

Determinantes del cambio constitucional: ¿Por qué los países cambian su forma de gobierno?¹

Bernd HAYO y Stefan VOIGT (2010)
En Journal of Comparative Economics

Resumen por: Bárbara Navarrete Antinao²

Abstract

La forma de gobierno de un país tiene importantes consecuencias económicas y políticas, pero los determinantes que llevan a los países a elegir sistemas parlamentarios o presidenciales están en gran parte inexplorados. Primero, se analiza la duración esperada o probabilidad de supervivencia de las distintas formas de gobierno (mediante un modelo de riesgo instantáneo proporcional). Se encuentra que los factores geográficos como el estado colonial anterior son determinantes importantes de la probabilidad de supervivencia. En segundo lugar, se encuentra que los factores políticos internos son más importantes que los económicos para el cambio de gobierno. Los factores más importantes se relacionan con el conflicto armado interno, la participación política sectaria, el grado de democratización y competencia partidista, así como el grado en que el conocimiento se distribuyen entre los miembros de la sociedad.

Palabras clave: Cambio Constitucional, Dinámica Institucional, Forma de Gobierno, Separación de Poderes

¹NdT: Del título original: DETERMINANTS OF CONSTITUTIONAL CHANGE: WHY DO COUNTRIES CHANGE THEIR FORM OF GOVERNMENT?.

²Estudiante Ingeniería Comercial, mención Economía de la Universidad de Chile. Mail: bnavarrete@fen.uchile.cl

1. Motivación y Literatura previa

Recientemente, las investigaciones sobre los efectos económicos de las constituciones se ha incrementado notablemente. Varios autores atribuyen efectos de amplio alcance a la forma de gobierno. Persson y Tabellini (2003), por ejemplo, obtienen los siguientes resultados: (1) el gasto público es aproximadamente un 6 % del PIB más bajo en los sistemas presidenciales en comparación con los parlamentarios; (2) el tamaño del Estado de Bienestar es aproximadamente un 2-3 % menor en los sistemas presidenciales; (3) los sistemas presidenciales parecen tener niveles más bajos de corrupción; y (4) los sistemas presidenciales parecen ser un obstáculo para el aumento de la productividad, pero este resultado no es muy significativo. Este trabajo se propone identificar los determinantes del cambio en la forma de gobierno.

A menudo se supone que las constituciones en general y la forma de gobierno en particular se modifican con muy poca frecuencia. No es verdad. Elkins et al. (2009) muestran que la duración esperada de supervivencia de las constituciones es de solo unos 17 años. De hecho, los cambios en forma de gobierno son bastante frecuentes. Para 169 países hubo 123 cambios de este tipo.

Los autores estudian empíricamente dos preguntas, a saber: (1) ¿Cuándo es probable que ocurra un cambio de régimen político? y, dado que ha ocurrido un cambio, (2) ¿Por qué ocurrió? La primera pregunta se responde analizando factores invariantes en el tiempo en el marco de un modelo de riesgo proporcional; la segunda pregunta se investiga considerando factores variables en el tiempo en el contexto de modelos logit de datos de panel.

Los autores obtienen, para una muestra de 169 países, que es más probable que ocurra un cambio si la “constitución inicial” es parlamentaria en lugar de presidencial, si el país nunca fue una colonia británica o francesa, y si el país está ubicado en Medio Oriente, África del Norte, África Subsahariana, Asia Oriental, Asia Sur-Oriental o Asia Meridional. Los principales factores que influyen en la probabilidad de un cambio en el régimen político son políticos. Los sistemas de participación política sectaria muestran una mayor probabilidad de reforma constitucional. Las crisis gubernamentales internas y los conflictos armados limitados hacen que los cambios sean más probables. Un alto grado de democratización en las sociedades fomentará el cambio, mientras que una fuerte competencia y participación democrática tiende a evitar alteraciones en la forma de gobierno.

