

Derechos Sociales en la constitución y en la práctica ¹

Avi Ben-Bassat y Momi Dahan (2007)

Resumen por: Catalina Matus²

Abstract

Este artículo estudia las relaciones entre el compromiso constitucional con los derechos sociales (CCDS) y el tamaño del gobierno y de la política de redistribución, utilizando una colección de constituciones de 68 países. Para analizar esto, se construyen índices para cinco derechos sociales: seguridad social, educación, salud, vivienda y derechos de los trabajadores. También según sus orígenes legales, se clasifican las constituciones en cinco grupos y encuentran que los países con una tradición del derecho francés generalmente tienen un CCDS más alto que los de tradición inglesa, siendo los socialistas más parecidos a los primeros y los países de tradición alemana y escandinava a la segunda. Luego el documento analiza si la constitución es una restricción vinculante para las políticas públicas, y no encuentran un efecto robusto del CCDS, excepto en la consideración del derecho a la seguridad social.

Palabras clave: *derechos sociales, constitución, orígenes legales, gasto de gobierno, seguridad social, democracia*

¹NDT: Del título original: *Social rights in the constitution and in practice*

²Estudiante Magíster en Análisis Económico de la Universidad de Chile. Mail: cmatus@fen.uchile.cl

1. Antecedentes

Una constitución puede verse como una fuente de información para conocer las creencias y valores más fundamentales de una sociedad. La inclusión de un derecho o deber no se toma a la ligera, por lo que resulta común que las constituciones incorporen algunas restricciones destinadas a hacer más difícil introducir cambios que lo que sería la aprobación de leyes regulares. Una constitución se traduce en derechos humanos básicos concretos como por ejemplo el derecho a la libertad personal, el derecho a voto y el derecho al matrimonio, algunos de estos son ampliamente considerados, sin embargo existen diferencias sustanciales entre países en cuanto al compromiso constitucional con los derechos sociales (CCDS) como el derecho a vivir con dignidad, el derecho a la educación y la salud.

El foco de este artículo es examinar si el grado de compromiso manifestado en el texto constitucional tiene efectos significativos sobre la provisión real de los derechos a los que hacen referencia, independiente del mecanismo a través del cual opere. Adicionalmente se analiza si es posible distinguir categorías en cuanto al CCDS en las diferentes constituciones estudiadas y si el CCDS tiene algún efecto en las políticas gubernamental.

Con el propósito de dar respuesta a lo anterior se construyen índices cuantitativos que reflejen el CCDS. En particular se construyen índices para cinco derechos sociales: Derecho a vivir con dignidad (seguridad social: seguro de pensión, supervivencia, invalidez, desempleo, accidente, ingreso mínimo y enfermedad), Derecho a la educación (educación primaria y secundaria), Derecho a la salud, Derecho a la vivienda y Protección a los derechos de los trabajadores (salario mínimo, licencia por maternidad, límite de horas de trabajo y descanso, licencia retribuida y mayor salario por trabajo extra), sumado a un índice resumen que contiene el promedio de todos los anteriores. Los autores clasifican el grado de compromiso constitucional en una escala de 0 a 3, siendo 0 la ausencia del derecho en la constitución, 1 una declaración general, 2 un compromiso débil y 3 el grado más alto de compromiso y concreción.

Las constituciones comparten algunas características comunes por influencias externas como la imitación y al imperialismo. En la mayoría de los países el CCDS es relativamente bajo o incluso se encuentra ausente en las constituciones, de los países analizados un 41 % tienen entre un compromiso ausente o solo una declaración general. El derecho con mayor reconocimiento es el de educación que aparece en 51 países, en cuanto a la seguridad social este aparece en 47 países, pero con un compromiso constitucional bajo (a excepción de Brasil, Finlandia, Portugal y Suiza que presentan un mayor compromiso). Respecto al derecho a la salud, así como los derechos de los trabajadores y el derecho a la vivienda (solo 21 países tienen un compromiso constitucional de este tipo), aparecen en menos de la mitad de los países y su clasificación es sustancialmente inferior a 1.

