecha de aceptación: 20 de diciembre de 2025

doi: <http://dx.doi.org/10.32870/aletheia.v4i4.82>

1. INTRODUCCIÓN

La política latinoamericana contemporánea ofrece un lugar privilegiado para observar cómo la invocación del pueblo y la apelación a una legitimidad democrática intensa se combinan con transformaciones profundas del orden constitucional. Las oleadas de populismo que han atravesado la región, desde las experiencias clásicas de mediados del siglo XX hasta el giro radical y nacional-popular del siglo XXI, han ido de la mano de proyectos constituyentes ambiciosos, de reformas que alteran las reglas de sucesión en el poder ejecutivo y de reconfiguraciones profundas de los mecanismos de control institucional.³

En ese contexto, la categoría de populismo ha dejado de ser una etiqueta meramente polémica para convertirse en un objeto analítico central. Desde una perspectiva muy influyente en la ciencia política americana, Kurt Weyland lo concibe como una estrategia mediante la cual un liderazgo personalista busca o ejerce el poder gubernamental apoyándose en un vínculo directo, no institucionalizado, con amplios sectores desorganizados de la ciudadanía.⁴ Esta definición, formulada a partir de la experiencia latinoamericana, subraya la dimensión plebiscitaria del liderazgo y la debilidad buscada de los intermediarios, elementos que resultan cruciales para entender la relación entre populismo y poder constituyente. Al mismo tiempo, la región ha sido escenario de un constitucionalismo particularmente intenso, tanto por la frecuencia de los procesos de reemplazo constitucional como por la densidad normativa de los textos adoptados. Roberto Gargarella ha mostrado que la historia constitucional latinoamericana está marcada por una tensión persistente entre cartas que proclaman amplios catálogos de derechos y diseños institucionales que concentran poder en el ejecutivo y dejan en posición subordinada a los contrapesos, lo que configura una suerte de *sala de máquinas* poco democratizada del constitucionalismo regional.⁵ La combinación de populismo plebiscitario y diseño institucional concentrado genera un terreno especialmente propicio para estrategias de captura constitucional.

³ Véase, entre otros, Michael L. Conniff, *Populism in Latin America*, 2.^a ed. (Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2012); Carlos de la Torre, *Populist Seduction in Latin America*, 2.^a ed. (Athens: Ohio University Press, 2010).

⁴ Kurt Weyland, "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics," *Comparative Politics* 34, n.º 1 (2001): 1–22, esp. 14.

⁵ Roberto Gargarella, *Latin American Constitutionalism, 1810–2010: The Engine Room of the Constitution* (Oxford: Oxford University Press, 2013).

En los últimos años, una parte significativa de la doctrina comparada ha comenzado a describir estas dinámicas mediante categorías como *abusive constitutionalism* o autoritarismo competitivo. David Landau ha subrayado cómo mecanismos formalmente constitucionales de reforma y reemplazo se utilizan para volver menos democrática la organización del Estado, erosionando la equidad electoral y debilitando la protección de derechos sin recurrir a rupturas abiertamente inconstitucionales.⁶ En paralelo, Steven Levitsky y James Loxton han analizado la forma en que proyectos populistas en los Andes convergen hacia regímenes competitivos autoritarios en los que subsisten elecciones, aunque el campo de juego se inclina de forma sistemática a favor de los *incumbentes*.⁷ Desde otra perspectiva, Carlos de la Torre y Cynthia Arnson han insistido en la ambivalencia democrática del populismo latinoamericano contemporáneo, capaz de ampliar la inclusión política al mismo tiempo que recurre a mecanismos plebiscitarios que debilitan mediaciones institucionales esenciales.⁸

Sobre ese trasfondo doctrinal, el presente trabajo explora la intersección entre populismo y poder constituyente en América Latina, con especial atención a la forma en que liderazgos de izquierda y de derecha utilizan reformas constitucionales para consolidar posiciones de poder. El análisis no se limita a los procesos de sustitución total de la constitución, sino que incorpora una mirada atenta a las enmiendas que modifican reglas de reelección presidencial, estructuras de control jurisdiccional y diseño de organismos de garantía, así como a la expansión retórica de derechos sociales acompañada de mecanismos de participación fuertemente dirigidos desde el ejecutivo.

La hipótesis de partida sugiere que una parte importante del populismo latinoamericano reciente opera sobre los marcos constitucionales como si fuesen recursos disponibles para la ingeniería política, más que límites resistentes frente a la voluntad del liderazgo. La tensión entre legitimidad democrática y erosión constitucional no se presenta como un conflicto abierto entre democracia y autoritarismo, más bien como un proceso más sutil de desplazamiento de la noción de poder constituyente hacia prácticas de reforma y refundación dirigidas desde arriba, respaldadas por consultas populares

⁶ David Landau, "Abusive Constitutionalism," *UC Davis Law Review* 47, n.º 1 (2013): 189–260, esp. 195–196.

⁷ Steven Levitsky y James Loxton, "Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes," *Democratization* 20, n.º 1 (2013): 107–136.

⁸ Carlos de la Torre y Cynthia J. Arnson, eds., *Latin American Populism in the Twenty-First Century* (Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2013).

cuidadosamente diseñadas. Precisamente por ello, el examen de la dimensión constituyente del populismo latinoamericano permite iluminar los puntos ciegos del constitucionalismo democrático en contextos marcados por desigualdad social estructural, sistemas de partidos frágiles y memorias recientes de autoritarismo.

1.1. Contexto latinoamericano: populismo y constituciones como campo de disputa

En América Latina, las constituciones han sido históricamente algo más que marcos jurídicos relativamente estables, han funcionado como espacios de disputa y como instrumentos privilegiados de reconfiguración del poder político. La frecuencia de los procesos constituyentes, la amplitud de los catálogos de derechos y la recurrencia de reformas orientadas a reorganizar las relaciones entre poderes responden a una combinación de factores: debilidad de los sistemas de partidos, fragmentación social, niveles elevados de desigualdad y una memoria política atravesada por golpes militares y transiciones incompletas. Este trasfondo explica que el impulso populista encuentre en el terreno constitucional un ámbito especialmente fértil para canalizar su promesa de ruptura con las élites y refundación del orden político.

Los ciclos recientes de populismo de izquierda —asociados a figuras como Hugo Chávez, Evo Morales, Rafael Correa o, en otra clave, los gobiernos kirchneristas— se han apoyado de forma explícita en la idea de un poder constituyente popular que desborda las formas representativas tradicionales. Parte de la doctrina ha destacado que estos procesos lograron incorporar demandas largamente invisibilizadas y ensayar mecanismos novedosos de participación, como asambleas constituyentes con fuerte presencia de sectores subalternos o procedimientos de consulta directa sobre el texto constitucional.⁹ Al mismo tiempo, sin embargo, una corriente importante de análisis comparado ha subrayado que la centralización del liderazgo, la desinstitucionalización de los partidos y la subordinación de cortes y órganos de control han producido arreglos institucionales frágiles, vulnerables a la concentración de poder y a la erosión de garantías.¹⁰

La región ha conocido también, en una fase posterior, expresiones de populismo de derechas que, aun apoyándose en repertorios ideológicos distintos, convergen en la

⁹ Véase, por ejemplo, Maxwell A. Cameron y Kenneth E. Sharpe, “Andean Left Turns: Constituent Power and Constitution Making,” en *Latin America’s Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change*, eds. Maxwell A. Cameron y Eric Hershberg (Boulder: Lynne Rienner, 2010), 61–90.

¹⁰ Landau, “Abusive Constitutionalism”; Levitsky y Loxton, “Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes.”

utilización estratégica de mecanismos constitucionales para consolidar liderazgos personalistas y debilitar contrapesos. El caso de El Salvador, con la reconfiguración del control judicial y la habilitación de la reelección presidencial, o la experiencia brasileña bajo el bolsonarismo, con la confrontación constante con el Supremo Tribunal Federal y la deslegitimación del arbitraje institucional, ilustran hasta qué punto el lenguaje de la democracia y el recurso a dispositivos plebiscitarios pueden emplearse para tensionar el constitucionalismo democrático desde dentro. En este marco, el campo constitucional se convierte en escenario privilegiado de la disputa entre proyectos que reivindican hablar en nombre del pueblo y arreglos institucionales diseñados para canalizar y limitar el poder.

1.2. ¿Cómo los populismos, de izquierda y derecha, transforman los marcos constitucionales para consolidar poder?

Sobre este escenario, la pregunta central que orienta el trabajo puede formularse de forma directa: ¿cómo transforman los populismos latinoamericanos, de izquierda y de derecha, los marcos constitucionales para consolidar su poder político? No se trata únicamente de identificar cláusulas de reelección o episodios de captura de tribunales, aunque ambos elementos serán relevantes. El objetivo consiste en reconstruir patrones de reforma que combinan procesos constituyentes refundacionales, enmiendas orientadas a ampliar el tiempo de permanencia en el poder, reordenación del constitucionalismo y utilización selectiva de mecanismos de democracia directa.

El análisis adopta una estrategia comparativa que articula tres niveles.

En primer lugar, se presenta un marco conceptual que vincula la literatura politológica sobre el populismo latinoamericano con los debates contemporáneos en torno al constitucionalismo democrático, el poder constituyente y las formas de abuso constitucional.¹¹

En segundo lugar, se identifican un conjunto de reformas típicas —reelección presidencial, procesos constituyentes refundacionales, subordinación de cortes y organismos de control, expansión retórica de derechos sociales y uso estratégico de referendos y plebiscitos— que aparecen de manera recurrente en la región.

¹¹ Además de las obras citadas, véanse Cristóbal Rovira Kaltwasser et al., eds., *The Oxford Handbook of Populism* (Oxford: Oxford University Press, 2017); Kurt Weyland, *Democracy's Resilience to Populism's Threat: Countering Global Alarmism* (Cambridge: Cambridge University Press, 2024).

En tercer lugar, se desarrollan estudios de caso que abarcan experiencias de izquierda y de derecha, con el fin de detectar similitudes y diferencias en las formas de intervención populista sobre el orden constitucional.

El propósito último no es ofrecer un juicio moral unificado sobre el populismo, pero sí precisar las condiciones bajo las cuales su promesa de democratización e inclusión se convierte en una dinámica de erosión de contrapesos y debilitamiento de la idea misma de poder constituyente como instancia abierta, plural y limitada por el respeto a los derechos. De este modo, la discusión se inscribe en los debates más amplios sobre la resiliencia de las democracias frente a desafíos internos que se presentan como expresiones radicales de la voluntad popular.

