

MAKING CONSTITUTIONS: PRESIDENTS, PARTIES, AND INSTITUTIONAL CHOICE IN LATIN AMERICA

Gabriel Negretto, Cambridge University Press, Nueva York, 2013, 283 páginas.

Reproduciendo palabras célebres de Adam Przeworski, el institucionalismo consiste en dos proposiciones: las instituciones importan y las instituciones son endógenas. La contribución de Negretto se propone ilustrar la segunda proposición, tomando el caso de las instituciones más generales que gobiernan las interacciones en una sociedad: las constituciones. El interés por las constituciones describe un derrotero inconstante en la ciencia política. Si la revolución conductista había descuidado el estudio de las instituciones formales, en décadas recientes las constituciones han regresado al primer plano. En 1990, James Buchanan definió el programa de investigación de la economía política constitucional como la investigación del funcionamiento de las reglas e instituciones dentro de las cuales los individuos interactúan y de los procesos por los cuales las instituciones son elegidas. Desde la ciencia política, Jon Elster mostró que las constituciones funcionan como dispositivos de autolimitación; Barry Weingast que sirven como mecanismos de coordinación contra eventuales abusos de poder y Julio Saguir que la sanción de arreglos constitucionales estables depende de la estructura subyacente de los conflictos en-

tre los diversos actores que deben sancionarlos. La única agenda sistemática en la subdisciplina se ha concentrado sobre los efectos políticos y económicos de las constituciones —el ejemplo clásico es el trabajo de Persson y Tabellini—.

En países donde las instituciones más generales son también las más estables, la pregunta por las causas sólo exhibe un interés histórico. Cuando los cambios constitucionales se vuelven más frecuentes, la pregunta por los factores que motivan el cambio constitucional adquiere especial relevancia. La contribución de Negretto se propone endogeneizar estos procesos por medio de una teoría general del cambio constitucional. Desde 1978 a 2008 todos los países de América Latina han reemplazado o reformado su Constitución. Mientras que en Europa la duración promedio de una constitución es de 76,6 años, en América Latina las constituciones duran casi cinco veces menos. Negretto se concentra en dos tipos de reglas: aquellas que regulan la elección de los miembros del ejecutivo y aquellas que regulan la distribución del poder entre ejecutivo y legislativo. En su contenido, las reformas exhiben tendencias divergentes. De un lado, hay una tendencia hacia la mayor inclusividad de las reglas electorales para elegir diputados y presidentes (8 de 13 reformas sustituyen la regla de pluralidad por un sistema de mayoría absoluta con doble vuelta). De otro, desde 1993 existe una clara tendencia a instituir la reelección presidencial. En cuanto a la distribución del poder de toma de decisiones, la tendencia nuevamente es contradictoria: al tiempo que

reducen los poderes de gobierno del presidente, las reformas tienden a fortalecer los poderes legislativos del presidente. Estas tendencias divergentes —la combinación de normas que concentran y comparten poder— reclaman una explicación teórica.

El estudio de las constituciones está dividido entre dos grandes escuelas. De filiación esencialmente económica, las teorías cooperativas conciben a las constituciones como el resultado de un proceso fundamentalmente cooperativo motivado por consideraciones de eficiencia en la provisión de bienes públicos. De filiación esencialmente politológica, las teorías distributivas consideran la hechura de una constitución como una instancia en la que se juega la distribución de poder entre actores con intereses partidarios de corto plazo. Negretto sostiene que estas divergencias obedecen al hecho de que las propias constituciones son animales con una naturaleza dual: son estructuras cooperativas pero también estructuras de poder. No existe contradicción entre ambas teorías porque se aplican a distintos niveles de diseño constitucional. En un primer nivel, las consideraciones de eficiencia adquieren relevancia en contextos de crisis o alta incertidumbre, y concitan un acuerdo generalizado. Sin embargo, la selección de diseños institucionales alternativos al nivel de las normas específicas depende de las creencias y del cálculo estratégico de los actores políticos motivados por intereses de corto plazo. En ambos casos se trata de preferencias instrumentales, esto es, derivadas de la utilidad asociada a un de-

terminado resultado —las preferencias normativas no tienen ningún lugar en la teoría—.

Reformar una constitución es costoso, por lo que actores racionales sólo decidirían hacerlo en las (normalmente escasas) situaciones en que los costos de crear o reemplazar una constitución son menores a los costos de dejarla inalterada. Eso ocurre en tres posibles estados del mundo. Primero, cuando las viejas instituciones no se adaptan a las nuevas condiciones políticas. Segundo, cuando ya no sirven a los intereses de actores políticos clave. Tercero, cuando su desempeño se torna disfuncional, esto es, no están en condiciones de proveer bienes públicos o de concitar el apoyo legítimo de la ciudadanía.

