

¿IMPORTA REALMENTE LA REGLA DE REFORMA CONSTITUCIONAL? CULTURAS DE REFORMA Y LOS DESAFÍOS DE MEDIR LA DIFICULTAD DE REFORMAR¹

Tom GINSBURG y James MELTON (2015)
En *International Journal of Constitutional Law*

Resumen por: Manuel Taboada²

Abstract

Se suele afirmar que la constitución de Estados Unidos es la más difícil de reformar en el mundo. Sin embargo, el sustento para esta afirmación empírica es más débil de lo que se pensaría. Este artículo presenta la breve literatura sobre medición de la dificultad de reforma, e identifica varios problemas en ella. Luego, se argumenta que el concepto de cultura de reforma está implícito en muchas discusiones sobre dificultad de reforma. Se demuestra empíricamente que la elección de regla de reforma es un predictor menos importante del cambio constitucional que la cultura de reforma, medida como la tasa de reforma en la constitución inmediatamente anterior.

Palabras clave: reforma constitucional, enmienda, flexibilidad institucional.

¹Nota del Traductor (NdT): Del título original: *Does the constitutional amendment rule matter at all? Amendment cultures and the challenges of measuring amendment difficulty*. Se eligió la palabra reforma en lugar de enmienda dado su uso más frecuente en Chile. Sin embargo, la palabra enmienda alude a cambios constitucionales menos profundos, lo que es explícito en algunas constituciones como la ecuatoriana. En el texto se usarán ambas como sinónimos.

²Magíster (c) en Economía de la Universidad de Chile. Mail: mtaboada@fen.uchile.cl

1. Antecedentes

Según la postura normativa que se adopte, la dificultad intrínseca de reformar la constitución puede verse como una virtud, y clave para su longevidad, o como un obstáculo a su modernización. La flexibilidad constitucional es una característica que crea condiciones para la estabilidad de la constitución, su legitimidad y una adecuada gobernanza. En este contexto, la flexibilidad se entiende como la facilidad de los procesos de enmienda formales descritos en el texto constitucional. La estabilidad y flexibilidad son objetivos centrales para el orden constitucional, a pesar de que muchas veces pueden resultar contrapuestos.

A pesar de su importancia, medir la dificultad objetiva de reformar presenta desafíos metodológicos considerables. Un indicador simple de esta dificultad, es la frecuencia con que se modifica una constitución. Sin embargo, este no siempre es válido porque refleja en realidad un proceso más complejo donde interactúan múltiples factores. Acorde a lo expuesto en la investigación, los textos constitucionales que establecen altos quórum, involucran a más actores, o necesitan de más pasos antes de ser reformados, muchas veces son enmendados con mayor regularidad. Esto ocurre porque en el proceso de reforma intervienen también factores extra-institucionales como fuerzas políticas y sociales³.

De manera más completa y precisa, es posible modelar la tasa de cambio constitucional como un fenómeno de oferta y demanda. La oferta de cambio constitucional, o el costo de producir estas modificaciones, se determina por la flexibilidad de la estructura formal de la constitución junto con la cultura legislativa de enmienda. La demanda, o ganancias sociales de generar cambios, es inducida por el grado en que la constitución queda obsoleta con respecto a las normas y costumbres sociales. Un elemento adicional de la demanda es la presencia de sustitutos a la reforma constitucional, que principalmente consisten en adaptar las interpretaciones informales de la misma norma jurídica. Un caso prominente de lo anterior es EE.UU., donde los jueces han adoptado el rol de reinterpretar la constitución para mantenerla vigente. En el **Cuadro 1** de los anexos se reproducen las distintas combinaciones posibles entre culturas de enmienda y de revisión judicial (mecanismos de adaptación formales e informales, respectivamente).