2. Formas de Gobierno: Opiniones contrapuestas

En esta sección se discuten dos puntos de vista opuestos en cuanto a la relevancia de las diferentes formas de gobierno. La primera visión está estrechamente relacionada con el trabajo de Persson et al. (1997), mientras que el segundo ha sido argumentado por Lijphart (1992).

Persson et al. (1997) se preocupan de la separación de poderes. En los sistemas presidenciales, el presidente puede sobrevivir en el cargo incluso sin la confianza de la legislatura. Los sistemas presidenciales tienen, por tanto, un jugador con veto adicional o un mayor grado de separación de poderes, lo que tiene efectos de gran alcance. Sin embargo, parece cuestionable si los sistemas presidenciales deberían categorizarse sistemáticamente como que implican un mayor grado de separación de poderes que los parlamentarios. En otras palabras, Persson et al. (1997) dice que los sistemas presidenciales en sociedades de más concentración del poder, tienen más probabilidad de seguir siendo presidenciales.

Lijphart (1992) hace una distinción entre sistemas consensuales y mayoritarios. Los sistemas se basan en la norma de que es deseable incluir a la mayoría de los miembros de la sociedad en las decisiones más importantes relativas al suministro de bienes públicos. Los sistemas mayoritarios, por otro lado, se caracterizan por la posibilidad de que una mayoría simple tome decisiones en contra de los intereses de una minoría considerable de ciudadanos. Lijphart interpreta la forma de gobierno como una dimensión importante en los sistemas consensuales versus mayoritarios, agrupando los sistemas parlamentarios en la primera categoría y los presidenciales en la última.

Pensar en la forma de gobierno en términos de separación de poderes sugiere que las sociedades que quieren protegerse de los peligros del gobierno prefieren una forma de gobierno presidencial, mientras que las sociedades que creen en el poder del estado para mejorar el bienestar prefieren los sistemas parlamentarios. Pensar en ello en términos de consenso versus términos mayoritarios implica que aquellas sociedades que están dispuestas a asignar vastos poderes a un solo persona, y aceptar que un segmento considerable de la sociedad estará dominado por otro segmento que no es mucho más grande que el dominado uno, prefieren los sistemas presidenciales, mientras que las sociedades que se preocupan por la deliberación y el consenso optarían por sistemas parlamentarios.

3. Formas de Gobierno: Una exposición exploratoria

La literatura no ha desarrollado explicaciones teóricas satisfactorias de los cambios de régimen político. Los autores buscan contribuir identificando los determinantes de cambios en la forma de gobierno. Para esto es necesario identificar las razones por las que se cambió el ordenamiento anterior. La suposición es que el cambio tendrá lugar solo si la forma actual de gobierno no se ajusta adecuadamente a las circunstancias de su sociedad.

Las posibilidades de implementar con éxito el cambio constitucional están determinadas por el poder de negociación del demandante frente al resto de la sociedad. El poder de negociación de un grupo está determinado por su capacidad y voluntad de imponer costos a los demás y reducir así el excedente social total. Cuanto más poder un individuo o un grupo de individuos tiene, es probable que el individuo o el grupo tenga más influencia sobre el contenido de la constitución. Considerando lo anterior, es que se identifican tres fases en las que se divide el análisis exploratorio de los factores potenciales que determinan el cambio constitucional.

Para determinar la idoneidad de la forma de gobierno, la elección original es crucial. Por lo tanto, los autores dividen el análisis exploratorio de los factores potenciales que determinan el cambio en el régimen político en tres fases. Primero, se trata brevemente de la adecuación de la elección original. Luego, se analiza la relevancia potencial de los factores invariantes en el tiempo. En la tercera fase, se desarrolla una serie de hipótesis basadas en factores variables en el tiempo.