2. Derechos sociales y orígenes legales

Los autores estudian el compromiso constitucional con los derechos sociales analizando diferentes factores que podrían ser relevantes para la investigación, para esto se examinan los orígenes de las constituciones, la relevancia del factor democrático y las creencias religiosas de las sociedades.

Los países de la muestra fueron clasificados por orígenes legales, de acuerdo con los grupos sugeridos por Reynolds y Flores (1989): derecho consuetudinario inglés, derecho civil francés, alemán, escandinavo y socialista, siendo los primeros dos las tradiciones legales principales.

Mientras la tradición inglesa se basa en el concepto de proteger a los ciudadanos del poder del gobierno (que tiene sus orígenes en mayores restricciones al poder del rey debido al empoderamiento del parlamento y la aristocracia en el siglo XVII), el derecho civil, especialmente después de la Codificación en el siglo XIX, otorga más poder al gobierno para proteger la vida de sus ciudadanos (Finer, 1997).

Se analiza la hipótesis de que el CCDS está relacionado con los orígenes legales, controlando por nivel de desarrollo y propensión a la democracia. Los resultados indican que países con tradición francesa tienen en promedio un mayor compromiso en todos los derechos sociales considerados, sin embargo al introducir una variable para los países Latinoamericanos (*dummy*), los países socialistas tienen un mayor CCDS. En particular la tradición francesa tiende un índice CCDS resumen 0,96 más alto que los países clasificados en el derecho consuetudinario³. Al analizar por el nivel de desarrollo se encuentra que los países pobres tienden a tener en promedio un mayor CCDS, aunque éste no se ve afectado significativamente por los ingresos.

Adicionalmente los autores testean la hipótesis de Sen (1999) de que la democracia da forma a creencias y valores a través de varios canales en la medida en que sean capturados por el CCDS, y encuentran que una mayor propensión a la democracia tiende a tener un efecto positivo y significativo en el índice de CCDS.

Considerando la clasificación de los derechos humanos⁴, donde los derechos sociales son un fenómeno relativamente nuevo, podría ser posible que los derechos sociales prevalezcan más en países que hayan redactado su primera constitución más recientemente, en este sentido mientras más antigua sea la constitución actual el CCDS será menor, sin embargo en el análisis aquel efecto no resulta significativo.

Al incluir en el análisis una variable de las creencias religiosas se tiene que los países que tienen una mayor proporción de población con creencias católicas y musulmanas tienden a tener un mayor CCDS comparado con los protestantes (no es significativa para todos los derechos). Un aumento de diez puntos porcentuales en la proporción de la población con creencias católicas induce un aumento de 1,17 en el índice resumen de derechos sociales, al incluir la variable de los países Latinoamericanos el efecto se reduce a la mitad.

3. Compromiso constitucional y resultado de políticas

Para analizar el efecto de los derechos sociales sobre el gasto público asociado, los autores proponen hacer una regresión por MCO incluyendo como controles variables económicas, demográficas e institucionales (PIB per cápita, propensión a la democracia, porcentaje de la población mayor de 65 años y medidas de desigualdad de ingresos⁵). Esto porque la literatura considera que países con mayor desigualdad de ingreso conducen a gobiernos más grandes (Meltzer y Richard, 1981; Alesina y Rodrik, 1994) y que países democráticos tienden “a comprar paz” mediante mayores transferencias o salarios más altos para los empleados públicos.

³La Porta y col. (1998) encontraron un orden similar en cuanto a la protección legal otorgada al accionista, países de derecho consuetudinario brindan una protección legal más sólida a los inversores, y los países de derecho civil francés los más débiles, con los países alemanes y escandinavos en el medio.

⁴Primera generación son los derechos cívicos, la segunda generación son los derechos políticos y la tercera generación los derechos sociales.

⁵Variables comunes en esta literatura como en Rodrik (1998), Tavares y Wacziarg (2001) y Mulligan et al. (2002).

