

Gabriel L. Negretto, *La política del cambio constitucional en América Latina*, trad. de Adriana Santoveña y G. L. Negretto, México, Fondo de Cultura Económica-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2015, 364 pp.

RODRIGO VALADEZ HITA

Centro de Investigación y Docencia Económicas
rodrigo.valadez@alumnos.cide.edu

EXPONE AQUÍ Gabriel L. Negretto los cambios en las constituciones de América Latina y las condiciones para que éstos sucedan. El propósito del autor es dar a conocer los factores que pueden originar un cambio en la constitución de un país. De lo anterior, el autor afirma que “la elección constitucional es endógena al desempeño de las estructuras constitucionales preexistentes y a los intereses partidistas y el poder relativo de los reformadores” (p. 13). Estas circunstancias se limitan al número de partidos políticos y la fuerza electoral que puedan tener esos partidos, además de su distribución en los poderes legislativo y ejecutivo. Asimismo, otra limitante del autor es que únicamente se preocupa por explicar la consolidación del poder en los casos de la Argentina de los años de 1949 y 1994, de la Colombia de 1992 y del Ecuador de 1998. Respalda su argumento por medio de las características del sistema electoral o el tipo de congreso, además de por la fuerza electoral que tiene el ejecutivo y la tendencia de los países con leyes más incluyentes o excluyentes en América Latina.

El libro está dividido en dos partes. La primera explica la teoría de la elección constitucional. En la segunda, el autor examina cómo ocurrieron los orígenes de las reformas en Argentina y su distribución del poder; del mismo modo, expone los cambios en la constitución en Colombia que fortalecen el Estado y el cambio constitucional como respuesta a una situación de ingobernabilidad y, finalmente, en Ecuador

plantea los cambios constitucionales como solución para las dificultades de gobernabilidad del país.

En el primer capítulo, se analiza el significado del cambio constitucional y su relevancia en los países de América latina. Los cambios de la constitución pueden ser desde un nivel de interpretación hasta un nivel de reformas en las leyes o la transformación total de la constitución. Además, las implicaciones del cambio de constitución pueden significar la alteración de las formas de las instituciones o la transformación de las instituciones. En este primer capítulo, el autor analiza cómo los cambios en la constitución en América Latina tienden a ser reformas que se inclinan por un pluralismo partidista en la elección del ejecutivo y legislativo.

En el siguiente capítulo, Negretto analiza los factores que influyen en los actores políticos para reformar o cambiar la constitución. Por tanto, argumenta que los reformadores están influenciados en su toma de decisión por factores de proximidad geográfica, cultural o política. Además, discute que el objetivo de las instituciones es lograr un cambio en el *statu quo*, lo que beneficia la posición de partidos políticos fuertes a costa de la de otros. A partir de este cambio se considera el desempeño de la constitución. En caso de que las instituciones y la constitución se enfrenten a alternativas que puedan proceder de otros países o de teorías, los partidos políticos tendrán entonces que decidir un cambio constitucional, a condición de que tengan mayor proporción en los poderes e incidencia en los cambios constitucionales.

En el capítulo tercero, se elabora una base de datos de las características de los principales procesos del cambio constitucional, de la cual se analiza como variables dependientes las fórmulas electorales para elegir presidente y las implicaciones del presidencialismo. En el capítulo, el autor argumenta que las reformas en la constitución tienen a fortalecer los poderes legislativos del presidente “a medida que aumenta el número de partidos que componen la coalición de reforma” (p. 137). Finalmente, concluye que la selección de la constitución requiere de un análisis causal para entender las

decisiones tomadas por los políticos. Además, el autor tiene tres argumentos que conviene analizar para una mayor comprensión de la política del cambio constitucional.

En primera instancia, el autor apunta que “las constitucionales también son estructuras de poder que generan ganadores y perdedores en la competencia política. Por esta razón, los políticos estratégicos suelen competir y utilizar su poder relativo para seleccionar instituciones de las que esperan obtener alguna ventaja política” (p. 79). El argumento de Negretto es asertivo, puesto que, según Przeworski, la competencia de los partidos implica que hay incertidumbre *ex ante*, es decir que sólo un partido puede ganar, e irreversibilidad *ex post*, al haber un perdedor, y, por último, repetibilidad, pues los partidos políticos habrán de tener otra oportunidad de hacerse con el poder. El argumento del autor tiene varias implicaciones, porque, según Shepsle y Bonchek, el proceso electoral es una decisión constitucional que toman tanto los partidos como los políticos. Por tanto, los partidos van a decidir si las reformas son incluyentes o excluyentes respecto al poder legislativo, como afirma Negretto. Ciertamente, Sartori menciona que, si hay partidos políticos con posibilidad de coalición, éstos pueden determinar las mayorías gubernamentales. En consecuencia, los partidos van a optar por una estrategia que sea más incluyente o excluyente. Negretto argumenta correctamente que los partidos van a optar por una estrategia que, al legislar, los beneficie mayormente.