3.0.1. La elección original

El cambio en la forma de gobierno significa una desviación de alguna elección “original” anterior. Durante el último medio siglo, muchos países se independizaron por primera vez y, por lo tanto, hicieron su elección original. Al determinar los factores que causan el cambio, la elección original es crucial. Lijphart (1992) clasifica los sistemas parlamentarios como consensuales, es decir, se basan en la norma de que la mayoría de los miembros de una sociedad deben dar su consentimiento a las decisiones más importantes relativas

a la provisión de bienes públicos. Sin embargo, si las élites no comparten este ordenamiento, una forma de gobierno parlamentaria podría ser una elección inadecuada. Así es como se generan los cambios de régimen político.

3.1. Factores invariantes en el tiempo

Se discuten los siguientes factores invariantes en el tiempo basados en aspectos geográficos: (1) latitud, (2) acceso al mar y (3) dotación de recursos naturales. Luego pasamos a los factores históricos, a saber (4) antigüedad estatal, (5) herencia colonial y (6) orígenes legales. Finalmente, las preferencias se toman en cuenta al discutir (7) el fraccionamiento etnolingüístico y (8) la propensión a aceptar jerarquías.

Factores Geográficos: la ubicación geográfica contiene información sobre el clima, el suelo, la probabilidad de desastres naturales, la adecuación de los cultivos, el entorno de las enfermedades, etc. Se argumenta (Acemoglu y Robinson, 2001; Acemoglu et al., 2001) que el entorno de la enfermedad es un excelente predictor de la calidad institucional en general. Los países caracterizados por entornos de enfermedades favorables (no existencia de malaria) tienen más probabilidades de optar por sistemas parlamentarios.

Factores Históricos: Bockstette et al. (2002) muestran que la antigüedad del Estado se correlaciona significativamente con estabilidad política y calidad institucional, entre otras variables. Conjeturamos que la antigüedad del Estado también determina la probabilidad de supervivencia de la forma de gobierno. Los Estados más antiguos son más propensos a tener una forma parlamentaria de gobierno y poder sostenerlo en el tiempo.

Los estados que nunca fueron colonias enfrentan menos restricciones externas, pueden hacer una elección constitucional más adecuada y, por lo tanto, es menos probable que cambien su forma de gobierno que las antiguas colonias.

Preferencias: las preferencias de los ciudadanos son relevantes en elección constitucional. Sin embargo, si este es realmente el caso, depende de los procedimientos empleados para elegir una constitución.

3.2. Factores variantes en el tiempo

Cuando el número de actores colectivos fuertes crece con el tiempo, esto podría implicar que un sistema presidencial que solía ser adecuado ya no es entonces. Se presentan cuatro factores internos y uno externo, a saber: (1) la distribución de recursos, (2) la capacidad de actuar colectivamente, (3) el nivel de democracia, (4) el desempeño económico y (5) el contagio.

Distribución de recursos: una alta concentración de poder económico implica que una pequeña élite es muy influyente en el desarrollo constitucional de un país. De acuerdo con Ticchi y Vindigni (2010), planteamos la hipótesis de que la probabilidad de cambiar a la forma de gobierno presidencial aumenta con la concentración del poder económico.

Capacidad de actuar colectivamente: cuanto mayor sea el número de grupos de interés organizados, más probable es que una sociedad elija la forma parlamentaria de gobierno. **Nivel de Democracia:** la discusión pública sobre los pros y los contras del cambio constitucional es menos costoso en democracias firmemente establecidas. Las democracias ofrecen medios más estructurados para cambiar la constitución, lo que podría hacer que su ocurrencia real sea más probable.

Desempeño Económico: El desempeño económico afectará el poder relativo de los grupos de interés. En general, el desarrollo económico deficiente disminuirá popularidad del gobierno y, por lo tanto, se espera que aumente la probabilidad de observar una mayor demanda de cambio.

El contagio: la probabilidad de elegir un determinado arreglo institucional podría verse influenciada por cuántos otros estados ya han elegido esa institución específica. Cuanto más cerca estén estos estados en varias dimensiones, mayor podría ser la probabilidad de que uno haga lo que han hecho sus vecinos.