Respecto al CCDS y el gasto público asociado se consideran tres hipótesis: (i) que el CCDS tiene un efecto sobre el tamaño del gobierno y su composición, (ii) que el CCDS puede reflejar preferencias sociales, pero no necesariamente se traduce en políticas gubernamentales y (iii) que las preferencias sociales que se reflejan en la constitución son todo lo contrario a las preferencias sociales existentes en las políticas públicas.

Los resultados indican que: el efecto del índice resumen del CCDS no tiene un efecto significativo en el gasto social, sin embargo el efecto del índice de democracia en el gasto de gobierno es positivo⁶ y significativo solo cuando no se incluye la proporción de población mayor. Respecto al compromiso constitucional con la seguridad social y la proporción de los pagos de transferencia en el PIB, su efecto es positivo y significativo, en sintonía con la primera hipótesis. Sin embargo, no tiene efecto en el índice de desigualdad. Al igual que los resultados anteriores el efecto pierde significancia al incluir la población mayor de 65 años.

En cuanto al compromiso constitucional con la educación y la salud, se tiene que el derecho a la educación es el derecho social más extendido y con un mayor compromiso constitucional, a pesar de esto, se encuentra un efecto negativo del compromiso constitucional en el gasto público en educación como porcentaje del PIB, sin embargo éste no es significativo al incluir una variable para los países Latinoamericanos. Si se considera la matrícula en educación primaria y secundaria en lugar del gasto público los resultados tampoco son robustos. El compromiso constitucional con la salud no tiene un efecto significativo en el gasto público en salud como porcentaje del PIB. También encuentran una relación negativa entre el compromiso constitucional con la salud y la mortalidad infantil y un efecto positivo en la esperanza de vida al nacer (variables que representan el resultado de una política). Podría decirse que estos resultados serían en parte consistente con la segunda hipótesis.

4. Conclusiones

El origen legal y las creencias religiosas explican parte de las diferencias entre los países en cuanto al compromiso constitucional con los derechos sociales. Los países que comparten la tradición del derecho civil francés generalmente tienen un mayor compromiso con los derechos sociales que los países que se adhieren a la tradición del derecho consuetudinario inglés, el CCDS en los países socialistas está más cerca de la tradición francesa, mientras que los de una tradición alemana o escandinava se parecen más a la tradición inglesa.

Los resultados sobre los efectos del CCDS sobre el tamaño y la composición del gobierno son mixtos. No hay efecto en los derechos sociales protegidos constitucionalmente y el resultado de su respectiva política pública en cuatro casos: gasto público total, derecho a la salud y al gasto sanitario, derecho a la seguridad social y la desigualdad de ingresos y el derecho a la educación y la matrícula, lo cual es consistente con la afirmación de que una constitución no tiene un significado práctico para la política cuando se trata de derechos sociales. Sin embargo, encuentran una relación positiva entre el compromiso social con la seguridad social y las transferencias del gobierno, y entre el derecho a la salud y el desempeño de las políticas de salud.

⁶Consistente con Tavares y Wacziarg (2001).

Referencias

- [1] Alesina, A., & Rodrik, D. (1994). Distributive politics and economic growth. *The quarterly journal of economics*, 109(2), 465-490.
- [2] Ben-Bassat, A. & Momi, D. (2003). Social rights in the constitution and in practice. Working paper 01.04. Hebrew University, School of Public Policy.
- [3] Meltzer, A. H., & Richard, S. F. (1981). A rational theory of the size of government. *Journal of political Economy*, 89(5), 914-927.
- [4] Mulligan, C. B., Gil, R., & Sala-i-Martin, X. (2002). Social security and democracy (No. w8958). National Bureau of Economic Research.
- [5] Porta, R. L., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A., & Vishny, R. W. (1998). Law and finance. *Journal of political economy*, 106(6), 1113-1155.
- [6] Reynolds, T. H., & Flores, A. A. (1989). *Foreign Law: Current Sources of Codes and Basic Legislation in Jurisdictions of the World* (FB Rothman, Littleton, CO).
- [7] Tavares, J., & Wacziarg, R. (2001). How democracy affects growth. *European economic review*, 45(8), 1341-1378.
- [8] Sen, A. K. (1999). Democracy as a universal value. *Journal of democracy*, 10(3), 3-17.