Con el propósito de explicar la ocurrencia de reformas constitucionales, los autores articulan un modelo teórico que incorpora los fenómenos discutidos. La medición de dificultad de reforma, uno de los determinantes fundamentales del cambio constitucional, genera particulares dificultades. Los indicadores de dificultad producidos por la literatura⁴ no consideran factores culturales y su validez descriptiva es cuestionada debido a la baja correlación, entre los indicadores producidos, siempre menor a 0,5⁵. Utilizando datos del [Proyecto de Constituciones Comparadas](#) (CCP, por su sigla en inglés) los autores desarrollan un modelo que incluye un indicador indirecto de la cultura de reforma, junto a otras variables relevantes. Este modelo se desempeña mejor al explicar los patrones de enmienda de los sistemas constitucionales que cualquiera de las alternativas ofrecidas por la literatura. Los autores usan parte de los resultados de su modelo para generar un indicador de dificultad de reforma que resuelve parte de los problemas que discuten.

³NdT: En el caso de Chile, se puede argumentar que los altos quórum requeridos fueron un factor en el clima político-social el cual potencialmente derivaría en una nueva constitución. Este ejemplo no forma parte del estudio original.

⁴Los autores mencionan a Anckar y Karvonen, La Porta et al., Lijphart, Lorenz, Lutz, y Rasch y Congleton.

⁵Se espera que distintos indicadores del mismo fenómeno tengan una correlación estadística alta. Por ejemplo, diferentes indicadores de democracia suelen correlacionar más que 0,8.

2. Marco conceptual

El patrón histórico mundial de reformas constitucionales no puede ser explicado satisfactoriamente usando un marco conceptual que considere solo la dificultad objetiva de reforma. En particular, durante los 1970s y 1980s, las reformas constitucionales se volvieron más habituales al mismo tiempo que más constituciones requerían supermayorías o plebiscitos. Parece poco probable que esto sea un reflejo de cambios en el proceso de enmienda. Existen dos posibles explicaciones para este fenómeno: un aumento global en las presiones extra-institucionales para reformar o, alternativamente, la adopción de nuevas constituciones en países con una cultura de enmienda más abierta al cambio. La presente sección entrega los conceptos necesarios para sustentar el segundo postulado⁶.

2.1. Dificultad de reforma

La enorme variabilidad de procesos de reforma entre países, y entre temas, hace difícil calificarlos en una única escala de dificultad. No es directo evaluar si una constitución que requiere 2/3 del parlamento para enmendar la constitución (Chile) es más o menos flexible que una que requiere mayoría simple pero de dos parlamentos consecutivos y separados por una elección (Grecia). Actualmente, la mitad de las constituciones del mundo requieren supermayorías o un referendun para ser aprobadas y otro tercio requiere ambas. Los factores que tradicionalmente se consideran son el quórum requerido, la duración, el número de actores y de etapas. Además, en caso de que se requiera aprobación de representantes institucionales diversos, se vuelve relevante el mecanismo por el cual se eligen y la configuración de las preferencias y coaliciones políticas. A pesar de las dificultades, es necesario estandarizar adecuadamente esta medición para contribuir al diseño de constituciones que sean simultáneamente estables y flexibles.

* Algunos autores, como Lijphart, Anckar y Karvonen, construyen teóricamente un indicador numérico de dificultad sumando valores ordinales para el quórum, número de actores y/o duración del proceso de reforma. Otros, como Lutz y Lorenz producen una medida basándose en resultados de regresiones econométricas. La baja confiabilidad mencionada en la sección anterior deriva, en el primer grupo, de los problemas conocidos de sumar variables ordinales en contexto de una regresión, y en el segundo, de la endogeneidad y sesgos como consecuencia de no utilizar variables de control apropiadas. El estudio que se presenta utiliza una metodología similar a la del segundo grupo, pero incluye controles más amplios para disminuir la endogeneidad. La medida de dificultad intrínseca de reforma (inversa) consiste en la probabilidad de reforma anual predicha para cada país, obtenida de la regresión logística fijando en el promedio global el valor de todas las variables menos cuatro asociadas al concepto a medir.

