

Una nueva Constitución y la economía

¿Por qué importan las constituciones para alcanzar el desarrollo económico?



Raphael Bergoeing
Universidad de Chile y
Comisión Nacional de
Productividad



Elton Dusha
Investigador MIPP
Universidad Diego Portales

Una Carta Fundamental distribuye el poder y define el sistema político, ambos clave para la estabilidad agregada y la capacidad de crecer sostenidamente más. Y es que la economía está supeditada a la política. Por ejemplo, el derecho de propiedad y las condiciones para su expropiación determinan el nivel de confianza imperante; y al decidir la autonomía presupuestaria de las regiones, se afecta la estructura productiva, que con mayor diversificación podría favorecer la competencia y la resiliencia ante ciclos económicos adversos.

Chile se encuentra a medio camino del desarrollo, con un PIB per cápita equidistante de los países más pobres y más ricos. Durante el recorrido de la primera mitad de ese camino, mientras pasamos desde un ingreso medio bajo a uno medio alto, políticas fiscales y monetarias prudentes contribuyeron a la estabilidad macroeconómica y promovieron las inversiones a largo plazo. Ahora, el desafío es microeconómico: avanzar hacia una sociedad experimental que, desde la innovación, mejore la productividad. Pero ello exige un sistema económico y político capaces de adaptarse a un entorno más diverso y cambiante, con una estructura productiva más amplia, sectorial y geográficamente.

La nueva Constitución

Desde la economía, existen al menos dos formas posibles de asumir el debate constitucional en Chile. Primero, se puede determinar el diseño óptimo de una constitución con el objetivo de maximizar el bienestar de todos los ciudadanos del

país. Este sería el enfoque normativo. Creemos que este enfoque es demasiado genérico, vago y ambicioso para ser de interés para el público en general. El segundo enfoque, el positivo, es más específico; trata de comprender los efectos económicos de diferentes normas constitucionales. Estas reglas incluyen, pero no se limitan a, presidencialismo versus parlamentarismo, regla de mayoría simple versus representación proporcional, separación de poderes y bicameralismo versus unicameralismo. Existe una amplia literatura en economía que intenta comprender el efecto de estas reglas sobre las variables económicas de interés, como el crecimiento, la productividad o la corrupción (Gerring y Thacker, 2004; Lederman et al., 2005). En este artículo abordaremos los efectos de la gobernabilidad (parlamentarismo versus presidencialismo) y las reglas electorales (regla de la mayoría versus representación proporcional), como factores relevantes para alcanzar el desarrollo económico.

Reglas electorales

Las reglas electorales definen cómo los votos se traducen en escaños parlamentarios. La regla de la mayoría (RM) implica que el candidato que gana la mayor cantidad de votos en un distrito gana directamente, y todos los votos para el resto de los candidatos se “pierden”. En la representación proporcional (RP), los partidos obtienen escaños de acuerdo con la proporción de votos que recibieron en un distrito en particular. La representación proporcional tiende a “desperdiciar” menos votos, porque la proporcionalidad importa y los votos que van a los candidatos perdedores todavía cuentan para la composición del parlamento en su conjunto. Hay otros aspectos que también entran en las reglas electorales, como el tamaño del distrito, el número de distritos y su composición, los que están relacionados con las reglas electorales que se correlacionan con la elección de la regla electoral. Por ejemplo, con RM normalmente el tamaño del distrito es más pequeño y se permite votar por candidatos individuales, mientras que con RP el tamaño del distrito tiende a ser mayor y, por lo general, los votantes no pueden votar por individuos, debiendo votar por listas de partidos.

Entonces, ¿cómo afectan las reglas electorales a los indicadores económicos? En esto, la literatura empírica tiene bastante que decir. Por ejemplo, Persson y Tabellini (2003) encuentran lo siguiente:

- Con RM los gastos del gobierno son un 3% más bajos.
- Con RM los gastos sociales son hasta 3% más bajos.
- Con RM los déficits presupuestarios son hasta 2% más bajos.
- Los países con distritos más pequeños tienen más corrupción.
- Los países con distritos más pequeños tienen una menor producción por trabajador.