La teoría consiste en las siguientes proposiciones. Primero, el número de partidos necesario para aprobar cambios constitucionales (el tamaño de la coalición reformista) tiene un efecto sobre el carácter inclusivo o restrictivo de las fórmulas para elegir presidente: si un partido puede comandar unilateralmente el proceso de reforma, la regla elegida será la más restrictiva (mayoría simple); en cambio, allí donde el apoyo de más de un partido es condición necesaria para aprobar una reforma, la regla resultante será más inclusiva. Segundo, cuando el proceso de reforma está controlado por el partido que controla la presidencia, aumenta la probabilidad de adoptar reglas de reelección más permisivas. En cuanto a las reglas que determinan los poderes de toma de decisiones de los presidentes vis à vis las legislaturas, los

poderes legislativos y no-legislativos obedecen a lógicas diferentes. Los poderes legislativos de los presidentes tienden a aumentar allí donde el grado de fragmentación y/o descentralización partidaria es alto, puesto que se necesita de mecanismos decisivos de toma de decisiones. Allí donde existe un partido dominante, en cambio, éste tenderá a proponer reformas dirigidas a aumentar los poderes legislativos del presidente sólo en los casos en los que no controle una mayoría legislativa. El caso de los poderes no-legislativos es más sencillo: sólo aumentan allí donde el proceso de reforma es controlado unilateralmente por un partido dominante.

Desde un punto de vista teórico, la propuesta de Negretto supera al estado del arte proporcionando una teoría deductiva, general y consistente del cambio constitucional. El libro contribuye, además, a una reciente agenda de la ciencia política: el estudio de instituciones en contextos de debilidad institucional. Esta agenda cuestiona el supuesto de que las instituciones formales producen los mismos efectos independientemente del contexto. Por ejemplo, un trabajo de Caruso, Scartascini y Tommasi muestra que los resultados de Persson y Tabellini acerca de los efectos de las instituciones formales sobre ciertos resultados económicos no se aplican en contextos de baja institucionalización. En un espíritu similar, Negretto muestra que en contextos de debilidad institucional, las instituciones más estables en contextos de alta institucionalización pueden ser también muy inestables. El argumento combina de

manera satisfactoria intuiciones del institucionalismo histórico y de la teoría de la elección racional. Por un lado, Negretto muestra la importancia de las coyunturas históricas en el espacio de decisión de los líderes políticos. Por otro, las instituciones cambian como resultado de las preferencias instrumentales de actores racionales y de su propio desempeño general y distributivo. De este modo, la estabilidad e inestabilidad de las constituciones inciden sobre las expectativas que se forman los actores sobre su duración; las instituciones inciden, a través de su funcionamiento, en su propia frecuencia de cambio.

Desde un punto de vista metodológico, el trabajo es un ejemplo del estado actual de la disciplina. En efecto, la práctica de la ciencia política converge, cada vez más, hacia la generalización de los métodos mixtos o el análisis anidado. Mediante un cuidadoso rastreo de las implicancias causales de las hipótesis, el autor analiza en profundidad cuatro casos de cambio constitucional: Colombia en 1991, Ecuador en 1998 y Argentina en 1949 y 1994. En este sentido, el trabajo se inscribe en la mejor tradición de la ciencia política, visible en algunos clásicos modernos, como el trabajo de Dunning sobre recursos naturales y democracia o el de Rodden sobre federalismo fiscal.

Señalo, por último, tres posibles extensiones. Primero, el análisis de Negretto se limita a ciertos aspectos del diseño constitucional (en particular, a las reglas de elección, reelección y la distribución de poder entre presidentes y legislaturas), otros aspectos relevantes del dise-

ño constitucional —como las reglas del federalismo fiscal en países federales— ameritan una explicación. Segundo, y como consecuencia de lo anterior, si se concibe el cambio constitucional como una ventana de oportunidad en que una pluralidad de actores puede incidir sobre reglas de un alto nivel de generalidad con consecuencias distributivas, cabría preguntarse por la influencia de otro tipo de actores (además de los partidos políticos) en la negociación constitucional. Por último, esta teoría proporciona un

esquema útil para analizar aspectos todavía oscuros en una agenda de largo aliento en la ciencia política argentina, como los numerosos cambios constitucionales a nivel subnacional. Si trabajos como el de Calvo y Micozzi en *The Journal of Politics* mostraron los que los efectos de estas reformas tienen un cariz predominantemente mayoritario, aún falta dar vuelta el paradigma de Duverger en las provincias argentinas.

Pablo Ezequiel Balán