2. MARCO CONCEPTUAL

2.1. Populismo como estilo político

La expansión del término populismo ha generado una polisemia que dificulta cualquier intento de análisis riguroso. En la doctrina latinoamericana y comparada conviven, al menos, tres grandes familias conceptuales: la definición estratégica, que entiende el populismo como una forma particular de competir por el poder; la definición ideacional, que lo concibe como una ideología de baja densidad centrada en la oposición entre un pueblo homogéneo y una élite corrupta; y las aproximaciones discursivas y performativas, que subrayan la dimensión simbólica, emocional y estilística de la construcción del pueblo.¹² Para los fines de este trabajo resulta útil articular esas contribuciones, aunque el punto de partida adoptado se sitúa en la concepción del populismo como estilo político. Kurt Weyland, desde una perspectiva basada en la experiencia latinoamericana, ha propuesto comprender el populismo como *una forma específica de competir por y ejercer el poder político* basada en un liderazgo personalista que apela de manera directa y no mediada a sectores amplios y desorganizados de la ciudadanía. Esta definición destaca, y con razón, el carácter plebiscitario del vínculo entre líder y seguidores, así como la tendencia a deslegitimar los canales de intermediación partidaria y parlamentaria. La aportación de Cas Mudde y Cristóbal Rovira Kaltwasser, por su parte, insiste en el

¹² Para una panorámica de las principales definiciones, véanse Kurt Weyland, "Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics", *Comparative Politics* 34, n.º 1 (2001); Cas Mudde, "The Populist Zeitgeist", *Government and Opposition* 39, n.º 4 (2004): 541-563; y Cristóbal Rovira Kaltwasser, "The Ambivalence of Populism: Threat and Corrective for Democracy", *Democratization* 19, n.º 2 (2012): 184-208.

carácter ideacional del fenómeno: el populismo es una ideología de centro delgado que divide la sociedad en dos campos antagónicos, *el pueblo puro y la élite corrupta*, y sostiene que la política debe expresar la voluntad general del pueblo. Esa conceptualización resulta especialmente valiosa para entender la lógica moral de la oposición pueblo/élites que atraviesa buena parte del populismo latinoamericano.

La perspectiva de Ernesto Laclau, central para la teoría política del populismo en América Latina, desplaza el foco hacia la construcción hegemónica del pueblo como sujeto político. En *La razón populista*, el pueblo aparece como resultado de una articulación de demandas heterogéneas que, a través de cadenas equivalenciales, se condensan frente a un adversario común y trazan una frontera antagónica entre campo popular y campo del poder.¹³ El populismo no se identifica con un contenido programático predeterminado, pero sí con una forma de construcción de la identidad política que interpela *al pueblo* contra quienes son presentados como responsables de la frustración de sus demandas. Esta lectura se ha proyectado con fuerza sobre los debates latinoamericanos, en particular a la hora de interpretar las experiencias radicales y nacional-populares de finales del siglo XX e inicios del XXI.

Las aproximaciones performativas y socio-culturales desarrolladas en la última década permiten completar este escenario. Moffitt propone entender el populismo como un *estilo político* que combina tres rasgos principales: una apelación constante al enfrentamiento entre pueblo y élites, el uso deliberado de *malos modales* que rompen con las normas de respetabilidad de la política convencional y la dramatización de crisis, amenazas o situaciones de colapso como escenario permanente.¹⁴ Desde América Latina, Carlos de la Torre ha insistido en el carácter carismático del liderazgo, en el uso intensivo de símbolos y mitos nacionales y en la construcción de una relación cuasi redentora entre líder y pueblo, muy visible en casos como Perón, Chávez o Correa.¹⁵ La noción de estilo permite captar cómo esa gramática populista se despliega mediante recursos retóricos, estéticos y organizativos que desbordan cualquier definición puramente doctrinal.

Entendido de este modo, el populismo no equivale a un programa socioeconómico concreto ni a una ubicación estable en el eje izquierda-derecha. La experiencia latinoamericana confirma que el repertorio populista ha sido apropiado tanto por

¹³ Ernesto Laclau, *La razón populista* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2005).

¹⁴ Benjamin Moffitt, *The Global Rise of Populism: Performance, Political Style, and Representation* (Stanford: Stanford University Press, 2016).

¹⁵ Carlos de la Torre, *Populist Seduction in Latin America*, 2.^a ed. (Athens: Ohio University Press, 2010).

proyectos nacional-populares de inclusión social como por derechas autoritarias con agendas fuertemente securitarias o neoliberales.¹⁶ Lo que confiere unidad a fenómenos tan diversos es la forma de interpelar a la ciudadanía: construcción de un pueblo homogéneo, identificación de élites internas o externas como antagonistas y promesa de una restauración directa de la voluntad popular frente a instituciones consideradas capturadas. Ese modo de articular la política posee una dimensión marcadamente emocional y confrontativa y moviliza afectos de indignación, agravio y resentimiento, al tiempo que produce una comunidad imaginada de *los de abajo* llamada a recuperar el control del Estado.¹⁷

El énfasis en el estilo no implica prescindir de la dimensión ideacional; permite más bien observar cómo la oposición pueblo/élites, la narrativa de crisis y la promesa de una democracia más auténtica se traducen en prácticas concretas de liderazgo, organización y comunicación política.

Para los efectos de este trabajo, el populismo latinoamericano se entenderá como un estilo político que, apoyado en un discurso ideacional de centro delgado y en liderazgos personalistas, utiliza recursos institucionales y extra-institucionales con el objetivo de reconfigurar las relaciones de poder en nombre de un pueblo presentado como depositario exclusivo de legitimidad.

2.2. Constitucionalismo democrático

El concepto de constitucionalismo democrático remite a un conjunto de ideas y prácticas orientadas a someter el ejercicio del poder público a reglas jurídicas estables, al respeto de los derechos fundamentales y a la existencia de contrapesos institucionales eficaces.

Frente a versiones puramente procedimentales de la democracia, que identifican la legitimidad con la producción mayoritaria de decisiones, el constitucionalismo democrático introduce una dimensión estructural, porque hay decisiones que no pueden adoptarse legítimamente, aunque cuenten con respaldo mayoritario si desconocen la igualdad básica de los ciudadanos, erosionan la separación de poderes o vacían de

¹⁶ Cas Mudde y Cristóbal Rovira Kaltwasser, "Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America", *Government and Opposition* 48, n.º 2 (2013): 147-174.

¹⁷ Véanse, entre otros, Francisco Panizza, "Introduction: Populism and the Mirror of Democracy", en *Populism and the Mirror of Democracy*, ed. Francisco Panizza (Londres: Verso, 2005); y de la Torre, *Populist Seduction in Latin America*.

contenido los derechos. La clave se encuentra en la combinación entre autogobierno popular y límites jurídicos que preservan un núcleo indisponible de garantías.

Buena parte de la doctrina constitucional comparada ha descrito esta tensión mediante la imagen de un equilibrio delicado entre gobierno de la mayoría y frenos institucionales. Ackerman, en su reflexión sobre la *nueva separación de poderes*, ha subrayado que el diseño institucional democrático contemporáneo no puede reducirse a la clásica tríada de Montesquieu, ya que incorpora múltiples centros de poder —cortes constitucionales, organismos de control, autoridades electorales independientes— llamados a contener tanto la arbitrariedad de mayorías circunstanciales como las pulsiones concentradoras del ejecutivo.¹⁸ Por su parte, Ginsburg y Aziz desde la experiencia de la erosión democrática en varias regiones del mundo, han mostrado cómo las reglas constitucionales pueden contribuir a frenar el declive de la democracia o, por el contrario, facilitarlo cuando permiten una captura gradual de instituciones clave.¹⁹

En América Latina, el constitucionalismo democrático ha adoptado una fisonomía especialmente ambiciosa. Uprimny ha descrito la *transformación* constitucional de la región desde los años ochenta como un proceso caracterizado por la adopción de cartas con catálogos muy amplios de derechos, la creación de tribunales constitucionales fuertes, la apertura hacia el derecho internacional de los derechos humanos y la introducción de mecanismos robustos de control de constitucionalidad y participación ciudadana.²⁰ La narrativa del nuevo constitucionalismo latinoamericano, retomada críticamente por Gargarella, alude a constituciones que combinan aspiraciones transformadoras —igualdad material, inclusión, reconocimiento de la diversidad— junto con un diseño institucional que, en muchos casos, mantiene un sistema presidencialista fuerte y poco permeable a la democratización del poder.²¹

Las tensiones del constitucionalismo democrático en la región americana se explican por la confluencia de varios factores.

¹⁸ Bruce Ackerman, “The New Separation of Powers”, *Harvard Law Review* 113, n.º 3 (2000): 633-729.

¹⁹ Tom Ginsburg y Aziz Z. Huq, *How to Save a Constitutional Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 2018).

²⁰ Rodrigo Uprimny, “The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenges”, *Texas Law Review* 89 (2011): 1587-1609.

²¹ Roberto Gargarella, *Latin American Constitutionalism, 1810–2010: The Engine Room of the Constitution* (Oxford: Oxford University Press, 2013); y “Sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 27, n.º 1 (2018): 109-135.

En primer lugar, estructuras sociales marcadas por desigualdades extremas y por la persistencia de élites económicas y políticas muy cohesionadas hacen que los principios de igualdad y participación encuentren resistencias estructurales.

En segundo lugar, la historia reciente de golpes de Estado, regímenes militares y transiciones negociadas ha dejado huellas profundas en la cultura institucional, con una combinación de desconfianza hacia el poder concentrado y, a la vez, una recurrencia a soluciones de liderazgo fuerte como respuesta a crisis de gobernabilidad.

En tercer lugar, la proliferación de mecanismos de participación —referendos, consultas populares, acciones colectivas— convive con sistemas de partidos débiles o fragmentados, lo que favorece la tentación de utilizar esos dispositivos desde el ejecutivo para reforzar su legitimidad frente a otros poderes.²²

En este contexto, el constitucionalismo democrático latinoamericano se sitúa en una posición particularmente vulnerable frente a proyectos que reivindican encarnar de manera directa la voluntad del pueblo. La expansión de catálogos de derechos y el fortalecimiento judicial coexisten con una estructura de poder que facilita la captura de cortes y organismos de control, así como la manipulación de reglas electorales y de representación. Así, y mientras no se reordenen los poderes principales, la promesa transformadora de las constituciones corre el riesgo de quedar reducida a declaraciones programáticas, fácilmente instrumentalizables por liderazgos que invocan al pueblo para acumular facultades. El análisis del populismo constitucional latinoamericano se inscribe precisamente en ese punto de fricción entre ambición transformadora, desigualdad estructural y diseño institucional concentrado.