“...con RM se empuja a los políticos a concentrarse solo en los distritos indecisos, donde el voto se puede “comprar” a través del gasto local”.

La teoría económica también nos dice algo sobre cómo diferentes reglas pueden afectar el gasto público. En general, con RP se incentivan las coaliciones, mientras que con RM se favorecen los sistemas bipartidistas. Debido a que las coaliciones tienden a tener un grupo mayor de votantes para satisfacer, dado que quieren capturar el mayor porcentaje, es más probable que se

encarguen de la provisión de bienes públicos generales, lo que significa que las coaliciones son mejores para proporcionar bienes que se comparten de manera más equitativa entre las poblaciones. Por otro lado, un sistema RM, dado que solo recompensa al candidato ganador, puede resultar en un gasto que los miembros del Congreso tienen a disposición para financiar proyectos de interés local, y que frecuentemente se utiliza para ganar votos, es decir, un gasto que es muy específico para un distrito, aunque no para el país como un todo. Esto se debe a que con RM se empuja a los políticos a concentrarse solo en los distritos indecisos, donde el voto se puede “comprar” a través del gasto local. Y como se desperdician menos votos en relaciones públicas, los políticos tienden a concentrarse menos en las necesidades geográficas y más en las generales. Además que las coaliciones tienen como objetivo lograr la estabilidad aumentando la provisión de



Variable afectada	Regla Constitucional	Efecto	Fuente
Productividad Laboral	Representación Proporcional	Positivo	Persson y Tabellini (2003)
Productividad Total de factores de producción	Representación Proporcional	Positivo	Persson y Tabellini (2003)
Ingresos de Gobierno	Representación Proporcional	Positivo	Persson y Tabellini (2003), Blume et al. (2009)
Gasto de Gobierno	Representación Proporcional	Positivo	Persson y Tabellini (2003), Blume et al. (2009)
Seguridad Social	Representación Proporcional	?	Persson y Tabellini (2003)
Corrupción	Representación Proporcional	Negativo	Gerrig y Thaker (2004), Lederman et al. (2005)

bienes públicos. Sin embargo, una salvedad: este efecto está presente si el bien público es muy deseable. Si no, como cuando la coalición es menos redistributiva, tiende a suceder lo contrario. Las reglas electorales también afectan qué lado del espectro político tiene más probabilidades de ganar. Internacionalmente, entre 1945 y 1998, con RM tres de cada cuatro gobiernos eran de centro derecha, mientras que con RP tres de cada cuatro eran de centro izquierda (Iversen y Soskice, 2006).

¿Y qué hay de otras variables económicas? ¿Cómo les afectan las reglas electorales? La siguiente tabla resume los principales efectos.

Además de la seguridad social, donde el efecto es ambiguo, RP tiende a ser más beneficiosa para las variables económicas bajo escrutinio. Pero sobre esto, la teoría económica nos enseña poco. Porque es posible que los países con mayor productividad y menor corrupción, por ejemplo, tiendan a elegir reglas electorales proporcionales debido a que, en ellos, las coaliciones son más estables y más probables. También es posible que, dado que las coaliciones invierten más en bienes públicos, puedan tener niveles más altos de educación de calidad y, por lo tanto, niveles más altos de productividad. En cualquier caso, la evidencia sugiere que la RP se correlaciona positivamente con mejores resultados económicos.

Formas de gobierno: presidencial versus parlamentaria

Las diferentes formas de gobierno se caracterizan por acuerdos distintos sobre la separación de poderes entre el presidente y el parlamento. Los sistemas presidenciales tienden a tener

“En los sistemas parlamentarios, el control más importante que tiene el parlamento sobre el gobierno es el voto de censura, que puede derrocar a un gobierno y convocar a elecciones anticipadas”.