En segunda instancia, el libro sostiene que “cualquier tipo de cambio constitucional democrático implica un proceso de decisión en el que las preferencias individuales de quienes diseñan instituciones suelen agregarse a nivel colectivo por medio de la acción de los distintos partidos en los que se agrupan los reformadores” (p. 93). Esta afirmación considera que los cambios constitucionales surgen por medio de un proceso, el cual se distingue por la decisión colectiva de los partidos políticos. Como afirma Przeworski, una de las características de la democracia es que las decisiones colectivas deben ser implementadas por quienes fueron elegidos mediante

una votación. En efecto, esta agrupación de los partidos políticos puede variar, puesto que cuanto mayor sea el número de partidos en un país los integrantes del partido con mayor fuerza deben considerar cuáles de estos partidos tienen una incidencia o pueden cambiar la dirección de la competencia por el cambio constitucional. Esta afirmación de Negretto es acertada, porque toma en consideración las agrupaciones para que se hagan los cambios constitucionales.

En última instancia, Negretto argumenta que “las constituciones presidenciales pueden facilitar el uso de criterios de diseño institucional diversos, o incluso opuestos, a un grado que no es posible en regímenes constitucionales parlamentarios” (p. 62). Este aserto es verdad, puesto que, según comentó oportunamente Juan Linz, en el presidencialismo están claramente definidos los poderes y está diseñado para establecer controles y equilibrios entre el ejecutivo y el legislativo. Toda vez que el análisis de Negretto sólo se remite a América Latina, es innegable que el sistema político sea un presidencialismo, que permite que haya diversos diseños de instituciones. Negretto ofrece un análisis asertivo sobre las características que pueden incitar a un cambio constitucional, desde el sistema de gobernación hasta la proporción del congreso, que puede favorecer las reformas en las constituciones.

En el libro, se ofrecen argumentos que el autor no analizó ni por sus consecuencias ni por sus implicaciones, los cuales parecen limitar el alcance de la explicación de las aportaciones que realiza y dificultar la comprensión de la hipótesis. Primero, Negretto afirma que “en el nivel de los principios organizativos generales, todos los actores involucrados comparten un interés en que la constitución adoptada sea eficiente en tanto permita alcanzar algún objetivo cooperativo, como asegurar el orden político, la estabilidad del gobierno, la efectividad en la toma de decisiones o la inclusión y la participación ciudadana” (p. 80). El argumento no siempre se sostiene, porque no se establece bajo qué circunstancias los partidos políticos comparten intereses para asegurar el orden político. Respecto a esta afirmación, hay que conside-

rar si la proporción del congreso de los partidos coadyuva a que el ejecutivo pueda establecer una relación que le permita legislar sin algún contrapeso. En el gobierno dividido, los poderes ejecutivo y legislativo no comparten los mismos intereses, porque en aquél el partido ganador no pertenece a la mayoría del congreso y, por tanto, los intereses de ambos poderes no tienen el propósito de establecer un gobierno cooperativo. Segundo, el autor afirma que “es plausible pensar que un presidente proponga remover la reelección consecutiva si fue elegido en contexto de crisis económica que demanda soluciones de largo plazo. También es concebible que entre más críticas sean las condiciones económicas en un país, más probable será que un presidente requiera, y los reformadores acepten, otorgar al ejecutivo mayores poderes institucionales, en particular legislativos” (p. 126). Esta afirmación es polémica, puesto que otros autores consideran lo contrario: para que una democracia perdure, las condiciones económicas deben de ser favorables para la sociedad. En “Las condiciones económicas e institucionales de la durabilidad de las democracias”, Przeworski *et al.* afirman que el nivel de desarrollo económico tiene un efecto muy fuerte sobre las probabilidades de supervivencia de la democracia, lo que, según afirma Negretto, no sólo da pautas para que un régimen autoritario se instaure, puesto que el ejecutivo tiene más facultades legislativas, sino que también pone en riesgo el régimen democrático. En consecuencia, el autor, al explicar las condiciones económicas que pueden favorecer una reforma a la constitución, no considera el riesgo que implica una crisis del régimen. Tercero, el autor supone que “los reformadores no enfrentan restricción alguna en su búsqueda de objetivos distributivos y que sus expectativas sobre el futuro se basan en sus posiciones en el momento de la selección institucional” (p. 105). A partir de esta suposición, es posible pensar en un escenario limitado, ya que el ejecutivo no tiene bajo su legislación las materias electorales y el congreso se puede confrontar con la facultad de veto del presidente. Por tanto, los poderes con capacidad de legislar se enfrentan a un

proceso de contrapesos. Además, respecto a la selección institucional, si los políticos se basan en las mismas expectativas de cuando fueron creadas, deben tener en cuenta que la fuerza electoral de la oposición desleal no sea una mayoría y que la oposición leal esté de acuerdo con la selección de las instituciones, como afirmó Juan Linz. Así, la selección institucional será legítima.

En síntesis, el autor cumple su objetivo de analizar el cambio constitucional que ocurre por medio del desempeño de las instituciones y de la distribución de los partidos en los poderes ejecutivo y legislativo. El método que usó el autor analiza los datos y estadística de los cambios constitucionales. Esta investigación proporciona nuevo conocimiento de las condiciones de los países latinoamericanos y complementa la bibliografía especializada sobre el análisis de las democracias en la América del Sur. Contribuye a tener, en fin, una nueva comprensión de cómo se dan los cambios constitucionales y de la selección de las instituciones.