2.3. Populismo constitucional

Bajo el término de populismo constitucional se agrupan distintas formas de intervención sobre el orden constitucional que se apoyan en un discurso de reivindicación de la soberanía popular, pero que, al mismo tiempo, tienden a debilitar las condiciones institucionales de la democracia. Parte de la doctrina ha desarrollado esta categoría en clave normativa, como en los trabajos de Tushnet sobre un *constitutionalism from below* que desplaza el énfasis desde cortes hacia mayorías políticas; otra parte la utiliza en

²² David Altman, *Direct Democracy Worldwide* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011).

sentido descriptivo para aludir a procesos de reforma y refundación impulsados por liderazgos populistas que reinterpretan de manera extensa el poder constituyente.²³

En el contexto latinoamericano, resulta útil entender el populismo constitucional como el conjunto de prácticas mediante las cuales gobiernos populistas emplean mecanismos formalmente constitucionales —asambleas, enmiendas, plebiscitos— para consolidar posiciones de poder y reconfigurar los contrapesos.

2.3.1. Procesos constituyentes como instrumentos de poder

Los procesos constituyentes latinoamericanos de las últimas décadas han estado marcados por una retórica de refundación democrática que recurre de manera recurrente al lenguaje del poder constituyente originario.

La convocatoria de asambleas constituyentes, la sustitución integral de textos previos y la construcción discursiva de un *nuevo comienzo* tienden a presentarse como expresión directa de la voluntad del pueblo, frente a constituciones identificadas con élites oligárquicas o con pactos de transición percibidos como insuficientemente democráticos.²⁴ Al mismo tiempo, esos procesos suelen articularse a partir de liderazgos fuertes que controlan la agenda, el ritmo de deliberación y la relación entre asamblea y otros poderes, en particular el ejecutivo.

La experiencia andina ilustra con claridad esta dinámica anterior. Algunos autores han mostrado cómo las asambleas constituyentes en Venezuela, Bolivia o Ecuador se configuraron como espacios en los que la mayoría oficialista concentraba la capacidad de definir el contenido del nuevo texto, mientras los sectores opositores quedaban marginados o subordinados.²⁵ La retórica de la inclusión y de la ampliación de derechos convivió con reglas de funcionamiento que diluían el pluralismo interno de la asamblea y reproducían la centralidad del liderazgo presidencial. El poder constituyente, en lugar de desplegarse como un proceso abierto de construcción plural del orden político, se

²³ Mark Tushnet, "Authoritarian Constitutionalism", *Cornell Law Review* 100 (2015): 391-461; y la discusión crítica en Vittorio Fabbri, *Constitutional Democracy in the Age of Populisms. A Commentary to Mark Tushnet's Thesis of a 'Populist Constitutionalism'* (2019).

²⁴ Francisco Panizza, ed., *Populism and the Mirror of Democracy* (Londres: Verso, 2005); y Carlos de la Torre y Cynthia J. Arnson, eds., *Latin American Populism in the Twenty-First Century* (Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2013).

²⁵ Maxwell A. Cameron y Kenneth E. Sharpe, "Andean Left Turns: Constituent Power and Constitution Making", en *Latin America's Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change*, eds. Maxwell A. Cameron y Eric Hershberg (Boulder: Lynne Rienner, 2010), 61-90.

convirtió en un instrumento de consolidación del proyecto gobernante y de reconfiguración de la estructura de poderes a favor del ejecutivo.

En este marco, la noción de populismo constitucional permite captar la ambivalencia de esos procesos. Por un lado, introducen mecanismos de participación inéditos, visibilizan actores históricamente excluidos e incorporan al texto constitucional demandas largamente postergadas. Por otro, cierran el acceso a la sala de máquinas mediante diseños que refuerzan la concentración de poder, limitan la autonomía de cortes y organismos de control y facilitan una ulterior manipulación de las reglas de sucesión en el poder ejecutivo. La invocación del pueblo como titular del poder constituyente opera, así, como justificación de un rediseño institucional que fortalece al liderazgo en detrimento del pluralismo.

2.3.2. Expansión retórica de derechos y debilitamiento de contrapesos

Una característica recurrente del populismo constitucional latinoamericano reside en la coexistencia entre una expansión muy ambiciosa de catálogos de derechos y un tratamiento mucho menos transformador de las relaciones de poder. Gargarella ha descrito esa lógica como la apertura de la sección de derechos de la constitución mientras permanecen cerradas las puertas del poder, donde se decide la distribución efectiva de competencias entre ejecutivo, legislativo y judicial. La incorporación de derechos sociales, culturales y ambientales, el reconocimiento de sujetos colectivos como pueblos indígenas y la proclamación de principios de democracia participativa generan una apariencia de constitucionalismo fuertemente inclusivo que no siempre se corresponde con un fortalecimiento real de los contrapesos.

Este desajuste no obedece únicamente a problemas de implementación o a la persistencia de inercias burocráticas. En varios casos, las reformas han ido acompañadas de modificaciones explícitas del diseño institucional orientadas a asegurar una mayoría dócil en cortes y órganos de control, a flexibilizar requisitos para la reelección presidencial o a subordinar autoridades electorales. La doctrina sobre *abusive constitutionalism* ha mostrado cómo el uso de mecanismos de reforma formal —incluida la sustitución integral de la constitución— permite erosionar la democracia desde dentro, mediante cambios que se presentan como expresión legítima de la voluntad popular y que, sin embargo, reducen progresivamente los espacios de control y contestación.²⁶

²⁶ David Landau, “Abusive Constitutionalism”, UC Davis Law Review 47, n.º 1 (2013): 189-260.

La retórica expansiva de derechos cumple aquí una función de legitimación. La promesa de justicia social, reconocimiento cultural y participación ciudadana dota de un aura progresista a proyectos que, en la práctica, refuerzan el control del ejecutivo sobre el aparato estatal. La contradicción se vuelve particularmente aguda cuando se constata que el acceso efectivo a esos derechos depende de instituciones —cortes independientes, organismos de supervisión, prensa libre, administración profesionalizada— que resultan debilitadas por las mismas reformas que los proclaman. En esas condiciones reales, el populismo constitucional produce un constitucionalismo de alta densidad declarativa y baja capacidad de resistencia frente a impulsos concentradores de poder.

2.3.3. *Plebiscitarismo y democracia directa instrumentalizada*

El recurso a mecanismos de democracia directa constituye otro rasgo central del populismo constitucional latinoamericano.

Referendos, plebiscitos y consultas populares han sido utilizados para validar nuevos textos constitucionales, ratificar reformas controvertidas o refrendar decisiones de alto impacto político. La doctrina sobre democracia directa comparada, en particular los trabajos de Altman centrados en la región, ha mostrado que esos instrumentos pueden favorecer la deliberación y el control ciudadano en contextos donde se diseñan como herramientas desde abajo, impulsadas por iniciativas populares y sujetas a reglas que protegen el pluralismo.²⁷ La experiencia latinoamericana, sin embargo, ofrece numerosos ejemplos en los que el ejecutivo monopoliza la convocatoria, formula las preguntas de manera unilateral y utiliza recursos públicos para influir en la campaña, reduciendo la consulta a un plebiscito sobre la continuidad del liderazgo.

En clave populista, la democracia directa se presenta como el canal privilegiado para expresar la voluntad auténtica del pueblo frente a instituciones percibidas como capturadas. La desconfianza hacia parlamentos, partidos y cortes se traduce en la exaltación de la voz inmediata de la ciudadanía, aunque los procedimientos mediante los que esa voz se articula resulten fuertemente controlados desde el poder. Carlos de la Torre ha subrayado cómo los liderazgos populistas latinoamericanos han recurrido a plebiscitos y referendos no únicamente para aprobar reformas constitucionales puntuales, sino para renovar periódicamente su capital de legitimidad y desautorizar a oposiciones

²⁷ David Altman, “Plebiscites, Referendums, and Popular Initiatives in Latin America: Mechanisms of Political Control or Politically Controlled Mechanisms?”, 2010.

institucionales.²⁸ La lógica plebiscitaria refuerza el carácter vertical del vínculo entre líder y pueblo y debilita el papel de las instituciones intermedias.

La instrumentalización de la democracia directa se conecta, además, con las tendencias globales de erosión democrática. Las consultas populares se convierten en piezas de una estrategia más amplia de reconfiguración constitucional, en la que el recurso a la legitimidad plebiscitaria se combina con la captura de tribunales, la modificación de reglas electorales y la extensión de mandatos.

Desde esta perspectiva, el populismo constitucional latinoamericano no puede entenderse como una mera anomalía regional, sino como una expresión particularmente intensa de una tensión más general entre democracia mayoritaria y constitucionalismo, en la que la apelación al pueblo se utiliza para justificar alteraciones profundas de los equilibrios institucionales.

3. REFORMAS CONSTITUCIONALES POPULISTAS

La interacción entre populismo y orden constitucional en América Latina no se limita a un clima retórico general, ni a la ocupación de cargos electivos por liderazgos personalistas. Se manifiesta de manera especialmente visible en una serie de reformas recurrentes que afectan a la estructura misma de las constituciones, a las reglas de acceso y permanencia en el poder ejecutivo, a la posición de cortes y organismos de control, así como a los mecanismos de participación ciudadana.

Buena parte de la doctrina recentraliza este conjunto de cambios en torno a la noción de abuso constitucional, que consiste en los instrumentos formales de reforma que se utilizan para inclinar el campo de juego político a favor de los incumbentes, sin recurrir a golpes de Estado ni a suspensiones explícitas de la carta fundamental.

En este contexto latinoamericano, estas mutaciones se han articulado en torno a cinco grandes ejes que muestran una notable convergencia entre experiencias de izquierda y de derecha, pese a las diferencias ideológicas y programáticas que las separan.