4. Enfoque empírico y datos

El enfoque empírico se basa en el período 1950-2003 definido por la disponibilidad de datos. Se utiliza una muestra de 169 países, estimando las tasas de supervivencia de las formas de gobierno utilizando el método no paramétrico de KaplanMeier. Se define un sistema presidencial como aquél en el que no existe el cargo de primer ministro y se define el sistema parlamentario como aquél que tiene un primer ministro que es constitucionalmente responsable ante el poder legislativo

5. ¿Cuándo y por qué cambian los países su régimen político?

La probabilidad de supervivencia cae de manera bastante lineal hasta la década de 1990, se acelera fuertemente hasta mediados de la década de 1990, y luego se estanca. Hasta 1960, más del 90 % de todos los países no habían cambiado su forma de gobierno. Una década después, es el caso para el 80 % y en 1980 para el 75 %. A principios de la década de 1990, esta cifra cae por debajo del 70 % y en 1995 alcanza el 56 %.

Los autores encuentran que la democratización tiene un impacto positivo en la probabilidad de un cambio en la forma de gobierno. Un aumento del 1 % en el grado de democratización aumenta la probabilidad de un cambio en la forma de gobierno en el año siguiente en 2 puntos porcentuales.

Cuando los países se caracterizan por una cantidad sustancial de competencia y participación política, se vuelve menos probable que haya un cambio en el régimen político. Un aumento del 1 % en este factor reduce la probabilidad de un cambio en la forma del gobierno en aproximadamente 2 puntos porcentuales. Un aumento del 1 % en el número de crisis aumenta la probabilidad de una modificación en el forma de gobierno en el próximo período en 10 puntos porcentuales.

6. Conclusiones

En conclusión, es más probable que ocurra un cambio de régimen político antes si la “constitución inicial” es presidencial en lugar de parlamentaria, si el país nunca fue una colonia británica o francesa, y si el país está ubicado en el Medio Oriente, África del Norte, África Subsahariana, Oriente Asia, sudeste asiático o sur de Asia. En una muestra mucho más pequeña, encuentran evidencia de que otros factores también pueden jugar un papel en cuándo se cambiará una constitución. Si la forma de gobierno ya se ha modificado al menos una vez, existe un riesgo relativo menor de que vuelva a cambiar. También es menos probable que las antiguas potencias coloniales cambien pronto sus constituciones.

Los autores encuentran evidencia de que los países que dependen en gran medida de las exportaciones del sector primario cambian sus instituciones (en este caso, la forma de gobierno) con menos frecuencia.

Esta investigación sobre por qué los países cambian sus regímenes políticos revela que los factores políticos son mucho más importantes que los económicos, que no juegan un papel significativo. El cambio en el régimen político es más probable en países donde los intereses incompatible conducen a un intenso faccionalismo. Además, las crisis gubernamentales y el limitado conflicto armado interno del año anterior también aumentará la probabilidad de un cambio constitucional. Aquellos países caracterizados por una mayor grado de democratización será más probable que implemente cambios, mientras que la probabilidad de cambio será menor si existe una fuerte competencia y participación democrática. Disminuciones en la distribución del conocimiento en un país hacen más probable que la sociedad reforma su sistema de gobierno.

Referencias

- [1] Elkins, Zachary, Ginsburg, Tom, Melton, James, 2009. The Endurance of National Constitutions. Cambridge University Press, Cambridge.
- [2] Lijphart, A. (Ed.). (1992). Parliamentary versus presidential government. Oxford University Press.
- [3] Persson, T., Roland, G., Tabellini, G. (1997). Separation of powers and political accountability. The Quarterly Journal of Economics, 112(4), 1163-1202.
- [4] Persson, T., Tabellini, G. (2003). The economic effects of constitutions: what do the data say.
- [5] Ticchi, D., Vindigni, A. (2010). Endogenous constitutions. The Economic Journal, 120(543), 1-39.