

Gabriel Negretto (2013). *Making Constitutions: Presidents, Parties and Institutional Choice in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, 296 págs.

FEDERICA SÁNCHEZ STANIAK

Pontificia Universidad Católica de Chile

Reseñas
CIENCIA
POLÍTICA

El reciente trabajo de Gabriel Negretto, *Making Constitutions*, es un aporte esencial para la política comparada latinoamericana que pone énfasis en el estudio del cambio institucional, prestando especial atención al cambio constitucional como una instancia más amplia dentro de este fenómeno en particular. En función de entender los orígenes de las constituciones latinoamericanas, la pregunta esencial es por qué los constituyentes se inclinan por un determinado grupo de instituciones y no por otro para regular el marco político de un país. De acuerdo con el autor, las teorías distributivas y cooperativas que se han usado hasta ahora para explicar esta elección no han sido capaces por sí solas de dar cuenta de la naturaleza compleja del fenómeno de selección institucional. Para Negretto, las constituciones son más que simples normas para regular la cooperación social. Fundamentalmente, las constituciones representan un conjunto de elementos destinados a coordinar y regular las interacciones políticas en el largo plazo. Asimismo, tienen consecuencias distributivas concretas en las cuales es posible identificar ganadores y perdedores. A partir de este trabajo, el autor propone una teoría nueva que da cuenta de esta doble lógica.

Por un lado, la selección institucional no puede desvincularse de la herencia constitucional, ya que de por sí es endógena a esta. Es decir, las enmiendas y las nuevas constituciones sancionadas durante la segunda mitad del siglo veinte en América Latina se basaron en los formatos constitucionales originales sobre los cuales se fundaron las repúblicas en el siglo diecinueve. Por otro lado, la selección del marco institucional está directamente relacionada con los intereses partidarios y el poder relativo de los constituyentes. Si bien todos pueden estar de acuerdo con el marco regulatorio general que ofrece una determinada constitución, a la hora de diseñar instituciones específicas como por ejemplo el sistema electoral o la distribución de poderes entre el ejecutivo y el legislativo, entran en juego los intereses políticos particulares.

La teoría en dos niveles que propone Negretto se enfoca entonces en tres variables explicativas: el desempeño de las estructuras constitucionales vigentes, el poder relativo que los reformadores pueden ejercer en el proceso de selección institucional, y la incertidumbre electoral. Esto quiere decir que, más allá del interés cooperativo por sancionar una constitución eficiente, al ser fieles a sus intereses partidarios, los constituyentes están sesgados respecto de qué diseño prefieren, ya que siempre estarán inclinados a seleccionar el que les ofrezca mayores beneficios. Es por esto que los recursos de poder son fundamentales en este argumento, porque tienen la capacidad concreta de influir en el diseño final.

Esta influencia se sostiene y proyecta en el tiempo porque los actores que diseñan las instituciones son los mismos que luego se verán restringidos por ellas. Aun si son los partidos los que agregan las preferencias globales de los actores individuales, tanto los presidentes como los legisladores y los delegados tienen la capacidad de ejercer presiones distributivas sobre la selección final. La preferencia institucional está determinada entonces, según el autor, por la preferencia ulterior sobre los resultados, y esta puede variar de acuerdo con el contexto en el cual se llevan adelante las reformas. En aquellos casos donde los cambios constitucionales son precipitados por la debilidad del sistema vigente, como en el caso de Ecuador (1998), los mecanismos cooperativos y las consideraciones respecto de la eficiencia institucional son más relevantes que en los casos donde el principal motivo de una reforma es ajustarse a la nueva distribución de poder partidario, como en el caso de Argentina (1949). Existe más espacio para el compromiso y la negociación cuando hay una crisis por resolver, sobre todo cuando no hay una clara mayoría en la asamblea capaz de pasar reformas sin el apoyo de los demás partidos.