3.1. Reelección presidencial indefinida o ampliada

²⁸ De la Torre, *Populist Seduction in Latin America*; y Carlos de la Torre, "The People, Populism, and the Leader's Semi-Embodied Power", *Rúbrica Contemporánea* 2, n.º 3 (2013): 37-52.

La reforma de las reglas sobre reelección presidencial se ha convertido en una de las marcas más reconocibles del constitucionalismo populista en la región.²⁹

Durante la llamada *tercera ola de democratización*, varias transiciones latinoamericanas optaron por limitar drásticamente la posibilidad de reelección inmediata, con el objetivo de evitar la deriva caudillista que había acompañado a muchos regímenes presidenciales del siglo XX. La consolidación de nuevos liderazgos fuertes en los años noventa y dos mil reabrió este debate desde una lógica distinta, donde la continuidad en el cargo se presentó como condición para completar proyectos de transformación social, garantizar la estabilidad política o defender conquistas populares frente a élites reacias al cambio.

Los estudios comparados de Negretto, Corrales, Penfold y otros autores muestran que la relajación de límites a la reelección ha seguido trayectorias diversas: enmiendas que permiten un segundo mandato consecutivo donde estaba prohibido, habilitación de reelección indefinida a través de reformas legislativas o reinterpretaciones jurisdiccionales, y supresión de cláusulas pétreas sobre duración del mandato mediante procedimientos discutidos desde el punto de vista de la rigidez constitucional.³⁰ En todos los casos, la apelación a la soberanía popular y al derecho del electorado *a no ser privado* de su líder preferido juega un papel central. El argumento desplaza la discusión desde la prevención de concentraciones peligrosas de poder hacia la defensa de una libertad de elección supuestamente obstaculizada por la propia constitución.

Este tipo de reformas encaja con la descripción de Landau de los mecanismos de *abusive constitutionalism* porque el texto constitucional se modifica para legalizar la permanencia prolongada del presidente en el cargo, a menudo en un contexto de mayorías oficialistas que controlan parlamento y, en ocasiones, cortes. La forma jurídica de la reforma se mantiene, pero el resultado deteriora la alternancia efectiva y transforma el sistema político en un régimen de competencia desigual, donde las oposiciones enfrentan una creciente desventaja estructural. El fenómeno no se reduce a un sector ideológico concreto, aunque la doctrina ha tendido a asociarlo con experiencias de izquierda; los

²⁹ Negretto, Gabriel. "Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America," *Law & Society Review* 46, no. 4 (2012): 749–779.

³⁰ Javier Corrales, "Can Anyone Stop the President? Power Asymmetries and Term Limits in Latin America, 1984–2016," *Latin American Politics and Society* 58, no. 2 (2016); Michael Penfold, Javier Corrales y Gonzalo Hernández, "Los invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina," *Revista de Ciencia Política* 34, no. 3 (2014): 537–559.

casos recientes en Centroamérica y el auge de proyectos conservadores personalistas dan cuenta de un uso transversal de esta herramienta.

3.2. Procesos constituyentes refundacionales

Más allá de las enmiendas puntuales sobre reelección, una parte significativa del populismo latinoamericano ha impulsado procesos constituyentes refundacionales que persiguen reemplazar por completo la carta fundamental. La justificación que los acompaña suele recurrir a una narrativa de ruptura, a modo de ejemplo: las constituciones heredadas se presentan como piezas de ingeniería elitista, productos de pactos de transición que habrían blindado privilegios, compromisos inconfesables, o textos incapaces de responder a la profundidad de las demandas sociales. Frente a ese diagnóstico, la convocatoria de una asamblea constituyente aparece como instrumento idóneo para devolver el poder originario al pueblo y recomponer el vínculo entre gobernantes y gobernados.³¹

La investigación comparada en procesos constituyentes latinoamericanos muestra que estos ejercicios de refundación combinan elementos de apertura y de control. Se amplía la participación de actores históricamente excluidos, se ensayan reglas novedosas de deliberación y se diseñan mecanismos de consulta popular para aprobar el nuevo texto. Al mismo tiempo, el liderazgo presidencial y la coalición gobernante acostumbran disponer de ventajas decisivas, consistentes en control de la agenda constituyente, diseño de las normas electorales para la elección de convencionales, capacidad para condicionar la relación entre la asamblea y los poderes vigentes. El resultado es una redefinición del poder constituyente que conserva la retórica de la soberanía popular, aunque se despliega a través de una estructura fuertemente guiada desde el ejecutivo.

El efecto constitucional de estos procesos no se agota en la adopción de nuevos catálogos de derechos o en la incorporación de principios de democracia participativa. Suele incluir un rediseño profundo del presidencialismo, la creación de figuras de jefatura de Estado con atribuciones reforzadas, la reconfiguración del sistema de partidos mediante reglas electorales que favorecen al oficialismo y la remodelación de los mecanismos de control judicial y administrativo.

³¹ Gabriel L. Negretto, *La política del cambio constitucional en América Latina* (Ciudad de México/Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015); International IDEA, *Constitution-Building Processes in Latin America* (The Hague: International IDEA, Discussion Paper 3/2018).

Desde la perspectiva del populismo constitucional, estas refundaciones permiten, en un solo movimiento, redefinir las bases de legitimidad del régimen y ajustar la organización institucional a las necesidades del proyecto gobernante, bajo la cobertura de una consulta constituyente de alcance masivo.

3.3. Subordinación de cortes y organismos de control

El fortalecimiento formal de la justicia constitucional y de los organismos de control ha sido uno de los rasgos distintivos del constitucionalismo latinoamericano reciente. Sin embargo, la experiencia de varias democracias de la región indica que la existencia de tribunales y agencias independientes sobre el papel no garantiza un control efectivo del poder. El populismo en el gobierno ha tendido a identificar a estas instituciones con enclaves de un pasado oligárquico o neoliberal, acusándolas de bloquear decisiones adoptadas en nombre del pueblo y presentando cualquier resistencia judicial como intento de sabotaje del mandato democrático.³²

La respuesta institucional ha consistido, con frecuencia, en estrategias de subordinación de cortes y organismos de control. Entre ellas destacan la ampliación del número de magistrados con fines de *empaquetado* del tribunal, la reforma de los procedimientos de nombramiento para concentrar la influencia del ejecutivo y su mayoría legislativa, la reducción de mandatos o la introducción de causales vagas de remoción que facilitan la expulsión de jueces incómodos. La doctrina sobre presidencialismo y control judicial en América Latina —desde las aportaciones pioneras de Helmke hasta estudios posteriores de corte más comparado— ha documentado cómo estos mecanismos alteran el equilibrio entre independencia y responsabilidad, inclinando a los tribunales hacia una deferencia sistemática con el gobierno.³³

Algo similar sucede con las entidades fiscalizadoras, fiscalías, defensorías del pueblo y autoridades electorales. El discurso populista tiende a retratar a estos organismos como bastiones de un establishment adverso al cambio o como tecnocracias irresponsables frente al sufragio. Las reformas impulsadas en este campo incluyen la modificación de los requisitos para el nombramiento de titulares, la creación de nuevas

³² Rodrigo Uprimny, "The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenges," *Texas Law Review* 89, no. 7 (2011): 1587–1609; Roberto Gargarella, "Latin American Constitutionalism: Social Rights and the 'Engine Room' of the Constitution," *Notre Dame Journal of International and Comparative Law* 4, no. 1 (2014).

³³ Gretchen Helmke, *Courts under Constraints: Judges, Generals, and Presidents in Argentina* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005); Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa, eds., *Courts in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011).

agencias *ad hoc* que duplican funciones de control bajo dirección política más directa y la concentración de recursos en aquellas instancias percibidas como leales.

Lo que se presenta como democratización del control se traduce, en la práctica, en la pérdida de autonomía de los órganos encargados de supervisar la legalidad de la actuación estatal y de garantizar condiciones mínimas de equidad en la competencia electoral.

En este punto, la noción de erosión democrática resulta particularmente útil. La concentración de poder no adopta la forma abrupta de un cierre del parlamento o de una intervención militar, aunque produce un debilitamiento progresivo de los frenos constitucionales. Las cortes dejan de constituir un contrapeso efectivo; las agencias de control se convierten en extensiones del ejecutivo; las oposiciones institucionales pierden vías de impugnación jurídica. Por ello, se puede afirmar que las reglas formales permanecen reconocibles, aunque la práctica constitucional que las anima se aproxima cada vez más a un modelo de hegemonía ejecutiva legitimada mediante apelaciones continuas al pueblo.

3.4. Reformas para ampliar derechos sociales como legitimación

Otra pieza central del repertorio reformista del populismo constitucional latinoamericano es la ampliación de los catálogos de derechos, en particular derechos sociales, económicos, culturales y ambientales.

Las nuevas constituciones y las enmiendas adoptadas en las últimas décadas han incorporado compromisos robustos en materia de educación, salud, vivienda, trabajo digno, seguridad social, así como cláusulas sobre igualdad sustantiva, reconocimiento de pueblos indígenas y protección de la naturaleza. Buena parte de la doctrina ha valorado esta evolución como un intento serio de superar el constitucionalismo oligárquico y formalista que caracterizó a periodos anteriores.³⁴

Al mismo tiempo, autores como Uprimny, Gargarella o García-Villegas han destacado el carácter ambivalente de estas reformas. La proclamación de derechos de segunda y tercera generación no se acompaña siempre de una redistribución del poder. Persisten presidencias fuertes, congresos débiles, sistemas de partido inestables y cortes vulnerables a presiones políticas. En algunos casos, la expansión de derechos se produce

³⁴ Rodrigo Uprimny, "The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America"; Roberto Gargarella, "Latin American Constitutionalism: Social Rights and the 'Engine Room' of the Constitution"; Mauricio García-Villegas, "Law as Hope: Constitution and Social Change in Latin America," *Wisconsin International Law Journal* 20, no. 2 (2002): 353–370.

precisamente mientras se adoptan reformas que facilitan la reelección, debilitan el control judicial o concentran facultades normativas en el ejecutivo. La constitución se presenta ante la ciudadanía como garante de una justicia social renovada, mientras las condiciones institucionales que permitirían exigir y concretar esos derechos en sede judicial o administrativa quedan progresivamente erosionadas.