una separación de poderes más fuerte que los parlamentarios, donde la agenda legislativa la establece el gobierno. Los sistemas parlamentarios tienen un control más fuerte sobre el gobierno porque éste tiende a depender del parlamento para su legitimidad. En los sistemas parlamentarios, el control más importante que tiene el parlamento sobre el gobierno es el voto de censura, que puede derrocar a un gobierno y convocar a elecciones anticipadas. Un voto de censura obliga al gobierno a consultar frecuentemente con el parlamento, pero

también necesita una fuerte disciplina de partido para evitar que los miembros de un grupo voten con la oposición. Por lo tanto, en los sistemas parlamentarios, existe un gran potencial de colusión entre el parlamento y el gobierno. Persson y Tabellini (2003), por ejemplo, sugieren que debido a esta colusión es más probable que los sistemas parlamentarios sean corruptos y tengan impuestos más altos. Al respecto, la evidencia empírica, siguiendo a Persson y Tabellini (2003), señala que:

- El gasto público es cerca de 6 puntos porcentuales del PIB más bajo en los sistemas presidenciales en comparación con los parlamentarios.
- El tamaño del estado de bienestar es hasta 3% menor en los sistemas presidenciales.
- Los países con sistemas presidenciales tienen niveles más bajos de productividad.
- No existen diferencias en términos de eficiencia gubernamental.

Persson (2005) sugiere que la introducción de un sistema parlamentario en países no democráticos o con democracias presidencialistas aumenta el crecimiento a largo plazo en un

50%. Este es un resultado significativo, aunque sus razones no se comprenden del todo. El mecanismo sería que los sistemas parlamentarios son mejores en las reformas estructurales que ayudan al crecimiento porque son más cooperativos, lo que propiciaría bienes públicos más inclusivos.

Otra cuestión de interés es cómo los sistemas presidenciales o parlamentarios afectan la corrupción. Persson y Tabellini sugieren que los sistemas presidenciales tienden a ser menos corruptos porque hay menos probabilidad de colusión entre parlamentos y gobiernos. Sin embargo, Gerring y Thacker encuentran que los sistemas parlamentarios tienden a ser menos corruptos, incluso después de tener en cuenta una multitud de otras variables. Además, Treisman (2007) señala que una vez que se incluyen el catolicismo y los factores propios de América Latina, el efecto de la forma de gobierno sobre la corrupción desaparece. Este es un resultado interesante, porque al parecer la elección de la forma de gobierno en nuestra región no es tan importante para determinar el nivel de corrupción. Pero, una vez más, la teoría económica no tiene una respuesta para por qué esto sería así.

Debido a que los sistemas presidenciales están más centralizados, los partidos políticos son más débiles en estos sistemas. Esto puede resultar en que los presidentes ignoren con mayor frecuencia el estado de derecho y la constitucionalidad de sus acciones. Los partidos políticos más débiles también pueden resultar en oposiciones más débiles, lo que puede inducir a los presidentes a ignorar el estado de derecho. A largo plazo, dado que los primeros ministros pueden estar preocupados por la fuerza de su partido o coalición, es más probable que respeten el estado de derecho y las instituciones de gobierno.

“Cuando eligen la democracia, las sociedades fragmentadas tienden a elegir el presidencialismo sobre el parlamentarismo. Sin embargo, a menudo terminan bajo el autoritarismo”.

Finalmente, los economistas se han preguntado por qué algunos países eligen sistemas presidenciales en lugar de parlamentarios. El trabajo de Aghion et al. (2004) y Robinson y Torvik (2008) sugiere que la forma de gobierno que elija un país está estrechamente relacionada con el grado de polarización. Robinson y Torvik, por ejemplo, observan que la mayoría de los países africanos son presidenciales y tienen altos grados de polarización etnolingüística. Aghion et al. sugieren que el aislamiento de los controles y equilibrios impulsaría tanto los regímenes autocráticos como los presidenciales. Los autócratas están más aislados que los líderes democráticos y los presidentes parecen estar más aislados en los sistemas presidenciales. Y el aislamiento tiende a provenir de la fragmentación y la polarización. Además, las sociedades más polarizadas tienden a tener líderes más insulares. Cuando eligen la democracia, las sociedades fragmentadas tienden a elegir el presidencialismo sobre el parlamentarismo. Sin embargo, a menudo terminan bajo el autoritarismo.