⁶Los autores notan que los factores seculares pueden estar interrelacionados con los factores culturales por lo que no descartan la importancia de los primeros. Más allá de esta acotación, no profundizan en el primer argumento.

*Párrafo con información sobre la metodología econométrica. Omitirlo no altera el sentido global del texto.

2.2. Cultura de reforma

Los autores definen cultura de reforma o de enmienda como el conjunto de actitudes comunes sobre la deseabilidad intrínseca de modificar la constitución, independientemente del asunto bajo consideración o la presión circunstancial para cambiarlo.

Debido a la dificultad de cuantificar las actitudes personales a gran escala el estudio adopta una definición operacional simple. Eligen utilizar la tasa de reforma de la constitución anterior, es decir, un rezago de la variable dependiente, reconociendo que es una medición imperfecta y que potencialmente genera problemas estadísticos⁶.

2.3. La variable dependiente: tasa de reforma constitucional

Además de medir la tasa de reforma de manera tradicional, usando el número de enmiendas o su frecuencia, los autores proponen una medición con dos características novedosas. La primera es que esta incorpora el hecho de que la primera enmienda en un año particular es más difícil que las subsecuentes debido al costo fijo de formar una coalición. La segunda es que desarrollan un índice de similitud entre la constitución antes y después de una enmienda para evaluar su profundidad. El índice de similitud consiste en la proporción de variables constitucionales binarias, de un total de 1834, que son afectadas por la reforma en cuestión. Para los años y países estudiados, el 28 % de las reformas no afectó ninguna característica fundamental, mientras que el 38 % modificó menos de un 1 % de las características, y el restante 34 % tuvo un efecto mayor⁷.

3. Metodología y resultados

Para medir el efecto de la dificultad y cultura de enmienda sobre la tasa de reforma, estiman mediante mínimos cuadrados ordinarios un modelo con las variables dependientes e independientes descritas en la sección anterior, y un set de controles. Estas variables de control incorporan la especificidad (largo del texto) y alcance (número de derechos), considerando que constituciones específicas son más propensas a contener artículos que queden obsoletos o que entren en contradicción con otros. También agregan como controles un índice de restricciones políticas internas desarrollado por Henisz (2000) y una variable binaria que indica si la constitución entrega a los jueces la facultad de revisión judicial. Las restricciones políticas serían barreras y la revisión judicial un sustituto de las reformas constitucionales. Finalmente incluyen el siglo de promulgación para considerar la tendencia temporal hacia mayores cambios observada desde 1950 como consecuencia de la creación de nuevos países y cambios seculares⁸.

Para medir el efecto de la cultura de reforma, estiman 9 modelos de regresión incluyendo o no la medición alternativa de la variable dependiente, el set de controles y restringiendo la muestra a países democráticos, más un modelo completo sin efectos fijos. Los coeficientes para cada variable en los 9 modelos se reportan replicando la tabla original en el **Cuadro 2** de la sección de anexos.

⁶NdT: Se advierte que en la literatura sobre series de tiempo, es reconocido que las variables correlacionan alto con su rezago por lo que incluirlo aumenta de manera casi automática el poder explicativo de los modelos.

⁷Examinando los datos usados, disponibles en <https://comparativeconstitutionsproject.org/ccp-data-downloads/>, la reforma chilena de 2005 modificó la constitución en un 1,5 %.

⁸Los autores solo argumentan que controlan por “cambios sociales y tecnológicos que puede que aumenten la demanda por enmiendas”.