Para los liderazgos populistas, este desajuste entre ambición declarativa y fortaleza institucional ofrece una oportunidad política. La enumeración extensa de derechos permite construir una narrativa de compromiso radical con los sectores subalternos y de ruptura con el pasado excluyente. Cuando la implementación efectiva de esos derechos enfrenta obstáculos, las responsabilidades se desplazan hacia burocracias resistentes, tribunales supuestamente capturados o actores internacionales que condicionarían la política económica. La constitución se transforma, así, en un instrumento simbólico de legitimación más que en un conjunto operativo de garantías respaldadas por instituciones con capacidad real de protección. Este uso político del lenguaje de los derechos se integra en la lógica del populismo constitucional, que se apropia de la retórica del constitucionalismo democrático sin asumir plenamente sus exigencias institucionales.

3.5. Uso estratégico de referendos y plebiscitos

El último elemento de este repertorio reformista se relaciona con el uso estratégico de mecanismos de democracia directa, en particular referendos y plebiscitos.

América Latina ha sido uno de los laboratorios constitucionales más activos del mundo en materia de consultas populares. La investigación de Altman en democracia directa ha mostrado que estos instrumentos pueden desempeñar funciones muy distintas: control ciudadano de los representantes, apertura de canales de participación en contextos de sistemas de partido cerrados, o, en el extremo opuesto, mecanismos de autolegitimación gubernamental y de disciplinamiento de oposiciones.³⁵ En contextos de populismo en el gobierno, la balanza tiende a inclinarse hacia este segundo uso. El ejecutivo monopoliza la iniciativa de las consultas, define el momento político de su convocatoria y formula la pregunta en términos que reducen la complejidad del asunto a un pronunciamiento a favor o en contra del liderazgo. Los recursos públicos se orientan a campañas oficiales que presentan la consulta como juicio sobre la lealtad al pueblo;

³⁵ David Altman, *Direct Democracy Worldwide* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011).

cualquier crítica se iguala a una defensa del viejo orden o a una conspiración de élites. La participación ciudadana, lejos de operacionalizarse como mecanismo de control ascendente, se integra en una estrategia plebiscitaria que refuerza el vínculo vertical entre líder y masa.

La combinación entre reformas de los textos constitucionales y las consultas populares resulta especialmente visible en los procesos de adopción de nuevas constituciones o de enmiendas de alto impacto, como aquellas que afectan a la reelección. La aprobación mediante referendo proporciona una fuente adicional de legitimidad que los gobiernos utilizan para desautorizar cuestionamientos judiciales o críticas internacionales. El mensaje central se articula en términos de soberanía, porque un texto, una reforma o un cambio institucional respaldados por la mayoría en consulta directa se presentan como expresión incontestable de la voluntad popular. Sin embargo, la doctrina recuerda que la calidad democrática de la democracia directa no depende del momento de la votación, también de todo el entorno procedimental: quién convoca, quién redacta la pregunta, qué garantías de información plural existen, qué reglas rigen la financiación de campañas y cuáles son las consecuencias jurídicas del resultado.³⁶

Desde esta perspectiva, el populismo constitucional latinoamericano ha contribuido a consolidar una forma particular de plebiscitarismo constitucional. Las consultas no se conciben tanto como instrumentos estables del orden democrático, más bien como episodios cuidadosamente diseñados que permiten a los liderazgos reforzar su autoridad, legitimar reformas controvertidas y desactivar críticas institucionales. El lenguaje de la democracia directa se integra en un proyecto de concentración de poder que desplaza hacia el pueblo una legitimidad cada vez más difícil de reconciliar con la pluralidad y los equilibrios propios del constitucionalismo democrático.

4. CASOS DE ESTUDIO

El conjunto de reformas descritas en el apartado anterior adquiere pleno sentido cuando se observa su despliegue concreto en experiencias nacionales. Las trayectorias de Venezuela, Bolivia, Argentina y Brasil muestran cómo liderazgos de izquierda y de derecha utilizan, con intensidad variable, instrumentos constitucionales para consolidar posiciones de poder, reconfigurar la relación entre ejecutivo y contrapesos e invocar de manera reiterada al pueblo como fuente de legitimidad superior. La comparación no

³⁶ David Altman, *Direct Democracy Worldwide* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011).

persigue diluir diferencias ideológicas ni contextuales; pretende identificar patrones compartidos de uso del poder constituyente y de manipulación del marco constitucional que permiten hablar con propiedad de populismo constitucional en América Latina.

4.1. Populismos de izquierda

Las experiencias de Venezuela, Bolivia y Argentina muestran cómo los populismos de izquierda articulan la apelación al pueblo con un uso intensivo de herramientas constituyentes y de reforma para reconfigurar el equilibrio de poderes. El recurso a procesos refundacionales, a la flexibilización de reglas de reelección y a la presión sobre el Poder Judicial se combina con catálogos ambiciosos de derechos y con la promesa de una democracia más participativa. El resultado es un campo de tensiones en el que se entrecruzan impulsos igualitarios y estrategias de concentración de poder, que la doctrina latinoamericana ha descrito en términos de autoritarismo competitivo, constitucionalismo abusivo y populismo constituyente.³⁷

4.1.1. Venezuela: Constituyente (1999) y reformas posteriores

En Venezuela, la secuencia abierta por la elección de Hugo Chávez en 1998 y la convocatoria de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 constituye quizá el ejemplo más influyente de populismo constitucional en clave refundacional. Brewer-Carías ha mostrado con detalle cómo el proceso constituyente fue diseñado y conducido desde el Ejecutivo, comenzando por la reinterpretación de la Constitución de 1961 para permitir un referendo consultivo que habilitara la elección de la asamblea, pese a que el texto vigente no contenía una cláusula de poder constituyente originario.³⁸ La sentencia de la entonces Corte Suprema que avaló esa vía abrió la puerta a un procedimiento de reforma que, en la práctica, colocó al liderazgo presidencial en el centro del diseño de las nuevas reglas del juego.³⁹

³⁷ Kurt Weyland, Raúl L. Madrid y Wendy Hunter, eds., *Leftist Governments in Latin America: Successes and Shortcomings* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010); y Carlos de la Torre y Cynthia J. Arnson, eds., *Latin American Populism in the Twenty-First Century* (Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2013).

³⁸ Allan R. Brewer-Carías, "The 1999 Venezuelan Constitution-Making Process as an Instrument for Framing the Development of an Authoritarian Political Regime," en Laurel E. Miller, ed., *Framing the State in Times of Transition. Case Studies in Constitution Making* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2010), 505–531.

³⁹ Allan R. Brewer-Carías, *Dismantling Democracy in Venezuela: The Chávez Authoritarian Experiment* (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).

La Asamblea elegida en 1999 estuvo dominada por el oficialismo y asumió competencias muy amplias y no se limitó a redactar una nueva constitución, ya que intervino directamente en el funcionamiento de los poderes constituidos, suspendió al Congreso, reordenó el Poder Judicial y redactó normas transitorias que consolidaban el predominio del nuevo bloque gobernante. La Constitución aprobada ese mismo año combinó un catálogo extenso de derechos, la proclamación de la *democracia participativa y protagónica* y la introducción de mecanismos de participación directa con un presidencialismo reforzado, dotado de amplias facultades de decreto, iniciativa legislativa y control sobre el aparato estatal.⁴⁰

La doctrina ha interpretado esta reconfiguración como un paso clave hacia un régimen híbrido. Mainwaring ha caracterizado el chavismo como un caso de *autoritarismo competitivo participativo* donde subsisten elecciones y mecanismos de consulta, pero la cancha política se inclina de manera creciente a favor del oficialismo a través del control de instituciones clave, el uso de recursos estatales y la presión sobre opositores.⁴¹ Trabajos más recientes de Corrales sobre la *autocratización* venezolana insisten en el papel central de la ingeniería constitucional y de las reformas sucesivas sobre la reelección, la organización de los poderes públicos y la habilitación de legislaciones habilitantes que delegaban función normativa en el Ejecutivo.⁴²

El referendo constitucional de 2007, que pretendía, entre otros puntos, permitir la reelección indefinida del presidente y profundizar la centralización del poder, fue derrotado por un margen estrecho. Esa derrota no interrumpió el proyecto; el núcleo de la reforma reapareció en el referendo de 2009, esta vez formulado como modificación de varias disposiciones sobre reelección de todos los cargos electivos, y resultó aprobado. Brewer-Carías ha subrayado que esta secuencia ilustra el uso secuencial del poder constituyente y del poder de reforma para consolidar una hegemonía presidencial en nombre del pueblo, al tiempo que se debilitaban los controles institucionales y se acotaba el espacio para una oposición efectiva.

⁴⁰ Uprimny, Rodrigo "The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenges," *Texas Law Review* 89 (2011): 1587–1609.

⁴¹ Scott Mainwaring, "From Representative Democracy to Participatory Competitive Authoritarianism: Hugo Chávez and Venezuelan Politics," *Perspectives on Politics* 10, no. 4 (2012): 955–967.

⁴² Javier Corrales, "Venezuela's Autocratization, 1999–2021," en *Democratic Resilience: Can the United States Withstand Rising Polarization?*, eds. Robert C. Lieberman et al. (Cambridge: Cambridge University Press, 2023).

La combinación entre Asamblea Constituyente, reformas de reelección y subordinación progresiva del Poder Judicial sitúa al caso venezolano en el centro de los debates sobre constitucionalismo abusivo en la región.⁴³

4.1.2. Bolivia: Constitución de 2009 y habilitación de la reelección

El proceso boliviano comparte con el venezolano una retórica refundacional, aunque se desarrolla en un contexto de pluralismo social más intenso y de negociación territorial compleja. La Constitución de 2009, impulsada por Evo Morales y el Movimiento al Socialismo (MAS), reconoció a Bolivia como Estado plurinacional, incorporó un catálogo amplio de derechos sociales, culturales y ambientales, y articuló mecanismos de democracia directa y comunitaria junto a la representación tradicional. Uprimny ha descrito estos rasgos como parte de la transformación reciente del constitucionalismo latinoamericano, marcada por una fuerte apertura hacia derechos y por la creación de cortes constitucionales poderosas.⁴⁴ Gargarella, en cambio, ha advertido que el poder boliviano mantuvo una estructura fuertemente presidencialista, con contrapesos legislativos y judiciales limitados.⁴⁵

La cuestión de la reelección presidencial se convirtió en eje crítico de la relación entre populismo y poder constituyente. La Constitución fijó originalmente un máximo de dos mandatos consecutivos, pero la interpretación de esa cláusula fue objeto de disputa desde el inicio. Se consideró que el periodo 2006–2009, ejercido bajo la constitución anterior, no debía computar, lo que permitió a Morales presentarse a las elecciones de 2009 y 2014.⁴⁶ Cuando en 2016 el gobierno promovió un referendo para eliminar el límite y habilitar una nueva candidatura, la mayoría de los votantes (51,3 %) rechazó la propuesta, en un momento que Amanda Driscoll ha descrito como punto de inflexión para la democracia boliviana.⁴⁷ La respuesta institucional no consistió en aceptar la decisión popular, sino en recurrir al Tribunal Constitucional Plurinacional. En 2017, el tribunal declaró inconstitucionales los límites a la reelección presentes en la Constitución y en la

⁴³ Landau, “Constitution-Making Gone Wrong”; y David Landau, “Abusive Constitutionalism,” *UC Davis Law Review* 47, no. 1 (2013): 189–260.