La siguiente tabla muestra los efectos de las formas de gobierno sobre otras variables económicas.

Variable afectada	Regla Constitucional	Efecto	Fuente
Productividad Laboral	Presidencial	Negativo	Persson y Tabellini (2003), Blume et al. (2009)
Productividad Total de factores de producción	Presidencial	Negativo	Persson y Tabellini (2003), Blume et al. (2009)
Ingresos de Gobierno	Presidencial	Negativo	Persson y Tabellini (2003), Blume et al. (2009)
Gasto de Gobierno	Presidencial	Negativo	Persson y Tabellini (2003), Blume et al. (2009)
Seguridad Social/ bienestar	Presidencial	Negativo	Persson y Tabellini (2003)
Corrupción	Presidencial	Positivo	Gerring y Thaker (2004), Lederman et al. (2005)



“Una vez más, de acuerdo a la evidencia, los sistemas proporcionales tienden a incentivar la formación de coaliciones y, como resultado, brindan una provisión de bienes públicos más generales”.

nuestra posibilidad de alcanzar el desarrollo. Para revertir esta tendencia, la política pública debe adaptarse para promover la innovación. Una vez más, de acuerdo a la evidencia, los sistemas proporcionales tienden a incentivar la formación de coaliciones y, como resultado, brindan una provisión de bienes públicos más generales, en comparación con los sistemas mayoritarios, que pueden ser más propensos a un gasto inútil que se adapta específicamente a los distritos y no al país como un todo. Y aunque la evidencia sugiere que una mayor productividad se correlaciona tanto con el parlamentarismo como con los sistemas proporcionales, la literatura económica no aclara por qué.

En segundo lugar, Chile tiene una alta concentración, tanto geográfica como en términos de ingresos y riqueza. Lo primero sugiere que se necesitaría una devolución de poderes desde el gobierno central; lo segundo puede explicar la reciente desaceleración del crecimiento de la productividad, si el acceso a la educación no es equitativo entre los distintos grupos de ingresos. Nuevamente, ampliar la provisión de bienes públicos es importante y, como se mencionó, los sistemas parlamentarios podrían ser más adecuados para ello.

En tercer lugar, Chile es un país pequeño en el escenario mundial y está sujeto a las fluctuaciones del mercado, sin su control. Así, la estabilidad macroeconómica será importante para el futuro, como lo fue en el pasado. Garantizar el compromiso con una política fiscal sustentable y mantener la autonomía del Banco Central es parte de este desafío, y complementarlas con un sistema político que contribuya en la misma dirección fortalecerá nuestra institucionalidad.

Finalmente, Chile parece estar muy polarizado en la actualidad, lo que tiende a crear barreras para las grandes coaliciones y una mayor provisión de bienes públicos, por lo que concluimos con una preocupación: como sugiere la evidencia, los países polarizados tienden a crear líderes insulares, ya sean autócratas o presidentes aislados que no interactúan suficientemente con el poder legislativo. Evidentemente, este no es el camino para transformarnos en un país más próspero y equitativo. ♦

Con todo, la estabilidad macroeconómica alcanzada durante las últimas décadas promovió un enorme aumento de nuestro ingreso y cobertura social, tanto al compararnos con nuestra propia historia como con el resto de América Latina. Ahora, para terminar de cerrar la brecha que nos separa del desarrollo, debemos mejorar nuestra productividad, pasando de una estrategia basada en la adopción a una enfocada en la innovación. Para lograrlo, es necesario un mayor consenso sobre el camino a seguir. Al respecto, la evidencia comparada, aunque no es conclusiva, sugiere que la representación proporcional y el parlamentarismo favorecen los acuerdos. Naturalmente, esta evidencia está condicionada por muchos aspectos, y aunque no hay certezas cuando se trata de normas constitucionales, tanto las reglas proporcionales como el parlamentarismo tienden a fomentar un mayor diálogo entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Pero hay también algunos desafíos que son particulares del contexto chileno. Primero, tanto la productividad como el crecimiento se han desacelerado en los últimos años, limitando

PARA BIBLIOGRAFIA COMPLETA
www.mipp.cl/bibliografia