Se encuentra que la cultura de enmienda es un predictor significativo en la mayoría de las especificaciones. Para ilustrar, los resultados del modelo 4 sugieren que un país donde la constitución anterior se reformaba cada año (todo los demás factores constantes) tiene un 30% más de probabilidad de reformar en un año particular que un país que nunca la modificaba. Los autores destacan que las variables asociadas a dificultad objetiva de reforma (quórum, número de actores y pasos) ni siquiera suelen tener el signo correcto y nunca son significativas. De los controles, solo la revisión judicial y el largo del texto tienen consistentemente el signo predicho por la teoría y son significativos en algunos modelos. Sorprendentemente, en todos los modelos la presencia de restricciones políticas, o actores políticos minoritarios con posibilidad de veto, tienen un efecto positivo en la tasa de reforma.

4. Conclusiones

El artículo argumenta que la literatura anterior sobre dificultad de reforma se ha enfocado exageradamente en restricciones institucionales, tales como quórum, fases y actores necesarios. Además de existir problemas de validez al medir la dificultad objetiva de reforma, posiblemente esta, aun bien medida, no influye en lo absoluto la frecuencia con que se enmienda una constitución. La tesis central es que la cultura de reforma, o actitudes arraigadas hacia ella, tienen efectos más importantes, a pesar de existir dificultades para cuantificarlas que los autores no resuelven completamente.

5. Anexos

Cuadro 1: Tipología de culturas de enmienda formales versus informales

		Cultura de enmienda constitucional (formal)	
		Flexible	Rígida
Cultura de revisión judicial (informal)	Activista	Ultra flexible (India, Brasil)	Judicial-centrada (EE.UU.)
	Restringida	Legislativo-centrada (México hasta 2000)	Ultra rígida (Japón)

Cuadro 2: Resultados principales

Table 4. Regression results

Variables	(model 1)	(model 2)	(model 3)	(model 4)	(model 5)	(model 6)	(model 7)	(model 8)	(model 9)
Amendment Culture	0.25*	0.32*	0.20*	0.30*	0.17	0.38*	0.17	0.45	0.44*
	(0.06)	(0.09)	(0.06)	(0.09)	(0.15)	(0.08)	(0.16)	(0.32)	(0.21)
Amendment Threshold			0.00	0.10			0.01	-0.04	0.08
			(0.07)	(0.18)			(0.05)	(0.28)	(0.24)
Number of Proposers			-0.01	0.00			-0.00	-0.02	-0.03
			(0.01)	(0.02)			(0.00)	(0.02)	(0.03)
Number of Approvers			-0.01	-0.01			0.00	-0.01	0.00
			(0.01)	(0.02)			(0.01)	(0.03)	(0.03)
Multiple Sessions Required			0.02	0.06			0.00	0.04	0.03
			(0.02)	(0.05)			(0.01)	(0.06)	(0.05)
Judicial Review			0.05*	0.12*			0.01	0.06	0.10
			(0.02)	(0.05)			(0.01)	(0.06)	(0.08)
Political Constraints			0.14*	0.06			0.07	0.10	0.09
			(0.06)	(0.09)			(0.05)	(0.12)	(0.09)
Length in Words (ln)			0.06*	0.04			0.00	0.00	-0.01
			(0.02)	(0.04)			(0.01)	(0.04)	(0.03)
Scope			-0.20	-0.10			0.02	-0.26	-0.29
			(0.14)	(0.32)			(0.07)	(0.30)	(0.25)
Year (in 100's of years)			0.00	-0.10			0.01	0.08	-0.05
			(0.02)	(0.06)			(0.01)	(0.17)	(0.13)
Sample	Full	Democ.	Full	Democ.	Full	Democ.	Full	Democ.	Democ.
Region FE	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	No
Dependent Variable	AR	AR	AR	AR	Weighted AR	Weighted AR	Weighted AR	Weighted AR	Weighted AR
R-squared	0.05	0.09	0.21	0.23	0.01	0.03	0.16	0.34	0.17
Observations	790	194	509	151	394	59	234	42	42

*Cells contain the coefficient estimates and standard errors from nine ordinary least squares regression models. Statistical significance is indicated as follows: $p(t = 0) < 0.05$.