Posiblemente, una de las variables más interesantes que introduce el autor en este trabajo es la incertidumbre electoral. La asimetría de información respecto del impacto final de un set de instituciones impide que los constituyentes sepan con absoluta certeza cómo se verán afectadas sus posiciones de poder en función de un diseño u otro. Basado en esto, asumiendo que los reformadores se comportan como individuos racionales, la mejor estimación de sus posiciones futuras está dada por sus posiciones más recientes en el espacio político. La incertidumbre electoral será baja cuando las elecciones para la asamblea constituyente hubiesen reafirmado los patrones de competencia política recientes, y cuando las futuras elecciones estuviesen relativamente cercanas en el tiempo. También será baja en instancias de reforma con partidos dominantes. Por el contrario, la incertidumbre electoral será alta si se hubiese producido un cambio inesperado en los patrones de competencia, y la instancia electoral futura estuviese más lejana.

Este concepto de incertidumbre electoral también puede interpretarse como un indicador clave para comprender los niveles de cooperación y distribución en una instancia de cambio constitucional. Cuando la incertidumbre es baja se puede inferir que hay un partido, generalmente coincidente con el partido del Presidente en funciones, que posee recursos de poder más amplios, los cuales le dan ventaja para poder imponer un diseño de corte más distributivo prescindiendo de la aprobación de otras fuerzas para sancionar modificaciones. En cambio, cuando la incertidumbre es alta y no está claro cuál será el partido de gobierno en el futuro, es más probable que los objetivos y las negociaciones sean de tipo cooperativo, porque ninguno de los partidos es lo suficientemente sólido por sí solo para imponer la agenda.

Negretto se centra en las preferencias de los actores respecto de las reglas que regulan el proceso electoral, la duración de la gestión presidencial, y la distribución de atribuciones entre legislativo y ejecutivo. De acuerdo con la teoría que propone el autor, estas preferencias pueden inferirse de las posiciones que ocupan los partidos y de la posición individual de los legisladores en las asambleas constituyentes. En función de esto, la fuerza electoral de los partidos se convierte en una variable fundamental para explicar estas preferencias. En líneas generales, los partidos firmes van a preferir reglas electorales más restrictivas, reglas de reelección más laxas, y una distribución de poderes en favor

del ejecutivo. En cambio, los partidos electoralmente más débiles van a ejercer presión por lograr instituciones más inclusivas como mayoría absoluta para elegir al Presidente, no reelección, y mayor poder para el legislativo.

La negociación y el compromiso respecto del diseño de estas reglamentaciones están dados por el poder relativo que ostenta cada partido al momento de diseñar la nueva constitución; es decir, si hay un partido dominante o si es necesaria una coalición para aprobar las reformas, si la oposición está determinada por un único partido o si en cambio son varios. Para el autor es imposible evitar cierto nivel de conflicto en la selección de alternativas institucionales, por esto es que los recursos de poder de los partidos se vuelven sumamente importantes, pues afectan directamente el diseño final. En particular se destacan el apoyo popular con el que cuenta cada partido al momento de la reforma, y sobre todo el porcentaje de asientos que tiene en la asamblea constituyente. Es decir, la selección institucional va a ser diferente si es que la asamblea es multilateral o unilateral. Como ya fue mencionado, el poder relativo del partido más grande al momento de la reforma es la variable más importante al momento de explicar la variación en la selección de diseños constitucionales dentro de los regímenes presidenciales.

Los capítulos empíricos de *Making Constitutions* presentan un enfoque de métodos múltiples, que combina el análisis estadístico de N grande, con un análisis cualitativo más profundo utilizando la técnica de *process tracing* con la intención de explicar más detalladamente las diferencias adoptadas en los modelos constitucionales latinoamericanos.

En su análisis cuantitativo, Negretto pone a prueba su modelo distributivo utilizando el número de partidos, el tipo de lista, la edad del partido, y su posición ideológica para explicar la selección de fórmulas electorales, las reglas de reelección, los poderes legislativos y los poderes no legislativos de los presidentes. Sus resultados muestran que, efectivamente, la selección constitucional depende de la capacidad que tiene el partido de gobierno de aprobar reformas por su cuenta o si necesita la formación de una coalición. En este último caso, en coincidencia con lo esperado, es más factible encontrar un diseño inclusivo respecto de las fórmulas electorales y reglas de reelección más restringidas. Respecto de la atribución de poderes, la toma de decisiones por medio de una coalición hace que se refuercen los poderes legislativos del presidente, mientras que los poderes no legislativos son privilegiados cuando el partido de gobierno puede imponer la agenda unilateralmente. Contrario a lo esperado, la herencia constitucional y el potencial efecto de contagio regional no son relevantes en la ulterior selección constitucional.