⁴⁴ Uprimny, Rodrigo. “The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenges,” *Texas Law Review* 89 (2011): 1587–1609.

⁴⁵ Roberto Gargarella, *Latin American Constitutionalism, 1810–2010: The Engine Room of the Constitution* (Oxford: Oxford University Press, 2014).

⁴⁶ Gabriel L. Negretto, *La política del cambio constitucional en América Latina* (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2015), cap. 6.

⁴⁷ Amanda Driscoll, “Bolivia’s ‘Democracy in Transition’: More Questions than Answers in 2016,” *Revista de Ciencia Política* 37, no. 2 (2017): 255–279.

legislación electoral, sosteniendo que vulneraban los derechos políticos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Verdugo ha argumentado que esa sentencia desactivó una *garantía de seguro político* incorporada en 2009 como concesión a la oposición y permitió al oficialismo prolongar su permanencia en el poder mediante una reinterpretación maximalista de los derechos políticos.⁴⁸

El círculo se ha cerrado parcialmente en la última etapa. La opinión consultiva OC-28/21 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostuvo que la reelección indefinida no constituye un derecho humano protegido y que los límites de mandato cumplen una función crucial de protección democrática.⁴⁹ El 14 de mayo de 2025, el propio Tribunal Constitucional boliviano ratificó la inhabilitación de Morales para nuevas candidaturas presidenciales y reafirmó que nadie puede ejercer la Presidencia más de dos veces ni por más de diez años.

4.1.3. Argentina: el kirchnerismo y la manipulación institucional para la reelección y el control del Poder Judicial

El kirchnerismo ofrece una variante menos refundacional y más gradual de populismo constitucional. La Constitución de 1994 estableció para la Presidencia un mandato de cuatro años con una sola reelección inmediata. La alternancia entre Néstor Kirchner (2003–2007) y Cristina Fernández de Kirchner (2007–2015) configuró un ciclo largo de continuidad política bajo un mismo espacio dirigente, que no llegó a modificar formalmente el límite de reelección, aunque exploró distintas vías para extender su margen de maniobra. Serrafero ha analizado cómo las reformas institucionales tempranas de la primera presidencia kirchnerista aprovecharon ventanas de oportunidad para alterar el Consejo de la Magistratura y otros engranajes de la organización del poder sin alterar la letra del texto constitucional.⁵⁰

La disputa central se desplazó hacia el control del Poder Judicial. Las reformas del Consejo de la Magistratura de 2006 redujeron la presencia de la oposición y de los

⁴⁸ Sergio Verdugo, “How the Bolivian Constitutional Court Helped the Morales Regime to Break the Political Insurance of the Bolivian Constitution,” Int’l J. Const. L. Blog, 10 de diciembre de 2017.

⁴⁹ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Opinión Consultiva OC-28/21, La figura de la reelección presidencial indefinida en el contexto del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, 7 de junio de 2021.

⁵⁰ Marcelo D. Serrafero, “Tres reformas institucionales del kirchnerismo,” PostData 18, no. 2 (2013).

estamentos profesionales, incrementando el peso del oficialismo en el órgano encargado de seleccionar y sancionar jueces; una reforma posterior, acompañada por el discurso de la democratización de la justicia, buscó introducir la elección popular de consejeros, lo que habría politizado aún más el proceso de designación judicial. Méndez Montenegro y Rotenberg han mostrado que estas iniciativas respondían a una combinación de cálculo político y reivindicación de una justicia democrática y popular, aunque la Corte Suprema las frenó al declararlas inconstitucionales.⁵¹ Bercholc, por su parte, ha subrayado la tensión entre el principio democrático y la división de poderes en este proyecto de reforma, en el que la invocación al pueblo funcionaba como argumento para someter a escrutinio electoral a actores que desempeñan funciones de garantía.⁵²

En el plano discursivo, Gindin ha estudiado la construcción del Partido Judicial como enemigo interno en la retórica kirchnerista, identificando un patrón de deslegitimación del Poder Judicial que lo presenta como enclave conservador y como instrumento de persecución política.⁵³ Este conflicto se ha reconfigurado en la etapa posterior, con la condena firme de Cristina Fernández por corrupción en la denominada *Causa Vialidad* y su inhabilitación perpetua para ejercer cargos públicos, confirmada por la Corte Suprema en 2025. La respuesta de la expresidenta, que califica el proceso de ejemplo de *lawfare*, ha intensificado una narrativa que interpela de nuevo al pueblo frente a jueces asociados a poderes fácticos.

En términos de populismo constitucional, el caso argentino muestra cómo un liderazgo populista puede intentar moldear la arquitectura institucional a través de reformas y discursos que buscan subordinar, o al menos domesticar, a las cortes y órganos de control, sin recurrir a cambios drásticos del texto constitucional ni a procesos refundacionales. La permanencia de elecciones competitivas, la relativa autonomía de la Corte Suprema y la existencia de una oposición con capacidad de movilización han introducido límites relevantes a esas estrategias, aunque el conflicto entre legitimidad de origen electoral y legitimidad de ejercicio judicial ha dejado una huella profunda en la cultura constitucional argentina.

⁵¹ Patricio Daniel Méndez Montenegro y Julián Rotenberg, "Las reformas al Consejo de la Magistratura: oportunidades perdidas para un Poder Judicial democrático y popular," *Lecciones y Ensayos* 91 (2013): 193–200.

⁵² Jorge O. Bercholc, "Reforma judicial y democratización de la justicia en la Argentina. La compleja articulación entre la democracia y la república," *Iberoamericana* XIII, no. 50 (2013): 179–184.

⁵³ Irene L. Gindin, "El Poder Judicial en discurso. Controversias en la 'democratización' de la justicia argentina," *Revista de Sociología del Derecho* 10 (2022).

4.2. Populismos de derecha

En el extremo derecho del espectro político latinoamericano se ha consolidado un repertorio populista que combina un discurso hiperliderado, antipartidista y moralizador con un programa securitario muy intenso y, en ocasiones, con agendas económicas abiertamente liberalizadoras. La retórica de la defensa del pueblo honesto frente a élites corruptas o decadentes se entrelaza con la desconfianza hacia la intermediación institucional, en particular hacia parlamentos, tribunales y organismos autónomos. Aunque estos liderazgos recurren en menor medida a procesos constituyentes refundacionales, explotan con gran habilidad los márgenes de la constitución vigente y las técnicas de reinterpretación judicial, reforma puntual y uso expansivo de poderes de excepción para reconfigurar el equilibrio de poderes. El Salvador, Brasil y la Argentina de Javier Milei ilustran tres formas de esta gramática populista de derechas, con resultados institucionales divergentes, pero con un elemento común: la afirmación de una voluntad popular que autorizaría la recentralización del poder en manos del Ejecutivo.

4.2.1. El Salvador: control judicial y reelección

En El Salvador, Nayib Bukele ha construido un liderazgo de rasgos plebiscitarios marcado por la denuncia de la *vieja clase política*, el uso intensivo de redes sociales y una combinación de populismo penal punitivo y pragmatismo tecnocrático. Meléndez-Sánchez ha descrito este modelo como un *autoritarismo millennial*, en el que se amalgaman apelaciones populistas, repertorios clásicos de concentración de poder y una sofisticada marca personal que reinterpreta la figura presidencial como gestor directo de la voluntad ciudadana.⁵⁴

La secuencia institucional iniciada tras la victoria legislativa de *Nuevas Ideas* en 2021 resulta elocuente. El 1 de mayo de ese año, la nueva Asamblea Legislativa destituyó de manera súbita a los magistrados de la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia y al fiscal general, y procedió acto seguido a nombrar sustitutos afines al oficialismo. La nueva Sala designada por la mayoría oficialista emitió en septiembre de 2021 una sentencia que reinterpreto la prohibición constitucional de reelección inmediata y autorizó la posibilidad de dos mandatos consecutivos, con lo que habilitó la candidatura

⁵⁴ Manuel Meléndez-Sánchez, "Latin America Erupts: Millennial Authoritarianism in El Salvador," *Journal of Democracy* 32, n.º 3 (2021): 19–32.

de Bukele para las elecciones presidenciales de 2024, en abierta tensión con la letra histórica de la Constitución.

En paralelo, a partir de marzo de 2022 se mantuvo un régimen de excepción prolongado, formalmente justificado por la lucha contra las maras, que ha implicado la suspensión de garantías, decenas de miles de detenciones y graves vulneraciones de derechos fundamentales, según han documentado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Human Rights Watch* y diversos mecanismos de Naciones Unidas.⁵⁵ Las tasas de homicidios se han reducido de manera espectacular, lo que alimenta una percepción de eficacia estatal y un respaldo popular muy elevado, al tiempo que se normaliza un modelo de seguridad asentado en la excepcionalidad permanente y en la opacidad del poder punitivo.

Sobre este trasfondo, la reelección abrumadora de Bukele en febrero de 2024, con más de cuatro quintas partes de los votos válidos, consolidó un sistema de partido dominante acompañado de un discurso presidencial que presenta el resultado como la culminación de la *verdadera democracia* salvadoreña frente a un pasado de corrupción y violencia. El paso siguiente se produjo en julio de 2025, cuando la Asamblea aprobó una reforma constitucional que suprimió en la práctica los límites al número de mandatos presidenciales, extendió la duración del mandato a seis años y reordenó el calendario electoral de forma funcional a los intereses del partido gobernante.