Para analizar aquellos supuestos de su teoría que no pueden explicarse en profundidad con un análisis estadístico, Negretto se aboca a los casos de estudio. En primera instancia presenta el caso de la constitución Argentina de 1949, al cual considera un cambio con el claro objetivo de consolidar el poder. Por segunda vez vuelve a explorar a la Argentina en un nuevo cambio constitucional impulsado por el Partido Peronista en 1994. En esta instancia, el rediseño se presenta como una estrategia orientada a la redistribución del poder. En el caso de Colombia, la reforma constitucional de 1991 es, según el autor, una respuesta al mal desempeño de la constitución vigente y al fracaso general del Estado frente a los problemas generados por la violencia y el conflicto social heredado de los años ochenta. Por último, en el caso de la reforma constitucional llevada a cabo en Ecuador en 1998, Negretto sugiere que esta respondió a la prolongada crisis de gobernabilidad

que paralizaba al Estado ecuatoriano. Al igual que en el caso de Colombia, la naturaleza de la crisis institucional es un factor fundamental para entender las reformas que se adoptaron en el caso de Ecuador.

Para concluir, es importante destacar que, al menos en la mayoría de los casos, los cambios y las enmiendas constitucionales necesitan el acuerdo de una coalición de partidos que generalmente suelen tener intereses manifiestamente opuestos. En base de lo que propone Negretto, el factor más importante a tener en cuenta para entender la variación en la selección de instituciones durante un proceso de cambio constitucional es el poder relativo del partido que tiene la mayoría de asientos en la convención constituyente. En general, este partido tiende a coincidir con el partido que controla el ejecutivo durante el proceso de reforma. Si el poder del partido mayoritario es unilateral, entonces es más probable que las modificaciones se inclinen por fórmulas electorales más restrictivas, reelecciones permisivas y poderes ejecutivos más fuertes. En cambio, cuando las propuestas de reforma necesiten del acuerdo cooperativo y negociado de más de un partido, es esperable que el diseño final refleje reglas electorales más inclusivas, restricciones concretas respecto de la reelección presidencial, y un refuerzo de los poderes legislativos de los presidentes. Asimismo, debe tomarse en cuenta como variable explicativa la incertidumbre electoral al momento de la toma de decisiones.

Ahora bien, en función del aumento de la fragmentación que se observa al interior de los sistemas de partidos en la región, es esperable que los nuevos modelos constitucionales tiendan a privilegiar fórmulas más inclusivas que reflejen la mayor necesidad de cooperación entre intereses opuestos. Si bien el trabajo del autor es sumamente sólido, tanto en términos teóricos como en cuanto a su análisis empírico, surgen hacia el final ciertas preguntas suscitadas por el texto como por ejemplo: ¿Es directamente comparable en términos causales la reforma constitucional de Venezuela en 1999 con la de la constitución Argentina de 1949? ¿Por qué no hubo una nueva reforma constitucional en Argentina durante la última década de peronismo kirchnerista? ¿Por qué si bien ha sido, y es, tan discutida la necesidad de reformar la Constitución chilena aún no se ha logrado?

Finalmente queda claro que la capacidad explicativa de su modelo es considerablemente alta, de manera que no debe necesariamente restringirse a explicar únicamente el cambio constitucional en América Latina. Claramente, la selección de casos en este trabajo ayuda a entender en detalle los mecanismos mediante los cuales su teoría de dos niveles explica la selección constitucional en la región después de 1978. Sin embargo, la búsqueda de casos fuera de Latinoamérica permitiría poner a prueba el verdadero alcance teórico de su propuesta, y despejar las dudas que puedan surgir respecto de si este es un modelo destinado a explicar los factores que determinan la variación en los cambios constitucionales en regímenes exclusivamente presidencialistas, o si en cambio puede utilizarse para comprender más acabadamente las reformas constitucionales en general.

Federica Sánchez Staniak es Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina; Master en Political Science de la Universidad de Houston, Texas, USA y actualmente está cursando el doctorado en Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica de Chile. E-Mail: fsanchez1@uc.cl