La doctrina reciente sobre el *modelo Bukele* subraya que esta combinación de captura del poder judicial, flexibilización de las reglas de reelección, uso expansivo de la emergencia y altísimo respaldo electoral configura un ejemplo acabado de autocracia electoral en clave populista. Lo anterior muestra cómo el discurso de depuración moral del sistema, unido a resultados tangibles en materia de seguridad, refuerza una percepción de superioridad democrática del nuevo régimen, en la medida en que este aparece como más eficaz y más alineado con las demandas populares que la democracia pluralista previa. Desde la perspectiva del constitucionalismo democrático, la experiencia salvadoreña ilustra hasta qué punto la apelación al pueblo y a la seguridad puede operar como cobertura para una reestructuración autoritaria profunda, realizada mediante decisiones legislativas y judiciales que formalmente se inscriben en el marco constitucional.

⁵⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe sobre el régimen de excepción y derechos humanos en El Salvador, 2022; Human Rights Watch, “El Salvador: Rights Violations Against Children in ‘State of Emergency’,” 16 de julio de 2024; y Country Reports on Human Rights Practices 2023: El Salvador, Departamento de Estado de Estados Unidos.

4.2.2. Brasil: confrontación bolsonarista con el STF

El caso brasileño presenta una trayectoria distinta, en la que la ofensiva del populismo de derechas ha encontrado resistencias significativas en el interior del propio sistema constitucional. Jair Bolsonaro llegó a la Presidencia en 2019 con un discurso fuertemente antipolítico, nacionalista y conservador, que combinaba la reivindicación del orden y la familia tradicional con ataques recurrentes a las élites políticas, a los medios de comunicación y a las instituciones encargadas de organizar y arbitrar el proceso electoral. La relación con el Supremo Tribunal Federal (STF) y con el Tribunal Superior Electoral se convirtió pronto en el eje de una estrategia destinada a minar la confianza en las reglas del juego y en los órganos garantes de su aplicación. El STF respondió a esa dinámica con una ampliación notable de su radio de acción, a través de decisiones que limitaron el alcance de decretos presidenciales, frenaron iniciativas contrarias a la Constitución de 1988 y abrieron investigaciones sobre redes de desinformación y ataques al orden democrático. Sá-Kaye ha analizado la expansión competencial como una *judicialización de la resistencia* frente a la erosión democrática, y plantea la cuestión de si ese protagonismo judicial fortalece la democracia o genera, a su vez, un desequilibrio en favor de un poder judicial sin contrapesos suficientes.⁵⁶

El momento crítico se produjo el 8 de enero de 2023, cuando miles de simpatizantes bolsonaristas asaltaron de manera coordinada el Palacio presidencial, el Congreso y la sede del STF en Brasilia, con el propósito declarado de forzar una intervención militar que impidiera la consolidación del resultado electoral de 2022. El episodio, inmediatamente comparado con el asalto al Capitolio de Estados Unidos, puso a prueba la capacidad de reacción del Estado brasileño. El Congreso, el Ejecutivo y el propio STF respondieron con la declaración de un régimen de intervención federal limitado, la apertura de procesos penales masivos y la consolidación de un relato oficial que identifica el 8 de enero como un ataque frontal al orden constitucional.

Las consecuencias jurídicas para Bolsonaro se han materializado en dos planos. En primer lugar, el Tribunal Superior Electoral le declaró inelegible hasta 2030 por sus ataques infundados al sistema de votación electrónica durante la campaña de 2022. En segundo lugar, la Corte Suprema confirmó en 2025 su condena por conspiración para

⁵⁶ Théo G. de Sá-Kaye, "Examining the Brazilian Supreme Federal Court's Expanded Powers in the Bolsonaro Era: A Win for Democracy or a Turn Toward Autocracy?," *University of Miami Inter-American Law Review* 56 (2025): 320 y ss.

derrocar al gobierno y ordenó el cumplimiento efectivo de una pena superior a veintisiete años de prisión, que el expresidente comenzó a cumplir tras un período de arresto domiciliario.

4.2.3. Argentina: el ascenso de Javier Milei y el discurso antipolítico con tendencia a la recentralización presidencial

La presidencia de Javier Milei introduce una figura novedosa en el repertorio latinoamericano de populismos de derecha. Su autoidentificación como libertario radical, la exaltación del mercado y el rechazo frontal al Estado como estructura parasitaria coexisten con un discurso de fuerte impronta populista que interpela al pueblo contribuyente frente a la casta política y sindical. El análisis de Heinisch caracteriza a Milei como un populista parcial, el antagonismo pueblo/élites está muy presente, pero se acompaña de un programa económico ultraliberal poco habitual entre populismos clásicos de la región.⁵⁷

La debilidad parlamentaria inicial de su coalición llevó al presidente a apoyarse en instrumentos excepcionales para impulsar un giro abrupto de política. El Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2023, dictado pocas semanas después de asumir el cargo, derogó o modificó centenares de normas en materias tan diversas como contratos de alquiler, regulación laboral, política sanitaria y régimen de empresas públicas. Diversos análisis señalan que se trata de un uso sin precedentes del mecanismo previsto en el artículo 99.3 de la Constitución argentina, tanto por su amplitud material como por su vocación de sustituir a la legislación ordinaria en campos que la propia Constitución reserva, de manera principal, al Congreso.⁵⁸

La reacción judicial no se hizo esperar. La Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo suspendió a comienzos de enero de 2024 la aplicación del capítulo laboral del decreto, y posteriormente la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo declaró la invalidez constitucional de ese título en una acción iniciada por la Confederación General del Trabajo, al considerar que las materias reguladas excedían los supuestos de necesidad y urgencia y vulneraban la reserva de ley del Congreso. El mosaico de medidas cautelares

⁵⁷ Reinhard K. Heinisch, Oscar Gracia, Andrés Laguna-Tapia y Claudia Muriel, "Libertarian Populism? Making Sense of Javier Milei's Political Discourse," *Social Sciences* 13, n.º 11 (2024): art. 599.

⁵⁸ Rojas, Víctor Hugo "The Reforms Proposed in Argentina by President Milei: Constitutional Implications of the Mega-Decree and the 'Omnibus Law'," working paper, Universidad Francisco Marroquín, 2024; y Ehrhart, Hans-Georg "Javier Milei's Ideology and Policy," *SWP Comment* 37/2024, *Stiftung Wissenschaft und Politik*.

y sentencias parciales ha sido descrito por la doctrina laboralista como un ejemplo de cómo la estructura plural del control de constitucionalidad argentino permite respuestas descentralizadas frente a decisiones ejecutivas expansivas, que más tarde deberán ser armonizadas por la Corte Suprema.

El segundo gran instrumento de reforma ha sido la denominada Ley Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos (Ley 27.742), finalmente aprobada en 2024 tras intensas negociaciones y una notable reducción de su contenido original. La norma declara un amplio estado de emergencia en varias materias, habilita privatizaciones, reconfigura regímenes regulatorios y modifica aspectos relevantes del estatuto del empleo público, entre otras transformaciones. Informes de organizaciones de derechos humanos, como Amnistía Internacional, han advertido que diversas disposiciones tienen efectos regresivos en la protección de derechos económicos y sociales y refuerzan un patrón de concentración de poder en el Ejecutivo en nombre de la estabilización económica.⁵⁹

En el plano político, Milei ha sostenido un enfrentamiento constante con el Congreso, los gobernadores provinciales y el movimiento sindical, acompañado de vetos sistemáticos a leyes aprobadas por mayorías opositoras y de un uso muy intensivo del discurso de deslegitimación de la casta. La combinación de mega-decretos, vetos y restricciones a la protesta y a la negociación colectiva ha sido descrita por algunos analistas como una reducción deliberada del espacio deliberativo, en un contexto de ajuste severo y de notable deterioro social.⁶⁰

Desde la óptica del populismo constitucional, la experiencia argentina actual muestra un experimento diferente al salvadoreño y al brasileño. La voluntad de recentralizar el poder decisorio en la Presidencia en nombre del pueblo contribuyente se apoya en institutos ya presentes en la Constitución de 1994 —en particular, los decretos de necesidad y urgencia y la declaración de emergencias—, a los que se imprime una intensidad inédita. Al mismo tiempo, la estructura federal, la fortaleza del movimiento sindical, el peso de los tratados de derechos humanos en el bloque de constitucionalidad y la existencia de una judicatura laboral relativamente activa han introducido contrapesos efectivos frente a las ambiciones más maximalistas del Ejecutivo. El desenlace de esta

⁵⁹ Global Legal Insights, “Employment and Labour Laws and Regulations: Argentina 2025”; y Amnistía Internacional, Human Rights in Argentina. Six-Month Assessment of the Milei Administration, 2024.

⁶⁰ Carlos Gervasoni, “Argentina 2024: el exitoso e inquietante primer año de Milei,” *Revista de Ciencia Política*, 2025.

tensión dependerá en buena medida de la respuesta de la Corte Suprema, del comportamiento de las mayorías legislativas y de la capacidad del sistema político para ofrecer alternativas que no se limiten a reaccionar de forma puramente defensiva.

5. CONCLUSIONES

La experiencia latinoamericana muestra que la relación entre populismo, poder constituyente y cambio constitucional no se articula como un choque frontal entre mayorías plebiscitarias y constituciones liberales. La clave reside en una apropiación selectiva del lenguaje del pueblo y de la soberanía para reescribir reglas decisivas del juego democrático desde dentro del propio orden jurídico. El resultado adopta la forma de proyectos que reivindican una democracia más auténtica, mientras alteran, de manera gradual, las condiciones que la hacen sostenible.

Los populismos de izquierda han recurrido con frecuencia a procesos constituyentes refundacionales y a reformas que amplían catálogos de derechos y mecanismos de participación. Sobre esa base, han impulsado flexibilizaciones de los límites a la reelección, han reforzado presidencialismos ya robustos y han promovido cambios en los sistemas de nombramiento y control de jueces y organismos de garantía. Se genera así un constitucionalismo de alta densidad declarativa y baja capacidad de resistencia frente a impulsos concentradores de poder.

Los populismos de derecha han privilegiado estrategias más rápidas de captura institucional. El control de cortes constitucionales, la manipulación de estados de excepción, la reinterpretación expansiva de cláusulas sobre mandatos y la exaltación de una agenda de orden y seguridad se combinan con un discurso plebiscitario que identifica sin matices la mayoría electoral con la encarnación exclusiva del pueblo. La legitimidad derivada de la reducción de la violencia o de la ruptura con élites desacreditadas se convierte en argumento para aceptar una recentralización muy intensa del poder ejecutivo.

Los estudios de caso dibujan, no obstante, un abanico amplio de resultados. Venezuela, Nicaragua o El Salvador ilustran escenarios en los que la suma de liderazgo plebiscitario, presidencialismo fuerte y controles débiles desemboca en autocracias electorales. Bolivia, Ecuador, México, Brasil o el ciclo kirchnerista en Argentina muestran trayectorias intermedias, donde las reformas han deteriorado el equilibrio institucional, aunque subsisten márgenes para la corrección. La Argentina de Javier Milei abre un laboratorio diferente, en el que un populismo de derechas con impronta libertaria

explota al máximo instrumentos preexistentes de legislación de urgencia en un entorno federativo y social todavía plural.

En este conjunto, la justicia constitucional y el sistema interamericano funcionan como variables decisivas. Cuando cortes y órganos regionales asumen una comprensión exigente del constitucionalismo democrático, los proyectos populistas encuentran límites efectivos a la reinterpretación ilimitada del poder constituyente. Cuando esas instancias son capturadas, neutralizadas o seducidas por lecturas expansivas de los derechos del líder, la erosión de frenos y contrapesos se acelera y el espacio para la oposición institucional se estrecha con rapidez.

La agenda normativa que se deriva de este panorama pasa por decisiones concretas de diseño y de práctica institucional. Resulta esencial asegurar límites efectivos a la reelección presidencial, reforzar procedimientos de reforma que exijan consensos amplios para alterar la forma de gobierno, blindar a la justicia constitucional frente a recambios masivos y consolidar reglas de nombramiento y cese que preserven una independencia real. Igualmente necesario es fomentar una cultura política que reconozca el valor democrático de los contrapesos incluso para quienes ejercen hoy el poder. Solo un constitucionalismo democrático capaz de canalizar energías igualitarias y demandas de inclusión, sin sacrificar pluralismo ni separación de poderes, puede transformar la apelación al pueblo en un vector de profundización democrática en lugar de en el pretexto para una degradación progresiva del orden constitucional.

7. BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, Bruce. “The New Separation of Powers”, *Harvard Law Review* 113, n.º 3 (2000): 633-729.
- Altman, David. “Plebiscites, Referendums, and Popular Initiatives in Latin America: Mechanisms of Political Control or Politically Controlled Mechanisms?”, 2010.
- Bercholz, Jorge O. “Reforma judicial y democratización de la justicia en la Argentina. La compleja articulación entre la democracia y la república,” *Iberoamericana XIII*, no. 50 (2013): 179–184.
- Brewer-Carías, Allan R. “The 1999 Venezuelan Constitution-Making Process as an Instrument for Framing the Development of an Authoritarian Political Regime,” en Laurel E. Miller, ed., *Framing the State in Times of Transition. Case Studies in Constitution Making* (Washington, DC: United States Institute of Peace Press, 2010), 505–531.

- Dismantling Democracy in Venezuela: The Chávez Authoritarian Experiment (Cambridge: Cambridge University Press, 2010).

Cameron, Maxwell A. y Kenneth E. Sharpe. “Andean Left Turns: Constituent Power and Constitution Making.” En *Latin America’s Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change*, editado por Maxwell A. Cameron y Eric Hershberg, 61–90. Boulder: Lynne Rienner, 2010.

Conniff, Michael L. *Populism in Latin America*. 2.^a ed. Tuscaloosa: University of Alabama Press, 2012.

Corrales, Javier. “Can Anyone Stop the President? Power Asymmetries and Term Limits in Latin America, 1984–2016,” *Latin American Politics and Society* 58, no. 2 (2016).

- “Venezuela’s Autocratization, 1999–2021,” en *Democratic Resilience: Can the United States Withstand Rising Polarization?*, eds. Robert C. Lieberman *et al.* (Cambridge: Cambridge University Press, 2023).

Altman, David *Direct Democracy Worldwide* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011).

Driscoll, Amanda “Bolivia’s ‘Democracy in Transition’: More Questions than Answers in 2016,” *Revista de Ciencia Política* 37, no. 2 (2017): 255–279.

De la Torre, Carlos. *Populist Seduction in Latin America*. 2.^a ed. Athens: Ohio University Press, 2010.

- “The People, Populism, and the Leader’s Semi-Embodied Power”, *Rúbrica Contemporánea* 2, n.º 3 (2013): 37-52.

De la Torre, Carlos y Cynthia J. Arnson, eds. *Latin American Populism in the Twenty-First Century*. Washington, DC: Woodrow Wilson Center Press; Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2013.

García-Villegas, Mauricio. “Law as Hope: Constitution and Social Change in Latin America,” *Wisconsin International Law Journal* 20, no. 2 (2002): 353–370.

Gargarella, Roberto. *Latin American Constitutionalism, 1810–2010: The Engine Room of the Constitution*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

- “Sobre el nuevo constitucionalismo latinoamericano”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 27, n.º 1 (2018): 109-135.

Gervasoni, Carlos “Argentina 2024: el exitoso e inquietante primer año de Milei,” *Revista de Ciencia Política*, 2025.

- Gindin, Irene L. “El Poder Judicial en discurso. Controversias en la ‘democratización’ de la justicia argentina,” *Revista de Sociología del Derecho* 10 (2022).
- Ginsburg, Tom y Huq A.Z. *How to Save a Constitutional Democracy* (Chicago: University of Chicago Press, 2018).
- Gretchen Helmke, *Courts under Constraints: Judges, Generals, and Presidents in Argentina* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005).
- Gretchen Helmke y Julio Ríos-Figueroa, eds., *Courts in Latin America* (Cambridge: Cambridge University Press, 2011).
- Heinisch, Reinhard K; Oscar Gracia, Óscar; Laguna-Tapia, Andrés y Muriel, Claudia “Libertarian Populism? Making Sense of Javier Milei’s Political Discourse,” *Social Sciences* 13, n.º 11 (2024): art. 599.
- International IDEA, *Constitution-Building Processes in Latin America* (The Hague: International IDEA, Discussion Paper 3/2018).
- Kaltwasser, Cristóbal Rovira, Paul Taggart, Paulina Ochoa Espejo y Pierre Ostiguy, eds. *The Oxford Handbook of Populism*. Oxford: Oxford University Press, 2017.
- Landau, David. “Abusive Constitutionalism.” *UC Davis Law Review* 47, n.º 1 (2013): 189–260.
- Levitsky, Steven y James Loxton. “Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes.” *Democratization* 20, n.º 1 (2013): 107–136.
- Mainwaring, Scott. “From Representative Democracy to Participatory Competitive Authoritarianism: Hugo Chávez and Venezuelan Politics,” *Perspectives on Politics* 10, no. 4 (2012): 955–967.
- Maxwell A. Cameron y Kenneth E. Sharpe, “Andean Left Turns: Constituent Power and Constitution Making”, en *Latin America’s Left Turns: Politics, Policies, and Trajectories of Change*, eds. Maxwell A. Cameron y Eric Hershberg (Boulder: Lynne Rienner, 2010), 61-90.
- Manuel Meléndez-Sánchez, “Latin America Erupts: Millennial Authoritarianism in El Salvador,” *Journal of Democracy* 32, n.º 3 (2021): 19–32.
- Méndez Montenegro, Patricio Daniel y Rotenberg, Julián “Las reformas al Consejo de la Magistratura: oportunidades perdidas para un Poder Judicial democrático y popular,” *Lecciones y Ensayos* 91 (2013): 193–200.
- Moffitt, Benjamin. *The Global Rise of Populism: Performance, Political Style, and Representation* (Stanford: Stanford University Press, 2016).

- Mudde, Cas y Rovira Kaltwasser, Cristóbal. “Exclusionary vs. Inclusionary Populism: Comparing Contemporary Europe and Latin America”, *Government and Opposition* 48, n.º 2 (2013): 147-174.
- Negretto, Gabriel. “Replacing and Amending Constitutions: The Logic of Constitutional Change in Latin America,” *Law & Society Review* 46, no. 4 (2012): 749–779.
- La política del cambio constitucional en América Latina (Ciudad de México/Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2015)
- Panizza, Francisco. “Introduction: Populism and the Mirror of Democracy”, en *Populism and the Mirror of Democracy*, ed. Francisco Panizza (Londres: Verso, 2005).
- Penfold, Michael; Corrales, Javier y Hernández, Gonzalo. “Los invencibles: La reelección presidencial y los cambios constitucionales en América Latina,” *Revista de Ciencia Política* 34, no. 3 (2014): 537–559.
- Rojas, Víctor Hugo “The Reforms Proposed in Argentina by President Milei: Constitutional Implications of the Mega-Decree and the ‘Omnibus Law’,” working paper, Universidad Francisco Marroquín, 2024.
- Ehrhart, Hans-Georg “Javier Milei’s Ideology and Policy,” SWP Comment 37/2024, Stiftung Wissenschaft und Politik.
- Sá-Kaye, Théo G “Examining the Brazilian Supreme Federal Court’s Expanded Powers in the Bolsonaro Era: A Win for Democracy or a Turn Toward Autocracy?,” *University of Miami Inter-American Law Review* 56 (2025): 320 y ss.
- Serrafero, Marcelo D. “Tres reformas institucionales del kirchnerismo,” *PostData* 18, no. 2 (2013).
- Tushnet, Mark. “Authoritarian Constitutionalism”, *Cornell Law Review* 100 (2015): 391-461.
- Uprimny, Rodrigo. “The Recent Transformation of Constitutional Law in Latin America: Trends and Challenges”, *Texas Law Review* 89 (2011): 1587-1609.
- Verdugo, Sergio “How the Bolivian Constitutional Court Helped the Morales Regime to Break the Political Insurance of the Bolivian Constitution,” *Int’l J. Const. L. Blog*, 10 de diciembre de 2017.
- Weyland, Kurt. “Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics.” *Comparative Politics* 34, n.º 1 (2001): 1–22.
- Democracy’s Resilience to Populism’s Threat: Countering Global Alarmism. Cambridge: Cambridge University Press, 2024.

Weyland, Kurt; Raúl L. Madrid y Hunter, Wendy Leftist Governments in Latin America:
Successes and Shortcomings (Cambridge: Cambridge University Press, 2010)